



Fall-Nr.: B 2005/4
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 16.08.2005
Entscheiddatum: 16.08.2005

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 16. August 2005

Kinderheime, Art. 15 Abs. 1 lit. b PAVO (Verordnung des Bundes über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption, SR 211.222.338), Art. 2 Abs. 1 lit. a KJV (kantonale Verordnung über Kinder- und Jugendheime, sGS 912.4). Der Entzug der Betriebsbewilligung für ein Kinderheim wegen fehlender Eignung des Heimleiters ist rechtmässig und verhältnismässig. Die Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes durch eine mangelhafte, elementaren rechtsstaatlichen Grundsätzen widersprechende Tatsachenfeststellung der erstinstanzlichen Verwaltungsbehörde führt zur Kostenaufgabe an den Staat (Verwaltungsgericht, B 2005/4).

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

X.Y.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt ...,

gegen

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

Vorinstanz,



St.Galler Gerichte

betreffend

Widerruf der Betriebsbewilligung

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ X.Y. führte während längerer Zeit die Grossfamilie Z. Von 1988 bis 1995 wurde die Institution als heilpädagogische Pflegefamilie anerkannt. Am 31. Januar 1996 erteilte das Departement des Innern X.Y. die Betriebsbewilligung für ein Kleinheim nach Art. 10 Abs. 1 der kantonalen Pflegekinderverordnung (sGS 912.3). Mit Verfügung vom 26. November 1999 erteilte das Amt für Soziales X.Y. die Bewilligung, vorübergehend sechs bis zehn Kinder zur Betreuung und Erziehung in die Grossfamilie Z. (Heimpflege) aufzunehmen.

Am 18. März 2002 orientierte das Untersuchungsamt .. das Amt für Soziales, gegen X.Y. sei eine Strafanzeige wegen Verdachts auf sexuelle Handlungen mit einem Kind eingereicht worden. Am 27. Mai 2002 hob das Untersuchungsamt die Strafuntersuchung auf.

Am 27. Januar 2003 wies das Amt für Soziales X.Y. darauf hin, in der Grossfamilie sei zu wenig ausgebildetes Personal angestellt. Für eine Abbauphase, die zu einer Einstellung des Betriebs führe, könnte das Betriebskonzept in der gegenwärtigen Form akzeptiert werden. Für eine Weiterführung müsste das Konzept überarbeitet werden.

Am 27. März 2003 besuchten zwei Mitarbeiter des Amtes für Soziales das Heim Z. Dabei erwähnte X.Y. unter anderem, er habe ein Pflegekind geschlagen. Das Mädchen habe sich in der Folge geweigert, nach Z. zurückzukehren und sei in das Schlupfhaus St. Gallen (Kinderschutzzentrum St. Gallen) eingetreten.

Am 14. Juni 2004 äusserte X.Y. anlässlich eines Gesprächs mit Mitarbeitern des Amtes für Soziales, dem auch seine Ehefrau A.Y. beiwohnte, er habe das Pflegekind B. insgesamt dreimal geschlagen und einmal an den Haaren gezerrt. Ausserdem habe er zwei Burschen mit einem grossen Holzlöffel geschlagen, wobei der Löffel zu Bruch gegangen sei.



St.Galler Gerichte

Am 1. Juli 2004 eröffnete das Amt für Soziales X.Y., es beabsichtige, die Grossfamilie per Ende August 2004 zu schliessen.

Am 11. August 2004 informierte das Untersuchungsamt das Amt für Soziales, gegen X.Y. sei erneut Strafanzeige wegen des Verdachts sexueller Uebergriffe gegen Kinder erhoben worden. Es sei eine Untersuchung eröffnet worden.

Am 8. September 2004 wurde X.Y. in Untersuchungshaft gesetzt.

Mit Verfügung vom 28. September 2004 entzog das Amt für Soziales X.Y. per sofort die Bewilligung zur Betreuung und Erziehung von Unmündigen in der Grossfamilie Z. Einem allfälligen Rekurs wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Zur Begründung hielt das Amt für Soziales fest, X.Y. habe mehrmals Kinder geschlagen. Er habe zugestanden, B. dreimal geschlagen und an den Haaren gezerrt zu haben. Es handle sich nicht um ein einzelnes Fehlverhalten. Erschwerend sei, dass X.Y. diese Vorfälle zwar zugestehe, sie gleichzeitig aber bagatellisiere. Da er sich nicht grundsätzlich von körperlichen Einwirkungen distanzieren, fehle ihm die nötige Eignung und Professionalität, um eine Einrichtung der Heimpflege zu betreiben. Weiter hielt das Amt für Soziales fest, Kindererziehung setze grundsätzlich voraus, dass sich die erwachsene Person gegenüber dem Kind abgrenze, wo dies notwendig und erwünscht sei, und nicht umgekehrt. Wer von Kindern und Jugendlichen verlange, dass sie sich selber abgrenzten, insbesondere bezüglich nicht mehr erwünschter Körperpflege durch erwachsene Betreuungspersonen, handle in hohem Masse unprofessionell und sei nicht geeignet, eine Einrichtung für Kinder und Jugendliche zu führen. Im Rahmen der laufenden Strafuntersuchung würden X.Y. von mehreren Kindern Grenzüberschreitungen vorgeworfen. Ob dieses Fehlverhalten strafrechtlich relevant sei, habe die Strafbehörde zu entscheiden. Die bisherigen Erkenntnisse aus dem Strafverfahren seien insoweit zu berücksichtigen, als sich daraus klare Indizien für die fehlende Eignung zur Führung einer Grossfamilie ergäben. Die Untersuchungen hätten ergeben, dass sich X.Y. immer noch zu wenig von den betreuten Kindern abgrenze und wiederholt gegen deren Willen verstosse, unabhängig davon, ob darin ein strafrechtlich relevantes Verhalten erblickt werden könne oder nicht.

