Kantonsgericht
Basel-Landschaft

Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht

vom 20. November 2024 (810 24 132)

Zivilgesetzbuch

Genügende Rechtsgrundlage für die Erteilung der Heimbewilligung unter Auflagen / rechtmässiger Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit

Besetzung	Vizepräsident Daniel Ivanov, Kantonsrichter Niklaus Ruckstuhl, Markus Clausen, Hans Furer, Kantonsrichterin Ana Dettwiler, Gerichtsschreiberin Elena Diolaiutti
Beteiligte	**A.____ GmbH**, Beschwerdeführerin, vertreten durch Dr. Hans-Ulrich Zürcher, Rechtsanwalt gegen **Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft**, 4410 Liestal, Vorinstanz
Betreff	Erteilung einer Heimbewilligung unter Auflagen (RRB Nr. 667 vom 21. Mai 2024)

A. Die A._____ GmbH betreibt seit 2013 in B._____ ein Kleinheim mit einem Angebot sozialpädagogischer Betreuung von Kindern und Jugendlichen mit gesamthaft sechs Plätzen. Das Amt für Kind, Jugend und Behindertenangebote (AKJB) erteilte der A._____ GmbH am 20. Dezember 2020 eine Heimbewilligung mit Befristung bis zum 31. Dezember 2022. Im Oktober 2021 informierte das AKJB die A._____ GmbH erstmals anlässlich des Jahresgesprächs

über die geplanten Änderungen in Bezug auf die Voraussetzungen für die Bewilligung zum Führen von Kleinheimen und stellte die formale Überprüfung der Voraussetzungen für eine Heimbewilligung für das Jahr 2022 in Aussicht. Im Rahmen einer Strategieänderung, welche die Aktualisierung der Voraussetzungen für die Bewilligung zum Führen von Wohnheimen für Kinder und Jugendliche im Kanton Basel-Landschaft zur Folge hatte, setzte das AKJB die A._____ GmbH und weitere Kleinheime im August 2022 über die bevorstehende Überprüfung und Überführung der Heimbewilligungen der stationären Kinder- und Jugendhilfe in Kenntnis. Mit Schreiben vom 20. Oktober 2022 informierte das AKJB die A._____ GmbH über das individuelle Verfahren zur Überprüfung ihrer Heimbewilligung anhand der aktualisierten Voraussetzungen zur Erteilung einer Bewilligung als Pflegefamilie mit Heimbewilligung und forderte in diesem Zusammenhang diverse Unterlagen ein.

B. Nach diverser Korrespondenz zwischen der A._____ GmbH und dem AKJB, der Einreichung diverser Unterlagen durch die A._____ GmbH sowie einem Gespräch am 15. Dezember 2022, an welchem zwei Vertreterinnen des AKJB, der Geschäftsführer der A._____ GmbH sowie ein Vertreter des Fachverbands Sozialpädagogischer Kleininstitutionen Schweiz teilnahmen, stellte das AKJB am 23. Dezember 2022 eine vorläufige, bis zum ordentlichen Abschluss des Überprüfungsverfahrens und maximal bis zum 30. Juni 2023 befristete Heimbewilligung aus. Nach weiteren Schriftwechseln stellte das AKJB am 27. Juni 2023 unter anderem aufgrund der nach wie vor unklaren Ausgangslage hinsichtlich der räumlichen Gegebenheiten eine weitere vorläufige, bis zum ordentlichen Abschluss des Überprüfungsverfahrens und maximal bis zum 30. September 2023 befristete Heimbewilligung aus. Nachdem die A._____ GmbH weitere Unterlagen eingereicht hatte, stellte das AKJB mit Schreiben vom 10. August 2023 fest, dass die Voraussetzungen für die Bewilligung als Pflegefamilie mit Heimbewilligung noch nicht erfüllt seien. Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs erteilte das AKJB der A._____ GmbH mit Verfügung vom 28. September 2023 dennoch die Betriebsbewilligung zum Führen eines Heims mit fünf Plätzen, befristet für den Zeitraum vom 1. Oktober 2023 bis zum 30. September 2025, wobei die Bewilligung als Pflegefamilie mit Heimbewilligung erfolgte und unter anderem mit den folgenden in den Dispositivziffern 6.a und 6.b festgehaltenen Beschränkungen und Auflagen verbunden wurde:

"a. Die Bewilligung wird für fünf Plätze erteilt. Sofern per 1. Oktober 2023 alle sechs bisher bewilligten Plätze belegt sind, so kann die Reduktion auf fünf Plätze später erfolgen. Sie muss spätestens nach dem nächsten regulären Austritt eines Pflegekindes umgesetzt werden.

b. Voraussetzung für die Umsetzung der Maximalbelegung von fünf Plätzen ist das Vorhandensein von drei Einzelzimmern und einem Doppelzimmer für die Klientel durch die sofortige Umnutzung des Arbeitszimmers in ein Schlafzimmer für die Klientel. Die Maximalbelegung von fünf Plätzen ist zudem nur zulässig, wenn die Zimmer tatsächlich für die Klientel zur Verfügung stehen."

In der Verfügung wurde unter anderem die Platzzahl unter Berücksichtigung der Personalkapazitäten für die Betreuung sowie unter Berücksichtigung der räumlichen Verhältnisse bemängelt.

C. Gegen diese Verfügung erhob die A._____ GmbH, nachfolgend immer vertreten durch Dr. Hans-Ulrich Zürcher, Rechtsanwalt, mit Eingabe vom 10. Oktober 2023 Beschwerde beim

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat). Sie beantragte unter anderem, in den Ziffern 6.a und 6.b sei die Beschränkung auf fünf Plätze aufzuheben und eine Bewilligung für sechs Plätze zu erteilen; alles unter o/e-Kostenfolge. In der Begründung wurde im Wesentlichen geltend gemacht, die Verfügung verletze die Wirtschaftsfreiheit, das Willkürverbot und das Gebot des behördlichen Handelns nach Treu und Glauben.

D. Der Regierungsrat wies die Beschwerde mit Beschluss (RRB) Nr. 2024-667 vom 21. Mai 2024 ab. Er brachte vor, die Wirtschaftsfreiheit der A._____ GmbH sei durch die auferlegten Einschränkungen als tangiert zu betrachten. Die vom AKJB ausgearbeiteten und vorliegend strittigen Richtlinien betreffend Voraussetzungen für die Bewilligung zum Führen von Wohnheimen für Kinder und Jugendliche im Kanton Basel-Landschaft, Version Pflegefamilie mit Heimbewilligung, vom Juni 2022 (Richtlinien Pflegefamilie mit Heimbewilligung) würden im Zusammenhang mit den Bestimmungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts – entgegen der Auffassung der A._____ GmbH – jedoch eine genügende Rechtsgrundlage für die verfügte Reduktion auf fünf Plätze darstellen. Zudem sei die Reduktion unter Berücksichtigung des Kindswohls durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig, weshalb sie rechtens sei.

