



Fall-Nr.: B 2009/33
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 15.10.2009
Entscheiddatum: 15.10.2009

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 15. Oktober 2009

Heimaufsicht, Art. 32 und 34 SHG (sGS 381.1), Art. 5 Abs. 1 der Verordnung über private Betagten- und Pflegeheime (sGS 381.18). Rechtmässigkeit des Widerrufs einer Bewilligung zum Führen eines privaten Alters- und Pflegeheims wegen Fehlens einer brandschutztechnischen Bewilligung für das Gebäude (Verwaltungsgericht, B 2009/33).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

K.L.,

Beschwerdeführer,

gegen

Departement des Innern des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



betreffend

Entzug der Bewilligung zur Führung des S. Alters- und Pflegeheims A. in E.

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ K.L., Zürich, führt das Alters- und Pflegeheim A. in E. (in der Folge: Heim A.).

Am 7. März 2006 erteilte das Departement des Innern K.L. die Bewilligung zur Führung des Heims A.. Die Betriebsbewilligung gilt für die dauernde Betreuung von maximal 16 betagten Frauen und Männern (Ziff. 1). Sie beruht auf den am 9. November 2004, 21. Februar 2005 und 14. März 2005 eingereichten Gesuchsunterlagen und auf dem Betriebskonzept vom Januar 2005 (Ziff. 2). Die Bewilligung ist mit folgenden Auflagen verbunden (Ziff. 3):

- "a) Eine vom Amt für Soziales bestimmte externe Stelle übernimmt gemäss den Richtlinien über die interne Aufsicht vom 1. April 2004 die Aufgaben der internen Aufsicht. Die Leitung und die Mitarbeitenden des S. K.L. Alters- und Pflegeheims A. in E. kooperieren mit der externen Aufsichtsstelle.
- b) K.L. trägt die Kosten für die externe Aufsichtsstelle zur Hälfte.
- c) K.L. reicht dem Amt für Soziales bis 31. August 2006 eine aktuelle brandschutztechnische Betriebsbewilligung für die Liegenschaft Alters- und Pflegeheim A., in E. ein.
- d) K.L. ergänzt einzelne Bereiche des Betriebskonzepts gemäss den Erwägungen Ziff. 2 Bst. b und reicht das aktualisierte Betriebskonzept dem Amt für Soziales bis 29. Dezember 2006 ein.
- e) K.L. überprüft die Einrichtung eines Arbeits- und Aufenthaltsraums für das Personal sowie für die Aufbewahrung der Bewohnerdokumentationen und der Medikamente.



K.L. informiert das Amt für Soziales bis 30. September 2006 über die vorgesehene Raum-nutzung."

Erfüllt K.L. diese Auflagen nicht innert Frist, prüft das Amt für Soziales den Widerruf der Betriebsbewilligung (Ziff. 4).

Dieser Entscheid ist in Rechtskraft erwachsen.

Am 27. September 2006 forderte das Amt für Soziales K.L. auf, die brandschutztechnische Betriebsbewilligung bis spätestens 31. Oktober 2006 nachzureichen. Am 18. Oktober 2006 ermahnte ihn das Amt, bis 31. Oktober 2006 Unterlagen über die Raumnutzung (Arbeits- und Aufenthaltsraum für das Personal, Aufbewahrung der Bewohnerdokumentationen und der Medikamente) zur Verfügung zu stellen. Am 31. Oktober 2006 teilte K.L. mit, die brandschutztechnische Betriebsbewilligung sei in Abklärung und die Abnahmekontrolle des Amtes für Feuerschutz (AFS)finde am 19. Dezember 2006 statt. Was die Bereitstellung eines Arbeits- und Aufenthaltsraums für das Personal anbetreffe, sei alles noch offen. Am 6. November 2006 gewährte das Amt für Soziales K.L. eine weitere Fristerstreckung bis 31. Dezember 2006 zwecks Einreichung der brandschutztechnischen Bewilligung und des Raumnutzungsplans. Gleichzeitig wurde ihm angedroht, wenn diese Frist ungenutzt ablaufe, werde der Widerruf der Betriebsbewilligung in Erwägung gezogen.

K.L. nahm am 8. Februar 2007 Stellung und reichte ein Betriebskonzept, einen Überblick über die Heimtaxen und eine Liste der Heimbewohner ein. Was die brandschutztechnische Betriebsbewilligung anbetrifft, hielt er u.a. fest, die Gloria Brandschutz AG habe eine Brand- und Rauchmeldeanlage aufgebaut, montiert und installiert.