Am 6. Oktober 2004 wurde X.Y. aus der Untersuchungshaft entlassen.



B./ Mit Eingaben vom 5. Oktober und 3. November 2004 erhob X.Y. durch seinen Rechtsvertreter Rekurs beim Departement des Innern und beantragte, die Verfügung des Amtes für Soziales vom 28. September 2004 sei aufzuheben und von einem Entzug der Betriebsbewilligung sei abzusehen; zudem sei die aufschiebende Wirkung für das Rekursverfahren wieder herzustellen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Der Rekurrent machte eine Verletzung seines Akteneinsichtsrechts und seines Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend. Weiter rügte er die Beweiserhebungen des Amtes für Soziales und machte namentlich eine Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes geltend. Sodann beanstandete er eine fehlerhafte und willkürliche Würdigung des Sachverhalts und qualifizierte den Entzug der Betriebsbewilligung als unverhältnismässig.

Das Departement des Innern wies den Rekurs mit Entscheid vom 17. Dezember 2004 ab (Ziff. 1). Es auferlegte die Entscheidgebühr von Fr. 1'200.-- dem Rekurrenten (Ziff. 2) und wies dessen Begehren um Zusprache einer ausseramtlichen Entschädigung ab (Ziff. 3). Das Departement erwog, dem Rekurrenten sei bezüglich einzelner Aktenstücke das Einsichtsrecht vorenthalten worden, doch sei dieser Fehler aufgrund der im Rekursverfahren gewährten Akteneinsicht sowie des Aeusserungs- und damit auch Mitwirkungsrechts geheilt worden. Es bestehe daher kein Anlass, die Verfügung aus formellen Gründen aufzuheben. Materiell habe das Amt für Soziales die Eignung des Rekurrenten zur Führung der Grossfamilie zu Recht in Zweifel gezogen. Sowohl der Vorwurf der körperlichen Gewaltanwendung wie auch derjenige der ungenügenden Abgrenzung, namentlich in körperlicher Beziehung, gründeten auf einem genügend festgestellten Sachverhalt. Weitere Beweiserhebungen seien nicht notwendig gewesen. Auch die nicht ausreichende Ausbildung des Rekurrenten und seiner Mitarbeiter sei unter den gegebenen Umständen zu Recht beanstandet worden. In ihrem Gesamtzusammenhang ergäben die betroffenen Bereiche ein Bild des Rekurrenten, das keine vernünftigen Zweifel an seiner fehlenden Eignung mehr zulasse. Die Würdigung des Sachverhalts sei demzufolge nicht zu beanstanden. Der Widerruf der Betriebsbewilligung erweise sich aufgrund der konkret gegebenen Umstände als verhältnismässig. Eine dem Vorgehen des Amtes für Soziales entgegenstehende Vertrauensgrundlage sei nicht gegeben. Weiter hielt das Departement fest, die Frage, ob dem Rekurs die aufschiebende Wirkung zu Recht oder zu Unrecht entzogen worden sei, müsse nicht mehr beurteilt werden, da der Rekurs abgewiesen werde.



St.Galler Gerichte

C./ Mit Eingaben seines Rechtsvertreters vom 10. und 31. Januar 2005 erhob X.Y. Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der Rekursentscheid vom 17. Dezember 2004 sowie die Verfügung des Amtes für Soziales vom 28. September 2004 seien aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Staates.

In seiner Vernehmlassung vom 15. Februar 2005 beantragte das Departement des Innern die Abweisung der Beschwerde.

Am 17. Februar 2005 teilte das Verwaltungsgericht dem Departement des Innern und dem Amt für Soziales mit, im Rekursentscheid sei einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung nicht entzogen worden, weshalb die Suspensivwirkung mit der Beschwerde wieder eingetreten sei (GVP 1996 Nr. 61).

Mit Verfügung vom 23. Februar 2005 entzog das Departement des Innern der Beschwerde die aufschiebende Wirkung.

Am 24. Februar 2005 ersuchte das Verwaltungsgericht das Untersuchungsamt um Einsicht in die Strafakten. Der Untersuchungsrichter gewährte in der Folge zunächst dem Vertreter des Beschwerdeführers Akteneinsicht; dieser übermittelte die Strafakten anschliessend direkt dem Verwaltungsgericht.

Mit Eingaben vom 1., 8. und 16. März 2005 stellte der Beschwerdeführer durch seinen Rechtsvertreter das Gesuch, die Verfügung des Departements des Innern vom 23. Februar 2005 sei aufzuheben und die aufschiebende Wirkung der Beschwerde sei wieder herzustellen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Das Departement des Innern beantragte in seiner Stellungnahme vom 30. März 2005, der Antrag des Gesuchstellers um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sei abzuweisen, unter Kostenfolge.