E. Gegen diesen RRB erhob die A._____ GmbH am 29. Mai 2024 beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), Beschwerde und beantragte, es sei der RRB aufzuheben und "der Beschwerdeführerin sei mit Wirkung ab 1. Oktober 2023 weiterhin eine Heimbewilligung für sechs Plätze und ohne die einschränkenden Auflagen gemäss den Ziffern 6.a und 6.b der Verfügung des AKJB vom 28. September 2023 zu erteilen"; alles unter Kosten- bzw. Entschädigungsfolge.

F. Der Regierungsrat beantragte in seiner Vernehmlassung vom 28. Juni 2024 die kostenfällige Abweisung der Beschwerde. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragte er, es sei festzustellen, dass der Beschwerde keine aufschiebende Wirkung zukomme und die A._____ GmbH verpflichtet sei, sich während des laufenden Beschwerdeverfahrens an die angefochtenen Nebenbestimmungen in den Ziffern 6.a und 6.b der Verfügung des AKJB vom 28. September 2023 zu halten.

G. Am 12. August 2024 verfügte das Gerichtspräsidium, dass der Beschwerde keine aufschiebende Wirkung zukomme, und überwies den Fall der Kammer zur Beurteilung im Rahmen einer Urteilsberatung.

H. Mit Eingabe vom 5. September 2024 reichte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin seine Honorarnote in der Höhe von Fr. 2'416.60 ein.

Das Kantonsgericht zieht **i n E r w ä g u n g** :

1. Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regie-

rungsrats die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Da weder ein Ausschlusstatbestand nach § 44 VPO noch ein spezialgesetzlicher Ausschlusstatbestand vorliegt, ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit gegeben. Die Beschwerdeführerin ist vom angefochtenen Entscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Auch die weiteren formellen Voraussetzungen sind erfüllt, so dass auf die Beschwerde einzutreten ist.

2. Mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde können gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden. Die Beurteilung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht – abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen – untersagt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO e contrario).

3.1. Umstritten ist im vorliegenden Verfahren, ob die angeordnete Reduktion von sechs auf fünf Plätze (per 1. Oktober 2023 bzw. per Zeitpunkt des nächsten regulären Austritts) und die angeordneten Voraussetzungen für die Maximalbelegung von fünf Plätzen (Umnutzung des Arbeitszimmers in ein Schlafzimmer) gemäss Dispositivziffern 6.a. und 6.b der Verfügung des AKJB vom 28. September 2023 zu Recht erfolgt sind.

3.2. Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Regierungsrat dehne die zutreffenderweise als behördenverbindlich erkannten Weisungen in unzulässiger Weise auch auf Private (vorliegend die Beschwerdeführerin) aus. Angesichts der fehlenden Bestimmungen auf Verordnungsebene sei der Regierungsrat seiner Funktion als Verordnungsgeber nicht hinreichend nachgekommen und binde sich in unzulässiger Weise an Verwaltungsweisungen des AKJB. Damit beschränke sich der Regierungsrat auch in seiner Funktion als Rechtsmittelinstanz und er schütze die Verfügung des AKJB, obwohl mit dieser das Legalitätsprinzip verletzt worden sei, weil wesentliche Grundrechtsbeschränkungen auf der Basis einer ungenügenden Rechtsgrundlage angeordnet worden seien. Ebenso wenig sei es statthaft, die grundsätzlich zulässige Erweiterung der Mindestvorschriften der bundesrechtlichen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO) vom 19. Oktober 1977 durch kantonales Recht dem AKJB als Verwaltungseinheit im Rahmen von blossen Verwaltungsweisungen zu überlassen. Soweit diese die Wirtschaftsfreiheit beschränkende Regelungen enthalten würden, fehle ihnen somit die erforderliche demokratische Legitimation. Zusammengefasst macht die Beschwerdeführerin geltend, die Richtlinien Pflegefamilie mit Heimbewilligung würden als Grundlage für die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit nicht hinreichend sein. Die Einschränkung müsse mindestens auf der Normstufe der Verordnung enthalten sein. Relevante Grundrechtsbeschränkungen im Rahmen von Verwaltungsweisungen seien prinzipiell unzulässig.

4.1. Wer Pflegekinder aufnimmt, bedarf gemäss Art. 316 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) vom 10. Dezember 1907 einer Bewilligung der Kindesschutzbehörde oder einer andern vom kantonalen Recht bezeichneten Stelle seines Wohnsitzes und steht unter deren Aufsicht. Nach Art. 316 Abs. 2 ZGB erlässt der Bundesrat Ausführungsvorschriften. 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 Kindesschutzbehörde für zuständig, ist er in vollem Umfang zur Regelung des Verfahrens befugt. 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 (Urteile des BGer 5A_198/2023 vom 8. März 2024 E. 5.2.1 m.w.H.; 5A.3/2003, 5P.97/2003 vom 14. Juli 2003 E. 5.1; PETER BREITSCHMID, in: Geiser/Fountoulakis [Hrsg.], Basler Kommentar zum ZGB, 7. Aufl., Basel 2022, N 1 zu Art. 316 ZGB). Seiner Pflicht gemäss Art. 316 Abs. 2 ZGB ist der Bundesrat mit Erlass der PAVO nachgekommen. Von ihrer Konzeption her ist die PAVO ohne kantonale Ausführungsvorschriften anwendbar (Urteil des BGer 5A.3/2003, 5P.97/2003 vom 14. Juli 2003 E. 5.2). Nach Art. 13 Abs. 1 lit. a PAVO bedarf einer Bewilligung der Behörde der Betrieb von Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, mehrere Minderjährige zur Erziehung, Betreuung, Ausbildung, Beobachtung oder Behandlung tags- und nachtsüber aufzunehmen.

4.2. Nach Art. 3 Abs. 1 PAVO sind die Kantone befugt, zum Schutz von Minderjährigen, die ausserhalb des Elternhauses aufwachsen, Bestimmungen zu erlassen, die über diese Verordnung hinausgehen. Den Kantonen ist es gemäss Art. 3 Abs. 2 PAVO vorbehalten, das Pflegekinderwesen zu fördern, insbesondere Massnahmen zu treffen zur Ausbildung, Weiterbildung und Beratung von Pflegeeltern und Fachpersonen sowie zur Vermittlung guter Pflegeplätze in Familien und Heimen (lit. a) und Muster für Pflegeverträge und Formulare für Gesuche und Meldungen zu erstellen, Richtlinien für die Festsetzung von Pflegegeldern zu erlassen und Merkblätter über die Rechte und Pflichten von Eltern und Pflegeeltern herauszugeben (lit. b). Die PAVO enthält – wie in der E. 4.1 hiervor ausgeführt – nur Mindestvorschriften, welche die Kantone konkretisieren können (Urteile des BGer 5A.3/2003, 5P.97/2003 vom 14. Juli 2003 E. 5.1; 5A_904/2011 vom 14. Mai 2012 E. 2.1; 5A_198/2023 vom 8. März 2024 E. 5.2.1).

