



# VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

---

## VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Aldo Elsener, Vorsitz  
lic. iur. Jacqueline Iten-Staub, Dr. iur. Matthias Suter  
lic. iur. Ivo Klingler und lic. iur. Adrian Willimann  
Gerichtsschreiber: lic. iur. Peter Kottmann

URTEIL vom 3. Januar 2022 *[rechtskräftig]*  
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

**A. \_\_\_\_\_ GmbH**  
Beschwerdeführerin  
vertreten durch RA B. \_\_\_\_\_

gegen

**1. Gemeinderat Risch**  
vertreten durch RA C. \_\_\_\_\_

**2. Direktionssekretariat der Direktion des Innern des Kantons Zug**  
Beschwerdegegner

betreffend

Abschreibungsverfügung / Verfahrenskosten / Parteientschädigung

V 2021 4

A. Am 8. Mai 2019 stellte die A. \_\_\_\_\_ GmbH bei der Einwohnergemeinde Risch ein Gesuch um Erteilung einer Betriebsbewilligung für die Kindertagesstätte "D. \_\_\_\_\_" für zunächst zwei altersgemischte Gruppen à jeweils 12,5 Plätzen. Im Anschluss daran fand ein umfangreicher Schriftenwechsel statt, und es wurden zahlreiche Dokumente nachgereicht. Die Kindertagesstätte wurde am 19. August 2019 eröffnet. Am 30. August 2019 und 5. September 2019 führte die Abteilung Soziales/Gesundheit der Einwohnergemeinde Risch in der Kindertagesstätte je einen unangemeldeten Kontrollbesuch durch, wobei festgestellt wurde, dass mehr als die bewilligungsfrei zulässigen 4 Kinder anwesend waren. Am 12. September 2019 verfügte der Gemeinderat Risch die sofortige Schliessung der Kindertagesstätte "D. \_\_\_\_\_" und begründete diesen Entscheid damit, die Kindertagesstätte sei eröffnet worden, obwohl keine Bewilligung vorgelegen habe. Der Vollzug des Entscheids wurde kurz darauf bis zu einem für den 16. September 2019 vereinbarten Gespräch ausgesetzt. Am 16. September 2019 reichte die A. \_\_\_\_\_ GmbH erneut ein Gesuch um Erteilung einer unbefristeten Betriebsbewilligung für die Kindertagesstätte "D. \_\_\_\_\_" ein. Der Gemeinderat Risch beschloss am 17. September 2019, dass die Schliessung unterbleiben könne, wenn innert 48 Stunden eine Betriebsbewilligung erteilt werden könne. Am 18. September 2019 reichte die A. \_\_\_\_\_ GmbH beim Regierungsrat Verwaltungsbeschwerde gegen den Schliessungsentscheid des Gemeinderats Risch vom 12. September 2019 ein und beantragte unter anderem superprovisorische Massnahmen. Mit Entscheid vom 19. September 2019 erteilte der Gemeinderat Risch die provisorische Betriebsbewilligung für eine Gruppe mit maximal 12 Plätzen und verzichtete auf die umgehende Schliessung. Am 5. November 2019 hob der Gemeinderat Risch die Verfügung vom 12. September 2019 vollumfänglich auf und erteilte der A. \_\_\_\_\_ GmbH die definitive Betriebsbewilligung für zwei altersgemischte Gruppen mit je 12 Plätzen unter Auflagen.

Mit Verfügung vom 4. Dezember 2020 schrieb das Direktionssekretariat der Direktion des Innern des Kantons Zug die Verwaltungsbeschwerde als gegenstandslos ab und auferlegte die auf Fr. 3'000.– festgesetzten Verfahrenskosten den Parteien (A. \_\_\_\_\_ GmbH und Einwohnergemeinde Risch) je zur Hälfte. Parteienschädigungen wurden keine zugesprochen. Begründet wurde dieser Entscheid damit, sowohl die Sach- als auch die Rechtslage seien in der vorliegenden Angelegenheit anspruchsvoll. Der mutmassliche Verfahrensausgang sei nicht ohne weiteres absehbar. Allerdings sprächen die konkreten Umstände dafür, dass die Schliessung der Kindertagesstätte durch die Einwohnergemeinde Risch nicht unberechtigt gewesen sei. Die A. \_\_\_\_\_ GmbH habe eine Kindertagesstätte betrieben, ohne dafür über die entsprechende Betriebsbewilligung