Am 2. Mai 2007 ordnete das Departement des Innern folgendes an:

"1. K.L. wird die Bewilligung zur Führung des S. K.L. Alters- und Pflegeheims A. in E. per 31. August 2007 entzogen. Die Verfügung vom 7. März 2006 bleibt bis 31. August 2007 gültig.

2. Die Zeit bis zum Entzug der Betriebsbewilligung dient der geordneten Schliessung der Einrichtung bzw. der Überführung auf eine nichtbewilligungspflichtige Grösse.



St.Galler Gerichte

3. Folgende Auflagen gelten ab Rechtskraft dieser Verfügung:

a) Bis spätestens 8. Juni 2007 informiert K.L. schriftlich die betreuten Personen und/oder deren gesetzliche Vertreterinnen und Vertreter, das Personal der Einrichtung sowie die zuweisenden Stellen, dass das Departement des Innern den Entzug der Betriebsbewilligung zur Führung des S. K.L. Alters- und Pflegeheims A. bis spätestens 31. August 2007 verfügt hat. Gleichzeitig stellt er dem Amt für Soziales eine Kopie dieser Schreiben zu.

b) Es dürfen keine neuen Personen mehr aufgenommen werden.

4. Hält sich K.L. nicht an die Auflagen unter Ziff. 3., prüft das Departement des Innern eine vorzeitige Schliessung der Einrichtung.

5. Die Gebühr für diese Verfügung beträgt Fr. 100.--."

B./ Am 8. Juni 2007 erhob K.L. beim Verwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verfügung des Departements des Innern vom 2. Mai 2007. Innert erstreckter Frist stellte er sinngemäss den Antrag, die Verfügung sei aufzuheben. Zur Begründung machte er geltend, die Anordnung der Schliessung des Heims A. sei unverhältnismässig. Er führe den Betrieb seit 1995 als Privatperson und es sei ihm ein Anliegen, dass sich die Heimbewohner jederzeit sicher, geborgen, betreut und gepflegt fühlten.

Am 27. November 2007 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde gut und hob die Verfügung des Departements des Innern vom 2. Mai 2007 auf. Die Angelegenheit wurde im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen (B 2007/97).

C./ Am 27. März 2008 lehnte es das AFS ab, für das Heim A. eine brandschutztechnische Betriebsbewilligung zu erteilen, und am 17. Februar 2009 ordnete das Departement des Innern folgendes an:

"1. K.L. wird die Bewilligung zur Führung des S. K.L. Alters- und Pflegeheims A. in E. per 30. Juni 2009 entzogen.



St.Galler Gerichte

2. Die Verfügung des Amtes für Feuerschutz vom 27. März 2008 betreffend Nichterteilung der brandschutztechnischen Betriebsbewilligung bildet einen integrierenden Bestandteil dieser Verfügung.
3. K.L. reicht bis 31. März 2009 dem Amt für Soziales eine aktuelle Liste der Bewohnenden des Alters- und Pflegeheims A. ein sowie die Adressen deren gesetzlichen Vertreterinnen oder Vertreter.
4. Es dürfen keine neuen Bewohnerinnen oder Bewohner aufgenommen werden.
5. K.L. wird verpflichtet, bis 31. März 2009 das Personal sowie die Bewohnenden und deren gesetzlichen Vertreterinnen oder Vertreter über die bevorstehende Schliessung zu informieren.
6. Die Gebühr für diese Verfügung beträgt Fr. 100.--."

Die Verfügungen wurden gleichzeitig eröffnet.

D./ In der Folge erhob K.L. gegen die Verfügung des AFS vom 27. März 2008 Rekurs beim Finanzdepartement und gegen die Verfügung des Departements des Innern vom 17. Februar 2009 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Innert erstreckter Frist beantragte er dem Verwaltungsgericht am 30. April 2009, die angefochtene Verfügung des Departements des Innern sei "per sofort zu stornieren resp. zu sistieren" und die Angelegenheit sei an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Das Departement des Innern nahm am 14. Mai 2009 Stellung und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen.

Am 8. Juni 2009 machte K.L. von der Möglichkeit Gebrauch, sich zu neuen tatsächlichen und rechtlichen Argumenten der Vorinstanz zu äussern.