4.3. Der Kanton Basel-Landschaft hat von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht und Bestimmungen über Heime im Gesetz über die Sozial- und die Jugendhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 21. Juni 2001 aufgenommen sowie die Verordnung über die Bewilligung und Beaufsichtigung von Heimen (Heimverordnung) vom 25. September 2001 erlassen.

4.4. Nach § 26 SHG bedarf die Führung eines Heimes für Kinder, Jugendliche oder Erwachsene der Bewilligung des Kantons und untersteht dessen Aufsicht (Abs. 1). Einer Bewilligung bedürfen nach § 26 Abs. 1 und 3 SHG i.V.m. § 6 Abs. 1 lit. a, b und c Heimverordnung privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Institutionen oder Abteilungen davon, die regelmässig minderjährigen Personen entgeltliche oder unentgeltliche Erziehung, Pflege oder Betreuung tags- oder nachtsüber gewähren; Familien oder familienähnliche Wohngemeinschaften, die mehr als drei minderjährigen Personen entgeltliche oder unentgeltliche Erziehung, Pflege oder Betreuung tags- und nachtsüber gewähren; Familien oder familienähnliche Wohngemeinschaften, die regelmässig mehr als fünf Kindern unter 12 Jahren entgeltliche oder unentgeltliche Betreuung tagsüber gewähren. Nach § 3 Abs. 3 Heimverordnung kann die Bewilligung befristet oder unbefristet erteilt und mit Auflagen verbunden werden. Unbestrittenermassen ist die Beschwerdeführerin bewilligungspflichtig.

4.5. Art. 14 Abs. 1 PAVO statuiert, dass das Bewilligungsgesuch alle sachdienlichen, mindestens aber folgende Angaben enthalten muss: Zweck, rechtliche Form und finanzielle Grundlage des Heims (lit. a); Anzahl, Alter und Art der aufzunehmenden Minderjährigen, gegebenenfalls Unterrichtsprogramm oder therapeutisches Angebot (lit. b); Personalien und Ausbildung der Leiterin oder des Leiters sowie der Mitarbeitenden (lit. c); Anordnung und Einrichtung der Wohn-, Unterrichts- und Freizeiträume (lit. d). Art. 15 Abs. 1 lit. a bis f PAVO zählt die Bewilligungsvoraussetzungen auf. 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 § 26 Abs. 2 SHG wird die Bewilligung erteilt, wenn das Heim die fachlichen, betrieblichen und baulichen Anforderungen erfüllt.

4.6.1. Gemäss § 7 Abs. 1 Heimverordnung ist das AKJB für die Bewilligung und die Aufsicht eines Heims für Kinder und Jugendliche zuständig. Nach § 7 Abs. 1bis Heimverordnung legt das AKJB die Voraussetzungen in Ausführung der Art. 14 und 15 PAVO fest. Gestützt darauf hat es die Richtlinien Pflegefamilie mit Heimbewilligung festgelegt.

4.6.2. Bei diesen Richtlinien handelt es sich um eine Verwaltungsverordnung. Verwaltungsverordnungen sind generelle Dienstanweisungen einer Behörde an ihre untergeordneten Behörden. Teilweise werden auch Verlautbarungen generell-abstrakten Inhalts, mit denen eine Behörde ihre Praxis für sich selbst kodifiziert und kommuniziert, als Verwaltungsverordnungen bezeichnet (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020, Rz. 81). Da das AKJB sowohl Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde als auch die die Richtlinien Pflegefamilie mit Heimbewilligung erlassende Behörde ist, handelt es sich vorliegendenfalls um Verwaltungsverordnungen, mit denen das AKJB seine Praxis für sich selbst kodifiziert und kommuniziert.

4.6.3. Der Erlass von Verwaltungsverordnungen ist gesetzlich meist nicht geregelt. Die Zulässigkeit wird aber von Lehre und Praxis bejaht. Beim Erlass von Verwaltungsverordnungen stützt sich die Behörde auf das Hierarchieprinzip bzw. ihre Weisungsbefugnis gegenüber den ihr unterstellten Verwaltungseinheiten sowie auf ihren Vollzugsauftrag. Die Hauptfunktion der Verwaltungsverordnung besteht darin, eine einheitliche, gleichmässige und sachrichtige Praxis des Gesetzesvollzugs sicherzustellen. Sie kann auch organisatorische Anordnungen enthalten. Es wird deshalb zwischen vollzugslenkenden und organisatorischen Verwaltungsverordnungen unterschieden. Verwaltungsverordnungen sind nach herrschender Ansicht keine Rechtsquellen des Verwaltungsrechts, da sie keine Rechtsnormen enthalten, insbesondere keine Pflichten oder Rechte der Privaten statuieren (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 82 ff. m.w.H.). Dass nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts Verwaltungsverordnungen keine Rechtsquellen des Verwaltungsrechts darstellen, hat unter anderem die Konsequenz, dass sich die Verwaltungsbehörden beim Erlass von Verfügungen nicht (allein) auf die Verwaltungsverordnungen stützen können; d.h. es können nicht allein gestützt auf sie Verwaltungsverhältnisse zum Bürger geregelt werden (BGE 141 III 401 E. 4.2.2). Des Weiteren sind Verwaltungsgerichte in der Regel nicht an Verwaltungsverordnungen gebunden. So prüfen sie z.B. im Falle der Anfechtung einer Steuerveranlagung nur, ob die Veranlagung mit dem Steuergesetz und der Vollziehungsverordnung übereinstimmt, aber nicht, ob sie der Verwaltungsverordnung entspricht.

Indes berücksichtigen die Gerichte die Verwaltungsweisungen insbesondere dann und weichen nicht ohne triftigen Grund davon ab, wenn diese eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen und eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben enthalten. Dadurch wird dem Bestreben der Verwaltung Rechnung getragen, durch interne Weisungen eine rechtsgleiche Gesetzesanwendung zu gewährleisten. Damit können Verwaltungsverordnungen die Rechtsstellung des Bürgers indirekt mitprägen und Aussenwirkung entfalten (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 87 m.w.H.; BGE 147 V 79 E. 7.3.2; BGE 141 III 401 E. 4.2.2; Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 27. April 2016 [810 14 312] E. 6.3). Auf dem Wege von Verwaltungsweisungen dürfen jedoch keine über Gesetz und Verordnung hinausgehenden Einschränkungen eines materiellen Rechtsanspruchs eingeführt werden (BGE 147 V 79 E. 7.3.2 m.w.H.).