zu verfügen, was ihr habe klar sein müssen. Angesichts dessen erscheine die Beschwerde der A. \_\_\_\_\_ GmbH gegen die Schliessungsverfügung vom 12. September 2019 nicht erfolgversprechend. Allerdings stellten sich hier weitere Fragen, die nicht ohne eingehende Prüfung der Sach- und Rechtslage beantwortet werden könnten, wie beispielsweise die Bedeutung der schriftlichen Äusserungen von Seiten der Einwohnergemeinde Risch im Vorfeld des Schreibens vom 13. August 2019 (am 13. August 2019 teilte die Abteilung Soziales/Gesundheit der A. \_\_\_\_\_ GmbH mit, der Gemeinderat sei zum Schluss gekommen, dass das Betriebsbewilligungsgesuch nicht bewilligungsfähig sei; die Aufnahme von mehr als vier Kindern werde untersagt) oder die nicht vollständig erteilte Akteneinsicht im September 2019. Folglich könne eine Kostenverteilung anhand des mutmasslichen Verfahrensausgangs nicht vorgenommen werden. Im Hinblick auf die Verursachung der Gegenstandslosigkeit gelte Folgendes: Zwar habe der Gemeinderat Risch im Nachgang die definitive Betriebsbewilligung erteilt. Jedoch sei dies unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Beschwerdeführerin nach der verfügten Schliessung weitere Unterlagen nachgereicht habe. Zudem habe die Beschwerdeführerin im Vorfeld der Schliessungsverfügung zum Teil falsche Angaben gemacht, wie sich anlässlich der Kontrollbesuche herausgestellt habe. Allerdings sei die Führung des Vorverfahrens durch die Gemeinde Risch nicht über jeden Zweifel erhaben gewesen. Insbesondere könne ihr eine unzureichende Kommunikation vorgeworfen werden. Angesichts der gesamten Umstände rechtfertige es sich, die Verursachung des Verfahrens [recte wohl: Verursachung der Gegenstandslosigkeit des Verfahrens] beiden Parteien zu gleichen Teilen zuzuschreiben. Folglich würden die Verfahrenskosten beiden Parteien je zur Hälfte auferlegt. Zugleich habe jede Partei die ihr aus dem Verwaltungsbeschwerdeverfahren entstandenen Kosten selbst zu tragen.

B. Gegen die Abschreibungsverfügung vom 4. Dezember 2020 liess die A. \_\_\_\_\_ GmbH am 6. Januar 2021 Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen und folgende Anträge stellen:

- "1. Dispositivziffer 2 [Kostenauflegung] der Abschreibungsverfügung vom 4. Dezember 2020 sei vollumfänglich aufzuheben und die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens seien in Gutheissung der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde vollumfänglich der Gemeinde Risch aufzuerlegen, eventualiter auf die Staatskasse zu nehmen;

2. Dispositivziffer 3 [Parteientschädigung] der Abschreibungsverfügung vom 4. Dezember 2020 sei vollumfänglich aufzuheben und der Beschwerdeführerin sei in Gutheissung der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde für das vorinstanzliche Verfahren eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen;
3. Eventualiter sei die Abschreibungsverfügung vom 4. Dezember 2020 in Gutheissung der vorliegenden Beschwerde in Bezug auf die Dispositivziffern 2 und 3 aufzuheben sowie die Sache an den Regierungsrat des Kantons Zug zur weiteren Behandlung und erneuten Entscheidungsfindung im Sinne der Erwägungen zurückzuweisen;

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zzgl. MWST) zu Lasten der Gemeinde Risch, eventualiter zu Lasten der Staatskasse."

Zudem wurden die folgenden prozessualen Anträge gestellt:

- "1. Bei einer Rückweisung nach Ziff. 3 der Anträge hiervor sei Regierungsrat I. \_\_\_\_\_ anzuweisen, in den Ausstand zu treten;
2. Es seien die Akten der Vorinstanz beizuziehen;

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zzgl. MWST) zu Lasten der Gemeinde Risch, eventualiter zu Lasten der Staatskasse."

Zur Begründung wurde im Wesentlichen vorgebracht, in Ziff. 2.4 der Verfügung gelange das Direktionssekretariat der Direktion des Innern des Kantons Zug (DIS) zur Erkenntnis, es könne die Kostenverteilung anhand des mutmasslichen Verfahrensausgangs nicht vornehmen. Wenn sich der mutmassliche Ausgang eines Verfahrens im konkreten Fall nicht ohne weiteres bestimmen lasse, was das DIS vorliegend annehme, gingen die Kosten zu Lasten jener Partei, die das gegenstandslos gewordene Verfahren veranlasst habe oder bei der die Gründe eingetreten seien, die zur Gegenstandslosigkeit des Prozesses geführt hätten (s. BGer 1C\_259/2008 vom 2. April 2009 E. 4.1). Der Gemeinderat Risch habe am 12. September 2019 die Schliessung der Kindertagesstätte D. \_\_\_\_\_ verfügt. Die Beschwerdeführerin habe sich gegen diesen Beschluss mit Beschwerde zur Wehr gesetzt. Am 5. November 2019, mithin während des laufenden Beschwerdeverfahrens, habe der Gemeinderat Risch der Beschwerdeführerin eine

ordentliche Betriebsbewilligung erteilt und die verfügte Schliessung aufgehoben. Mit dieser Verfügung habe der Gemeinderat Risch also das Anfechtungsobjekt nachträglich aufgehoben. Die Verfügung des Gemeinderats Risch habe somit alleinmassgeblich die Gegenstandslosigkeit des Verfahrens herbeigeführt. Es wäre dem Gemeinderat Risch überlassen gewesen, solange mit der Aufhebung der Verfügung zuzuwarten, bis das Verfahren in materieller Hinsicht entschieden worden sei. Stattdessen habe er das Anfechtungsobjekt aufgehoben und bei der Direktion des Innern den expliziten Hauptantrag gestellt, das Verfahren infolge Gegenstandslosigkeit abzuschreiben. Die Beschwerdeführerin habe nie einen Antrag auf Abschreibung gestellt bzw. auf die Gegenstandslosigkeit hingewirkt, sondern habe stets eine materielle Beurteilung der Sach- und Rechtslage gewollt. Entsprechend sei der Gemeinderat auch als unterliegend im Sinne von § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG zu betrachten, habe die Kosten vollumfänglich zu tragen und der Beschwerdeführerin eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (§ 28 Abs. 2 VRG).