Mit Beschluss vom 7. April 2005 wies das Verwaltungsgericht den Antrag des Beschwerdeführers um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde ab.

Am 27. Juli und 10. August 2005 reichte der Beschwerdeführer weitere Akten der Strafuntersuchung ein.



Auf die von den Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge vorgebrachten Ausführungen sowie den Inhalt der dem Gericht übermittelten Akten wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen näher eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1./ Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Der Beschwerdeführer ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingaben vom 10. und 31. Januar 2005 entsprechen 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./ a) Die Vorinstanz gelangte zum Schluss, das Akteneinsichtsrecht des Beschwerdeführers sei verletzt worden, indem diesem keine Einsicht in die Akten Nrn. gewährt worden sei. Deshalb habe der Beschwerdeführer bei der Ausübung seines Aeusserungsrechts nicht über umfassende Kenntnisse von sämtlichen für die Entscheidungsfällung relevanten Grundlagen und Wesentlichkeiten verfügt. Der Beschwerdeführer habe zwar aufgrund der Orientierung vom 1. Juli 2004 gewusst, aufgrund welcher Problemkreise ihm die Eignung zum Führen eines Heims abgesprochen werde, doch sei er sich nicht bewusst gewesen, dass der Vorwurf der körperlichen Gewaltanwendung nicht allein auf den ihm bereits zur Kenntnis gebrachten Vorfällen gründete und der Vorwurf der ungenügenden körperlichen Abgrenzung durch den Verdacht auf sexuell motivierte Uebergriffe erheblich erschwert worden sei. Er habe damit keine Gelegenheit gehabt, sich zu verschiedenen für den Verfahrensausgang unter Umständen erheblichen Tatsachen zu äussern, weshalb sein Anspruch auf Stellungnahme in diesem Umfang verletzt sei.

Weiter hielt die Vorinstanz fest, das Amt für Soziales sei nicht generell zur Abnahme bestimmter Beweismittel verpflichtet gewesen. Es liege im pflichtgemässen Ermessen der Behörde, darüber zu befinden, wie weit und mit welchen Mitteln der rechtserhebliche Sachverhalt abzuklären sei. Daran ändere auch der in Art. 13 VRP für den Beweis durch Parteiaussage und Zeugen enthaltene Verweis auf die Vorschriften



des Zivilprozessgesetzes (sGS 961.2, abgekürzt ZPG) nichts. Untersuchungsmaxime, Mitwirkungspflichten des Betroffenen und die besondere Natur bestimmter Sachbereiche sprächen der Zeugeneinvernahme im Verwaltungsverfahren regelmässig eine geringere praktische Tragweite zu als im Zivilprozess. Zusätzlich dürfe nicht übersehen werden, dass die Zeugenaussage an sich auch nicht brauchbarer sei als die Aussage einer Auskunftsperson. Deshalb sei der Verwaltungsbehörde nach wie vor die Freiheit einzuräumen, die ihr richtig erscheinenden Beweismassnahmen zu wählen. Allein dadurch, dass das Amt für Soziales auf schriftliche Auskünfte, E-Mails und Aktennotizen abgestellt habe, habe es die Mitwirkungsrechte des Beschwerdeführers nicht verletzt. Insbesondere sei es nicht verpflichtet gewesen, Personen, welche eine schriftliche Stellungnahme abgegeben hätten, grundsätzlich und in jedem Fall als Zeugen einzuvernehmen. Der Beschwerdeführer habe dem Amt für Soziales auch keine entsprechenden Anträge gestellt. Wenn eine Verwaltungsbehörde, nachdem sie die zumutbaren Anstrengungen zur Beweiserhebung getroffen habe, schliesslich auf die "Suche" weiterer Beweise verzichte und aufgrund der vorliegenden Unterlagen entscheide, so liege darin weder eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör noch eine Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes. Zum einen dürfe der Betroffene von der Behörde nicht einfach erwarten, dass diese von Amtes wegen nach allen für ihn irgendwie günstigen Beweisen suche, sondern er habe vielmehr nach seinen Kräften an der Abklärung des Sachverhaltes mitzuwirken, zum anderen bleibe letztlich doch entscheidend, ob die Beweismassnahmen in ihrer Gesamtheit zur vollständigen Feststellung des Sachverhaltes genügen. Ob der Sachverhalt vollständig festgestellt worden sei, könne jedoch nur im Zusammenhang mit den im konkreten Fall anzuwendenden Rechtsnormen geprüft werden und werde daher erst im Rahmen der materiellen Erwägungen zu behandeln sein.

Zusammenfassend gelangte die Vorinstanz zum Schluss, dem Recht des Beschwerdeführers auf Akteneinsicht sei nicht ausreichend Rechnung getragen worden. In der Folge sei es dem Beschwerdeführer nicht möglich gewesen, eine umfassende Stellungnahme zum beabsichtigten Widerruf der Betriebsbewilligung zu machen. Weiter hielt die Vorinstanz dafür, die festgestellte Verletzung des rechtlichen Gehörs sei durch die im Rekursverfahren gewährte Akteneinsicht sowie die Aeusserungs- und damit auch Mitwirkungsmöglichkeit geheilt worden. Es bestehe



daher kein Anlass, die Verfügung des Amtes für Soziales aus formellen Gründen aufzuheben.