5.1. Vorliegend ist durch die angeordnete Heimplatzreduktion und räumlichen Anordnungen – wie von keiner Partei bestritten wird – die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV] vom 18. April 1999) tangiert. Dabei gilt es zu bedenken, dass die Beschwerdeführerin bereits durch die (nicht strittige) Bewilligungspflicht in der freien Ausübung ihres Gewerbes eingeschränkt ist (Urteil des BGer 5A_198/2023 vom 8. März 2024 E. 4.3.1; BGE 131 I 333 E. 4.2) und vorliegend "allein" ein hierzu untergeordneter Punkt zu beurteilen ist.

5.2.1. Wie die anderen Grundrechte gilt indes auch die Wirtschaftsfreiheit nicht absolut, sondern kann vielmehr unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV eingeschränkt werden: Die Einschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage und müssen durch ein öffentliches Interesse bzw. durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein. Zudem dürfen sie den Kerngehalt des Grundrechts nicht antasten (Urteil des BGer 5A_816/2011 vom 23. April 2012 E. 5.2; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020, Rz. 302 ff.; siehe auch Art. 5 BV). Schwere Eingriffe in die Grundrechte sind auf der Stufe eines Gesetzes zu normieren. Bei leichten Eingriffen reicht eine Regelung auf Verordnungsstufe aus. Eine solche Regelung muss jedoch ihrerseits, um dem Erfordernis der Gesetzesform zu genügen, auf einer zulässigen und hinreichenden Delegation durch ein formelles Gesetz beruhen (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., Rz. 310 f.). Je gewichtiger ein Grundrechtseingriff ist, desto höher sind die Anforderungen an Normstufe und Normdichte. Schwere Grundrechtseingriffe benötigen eine klare und genaue Grundlage im Gesetz selbst (BGE 148 I 33 E. 5.1 m.w.H.). Wie die Beschwerdeführerin zu Recht ausführt, darf damit eine Verwaltungsverordnung grundsätzlich keine neuen Eingriffe in ein Grundrecht begründen.

5.2.2. Das Legalitätsprinzip gemäss Art. 36 Abs. 1 BV verlangt im Interesse der Rechtssicherheit und der rechtsgleichen Rechtsanwendung eine hinreichende und angemessene Bestimmtheit der anzuwendenden Rechtssätze. Diese müssen so präzise formuliert sein, dass die Rechtsunterworfenen ihr Verhalten danach ausrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können. Das Gebot der Bestimmtheit rechtlicher Normen darf dabei nicht absolut verstanden werden. Der

Gesetzgeber kann nicht darauf verzichten, allgemeine und mehr oder minder vage Begriffe zu verwenden, deren Auslegung und Anwendung der Praxis überlassen werden muss. Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich nicht abstrakt festlegen. Er hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab (BGE 144 I 126 E. 6.1 m.w.H.).

5.3. Gemäss Art. 15 Abs. 1 lit. d PAVO darf die Bewilligung nur erteilt werden, wenn die Einrichtungen den anerkannten Anforderungen der Wohnhygiene entsprechen, und nach § 26 Abs. 2 SHG, wenn das Heim die fachlichen, betrieblichen und baulichen Anforderungen erfüllt. Für die Einhaltung der Wohnhygiene müssen Wohn- und Aufenthaltsräume aus Gründen des physischen und psychischen Wohlbefindens bestimmte Mindestanforderungen an Fläche und Höhe erfüllen (HEINZ ROTHWEILER/CURDIN CONRAD, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich/Basel/Genf 2016, Rz. 3.689). Damit statuieren die PAVO und das SHG, dass die Bewilligung auch von der Grösse und der Anzahl der zur Verfügung stehenden Räumlichkeiten abhängt. In Ziffer 12 der Richtlinien Pflegefamilie mit Heimbewilligung wird unter anderem festgehalten, dass dem Antrag auf Bewilligung als Pflegefamilie mit Heimbewilligung Pläne mit Nutzungs- und Flächenangaben (Raumprogramm) beizulegen sind. Des Weiteren wird statuiert, dass Einzelzimmer (in der Regel mind. 12 m^2) oder ausnahmsweise Doppelzimmer (in der Regel mind. 16 m^2) vorzusehen sind. Diese Regelung konkretisiert die Anforderungen an die Einhaltung der Wohnhygiene gemäss PAVO und an die baulichen Anforderungen gemäss SHG und enthält keine über die Bestimmungen der PAVO und des SHG hinausgehenden Vorgaben. Die Festlegung von Zimmergrössen und die Regelungen betreffend Einzel- und Doppelzimmer konkretisieren den Begriff der "anerkannten Anforderungen der Wohnhygiene" und begründen keine neuen bzw. weitreichenderen Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit als die PAVO und das SHG. Überdies hat das AKJB als Bewilligungsbehörde für eine einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen. Die Beschwerdeführerin bestreitet auch nicht, dass die in den Richtlinien Pflegefamilie mit Heimbewilligung vorgesehenen Bestimmungen betreffend Zimmeranforderungen grundsätzlich sachgerecht sind. Damit ist nicht zu beanstanden, dass die Anforderungen an die räumlichen Gegebenheiten nicht auf Verordnungsstufe, sondern im Rahmen von Verwaltungsverordnungen erlassen wurden. Daran vermag auch der nachfolgend dargelegte Einwand der Beschwerdeführerin nichts zu ändern.

6.1.1. Die Beschwerdeführerin bringt in ihrer Beschwerde vor, auch die kantonale Politik habe die Problematik der unzureichenden gesetzlichen Grundlage unlängst erkannt. Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft habe deshalb am 11. April 2024 die Motion Nr. 2024/47 betreffend stationäre Kinder- und Jugendhilfe (als Postulat) überwiesen, in welcher insbesondere die ungenügenden rechtlichen Grundlagen und eine deshalb willkürliche bzw. existenzbedrohende Behandlung der Anbieter kritisiert worden seien. Der Regierungsrat habe zuvor in seiner Stellungnahme vom 27. März 2024 die Annahme dieses Vorstosses beantragt und das Ziel anerkannt, "durch Bestimmungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe Rechtssicherheit zu gewährleisten". Der Kanton prüfe deshalb "bereits, ob und wann in Ergänzung der vorhandenen Richtlinien eine Erweiterung der Bestimmungen zur Heimbewilligung auf Stufe Gesetz und/oder Verordnung kantonal festgelegt werden soll".