Am 2. Juli 2009 sistierte der Präsident des Verwaltungsgerichts das Beschwerdeverfahren, bis über die Verfügung des AFS vom 27. März 2008 betreffend brandschutztechnische Betriebsbewilligung für das Heim A., E., rechtskräftig entschieden worden sei bzw. bis das Verwaltungsgericht im Rahmen eines



Beschwerdeverfahrens darüber ebenfalls zu entscheiden habe (Ziff. 1). Das Finanzdepartement wurde angewiesen, das Verwaltungsgericht darüber zu informieren, wenn über den Rekurs betreffend brandschutztechnische Bewilligung vom 27. März 2008 entschieden oder der Rekurs zurückgezogen wurde (Ziff. 2). Das Amt für Soziales wurde angewiesen, die Schliessung des Heims mit sofortiger Wirkung anzuordnen, wenn die Sicherheit der betreuten Personen oder des Personals aus feuerpolizeilicher Sicht nicht mehr verantwortet werden kann.

Am 31. August 2009 teilte das Finanzdepartement dem Verwaltungsgericht mit, K.L. habe den Rekurs gegen den Entscheid des AFS vom 27. März 2008 zurückgezogen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP), und K.L. ist zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Sodann entsprechen die Beschwerdeeingabe vom 10. März 2009 und ihre Ergänzung vom 30. April 2009 zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Mit Schreiben vom 31. August 2009 teilte das Finanzdepartement mit, K.L. habe den Rekurs gegen die Verfügung des AFS vom 27. März 2008, mit welcher das Gesuch um Erteilung einer brandschutztechnischen Betriebsbewilligung abgewiesen worden ist - vgl. Ziff. 2 des Entscheids der Vorinstanz vom 17. Februar 2009 - zurückgezogen. Die am 2. Juli 2009 angeordnete Sistierung des Beschwerdeverfahrens ist demnach aufzuheben.

3. Nach Art. 32 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1, abgekürzt SHG) bedarf einer Betriebsbewilligung des zuständigen Departements (Departement des Innern, Art. 22g^{quater} des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei, sGS 141.3), wer ein privates Betagten- oder Pflegeheim mit mehr als fünf Personen betreibt, soweit keine Leistungsvereinbarung nach Art. 28 Abs. 2 lit. c dieses Gesetzes vorliegt. Art. 34 SHG sieht vor, dass die Regierung durch Verordnung nähere Vorschriften über



Voraussetzungen und Verfahren zur Erteilung und zum Entzug der Betriebsbewilligung (lit. a) sowie über die Heimaufsicht (lit. b) erlässt.

Nach Art. 28 Abs. 1 VRP können Verfügungen durch die erlassende Behörde oder durch die Aufsichtsbehörde geändert oder aufgehoben werden, wenn der Widerruf den Betroffenen nicht belastet oder wenn er aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten ist.

Nach Art. 5 Abs. 1 der Verordnung über private Betagten- und Pflegeheime (sGS 381.18, abgekürzt VBP) entzieht das Departement für Inneres und Militär die Betriebsbewilligung, wenn die Voraussetzungen für die Betriebsbewilligung nicht erfüllt sind (lit. a); Auflagen nicht eingehalten werden (lit. b) oder angeordnete Massnahmen erfolglos geblieben sind (lit. c). Art. 5 Abs. 2 VBP sieht vor, dass der Entzug vorher angedroht werden muss. Die vorherige Androhung entfällt nach Art. 5 Abs. 3 VBP, wenn das Wohl der betreuten Personen erheblich gefährdet erscheint.

3.1. Der Beschwerdeführer stellt sich auf den Standpunkt, der am 17. Februar 2009 erfolgte Entzug der Betriebsbewilligung nach SHG sei unverhältnismässig. Er beruft sich insbesondere darauf, er habe eine Brand- und Rauchmeldeanlage der Firma Gloria Brandschutz AG installiert. Eine vergleichbare Anlage befinde sich bei der international tätigen Firma Coca-Cola in Dietikon und es gehe nicht an, dass das AFS eine in der Europäischen Union und in Deutschland zugelassene und zertifizierte Brandschutzmeldeanlage als nicht tauglich qualifiziere.