Doch selbst wenn man die Ursache der Gegenstandslosigkeit, die vom Gemeinderat Risch gesetzt worden sei, ausblenden würde, spreche die Aktenlage gegen die hälftige Kostenaufteilung und gegen einen Verzicht auf Zusprechung einer Parteientschädigung. Der Gemeinderat Risch habe die Schliessung im Wissen darum verfügt, dass sich die Beschwerdeführerin auf eine befristete Bewilligung berufen und sämtliche Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt und eingehalten habe sowie im Wissen darum, dass diese Massnahme dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz krass zuwiderlaufe, was auch bei einer bloss summarischen Prüfung offensichtlich sei. Zudem habe der Gemeinderat Risch die gesetzlichen Grundlagen vollkommen falsch und zum Nachteil der Beschwerdeführerin ausgelegt, was das DIS bei einer summarischen Prüfung hätte erkennen müssen. Weiter sei die Feststellung des DIS in Ziff. 2.4 der Erwägungen, dass die Erteilung der definitiven Betriebsbewilligung unter anderem darauf zurückzuführen sei, dass die Beschwerdeführerin nach der verfügten Schliessung weitere Unterlagen – insbesondere die Dienstpläne sowie die Zusicherungen der verantwortlichen Personen, den Betreuungsschlüssel einzuhalten, – nachgereicht habe, nachweislich falsch. Eine summarische Prüfung hätte offensichtlich zum Vorschein gebracht, dass die Entscheide vom 12. September 2019 (Schliessung der Kindertagesstätte) und vom 5. November 2019 (Erteilung einer ordentlichen Bewilligung) auf Grundlage der exakt gleichen Gesuchsunterlagen ergangen seien, so dass die Beschwerdeführerin keine weiteren Unterlagen nachgereicht habe. Obwohl die Unterlagen exakt gleich gewesen seien,

stunden die Entscheide vom 12. September 2019 und vom 5. November 2019 im diametralen Widerspruch zueinander.

C. Den von ihr verlangten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.– bezahlte die Beschwerdeführerin fristgerecht.

D. Mit Vernehmlassung vom 15. Februar 2021 liess der Gemeinderat Risch beantragen, es sei die Beschwerde vom 6. Januar 2021 vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWST zu 7,7 %) zulasten der Beschwerdeführerin. Die Schlussfolgerungen der Beschwerdeführerin würden bestritten. Der angefochtene Entscheid basiere auf einem korrekt erstellten Sachverhalt und es sei auch das Fazit der Vorinstanz nicht grundsätzlich zu beanstanden. Wenn überhaupt, so müsste der vorinstanzliche Entscheid derart abgeändert werden, dass der Beschwerdeführerin die Kosten vollumfänglich aufzuerlegen seien und dem Gemeinderat Risch eine Parteientschädigung zuzusprechen sei. Der Gemeinderat Risch habe sich jedoch aus verfahrenswirtschaftlichen Überlegungen gegen einen Weiterzug entschieden und den salomonischen Entscheid der Vorinstanz insoweit akzeptiert. Die Beschwerdeführerin habe eine Kindertagesstätte eröffnet, ohne über eine entsprechende Betriebsbewilligung zu verfügen. Sie habe damit ohne jeden Zweifel den Anlassgrund für die Verfügung vom 12. September 2019 gesetzt. Daran ändere die nachträgliche Bewilligung nichts. Der Beschwerdeführerin sei zu keiner Zeit eine Bewilligung erteilt worden, weshalb der Gemeinderat Risch zu Recht die Schliessung der Kindertagesstätte "D. \_\_\_\_\_" verfügt habe. Die Tatsache, dass der Beschwerdeführerin zu einem späteren Zeitpunkt eine Bewilligung erteilt werden können, vermöge weder zu heilen noch zu beschönigen, dass die Beschwerdeführerin eine Kindertagesstätte in Betrieb genommen habe, ohne über eine entsprechende Bewilligung zu verfügen. Weil die Beschwerdeführerin die Betriebsschliessung provoziert und verursacht habe, habe sie als Verursacherin des Verfahrens zu gelten. Hätte sich die Beschwerdeführerin korrekt verhalten, wäre keine Schliessungsverfügung erforderlich gewesen und hätte kein Beschwerdeverfahren eröffnet werden müssen.

E. Die Direktion des Innern reichte am 26. Februar 2021 ihre Vernehmlassung ein und beantragte, die Beschwerde sei, soweit darauf einzutreten sei, abzuweisen, und der angefochtene Entscheid sei zu bestätigen. Die Beschwerdeführerin habe nach dem 12. September 2019 durchaus weitere Unterlagen eingereicht. Ob diese Unterlagen letztendlich ausschlaggebend für den Entscheid vom 5. November 2019 gewesen seien

oder nicht, sei nicht relevant. Offenbar gehe es der Beschwerdeführerin – wie sie selbst zugebe (Beschwerde Rz. 32) – darum, eine materielle Beurteilung der Sach- und Rechtslage bzw. ein Urteil in der Sache zu erwirken. Im vorliegenden Fall lasse die summarische Prüfung – wie sie das DIS vorgenommen habe – eingehenden Erörterungen keinen Platz. Gemäss Rechtsprechung sollten umstrittene Tat- und Rechtsfragen im Rahmen der summarischen Prüfung eben nicht abschliessend beantwortet werden. Dementsprechend sei es verständlich, dass sich die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerdebegründung mehr in appellatorischer Kritik übe bzw. es bei einer Darstellung ihrer Sichtweise belasse, als in klarer Art und Weise aufzuzeigen, inwiefern der Entscheid des DIS nicht korrekt gewesen sein solle.