6.1.2. Der Regierungsrat entgegnet in seiner Vernehmlassung den Ausführungen der Beschwerdeführerin zum Postulat Nr. 2024/47 betreffend stationäre Kinder- und Jugendhilfe, dass diese an der Rechtmässigkeit der Richtlinien Pflegefamilie mit Heimbewilligung nichts zu ändern vermögen würden. Die Prüfung, ob zukünftig eine Erweiterung der Bestimmungen auf Stufe Gesetz oder Verordnung in Basel-Landschaft erfolgen solle, sofern der Bund dies nicht vornehme, basiere auf den offen formulierten sowohl für Kinder- und Jugendheime als auch für Kindertagesstätten gültigen Voraussetzungen der Bewilligung eines Heimes gemäss PAVO. Das in der Begründung der Beschwerdeführerin dargelegte Zitat des Regierungsrats, sei zudem unvollständig wiedergegeben. Ausserdem habe der Regierungsrat darin auf andere Kantone verwiesen.

6.2.1. Ein Blick in den parlamentarischen Vorstoss betreffend stationäre Kinder- und Jugendhilfe vom 25. Januar 2024 zeigt, dass der Vorwurf der fehlenden gesetzlichen Grundlagen keinesfalls nur, aber primär in Bezug auf die Unterscheidung der verschiedenen Angebote der stationären Kinder- und Jugendhilfe (den Angeboten der Pflegefamilien, Fachpflegefamilien und der Kleinheime) erhoben wurde (www.baselland.ch → Politik & Recht → Landrat → Landratsgeschäfte → Landratsgeschäfte ab Juli 2015 → Geschäftsnummer 2024/47 → Stationäre Kinder- und Jugendhilfe → Text Motion). In der Stellungnahme des Regierungsrats vom 27. März 2024 zum parlamentarischen Vorstoss Nr. 2024/47 betreffend stationäre Kinder- und Jugendhilfe erklärt der Regierungsrat, der Kanton prüfe bereits, ob und wann in Ergänzung der vorhandenen Richtlinien eine Erweiterung der Bestimmungen zur Heimbewilligung auf Stufe Gesetz und/oder Verordnung kantonal festgelegt werden solle. Er habe bislang auf eine Erweiterung verzichtet, da der Bund derzeit eine Anpassung der PAVO prüfe. Der Regierungsrat anerkenne das Ziel, durch Bestimmungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe Rechtssicherheit zu gewährleisten, gebe aber gleichzeitig zu bedenken, dass der Gesetzgeber beim Erlass gesetzlicher Bestimmungen nicht darauf verzichten könne, allgemeine Begriffe zu verwenden, die auslegungsbedürftig bleiben würden. Dies zeige auch der Blick auf sachverwandte Rechtsgrundlagen anderer Kantone. So habe der Kanton Bern per Januar 2022 eine Verordnung über die Aufsicht über stationäre Einrichtungen und ambulante Leistungen für Kinder erlassen, welche die Bewilligungsvoraussetzungen für Kinder- und Jugendheime nur allgemein umschreibe. Er habe das Kantonale Jugendamt beauftragt, Richtlinien zu den Bewilligungsvoraussetzungen zu erarbeiten (www.baselland.ch → Politik & Recht → Landrat → Landratsgeschäfte → Landratsgeschäfte ab Juli 2015 → Geschäftsnummer 2024/47 → Stationäre Kinder- und Jugendhilfe → Der Regierungsrat beantragt Entgegennahme als Postulat).

6.2.2. Die in der Stellungnahme des Regierungsrats vom 27. März 2024 zum Vorstoss Nr. 2024/47 genannte Verordnung des Kantons Bern über die Aufsicht über stationäre Einrichtungen und ambulante Leistungen für Kinder (ALKV) vom 23. Juni 2021 (in Kraft seit 1. Januar 2022) statuiert zu den Räumlichkeiten lediglich, dass die Bewilligung nur erteilt werde, wenn die Räumlichkeiten für die Betreuung der Kinder geeignet seien (Art. 18 Abs. 1 lit. d ALKV) und die Räumlichkeiten der stationären Einrichtung sowie deren Umgebung den Bedürfnissen der aufzunehmenden Kinder entsprächen. Zudem müssten diese die Umsetzung des Betriebskonzepts ermöglichen (Art. 23 Abs. 1 ALKV). Die Angaben zur nötigen Fläche pro Wohnplatz und die

Regel, wonach die Kinder mit Ausnahmen Anspruch auf ein Einzelzimmer haben, finden sich erst in den Ziffern 3.10 der Richtlinien des Kantonalen Jugendamts des Kantons Bern zur Meldung, Bewilligung und Aufsicht von stationären und ambulanten Leistungen für Kinder und Jugendliche vom 1. Januar 2022 (aktualisiert per 1. Januar 2024; www.kja.dij.be.ch → stationäre Leistungen → Betriebsbewilligung → Richtlinie zur Meldung, Bewilligung und Aufsicht von stationären und ambulanten Leistungen für Kinder und Jugendliche).

6.2.3. Nicht nur, aber auch aufgrund des Verweises der Beschwerdeführerin auf den parlamentarischen Vorstoss und die diesbezügliche Stellungnahme des Regierungsrats bezüglich gesetzlicher Grundlagen kann durchaus die Frage gestellt werden, ob die Richtlinien Pflegefamilie mit Heimbewilligung in Bezug auf alle mit einer Bewilligung zu regelnden Fragen und Sachverhalte rechtsgenüglich sind. Selbst wenn davon ausgegangen würde, dass gewisse Bestimmungen in einem kantonalen Gesetz oder einer kantonalen Verordnung enthalten sein müssten, würden die Angaben betreffend Zimmergrösse und die Regelung bezüglich Einzel-/Doppelzimmer – wie in der E. 5.3.1. hiervor ausgeführt – nicht dazugehören. So weist z.B. auch die ALKV bezüglich Räumlichkeiten (geeignet bzw. den Bedürfnissen entsprechen) nicht massgeblich mehr Normdichte bzw. nicht viel Konkreteres auf als die PAVO mit der Umschreibung Wohnhygiene bzw. als das SHG mit derjenigen der betrieblichen und baulichen Anforderungen. In Bezug auf die Fragen, welche Grösse ein Zimmer haben und ob für jedes Kind ein Einzelzimmer zur Verfügung stehen muss, reichen die PAVO und das SHG als gesetzliche Grundlage und sind die Richtlinien Pflegefamilie mit Heimbewilligung nur als Konkretisierung dazu anzusehen.

6.2.4. Zur Konkretisierung der Bewilligungsvoraussetzungen des Art. 15 PAVO kann zusätzlich auf das Urteil des Bundesgerichts 5A_904/2011 vom 14. Mai 2012 verwiesen werden. Das Bundesgericht hält in der E. 3.2.2 fest, es erscheine aufgrund fehlender verbindlicher Richtlinien im Kanton Schaffhausen - und offenbar auch mangels einer entsprechenden Schaffhauser Praxis - nicht unhaltbar, dass die Vorinstanz den Schluss gezogen habe, für die Auslegung und Konkretisierung der Bewilligungsvoraussetzungen des Art. 15 PAVO im Kanton Schaffhausen hilfsweise die Richtlinien der Bildungsdirektion des Kantons Zürich über die Bewilligung von Kinder- und Jugendheimen vom 31. August 1998 beizuziehen. Diese Feststellung zeigt, dass das Legalitätsprinzip durch den Erlass von Verwaltungsverordnungen zur Konkretisierung des Art. 15 PAVO und die Anwendung derselben nicht a priori verletzt ist, wenn sogar die Konkretisierungsrichtlinien zur PAVO von einem anderen Kanton für die Modalitäten der Bewilligungserteilung herangezogen werden können.