Die vom Beschwerdeführer erhobene Rüge der Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes und die Einwendungen gegen die Würdigung des Sachverhalts wurden im Rahmen der materiellen Erwägungen behandelt. Dabei führte die Vorinstanz aus, es sei im vorliegenden Verfahren nicht als rechtserhebliche Frage zu betrachten, ob sich der Beschwerdeführer eines strafbaren Verhaltens schuldig gemacht habe. Beim Widerruf der Betriebsbewilligung sei es um seine Eignung zur Betriebsführung und das Wohl der ihm anvertrauten Kinder gegangen. Die Sichtweise sei folglich eine andere, weshalb die im Strafverfahren aufgrund der Unschuldsvermutung zu machenden Ueberlegungen nicht ohne weiteres auf das Verfahren betreffend Bewilligungswiderruf übertragen werden dürften. Selbst wenn der Beschwerdeführer vom Vorwurf der sexuellen Handlungen mit Kindern freizusprechen wäre, hätte dies nicht automatisch zur Folge, dass damit auch keine Zweifel mehr an seiner Eignung als Betriebsleiter bestünden, denn diese Zweifel hätten ihre Grundlage in mehr als nur der Frage nach der strafrechtlichen Relevanz seines Verhaltens. Der Vorinstanz könne somit nicht vorgeworfen werden, diejenigen Verhaltensweisen des Beschwerdeführers, welche unter Umständen ein strafbares Verhalten darstellen könnten, vertieft auf ihren Wahrheitsgrad hin überprüft zu haben (richtig wohl: "nicht vertieft ..."). Sei die Bewilligungsbehörde von einem bestimmten Sachverhalt, vorliegend somit der Nichteignung des Beschwerdeführers zur Betriebsführung, überzeugt, sei sie aus der Sicht des Untersuchungsgrundsatzes nicht verpflichtet, weitere Vorbringen des Betroffenen zu berücksichtigen bzw. die Beweisaufnahme in den von ihm bestrittenen Punkten gemäss den Vorstellungen des Betroffenen zu vervollständigen. Es dürfe von der Bewilligungsbehörde dann insbesondere auch nicht verlangt werden, dass sie gestützt auf eine pauschale Sachverhaltsbestreitung jeglichem belastenden Sachverhaltelement jeweils so detailliert wie möglich nachgehe. Es dürfe vom Betroffenen erwartet werden, dass er seine Mitwirkungsrechte insoweit nutze, als er klar festhalte, welche konkrete Behauptung er mit welcher Beweismassnahme genauer abgeklärt wissen wolle.

Im einzelnen warf die Vorinstanz dem Beschwerdeführer vor, er sei mehrfach gegen ihm anvertraute Kinder tötlich geworden, er grenze sich, insbesondere was die



körperliche Nähe anbelange, zu wenig von den Kindern ab, und er sehe sich allein für die geschlechtliche Erziehung der Kinder zuständig. Weiter wurde die fehlende sozialpädagogische Ausbildung bemängelt.

b) In der Beschwerde wird eine Verletzung von Art. 12 f. VRP sowie Art. 95 und 111 ZPG gerügt. Der Beschwerdeführer macht geltend, die Verwaltungsbehörde sei nicht frei, auf irgendwie beschaffte interne Protokollnotizen abzustellen, wo Zeugen, Auskunftspersonen oder Beteiligte befragt werden könnten oder sich die Behörde durch einen Augenschein selber einen Eindruck von der Situation verschaffen müsste. Wenn die Vorinstanz von einer völligen Freiheit der Verwaltungsbehörde ausgehe, wie Beweise zu erheben seien, mache Art. 12 Abs. 1 VRP letztlich gar keinen Sinn. Ein Amt könnte sich aufgrund bloss interner Abklärungen, aufgrund von Protokoll-, Besprechungs- oder Telefonnotizen ein bestimmtes Urteil bilden, welches im Sinne der Erwägungen der Vorinstanz eine Ueberzeugung von einem bestimmten Sachverhalt begründen würde, ohne dass der Betroffene eine Chance hätte, mit anderen Beweismitteln und unter Beachtung seiner Mitwirkungsrechte den Gegenbeweis zu führen. Die grösstmögliche Sicherheit über die festzustellenden Tatsachen bestehe nicht darin, wenn sich eine Behörde ein bestimmtes Vorurteil gebildet habe und den Betroffenen keine Chance einräume, es mit Beweisen auszuräumen, sondern erst dann, wenn die Behörde das objektiv Zumutbare an Beweisen erhoben habe, dem Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt und ihm die Möglichkeit gegeben habe, allfällige Gegenbeweise zu führen.