F. Am 1. April 2021 replizierte die Beschwerdeführerin. Am 26. Mai 2021 liess der Gemeinderat Risch eine Duplik einreichen, und am 31. Mai 2021 duplizierte die Direktion des Innern. Auf die Ausführungen in diesen Rechtsschriften ist – soweit erforderlich – in den Erwägungen einzugehen.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 162.1) ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Im vorliegenden Fall hat das Direktionssekretariat der Direktion des Innern (DIS) in einem Verwaltungsbeschwerdeverfahren in Vertretung des Regierungsrates gestützt auf § 3 Abs. 5 i.V.m. Abs. 4 Ziff. 10 der Delegationsverordnung (DeIVO; BGS 153.3) sowie Ziff. 1 Abs. 1 lit. b Ziff. 10 und Ziff. 1 Abs. 2 der Verfügung über die Delegation von Entscheidungsbefugnissen der Direktion des Innern an das Direktionssekretariat (BGS 153.715) wegen Gegenstandslosigkeit der Beschwerde eine Abschreibungsverfügung erlassen. Bei diesem Entscheid handelt es sich jedoch nur faktisch um einen Entscheid des DIS. De jure ist es ein Entscheid des Regierungsrates, der aufgrund der erwähnten Kompetenzdelegationen durch das DIS gefällt werden darf. Der ordentliche Rechtsweg "Regierungsrat – Verwaltungsgericht – Bundesgericht" kann nicht durch eine Kompetenzdelegation des Regierungsrates sowie der ihm unterstellten

Direktionen unterbrochen bzw. verlängert werden. Entscheide einer Direktion des Regierungsrats oder eines kantonalen Amtes, welche gestützt auf entsprechende Kompetenzdelegationen erlassen werden, können wie Entscheide des Gesamtregerungsrats direkt beim Verwaltungsgericht angefochten werden (vgl. hierzu auch VGer ZG V 2010 140 vom 29. Dezember 2010, in: GVP 2010 126 ff.). Die Beschwerdeführerin hat das Verfahren vor der Vorinstanz in Gang gesetzt, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung, sodass sie zur vorliegenden Beschwerde legitimiert ist (§ 62 VRG). Die Beschwerde ist zudem fristgerecht eingereicht worden (der Sendungsverfolgung der Post kann entnommen werden, dass der Rechtsvertretung der Beschwerdeführerin die angefochtene Verfügung am 7. Dezember 2020 zugestellt wurde) und entspricht den übrigen formellen Voraussetzungen, weshalb sie vom Verwaltungsgericht zu prüfen ist.

1.2 Die Beurteilung erfolgt auf dem Zirkulationsweg gemäss § 29 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichtes (GO VG; BGS 162.11).

1.3 Beschlüsse des Regierungsrates können vom Verwaltungsgericht nur auf Rechtsverletzungen überprüft werden (§ 63 Abs. 1 VRG). Ebenfalls angefochten werden kann auch die für den Entscheid erhebliche unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhaltes (§ 63 Abs. 2 VRG).

2. Gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG trägt im Beschwerdeverfahren vor den Verwaltungsbehörden und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei die Kosten. Hat keine Partei ganz obsiegt, sind die Kosten in dem Verhältnis zu teilen, in welchem die Parteien unterlegen sind (§ 23 Abs. 2 VRG). Von einer Partei unnötigerweise verursachte Kosten sind ihr ohne Rücksicht auf den Ausgang des Verfahrens allein aufzuerlegen (§ 23 Abs. 3 VRG). Im Rechtsmittelverfahren ist der ganz oder teilweise obsiegenden Partei zulasten der unterliegenden Partei eine Parteientschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens zuzusprechen (§ 28 Abs. 2 VRG). Das VRG enthält keine Vorschrift über die Kostenaufgabe bei Gegenstandslosigkeit des Verfahrens. Daher entscheidet die Behörde nach Ermessen über die Kosten- und Entschädigungsfolgen. Die Kosten sind in erster Linie so zu verlegen, dass den Prozessaussichten nach dem Stand der Streitsache vor der Gegenstandslosigkeit Rechnung getragen wird. Für die Beurteilung des mutmasslichen Verfahrensausgangs genügt im Falle der Gegenstandslosigkeit eine summarische Begründung aufgrund der Sachlage vor Eintritt des Erledigungsgrunds. Dabei geht es nicht darum, die