7.1.1. Als Nächstes ist zu prüfen, ob die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit durch ein öffentliches Interesse bzw. durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und ob diese verhältnismässig ist (siehe E. 5.2.1. hiervor).

7.1.2. 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 hinausgeht, was zur Erreichung des Zwecks der Massnahme erforderlich ist (Erforderlichkeit), und dass zwischen Ziel und Mittel ein vernünftiges Verhältnis besteht (Zumutbarkeit). Die Zu-

mutbarkeit 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. zum Ganzen Urteil des BGer 5A_198/2023 vom 8. März 2024 E. 7.1 m.w.H.). Nach Art. 1a Abs. 1 PAVO ist beim Entscheid über die Erteilung oder den Entzug einer Bewilligung sowie bei der Ausübung der Aufsicht vorrangig das Kindswohl zu berücksichtigen.

7.2.1. Die Beschwerdeführerin macht nicht substantiiert geltend, die in den Richtlinien Pflegefamilie mit Heimbewilligung vorgesehenen räumlichen Voraussetzungen und die diesbezüglichen Anordnungen in der angefochtenen Verfügung stünden nicht im Interesse der aufzunehmenden Kinder und damit im öffentlichen Interesse des Kindswohls. Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Vorinstanz argumentiere, die vom AKJB verfügte Beschränkung auf fünf Betreuungsplätze entspreche "den heutigen gesteigerten Bedürfnissen des Kindswohls" und den Richtlinien Pflegefamilie mit Heimbewilligung. Die Vorinstanz habe es unterlassen, eine Interessenabwägung vorzunehmen. Damit macht die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips geltend.

7.2.2. Das AKJB führt in seiner Stellungnahme an den Regierungsrat vom 7. Dezember 2023 zur Frage der Einzel- bzw. Doppelzimmer aus, dass den Kindern und Jugendlichen quantitativ und qualitativ ausreichende Wohnräumlichkeiten zustünden, damit das Kindswohl gesichert sei. Die Voraussetzungen der PAVO und damit auch die Konkretisierung der ausreichenden Wohnräumlichkeiten erfolge jeweils im fachlichen und historischen Kontext. Gerade in Bezug auf die Räumlichkeiten sei nachvollziehbar, dass der Standard in der Heimerziehung einem kontinuierlichen Wandel unterstehe. Die Anstalten des 19. Jahrhunderts (mit Schlafsälen) seien im 20. Jahrhundert in Heime mit Mehrbettzimmern umgewandelt worden. Insbesondere nach der sogenannten "Heimkritik" sei im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts eine Umwandlung zu Wohngruppen erfolgt. Seien zunächst Doppelzimmer und kollektive sanitäre Einrichtungen noch üblich gewesen, seien nachfolgend Einzelzimmer eingeführt und nach und nach zur Regel geworden. Aktuell würden in den anerkannten Kinder- und Jugendheimen im Kanton Basel-Landschaft Umbauarbeiten erfolgen, wonach die letzten noch vorhandenen Doppelzimmer per 2024 aufgehoben würden. Fachlicher Hintergrund für die Entwicklungen sei im Wesentlichen die gestiegene Bedeutung der Privatsphäre, welche auch in Zusammenhang mit der sexuellen Entwicklung der Kinder und Jugendlichen stehe, welche immer früher beginne. Auch die zunehmende psychische Belastung vieler Kinder und Jugendlicher, insbesondere fremduntergebrachter, erfordere genügend Privatsphäre und Rückzugsmöglichkeiten. In der Summe sei festzuhalten, dass zum Zeitpunkt der Verfügung Einzelzimmer die absolute Regel in Kinder- und Jugendheimen und Pflegefamilien mit Heimbewilligung seien. Ausnahmsweise sei eine Belegung im Doppelzimmer zulässig. Zur Festlegung eines maximalen Altersunterschieds von drei Jahren für die Belegung des Doppelzimmers bringt das AKJB vor, dass aus aktueller entwicklungspsychologischer und kindesschutzrechtlicher Sicht es sehr wohl verhältnismässig sei, für die Belegung eines Doppelzimmers Beschränkungen hinsichtlich Geschlechts und Altersunterschieds festzulegen. Kinder und Jugendliche mit mehr als drei Jahren Altersunterschied hätten unterschiedliche Bedürfnisse und einen unterschiedlichen Entwicklungsstand. So hätten bei-

spielsweise ein 9-jähriges und ein 13-jähriges Kind unterschiedliche Tagesrhythmen (z.B. Zubettgehzeit), unterschiedliche Bedürfnisse nach Privatsphäre und Rückzugsmöglichkeiten oder auch andere Nutzungsbedürfnisse (z.B. Spielen versus Schularbeiten). Auch die sexuelle Entwicklung sei ein wichtiges Kriterium. Um diese alters- und entwicklungsgerecht zu ermöglichen und gleichzeitig den Schutz der Kinder und Jugendlichen zu gewährleisten, seien Einschränkungen bezüglich Alter und Geschlecht bei der Belegung von Doppelzimmern, aber auch bei der Nutzung von sanitären Anlagen, sehr wohl gerechtfertigt. Sie würden dem Schutz und einer altersgerechten Privatsphäre bzw. Intimität der untergebrachten Kinder und Jugendlichen dienen. Die Bedeutung von Privatsphäre sei aus psychologischer Sicht insbesondere für stark belastete Kinder und Jugendliche hoch.