Die strafrechtlichen Vorwürfe gegen den Beschwerdeführer und das Strafverfahren sowie die Untersuchungshaft nähmen eine prominente Stellung ein. Die Vorinstanz halte fest, ausserhalb des Strafverfahrens gelte die Unschuldsvermutung "nicht ohne weiteres". Diese Ueberlegungen seien in dieser Form nicht zutreffend. Eine Behörde habe auch entlastenden Momenten nachzugehen, zumal dann, wenn der Betroffene Beweise anbiete und diese Beweise auch zugänglich seien. Je stärker in die Rechte von Betroffenen eingegriffen werde, desto umfassender habe eine Behörde auch den Standpunkt des Betroffenen zu prüfen und seine Beweisanträge abzunehmen. Soweit sie auf Erkenntnisse eines Strafverfahrens abstellen wolle, habe sie die Unschuldsvermutung zu beachten. Es würde einer Vorverurteilung gleichkommen, wenn ein strafrechtlich relevanter Sachverhalt von einer Verwaltungsbehörde als erstellt



angesehen würde, während er im Strafverfahren umstritten sei und wie im vorliegenden Fall die vermeintlichen Beweise und Vorwürfe nach und nach buchstäblich in sich zusammenfielen.

Die Vorinstanz hätte insbesondere relativ einfach und mit wenig Aufwand überprüfen müssen, dass B. durch C. und, besonders massiv, durch D. beeinflusst worden sei. Diese Umstände hätten durch Einvernahme der Vormundin von B., des Beschwerdeführers und eines Berichts des neuen Vormunds von B. und durch gründliches Aktenstudium überprüft werden können. Ein solches hätte zudem ergeben, dass S., die ehemalige Lebensgefährtin des Beschwerdeführers, und D. gegen den Beschwerdeführer zusammengespannt hätten und gezielt gegen ihn vorgegangen seien. Insbesondere habe S. C. beeinflusst. Aus den Akten ergäben sich ausreichende Anhaltspunkte, dass mehrere Personen gezielt gegen den Beschwerdeführer die Beschuldigung erhoben hätten, er habe sich sexuelle Uebergriffe zuschulden kommen lassen. Das Amt für Soziales habe es unterlassen, diese Vorwürfe zu prüfen und eigene, weiterführende Abklärungen vorzunehmen. Auch habe E.F. ihre Kinder G. und H. F. nachweislich dazu angestachelt, in anderem Zusammenhang falsche Aussagen gegen den Beschwerdeführer zu machen. Das Amt für Soziales und die Vorinstanz hätten die Vorwürfe aus dem Strafverfahren von sich aus viel kritischer prüfen müssen. Aufgrund der Akten stehe fest, dass die Beeinflussung von S., D., C. und B. sowie ehemaliger Schülerinnen stattgefunden habe. Ebenfalls stehe fest, dass sich S. am Beschwerdeführer rächen wollen.

Wenn die Vorinstanz anführe, dass sich die Berichte ehemaliger Schülerinnen und Pflegekinder sowie der Lebensgefährtin gleichen und bis in einzelne Details übereinstimmen würden, sei dies zwar richtig; sie hätte daraus aber gerade an den Aussagen zweifeln müssen statt sie für wahr zu halten. Es sei falsch und unzulässig, anhand solcher Berichte auf "ein durchaus glaubwürdiges Gesamtbild eines Mannes zu schliessen, der zu körperlicher Gewalt neige und es offensichtlich über Jahre hinweg nicht geschafft habe, seine diesbezügliche Neigung in den Griff zu bekommen".

Der Beschwerdeführer beantragte dem Verwaltungsgericht, dass es selbst die notwendigen Erhebungen durchführe. Er reichte Zeugnisse seiner früheren Arbeitsstellen ein und beantragte, die ehemalige Vormundin von B., die Beiständin und



Vormundin von sechs Pflegekindern, die Vormundin von I., sodann auch als Mitglieder des Trägervereins sowie , eine ehemalige Mitarbeiterin des Beschwerdeführers, und B. als Zeugen einzuvernehmen. Zusammenfassend hält er fest, die Vorinstanz habe die Untersuchungsmaxime verletzt, indem sie die Teilerkenntnisse aus dem Strafverfahren nicht überprüft und sich nicht mit ergänzenden Abklärungen selber ein Bild gemacht habe. Die Untersuchungsmaxime sei auch insoweit verletzt, als die Vorinstanz die Unschuldsvermutung für nicht anwendbar betrachte, dennoch aber auf Erkenntnisse des Strafverfahrens im Wissen darum abstelle, dass entscheidende Ergänzungen im Strafverfahren zugunsten eines Angeschuldigten erst in einer späteren Phase des Verfahrens erfolgen würden. Beide Vorinstanzen hätten dem Beschwerdeführer auch das Recht zum Beweis verweigert, als sie auf wenig überzeugende Aussagen und Verdächtigungen abgestellt hätten, ohne dass Gegenbeweise abgenommen worden oder dem Beschwerdeführer dazu auch nur Gelegenheit geboten worden wäre.