Prozessaussichten im Einzelnen zu vertiefen und dadurch weitere Umtriebe zu verursachen; vielmehr muss es bei einer knappen Beurteilung der Aktenlage sein Bewenden haben. Auf dem Weg über den Kostenentscheid soll nicht ein materielles Urteil gefällt und unter Umständen der Entscheid in einer heiklen Rechtsfrage präjudiziert werden (BGE 125 V 373 E. 2a; unveröffentlichtes Urteil BGer 2C\_237/2009 vom 28. September 2009 E. 3.1). Lässt sich der mutmassliche Ausgang eines Verfahrens im konkreten Fall nicht ohne weiteres bestimmen, gehen die Kosten zulasten jener Partei, die das gegenstandslos gewordene Verfahren veranlasst hat oder bei der die Gründe eingetreten sind, die zur Gegenstandslosigkeit des Prozesses geführt haben. Diese Regelung bezweckt, jene Partei, die in guten Treuen Begehren gestellt hat, nicht im Kostenpunkt dafür zu bestrafen, ohne dass ihr dies anzulasten wäre (BGE 118 Ia 488 E. 4a; BGer 1C\_259/2008 vom 2. April 2009 E. 4.1). Nicht zu beanstanden ist in einem solchen Fall beispielsweise eine hälftige Kostenauflegung in einem gegenstandslos gewordenen Verfahren, das mittelbar durch das Zerwürfnis der Parteien verursacht worden war (BGer 5A\_657/2010 vom 17. März 2011 E. 2.3). Kann keiner Partei vorgeworfen werden, die Gegenstandslosigkeit *allein* verursacht zu haben, so werden die Kosten regelmässig auf die Kasse der Entscheidinstanz genommen. Kann weder der mutmassliche Verfahrensausgang noch der Verursacher des Verfahrens oder der Gegenstandslosigkeit mit vernünftigem Aufwand eruiert werden, so dürfen die Kosten nach Billigkeit verlegt werden – beispielsweise indem die Verfahrenskosten auf die Kasse der Entscheidinstanz genommen werden (vgl. BGer 1C\_128/2012 vom 18. Oktober 2012 E. 2) oder indem das prozessuale Verhalten einer Partei berücksichtigt wird (BGer 5D\_126/2012 vom 26. Oktober 2012 E. 3.2; zum Ganzen Kaspar Plüss, in: Kommentar zum VRG des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, § 13 N 75).

3. Das DIS hat in seinem Entscheid festgehalten, der mutmassliche Verfahrensausgang sei nicht ohne weiteres absehbar. Folglich könne eine Kostenverteilung anhand des mutmasslichen Verfahrensausgangs nicht vorgenommen werden. Angesichts der gesamten Umstände rechtfertigt es sich, die Verursachung der Gegenstandslosigkeit des Verfahrens beiden Parteien zu gleichen Teilen zuzuschreiben. Zu prüfen ist deshalb vom Verwaltungsgericht, ob das DIS mit diesen Feststellungen Recht verletzt hat oder nicht. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Behörde nicht nur dann, wenn die Kosten nach dem mutmasslichen Verfahrensausgang, sondern auch, wenn sie nach der Verursachung der Gegenstandslosigkeit des Verfahrens verteilt werden, lediglich mit summarischer Begründung entscheidet. Das Verwaltungsgericht verfügt zudem über eingeschränkte Kognition (siehe E. 1.3).

3.1 Es dürfte unbestritten sein, dass sowohl die Sach- als auch die Rechtslage in der vorliegenden Angelegenheit anspruchsvoll sind. Das DIS hat in seiner Abschreibungsverfügung ausführlich, nachvollziehbar und wertneutral den Zeitablauf und die Geschehnisse ab Einreichung des Gesuchs am 8. Mai 2019, über den Entscheid betreffend die Schliessung des Betriebs am 12. September 2019 bis zur Erteilung der definitiven Betriebsbewilligung am 5. November 2019 sowie die darauffolgenden weiteren Schriftenwechsel dargelegt (Ziff. 2.2). Darauf kann verwiesen werden. Insbesondere fällt die grosse Anzahl von Schreiben, E-Mails und Verfügungen, die bis zur am 12. September 2019 verfügten Schliessung der Kindertagesstätte hin und her gingen, auf. Zusätzlich wurden in dieser Zeit zahlreiche Gespräche und Telefonate geführt. Einen grossen Teil dieser Vorgänge interpretieren die in das Gesuchsverfahren involvierten Parteien zudem unterschiedlich. Die Beschwerdeführerin bestreitet die von der Vorinstanz in Ziff. 2.2 ihres Entscheids vorgenommene Darlegung nicht grundsätzlich. Sie rügt jedoch die Schlussfolgerungen, welche das DIS daraus in Ziff. 2.4 seiner Verfügung zieht. Zudem macht die Beschwerdeführerin insbesondere geltend, das DIS habe das Schreiben vom 13. August 2019 (am 13. August 2019 teilte die Abteilung Soziales/Gesundheit der A. \_\_\_\_\_ GmbH mit, der Gemeinderat sei zum Schluss gekommen, dass das Betriebsbewilligungsgesuch nicht bewilligungsfähig sei; die Aufnahme von mehr als vier Kindern werde untersagt) vollkommen isoliert betrachtet habe, obwohl ihm unzählige weitere Urkundenbeweise zur Verfügung gestanden hätten, welche belegen würden, dass die Aussage der Vorinstanz, wonach mit dem Schreiben vom 13. August 2019 "eindeutig darauf hingewiesen worden [sei], dass die Betreuung von über 4 Kindern untersagt sei", nicht zutrefte. Darauf wird zurückzukommen sein.

3.2 Sinngemäss macht die Beschwerdeführerin geltend, auch bei einer summarischen Prüfung hätte das DIS erkennen müssen, dass die Verwaltungsbeschwerde vom 18. September 2019 offensichtlich hätte gutgeheissen werden müssen, da sich die Beschwerdeführerin auf eine befristete Bewilligung berufen habe, sämtliche Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt und eingehalten habe und der Gemeinderat Risch die Schliessung im Wissen darum vorgenommen habe, dass diese Massnahme dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz krass zuwiderlaufe. Zudem habe der Gemeinderat Risch die gesetzlichen Grundlagen vollkommen falsch und zum Nachteil der Beschwerdeführerin ausgelegt.