In seiner Stellungnahme vom 30. Januar 2024 zur Replik der Beschwerdeführerin vom 4. Januar 2024 an den Regierungsrat bringt das AKJB vor, dass die Bewilligung von fünf Plätzen den fachlichen Standards entspreche. Der Eingriff sei durch ein öffentliches Interesse und die privaten Interessen der betroffenen Kinder gerechtfertigt. Es sei mit Blick auf das Kindswohl geboten, dass Pflegekinder angemessene Platzverhältnisse in Heimen und Pflegefamilien vorfänden, die ihnen auch nötige Rückzugsräume und eine angemessene Privatsphäre bieten würden. Die Beschränkung der Bewilligung auf fünf Plätze sei zur Erreichung der obgenannten Ziele zweifellos geeignet und erfolge aufgrund der räumlichen Gegebenheiten und der mittlerweile geltenden fachlichen Standards. Die Begrenzung sei auch im Hinblick auf die gesetzlich geforderten fachlichen und räumlichen Anforderungen notwendig. Die öffentlichen und privaten Interessen würden die nicht näher umschriebenen wirtschaftlichen Interessen der Beschwerdeführerin überwiegen. Sie werde durch die Beschränkung in ihrer bisherigen Tätigkeit nicht übermässig eingeschränkt. In diesem Zusammenhang sei zu beachten, dass ihre wirtschaftlichen Interessen mit der in Ziffer 6.a der Verfügung gewährten Übergangsfrist angemessen berücksichtigt worden seien. Ferner habe die Beschwerdeführerin das Recht, nach einer erfolgten Erweiterung der Räumlichkeiten, welche geplant sei, eine Anpassung der Heimbewilligung mit einer höheren Platzzahl zu beantragen. Die Zweck-Mittel-Relation sei deshalb im konkreten Fall gewahrt. Die Beschränkung der Bewilligung sei unter Beachtung der verfügten Nebenbestimmung verhältnismässig.

7.2.3. Die Vorinstanz führt in ihrem RRB aus, auf der Grundlage von § 7 Abs. 1^{bis} Heimverordnung i.V.m. Art. 14 und 15 PAVO werde in den Richtlinien Pflegefamilie mit Heimbewilligung in Ziffer 12 mit Blick auf die räumlichen Verhältnisse festgehalten, dass Einzelzimmer (in der Regel mind. 12 m^2) oder ausnahmsweise Doppelzimmer (in der Regel mind. 16 m^2) vorzusehen seien. Wie das AKJB hierauf gestützt darlege, ermögliche die mit der angefochtenen Verfügung bewilligte Platzzahl von fünf Plätzen unter den gegebenen räumlichen Verhältnissen, dass für drei Pflegekinder Einzelzimmer zur Verfügung stünden und sich zwei Pflegekinder ein Doppelzimmer teilen würden. Dass in Bezug auf die Räumlichkeiten in der Praxis eine Entwicklung stattgefunden habe und die Anforderungen an den Standard der räumlichen Verhältnisse im Laufe der Jahre gestiegen seien, erscheine vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung des Kindswohls und des hiermit gestiegenen Bedürfnisses an Privatsphäre naheliegend. Die in den fraglichen Richtlinien Pflegefamilie mit Heimbewilligung vorgegebenen räumlichen Voraussetzungen seien nicht zu beanstanden, entsprächen sie doch den heutigen gesteigerten Anfor-

derungen an das Kindswohl, weshalb es in sachlicher Hinsicht gerechtfertigt erscheine, sich hinsichtlich der bewilligten Betreuungsplätze unter anderem an den räumlichen Gegebenheiten zu orientieren. Die Vorinstanz führt in ihrem Beschluss weiter aus, dass die Beschwerdeführerin selbst gegenüber dem AKJB – im Rahmen des rechtlichen Gehörs Ende August 2023 – eingestanden habe, ihre Infrastruktur für ihre sechs betreuten Kinder und Jugendlichen entspreche nicht mehr den räumlichen Durchschnittswerten des Kantons Basel-Landschaft und sei eher suboptimal. Die Vorinstanz kommt zum Schluss, dass nicht nur unter Berücksichtigung der weit vor Verfügungserlass angezeigten Reduzierung der Betreuungszahl zufolge Verschärfung der (räumlichen) Voraussetzungen im Sinne des Schutzes der Privatsphäre und der Gewährleistung des Kindswohls, sondern auch mit Blick auf die Tatsache, dass eine adäquate Übergangsfrist zur Umsetzung der entsprechenden Einschränkungen gewährt worden sei, sowie auf die Möglichkeit, dass unmittelbar nach Erweiterung der Räumlichkeiten eine an die neuen Umstände angepasste Bewilligung beantragt werden könne, sich die entsprechende Auflage ohne weiteres als verhältnismässig erweise.

In ihrer Vernehmlassung vom 28. Juni 2024 an das Kantonsgericht erörtert die Vorinstanz, Zielgruppe der stationären Kinder- und Jugendhilfe seien besonders vulnerable Kinder und Jugendliche, deren Schutz, Entwicklung und Erziehung in ihren Familien nicht gewährleistet sei. Die Leistungen der stationären Kinder- und Jugendhilfe würden fast vollständig von der öffentlichen Hand finanziert. Die Leistung, die das Heim für das Kind erbringe, erfolge in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Die Einhaltung von fachlichen Mindeststandards werde massgeblich über die behördliche Bewilligung und Aufsicht erreicht. Weiter erklärt die Vorinstanz, es sei keine Reduktion auf vier Plätze erfolgt, welche im Verfahren von der Beschwerdeführerin als wirtschaftlich nicht zumutbar bezeichnet worden sei. Die Leistung der Beschwerdeführerin werde mit einem Heimtarif in der Höhe von Fr. 5'953.-- pro Kind und Monat entschädigt. Die wirtschaftliche Sicherung des Angebots habe das AKJB zu Recht bei einer Platzzahl von fünf Plätzen als ausreichend beurteilt. Für das Gewähren einer Platzzahl von fünf Plätzen sei im Verfahren mit einer räumlichen Verschiebung im bestehenden Gebäude (Umnutzung des Arbeitszimmers in ein Schlafzimmer für die Klientel) – auch vor der Realisierung eines Erweiterungsbaus – eine geeignete Variante gefunden worden.

7.3. Die Vorinstanzen haben eingehend dargelegt, wie wichtig die räumlichen Gegebenheiten und vor allem die Privatsphäre gerade für fremduntergebrachte Kinder und Jugendliche sind. Das Interesse der untergebrachten und unterzubringenden Kinder und Jugendlichen und damit auch das öffentliche Interesse des Kindswohls an den angeordneten räumlichen Vorgaben ist zweifelsohne gegeben. Diese Vorgaben sind geeignet und erforderlich, um das Interesse der aufzunehmenden Kinder an Privatsphäre und an genügendem Raum zu erreichen. Durch die Reduktion der zulässigen Pflegeplätze um einen Platz und die damit verbundene notwendige Umnutzung des Arbeitszimmers erfährt die Beschwerdeführerin klarerwiese eine – von ihr nicht substantiiert aufgezeigte – finanzielle Einbusse. Diese nicht übermässige Einschränkung ihrer Wirtschaftsfreiheit ist jedoch im Vergleich zum hoch zu wertenden Kindswohl als weniger gewichtig einzustufen. Des Weiteren wurde der Beschwerdeführerin sowohl durch die befristeten Bewilligungen als auch durch die allfällige Weiterführung der sechs Plätze ab

1. Oktober 2023 bis zum nächsten regulären Austritt eines Pflegekindes eine Übergangsregelung zugestanden. Die angefochtenen Anordnungen sind demzufolge auch verhältnismässig.