c) Die Vorinstanz hielt in ihrer Vernehmlassung fest, die Unschuldsvermutung sei insofern beachtet worden, als im angefochtenen Entscheid keineswegs davon ausgegangen werde, der Beschwerdeführer habe sich durch sein Handeln eines strafbaren Verhaltens schuldig gemacht. Sowohl bei der ihm vorgeworfenen körperlichen Gewaltanwendung wie auch beim Vorwurf der ungenügenden Abgrenzung in körperlicher Hinsicht sei dies ausdrücklich festgehalten und bei der Beweiswürdigung entsprechend berücksichtigt worden. Der Unschuldsvermutung sei sinngemäss Rechnung getragen worden, soweit der Beschwerdeführer mit der Unschuld nicht die Erfüllung von Straftatbeständen, sondern gleichzeitig auch seine Eignung zur Betriebsführung angesprochen haben möchte. Es sei deshalb insoweit von der Eignung bzw. "Unschuld" des Beschwerdeführers ausgegangen worden, als die Beweislast für die Nichteignung des Beschwerdeführers beim Amt für Soziales gelegen habe. Aufgrund der im Vergleich zum Strafverfahren komplexeren Fragestellung sei bei der Beweiswürdigung jedoch nicht aufgrund des aus der Unschuldsvermutung fließenden Grundsatzes "in dubio pro reo" vorgegangen worden. Wenn der Beschwerdeführer von einer gegen ihn gerichteten Verschwörung ausgehe und folglich sämtlichen Personen, die nicht in seinem Sinn aussagten, prinzipiell die Glaubwürdigkeit abspreche, so lasse er es an der Bezugnahme zu den konkret erhobenen Vorhaltungen mangeln. Die Glaubwürdigkeit der beteiligten Personen sei



vom Departement keineswegs pauschal angenommen worden. Die Aussagen seien nicht vollumfänglich übernommen worden, sondern lediglich in denjenigen Punkten, von deren Wahrheitsgehalt das Departement des Innern aufgrund verschiedener und in den Erwägungen auch offen gelegter Uebereinstimmungen habe überzeugt werden können. Die derart bereits stark relativierten Aussagen seien beim Vorwurf der fehlenden körperlichen Abgrenzung zusätzlich in Beziehung zu den vom Beschwerdeführer selbst gemachten Aussagen gesetzt worden, um anhand auch dieser Uebereinstimmungen ihre Zuverlässigkeit darzulegen. Bei den Gemeinsamkeiten handle es sich nicht um wortwörtlich gleiche Formulierungen, was tatsächlich ein Grund für Zweifel an deren Glaubwürdigkeit hätte sein können, sondern um die Schilderung von Erlebnissen und Eindrücken aus jeweils anderer Sicht, unter anderem auch derjenigen des Beschwerdeführers selbst. Aus den allgemeinen Hinweisen auf gegenseitige Beeinflussungen und Absprachen sei nicht erkennbar, welches Element welcher Aussagen nach Auffassung des Beschwerdeführers unglaubwürdig sei und deshalb vom Departement nicht hätte berücksichtigt werden dürfen.

d) Die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan ermittelt den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragung von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise (Art. 12 Abs. 1 VRP). Sind zur Wahrung des öffentlichen Interesses keine besonderen Erhebungen nötig, so sind nur die von den Beteiligten angebotenen und die leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen aufzunehmen (Art. 12 Abs. 2 VRP). Nach Art. 13 VRP gelten für den Beweis durch Parteiaussagen und Zeugen sachgemäss die Vorschriften des Zivilprozessgesetzes.

Aus der Wendung "sowie auf andere geeignete Weise" in Art. 12 Abs. 1 VRP ergibt sich, dass die Zahl der zulässigen Beweismittel grundsätzlich nicht beschränkt ist. Auch besteht keine gesetzliche Wertung, welchem Beweismittel von mehreren der Vorrang zu geben ist. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts liegt es grundsätzlich im Ermessen der Behörde, welches Beweismittel sie wählt. Entscheidend ist, dass dieses oder diese geeignet sind, grösstmögliche Sicherheit über die festzustellenden Tatsachen zu verschaffen (vgl. Cavelti/Vögeli,



Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 960 mit Hinweisen).

Um allen Verfahrensbeteiligten das rechtliche Gehör zu gewähren und deren Gehörsanspruch wahren zu können, sind alle tatsächlichen Ermittlungen zu belegen. In wichtigen Angelegenheiten ist ein Protokoll anzufertigen und dieses vom Aussagenden unterzeichnen zu lassen (vgl. Kölz/Boss- hart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, N 19 zu § 7).

e) aa) Das Amt für Soziales traf verschiedene Abklärungen im Zusammenhang mit den gegen den Beschwerdeführer erhobenen Vorwürfen. Es befragte S., die ehemalige Lebenspartnerin des Beschwerdeführers, sowie, welche in den Jahren 1978 bis 1981 Schülerinnen des Beschwerdeführers waren. Im weiteren führte das Amt für Soziales ein Gespräch mit dem Beschwerdeführer und seiner Ehefrau sowie mit dem Direktor des schulpsychologischen Dienstes und der Leiterin des Schlupfhauses. Ausserdem zog es Akten der Strafuntersuchung bei, namentlich Protokolle von Einvernahmen verschiedener, auch ehemaliger Pflegekinder. In diese Strafakten, aber auch in die Aussagen der ehemaligen Schülerinnen und der ehemaligen Lebenspartnerin, wurde dem Beschwerdeführer im Verfahren vor dem Amt für Soziales keine Einsicht gewährt.