3.3 Dem ist zu widersprechen. Zwar wird im Schreiben der Abteilung Soziales/Gesundheit der Gemeinde Risch vom 5. August 2019 (GR-[Sammel-]Beil. 4, Reg. 11) ausgeführt, die Bewilligung werde (mit Auflagen versehen) befristet bis 18. November 2019 erteilt, was nur – aber immerhin – als Ankündigung eines allfälligen entsprechenden Entscheids der allein dafür zuständigen Behörde (Gemeinderat) verstanden werden kann. Gerade der unmittelbar darauf folgenden E-Mail der Beschwerdeführerin vom 6. August 2019 (GR-[Sammel-]Beil. 4, Reg. 12) kann entnommen werden, dass diese mit einer befristeten Bewilligung gar nicht einverstanden war, wie das die Beschwerdeführerin in ihrer Replik vom 1. April 2021 unter Anrufung auf ebendiese E-Mail vom 6. August 2019 sogar ausdrücklich bestätigt. Nur schon deshalb durfte die Beschwerdeführerin nicht davon ausgehen, dass ihr von der dafür zuständigen Behörde tatsächlich eine Bewilligung, auch keine befristete, ausgestellt wurde. Spätestens dem von Gemeinderat E. \_\_\_\_\_ unterschriebenen Schreiben vom 13. August 2019 (GR-[Sammel-]Beil. 4, Reg. 15) kann dann aber eindeutig entnommen werden, dass das Gesuch betreffend zwei Gruppen à 12,5 Plätze nicht bewilligungsfähig sei, der von der Beschwerdeführerin belegte Betreuungsschlüssel nicht ausreichend sei, dem Gesuch lediglich für eine Kindergruppe im Umfang von max. 4 Plätzen, jedoch mit Befristung bis Januar 2021, entsprochen werden könne und die Gesuchstellerin jederzeit die Möglichkeit habe, den Betreuungsschlüssel zu erhöhen und, mit den entsprechenden Nachweisen, der Gemeinde Risch den Antrag auf Erhöhung der Anzahl Plätze zu stellen. Auf Seite 2 dieses Schreibens untersagte die Gemeinde Risch der Beschwerdeführerin ausdrücklich eine Aufnahme über 4 Plätze hinaus und machte sie darauf aufmerksam, dass eine Widerhandlung gegen den Entscheid des Gemeinderats rechtliche Konsequenzen nach sich ziehe. Gerade dem E-Mail der Beschwerdeführerin vom 14. August 2019 kann zudem entnommen werden, dass offenbar sie selbst nicht davon ausging, sie verfüge über eine Bewilligung. Jedenfalls erklärte sie darin ausdrücklich, sie verzichte auf die Erstellung einer Bewilligung für 4 Plätze (GR-[Sammel-]Beil. 4, Reg. 15). Wenn die Vorinstanz aus dieser Vorgeschichte den Schluss zog, dass die vom Gemeinderat vorgenommene Schliessung der Kindertagesstätte per 12. September 2019 wohl nicht unberechtigt gewesen sei, weil es der Beschwerdeführerin habe klar sein müssen, dass sie eine Kindertagesstätte betrieben habe, ohne dafür über die entsprechende Betriebsbewilligung zu verfügen, weshalb die Beschwerde der Beschwerdeführerin nicht erfolgversprechend erscheine, ist dies nicht zu bemängeln. Auch ist nicht ersichtlich, dass die vom Gemeinderat verfügte Schliessung krass unverhältnismässig gewesen wäre, wie das die Beschwerdeführerin behauptet. An der nicht zu bemängelnden Schlussfolgerung des DIS ändern auch die Vorbringen der Beschwerdeführerin, wonach die Vorinstanz das

Schreiben vom 13. August 2019 vollkommen isoliert beachtet habe, obwohl ihr unzählige weitere Urkundenbeweise zur Verfügung gestanden hätten, aus denen hervorgehe, dass es eine Bewilligung gegeben habe und somit auch die Rechtfertigung für die Schliessung gefehlt habe, nichts. Die Beschwerdeführerin beruft sich dabei auf Telefonate und E-Mails im Anschluss an das Schreiben vom 13. August 2019, welche sie nach wie vor im berechtigten Vertrauen gestärkt hätten, über die am 5. August 2019 erteilte bis zum 18. November 2019 befristete Bewilligung zu verfügen. Insbesondere kann die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten daraus ableiten, dass die Behörde nicht umgehend Anstalten machte, die Kindertagesstätte zu schliessen und sie die Beschwerdeführerin nach dem 13. August 2019 nicht noch einmal ausdrücklich darauf aufmerksam machte, dass diese über keine Betriebsbewilligung verfügte. Wenn die Gemeinde stattdessen am 30. August 2019 und am 5. September 2019 bei der Einrichtung D. \_\_\_\_\_ unangekündigte Aufsichtsbesuche durchführte, darf dies nicht zuungunsten der Behörde bzw. zugunsten der Beschwerdeführerin ausgelegt werden und schuf insbesondere keinen Vertrauenstatbestand durch Duldung des Betriebs, wie das die Beschwerdeführerin geltend macht. Vielmehr ist es verständlich, dass sich die Abteilung Soziales/Gesundheit der Gemeinde die erforderliche Zeit nahm, um Abklärungen zu treffen, die Situation richtig zu erfassen, das notwendige Vorgehen gründlich zu überlegen und dieses schliesslich vom Gemeinderat absegnen zu lassen.