Die Vorinstanz vertritt im angefochtenen Entscheid den Standpunkt, der Widerruf der Betriebsbewilligung sei gerechtfertigt, weil für das Heim A. nach wie vor eine brandschutztechnische Betriebsbewilligung fehle. Sodann habe der Beschwerdeführer die Auflage nach Ziff. 3 d der Betriebsbewilligung vom 7. März 2006 (Aktualisierung des Betriebskonzepts) nicht angemessen erfüllt.

3.2. Wie ausgeführt, erteilte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer am 7. März 2006 die Betriebsbewilligung nach SHG für das Heim A. mit diversen Auflagen für maximal 16 betagte Frauen und Männer. Dazu gehört, dass der Beschwerdeführer eine aktuelle brandschutztechnische Betriebsbewilligung und ein aktualisiertes Betriebskonzept



einreicht. Am 2. Mai 2007 ordnete die Vorinstanz den Entzug der Betriebsbewilligung vom 7. März 2006 an, nachdem sie dies dem Beschwerdeführer am 6. November 2006 und am 24. Januar 2007 angedroht hatte. Am 27. November 2007 hiess das Verwaltungsgericht eine gegen diese Anordnung erhobene Beschwerde gut und hob den Entscheid vom 2. Mai 2007 auf. Die Angelegenheit wurde im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen (B 2007/97). Zur Begründung wurde im wesentlichen ausgeführt, für den Betrieb eines privaten Betagten- und Pflegeheims für maximal 16 betagte Frauen und Männer sei nicht nur eine Betriebsbewilligung nach SHG, sondern auch eine brandschutztechnische Betriebsbewilligung nach Art. 15 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über den Feuerschutz (sGS 871.1) erforderlich, weshalb die Vorinstanz dafür zu sorgen habe, dass das AFS einen formellen Entscheid fälle. Es genüge nicht, die Betriebsbewilligung nach SHG mit der Auflage zu erteilen, es sei innert einer festgelegten Frist eine brandschutztechnische Betriebsbewilligung beizubringen (E. 2.4.2.).

Am 17. Februar 2009 entzog die Vorinstanz dem Beschwerdeführer die Betriebsbewilligung vom 7. März 2006 per 30. Juni 2009. Der Entscheid wird damit begründet, für das Heim A. liege nach wie vor keine brandschutztechnische Betriebsbewilligung vor. Das AFS habe es am 27. März 2008 abgelehnt, eine solche zu erteilen. Bereits aus diesem Grund sei in Beachtung des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 27. November 2007 der Entzug der Betriebsbewilligung anzuordnen. Sodann habe der Beschwerdeführer die Auflage bezüglich Aktualisierung des Betriebskonzepts nicht erfüllt.

Der Beschwerdeführer erfüllte die ihm am 7. März 2006 für das Heim A. auferlegte Verpflichtung betreffend Feuerschutz nicht. In der Zwischenzeit hat es das AFS auch formell abgelehnt, eine brandschutztechnische Betriebsbewilligung zu erteilen. Nachdem der Beschwerdeführer den Rekurs gegen diese Verfügung zurückgezogen hat, ist diese in Rechtskraft erwachsen. Fest steht somit, dass die Sicherheit der Heimbewohner, bis zu 16 betagte Frauen und Männer, des Personals und der Besucher des Heims A. unter dem Gesichtspunkt des Feuerschutzes nicht gewährleistet ist. Es lässt sich deshalb nicht verantworten, dass die Einrichtung entsprechend der am 7. März 2006 erteilten Betriebsbewilligung weiterhin betrieben werden kann. An dieser Beurteilung ändert nichts, dass die Vorinstanz dem



Feuerschutz im Heim A. keine entscheidende Bedeutung beigemessen hat. Anders ist nicht zu erklären, dass sie die Betriebsbewilligung nach SHG erst am 17. Februar 2009 entzogen hat, obschon das AFS bereits am 27. März 2008 entschieden hatte, und dass beide Verfügungen erst im Anschluss daran eröffnet worden sind.

3.3. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist.

4. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.-- (inkl. Verfügung vom 2. Juli 2009) ist angemessen (Art. 13, Ziff. 611 und 622 des Gerichtskostentarifs, sGS 941.12). Sie ist mit dem Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

Ausseramtliche Entschädigungen sind nicht zuzu-sprechen (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Sistierung des Beschwerdeverfahrens B 2009/33 wird aufgehoben.

2./ Die Beschwerde wird abgewiesen.

3./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- bezahlt der Beschwerdeführer unter Verrechnung mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe.

4./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.



Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer
- die Vorinstanz

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.