Die ehemaligen Schülerinnen wurden gemeinsam befragt, ebenso der Beschwerdeführer und seine Ehefrau sowie der Direktor des Schulpsychologischen Dienstes und die Leiterin des Schlupfhauses.

bb) Der Beschwerdeführer anerkannte anlässlich der Besprechung im Amt für Soziales am 14. Juni 2004, er sei gegen B. drei Mal handgreiflich geworden. Nach einem Diebstahl habe er ihr den Hintern versohlt. Das zweite Mal habe er sie in den Ferien an den Haaren gezerrt und sie geschlagen. Der dritte Vorfall sei dem Amt bekannt (dieser Vorfall führte dazu, dass B. im März 2003 die Pflegefamilie verliess). Einen weiteren Vorfall habe es mit zwei Knaben gegeben. Nachdem diese mit einer Kaninchenpistole unter anderem auch auf Personen geschossen hätten, habe er mit einem gossen Holzlöffel, der der Dekoration gedient habe, auf die beiden Knaben geschlagen. Er habe aufhören müssen, weil der Löffel gebrochen sei. Ab und zu ziehe er die Kinder



auch an den Haaren. Dies müsse manchmal sein. Es gehe teilweise nicht anders und da sei nun wirklich nichts dabei. In der Beschwerde bestreitet der Beschwerdeführer allerdings, eine Aussage gemacht zu haben, wonach er die Kinder an den Haaren zerre.

cc) Eine gemeinsame Befragung des Beschwerdeführers und seiner Ehefrau war verfehlt, unsachgemäss und nicht geeignet, Aussagen mit einem verlässlichen Beweiswert zu erlangen. Durch die gemeinsame Befragung bestand die Möglichkeit, dass die Aussagen der befragten Personen gegenseitig beeinflusst wurden. Die gemeinsame Befragung erschwerte es, die Aussagen kritisch zu würdigen und auf allfällige Uebereinstimmungen bzw. Abweichungen hin zu überprüfen. Hinzu kommt, dass das Protokoll der Einvernahme des Beschwerdeführers und seiner Ehefrau, falls überhaupt von einer Einvernahme gesprochen werden kann, nur vom juristischen Mitarbeiter des Amtes für Soziales, nicht aber von den Befragten selbst unterzeichnet wurde. Das Protokoll enthält sodann praktisch ausschliesslich Schilderungen des Beschwerdeführers und seiner Ehefrau, aber nur wenige Fragen der Mitarbeiter des Amtes für Soziales. Zum Teil handelt es sich bei den Fragen gar nicht um solche, sondern um Vorhaltungen, welche zudem in wenig verständlicher Form gemacht wurden ("Unterschied Familie/Profession: "Sie unterscheiden nicht"). Auch fehlen konkrete Fragen zu den Uebergriffen auf B. und auf weitere Pflegekinder, aber auch zu sexuellen Uebergriffen. Auf die Schilderungen des Beschwerdeführers zu den Handgreiflichkeiten gegenüber B. erfolgten keine Nachfragen seitens des Amtes für Soziales. Insbesondere wurden keine Fragen gestellt, wann die zugegebenen Handgreiflichkeiten begangen wurden und wer die beiden betroffenen Knaben waren.

Bei der Befragung wurde das Problem der ungenügenden körperlichen Abgrenzung vom Beschwerdeführer und seiner Ehefrau ohne Frage - jedenfalls wurde keine solche protokolliert - seitens des Amtes angesprochen.

.....

Allgemein enthalten die Aussagen des Beschwerdeführers und seiner Ehefrau über weite Strecken Werturteile, persönliche Meinungen und Standpunkte, nicht aber Aeusserungen zu konkreten Sachverhalten. Da namentlich die Frage der körperlichen



Abgrenzung vom Beschwerdeführer und seiner Ehefrau offenbar unterschiedlich beurteilt wurde, wäre eine getrennte Befragung zwingend gewesen.

dd) Das Gespräch mit dem Leiter des schulpsychologischen Dienstes und der Leiterin des Schlupfhauses bezog sich sodann einzig auf einen der drei zugestandenen Uebergriffe des Beschwerdeführers auf B. Direkte Wahrnehmungen über Handlungen des Beschwerdeführers konnten die Befragten indessen nicht schildern. Der Leiter des schulpsychologischen Dienstes hielt in seinem Schreiben vom 9. Juni 2004 fest, nach der Kenntnisnahme des Vorfalles mit B. habe kein Handlungsbedarf erblickt werden können. Es sei zumindest nachvollziehbar, dass ein Erzieher in einen "erzieherischen Notstand" habe geraten können, auch wenn die Schläge natürlich nicht akzeptierbar seien. Aufgrund der Schläge hätten sich aber tatsächlich Fragezeichen ergeben, inwieweit der Beschwerdeführer eine Grossfamilie zu führen vermöge. Aufgrund von Nachfragen sowie aufgrund des direkten Gesprächs mit dem Beschwerdeführer habe kein Anlass bestanden, an seinen Fähigkeiten zur Führung einer Grossfamilie wirklich zu zweifeln.