Somit ist keine offensichtlich unvollständige oder unrichtige Sachverhaltsfeststellung zu erkennen, wenn das DIS nach seiner summarisch vorgenommenen Prüfung der Angelegenheit davon ausging, der Beschwerdeführerin habe klar sein müssen, dass sie eine Kindertagesstätte betrieben habe, ohne dafür über die entsprechende Betriebsbewilligung zu verfügen, und die vom Gemeinderat vorgenommene Schliessung der Kindertagesstätte per 12. September 2019 wohl nicht unberechtigt gewesen sei, weshalb die Beschwerde nicht erfolgversprechend erscheine, jedenfalls der mutmassliche Beschwerdeverfahrensausgang nicht ohne weiteres absehbar sei. Mit diesen Feststellungen hat die Vorinstanz kein Recht verletzt. Vor diesem Hintergrund erübrigen sich weitere Erwägungen darüber, wie das Vorgehen der Gemeinde Risch z.B. im Zusammenhang mit ihren schriftlichen Äusserungen im Vorfeld des Schreibens vom 13. August 2019 oder mit der Gewährung der Akteneinsicht im September 2019 zu bewerten ist.

3.4 Angesichts des nicht zu eruiierenden mutmasslichen Verfahrensausgangs hat das DIS geprüft, wer die Gegenstandslosigkeit des Verfahrens verursacht hat, um die

Kostenverteilung vornehmen zu können. Dabei hat es ausgeführt, die Gemeinde Risch habe zwar im Nachgang die definitive Betriebsbewilligung erteilt. Jedoch sei dies unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Beschwerdeführerin nach der verfügten Schliessung weitere Unterlagen – insbesondere die Dienstpläne sowie die Zusicherungen der verantwortlichen Personen, den Betreuungsschlüssel einzuhalten, – nachgereicht habe. Zudem habe die Beschwerdeführerin im Vorfeld der Schliessungsverfügung zum Teil falsche Angaben gemacht, wie sich anlässlich der Kontrollbesuche herausgestellt habe. Allerdings sei die Führung des Vorverfahrens durch die Beschwerdegegnerin nicht über alle Zweifel erhaben gewesen. Insbesondere könne ihr eine unzureichende Kommunikation vorgeworfen werden.

3.5 Als Erstes bringt die Beschwerdeführerin vor, der Gemeinderat Risch habe mit seiner Verfügung vom 5. November 2019, mit welcher er während des laufenden Beschwerdeverfahrens eine ordentliche Betriebsbewilligung erteilt und die verfügte Schliessung aufgehoben habe, alleinmassgeblich die Gegenstandslosigkeit des Verfahrens herbeigeführt. Sollte die Beschwerdeführerin damit die Meinung vertreten, dass allein deshalb, weil die Gemeinde nachträglich die Betriebsbewilligung erteilt hat, diese für die Gegenstandslosigkeit des Verfahrens verantwortlich ist, ist ihr entgegenzuhalten, dass nicht die formelle Veranlassung der Gegenstandslosigkeit, d.h. die Bewilligungserteilung nach dem zweiten Gesuch, massgebend für die Verursachung der Gegenstandslosigkeit war. Vielmehr ist zu prüfen, wer zu vertreten hat, dass die Bewilligung erst – aber immerhin – im zweiten Anlauf erteilt werden konnte. Die Beschwerdeführerin macht diesbezüglich insbesondere geltend, eine summarische Prüfung hätte offensichtlich zum Vorschein gebracht, dass die Entscheide vom 12. September 2019 (Schliessung der Kindertagesstätte) und vom 5. November 2019 (Erteilung einer ordentlichen Bewilligung) auf Grundlage der exakt gleichen Gesuchsunterlagen ergangen seien, so dass die Beschwerdeführerin keine weiteren Unterlagen nachgereicht habe. Obwohl die Unterlagen exakt gleich gewesen seien, stünden die Entscheide vom 12. September 2019 und vom 5. November 2019 im diametralen Widerspruch zueinander.

3.6 Dass die Beschwerdeführerin im Rahmen des zweiten Bewilligungsgesuchs keine weiteren Unterlagen eingereicht hätte, trifft nicht zu. In Rz. 54 ihrer Beschwerde räumt die Beschwerdeführerin gleich selbst ein, dass die von der Gemeinde verlangten schriftlichen Bestätigungen, wonach der Betreuungsschlüssel eingehalten werde, erst nach dem 12. September 2019 eingereicht wurden. Des Weiteren wies die Beschwerdeführerin das

DIS in ihrer Noveneingabe vom 19. September 2019 zur Verwaltungsbeschwerde sogar ausdrücklich darauf hin, dass neue Dokumente zu beachten seien, namentlich Präsenzlisten der Kinder vom 18. September 2019, Tagesdienstpläne vom 19. September 2019 bis und mit 12. Oktober 2019 und der Arbeitsvertrag von F. \_\_\_\_\_ vom 17. September 2019 (DIS-act. 01a und 01b). Überdies wurde die schriftliche Bestätigung des Arbeitsorts aller Angestellten der Beschwerdeführerin vom 13. September 2019 erst am 16. September 2019 eingereicht (Verwaltungsbeschwerde Rz. 41, DIS-act. 00a). Die Betriebsbewilligung vom 5. November 2019 erfolgte somit entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin auf der Basis von anderen Unterlagen, als der Gemeinde zum Zeitpunkt ihres Schliessungsentscheids vom 12. September 2019 vorlagen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass es an der Bewilligungsbehörde liegt zu entscheiden, welche Unterlagen sie für eine Bewilligungserteilung als erforderlich erachtet. Tatsache ist, dass insbesondere die schriftlichen Bestätigungen, dass der Betreuungsschlüssel eingehalten werde, bereits im ersten Gesuchsverfahren verlangt worden waren, jedoch von der Beschwerdeführerin nicht beigebracht wurden. Eine summarische Prüfung der Sache ergibt zudem, dass nicht gesagt werden kann, dass die von der Gemeinde verlangten Gesuchsbeilagen den gesetzlichen Rahmen bei Weitem sprengen, wie das die Beschwerdeführerin behauptet.