8.1. Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die angefochtene Massnahme verletze das verfassungsmässige Willkürverbot und das Gebot des behördlichen Handelns nach Treu und Glauben sowie den damit verbundenen Vertrauensschutz. Dieser könne einer Änderung der Rechtslage entgegenstehen, wenn ihre rasche oder gar sofortige Inkraftsetzung unzumutbare Härten hervorrufe oder die Betroffenen in schwerwiegender Weise in ihren Dispositionen tangiere, welche sie im Vertrauen auf die bisherige Rechtslage getroffen hätten und vor dem Inkrafttreten der neuen Rechtslage nicht mehr verändern könnten. In derartigen Konstellationen könne sich ein eigentlicher Anspruch auf eine angemessene Übergangsfrist ergeben.

8.2. Der Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV) gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr. Dieser Grundsatz wirkt sich im Verwaltungsrecht vor allem in zweifacher Hinsicht aus: 1. In der Form des sog. Vertrauensschutzes verleiht er den Privaten einen Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens in das bestimmte Erwartungen begründende Verhalten der Behörden, sofern sich dieses auf eine konkrete, den betreffenden Privaten berührende Angelegenheit bezieht. 2. Als Verbot widersprüchlichen Verhaltens und als Verbot des Rechtsmissbrauchs verbietet der Grundsatz von Treu und Glauben sowohl den staatlichen Behörden wie auch den Privaten, sich in ihren öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen widersprüchlich oder rechtsmissbräuchlich zu verhalten (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 620 f.; BGE 130 I 26 E. 8.1).

Der Vertrauensschutz entfällt in der Regel bei Änderungen von Erlassen, da gemäss dem demokratischen Prinzip die Rechtsordnung grundsätzlich jederzeit geändert werden kann. Der Vertrauensgrundsatz vermag einer Rechtsänderung nur entgegenzustehen, wenn diese gegen das Rückwirkungsverbot verstösst oder in wohlerworbene Rechte eingreift. Nach der Rechtsprechung kann es aus Gründen der Rechtsgleichheit, der Verhältnismässigkeit und des Willkürverbots sowie des Vertrauensschutzes verfassungsrechtlich zudem geboten sein, gegebenenfalls eine angemessene Übergangsregelung zu schaffen. Damit soll verhindert werden, dass gutgläubig getätigte Investitionen nutzlos werden (BGE 130 I 26 E. 8.1).

8.3.1. Die Beschwerdeführerin erhielt am 20. Dezember 2020 eine Heimbewilligung mit Befristung bis zum 31. Dezember 2022. Im Oktober 2021 wurde die Beschwerdeführerin über die geplanten Änderungen und im Oktober 2022 über das individuelle Verfahren zur Überprüfung ihrer Heimbewilligung informiert. Das AKJB erteilte am 23. Dezember 2022 eine vorläufige, maximal bis zum 30. Juni 2023 befristete Heimbewilligung und am 27. Juni 2023 eine weitere vorläufige, maximal bis zum 30. September 2023 befristete Heimbewilligung. Obwohl noch nicht alle Voraussetzungen für die Bewilligung als Pflegefamilie mit Heimbewilligung erfüllt waren, erteilte das AKJB der Beschwerdeführerin mit der vorliegend angefochtenen Verfügung vom 28. September 2023 die Betriebsbewilligung zum Führen eines Heims mit fünf Plätzen unter Auflage der Umnutzung des Arbeitszimmers in ein Schlafzimmer für die Klientel, befristet für den Zeitraum vom 1. Oktober 2023 bis zum 30. September 2025; wobei für den Fall, dass per 1. Oktober 2023 alle sechs bisher bewilligten Plätze belegt sein sollten, der Beschwerdeführerin

zugestanden wurde, die Reduktion spätestens nach dem nächsten regulären Austritt eines Pflegekindes umzusetzen.

8.3.2. Die Beschwerdeführerin war schon vor der Anwendbarkeit der neuen Richtlinien im Besitz einer befristeten Bewilligung bis zum 31. Dezember 2022. Bei einer befristeten Bewilligung ist die Abänderung nach Ablauf der Bewilligungsdauer implizit vorbehalten. Im Oktober 2021 wurde die Beschwerdeführerin über die geplanten Änderungen informiert. Ab 15. Dezember 2022 waren der Beschwerdeführerin die erforderlichen Anpassungen im Grundsatz ausreichend bekannt, woraufhin sie zwei weitere Mal eine befristete Bewilligung mit wie bis anhin sechs Plätzen erhielt, obwohl im Zeitpunkt der jeweiligen Erteilung der Bewilligung die neuen Richtlinien Pflegefamilie mit Heimbewilligung bereits angewendet wurden. Damit wurde entgegen den Richtlinien und trotz Kenntnis der Beschwerdeführerin der erforderlichen Anpassungen für die Zeitspanne von gesamthaft neun Monaten eine Bewilligung im Sinne einer Übergangsregelung erteilt. Anschliessend wurde die dritte und vorliegend angefochtene befristete Bewilligung erteilt. Auch diese sieht eine Übergangsregelung insoweit vor, als trotz Bewilligung für fünf Plätze ab 1. Oktober 2023 weiterhin sechs belegt bleiben können, sofern per 1. Oktober 2023 alle sechs Plätze belegt sein sollten. Der Beschwerdeführerin wurde für diesen Fall zugestanden, die Reduktion spätestens nach dem nächsten regulären Austritt eines Pflegekindes umzusetzen.

8.3.3. Aufgrund der Tatsache, dass bereits die Bewilligung vor der Information über die Änderungen befristet war und anschliessend im Sinne von Übergangslösungen weiterhin befristete Bewilligungen erteilt wurden, obwohl die Richtlinien Pflegefamilie mit Heimbewilligung bereits anwendbar waren und die Beschwerdeführerin die Voraussetzungen nicht erfüllte, liegt keine Zusicherung oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten vor, welches einen Vertrauensschutz dahingehend hätte begründeten können, dass die Bewilligung im gleichen Umfang wie bisher und damit vor Anwendung der neuen Richtlinien Pflegefamilie mit Heimbewilligung erteilt würde. Eine Verletzung des Willkürverbots oder des Gebots des behördlichen Handelns nach Treu und Glauben liegt somit nicht vor.

9. Die obigen Ausführungen erhellen, dass der angefochtene RRB nicht zu beanstanden und die Beschwerde somit abzuweisen ist.

10. Es bleibt über die Kosten des vorliegenden Verfahrens zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt. Die Verfahrenskosten in der Höhe von insgesamt Fr. 1'500.-- sind demzufolge der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen. Die Parteikosten sind nach § 21 Abs. 1 VPO ausgangsgemäss wettzuschlagen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

://: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'500.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Vizepräsident Gerichtsschreiberin