Es ergibt sich somit, dass die von der Vorinstanz implizit gemachte Feststellung, dass die Beschwerdeführerin zumindest zur Hälfte die Gegenstandslosigkeit des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens verursacht hat und deshalb die Verfahrenskosten beiden Parteien je zur Hälfte aufzuerlegen sind und jede Partei die ihr aus dem Verfahren entstandenen Kosten selbst zu tragen hat, nicht zu beanstanden ist bzw. dem DIS keine Rechtsverletzung vorzuwerfen ist.

4. Die Beschwerdeführerin beantragt die Befragung des Landschreibers des Kantons Zug, welcher bei der Gemeinde Risch im Anschluss an die Einreichung der Beschwerde vom 18. September 2019 erfolgreich darauf gedrängt habe, die aufschiebende Wirkung der Beschwerde wiederherzustellen, was aufzeige, dass die Beschwerdeführerin bereits in diesem Punkt vollständig obsiegt habe. Weiter fordert die Beschwerdeführerin, die beiden Vorstandsmitglieder der Beschwerdeführerin, G. \_\_\_\_\_ und H. \_\_\_\_\_, seien ebenfalls als Zeuginnen zu befragen. Sie könnten bestätigen, dass es im Rahmen einer Neueröffnung üblich sei, dass die Einrichtung das Personal nicht Monate im Voraus, sondern zeitnah mit Rücksicht auf die Anfangsbelegung bzw. rollend plane. Dienstpläne könnten sodann erst recht nicht vorab, sondern erst nach Eröffnung eingereicht werden,

wenn auch feststehe, wann welche Kinder kämen. Die beiden Vorstandsmitglieder könnten zudem bezeugen, dass sie bis zur verfügten Schliessung zu Recht der Ansicht hätten sein dürfen, dass die Gemeinde Risch es gleich handhabe wie andere Bewilligungsbehörden, bei denen gelegentlich aus Zeitgründen eine schriftliche Bewilligung erst 4 Wochen nach der Eröffnung ausgestellt werde, weil die Aufsichtsbehörde einstweilen zwecks Eröffnung eine mündliche Bewilligung erteile. Insbesondere könnten sie belegen, dass die Beschwerdeführerin im berechtigten Vertrauen gehandelt habe, über die am 5. August 2019 erteilte bis zum 18. November 2019 befristete Bewilligung zu verfügen.

Das Gericht sieht keine Notwendigkeit, die beantragten Zeugenbefragungen durchzuführen. So ist z.B. unklar, was der Landschreiber bezeugen sollte, ist doch die Tatsache, dass der Gemeinderat Risch mit Schreiben vom 19. September 2019 die aufschiebende Wirkung der Beschwerde wiederhergestellt hatte, unbestritten. Der Landschreiber war im Übrigen zu seiner Intervention grundsätzlich gar nicht befugt. Angesichts der vom Gericht bereits in Erwägung 3.3 vorgenommenen Überlegungen führt auch der Umstand, dass die aufschiebende Wirkung wiederhergestellt wurde, zu keinem anderen Ergebnis, als dass der mutmassliche Beschwerdeverfahrensausgang nicht ohne weiteres absehbar bleibt. Von der Befragung der von der Beschwerdeführerin angerufenen beiden Vorstandsmitgliedern ist deshalb abzusehen, weil einer solchen im Lichte der freien richterlichen Beweiswürdigung nur beschränkt Gewicht zugemessen werden könnte, ist doch aufgrund ihrer Arbeitsverhältnisse mit der Beschwerdeführerin von Befangenheit auszugehen sowie zu vermuten, dass sie deshalb ohne weiteres eine für die Beschwerdeführerin günstige Aussage machen dürften. Zudem kann die Art, wie allenfalls andere Behörden ihre Bewilligungsverfahren durchführen, keinen Einfluss auf die Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit haben. Der Beweisantrag auf Einvernahme des Landschreibers sowie der beiden Vorstandsmitglieder der Beschwerdeführerin ist daher in zulässiger antizipierter Beweiswürdigung abzuweisen.

5. Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

6.

6.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG die Kosten des Verfahrens zu tragen. Diese werden auf Fr. 3'000.– festgelegt und mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

6.2 Als unterliegende Partei hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung. Den Beschwerdegegnern ist keine Parteientschädigung zuzusprechen, weil sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen (§ 28 Abs. 2a VRG).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

---

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 3'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.
3. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
5. Mitteilung an die Rechtsvertretung der Beschwerdeführerin (im Doppel), an den Rechtsvertreter des Gemeinderats Risch (im Doppel), an das Direktionssekretariat der Direktion des Innern des Kantons Zug und zum Vollzug von Ziffer 2 im Dispositiv an die Finanzverwaltung des Kantons Zug.

Zug, 3. Januar 2022

Im Namen der  
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER  
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am