f) Aufgrund der vom Amt für Soziales zur Einsicht gegebenen Akten liess sich eine fehlende Eignung des Beschwerdeführers zur Leitung einer Pflegefamilie nicht begründen. Dies anerkennt auch die Vorinstanz. Handgreiflichkeiten waren lediglich in Einzelfällen nachgewiesen, und in bezug auf die fehlende körperliche Abgrenzung waren die Aussagen des Beschwerdeführers und seiner Ehefrau zu unklar und zu wenig auf konkrete Tatsachen abgestützt, als dass auf einen Verstoss gegen Erziehungspflichten oder anderweitig auf ein unzulässiges Handeln des Beschwerdeführers geschlossen werden konnte. Auch hinsichtlich der Ablehnung des Einsatzes von qualifiziertem Personal liess sich ein Entzug der Betriebsbewilligung nicht rechtfertigen. Nachdem das Amt für Soziales jahrelang im Wissen um das Fehlen einer sozialpädagogisch ausgebildeten Leitungsperson den Beschwerdeführer bei der Leitung der Pflegefamilie gewähren liess, hätte dies im Lichte des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes vorausgesetzt, dass zumindest Anordnungen zur (Wieder-)Herstellung des korrekten Zustands getroffen wurden, wie dies vom Amt für Soziales bereits im Jahr 1994 gemacht worden war (...). Es ist daher offenkundig, dass beim Entscheid des Amtes für Soziales auch auf weitere, dem Beschwerdeführer nicht zugänglich gemachte Akten abgestellt wurde.



St.Galler Gerichte

Im Rekursverfahren wurde dann auch in diejenigen Akten Einsicht gewährt, in welche die Einsicht zuvor verweigert worden war. Der Beschwerdeführer erhebt keine Einwendungen gegen die von der Vorinstanz angenommene Heilung der Verweigerung des rechtlichen Gehörs.

Im Rekursverfahren wurde somit die Sachverhaltsgrundlage erheblich erweitert. Insbesondere wurden die Aussagen der drei ehemaligen Schülerinnen des Beschwerdeführers gewürdigt, daneben auch die Aussagen der ehemaligen Lebenspartnerin sowie die Aussagen von Pflegekindern und Jugendlichen im Strafverfahren.

aa) Die drei ehemaligen Schülerinnen des Beschwerdeführers wurden ebenfalls gemeinsam befragt. Sie konnten keine auf eigenen und unmittelbaren Feststellungen beruhende Angaben zu Vorfällen im Zusammenhang mit der Führung der Grossfamilie machen. Sie machten lediglich Aussagen über das Verhalten des Beschwerdeführers als Lehrer in der Zeit von 1978 bis 1981. Eine ehemalige Schülerin hielt fest, der Beschwerdeführer habe ein gewisses Gewaltpotential in sich. Sie habe das gespürt. Sie habe Angst gehabt, er raste aus, wenn sie sich zu stark widersetze. Bei den Knaben habe er Kopfnüsse ausgeteilt und sei manchmal brutal gewesen.

Diese Schilderungen betrafen Vorfälle, die rund fünfundzwanzig Jahre zurücklagen und zum Teil nach Therapien gemacht wurden. Die ehemaligen Schülerinnen hatten zudem ein gemeinsames Vorgehen gegen den Beschwerdeführer vereinbart und wurden ebenfalls gemeinsam befragt. Insoweit erscheinen die Einwände des Beschwerdeführers gegen die Beweiserhebung und -würdigung gerechtfertigt. Dieser hätte zudem direkt mit den Aussagen konfrontiert werden müssen.

bb) Die Aussagen der ehemaligen Lebenspartnerin S. bezogen sich auf einen Zeitraum vor 1993. Diese bezichtigte den Beschwerdeführer körperlicher Gewalt und sexueller Uebergriffe gegen Pflegekinder. Bei diesen Aussagen ist allerdings zu berücksichtigen, dass S. anerkanntermassen Wut gegen den Beschwerdeführer empfand, was eine gezielte und sorgfältige Befragung und eine kritische Würdigung ihrer Aussagen überaus wichtig gemacht hätte. Im weiteren ist auch zu berücksichtigen, dass S. mit



St.Galler Gerichte

den ehemaligen Schülerinnen und mit einem ehemaligen Pflegekind Kontakt bezüglich der gegen den Beschwerdeführer erhobenen Vorwürfe hatte.

cc) Die Pflegekinder wurden vom Amt für Soziales nicht direkt befragt. Das Amt zog verschiedene Akten des Strafverfahrens bei, insbesondere die Aussagen von B., I. und K. Die Strafuntersuchung bzw. die entsprechenden Einvernahmeprotokolle erhielten somit im vorliegenden Verfahren ein zentrales Gewicht. Ebenso wurde ein schriftlicher Bericht des ehemaligen Pflegekindes C. beigezogen.

In diesem Zusammenhang ist der Vorinstanz insoweit zuzustimmen, dass es nicht entscheidend ist, ob sich der Beschwerdeführer strafbarer Handlungen schuldig gemacht hat. Gewisse Verhaltensweisen können grundsätzlich auf eine mangelhafte Eignung als Heimleiter schliessen lassen, selbst wenn kein Straftatbestand erfüllt ist. Im Streitfall ist allerdings entscheidend, inwiefern von einem erwiesenen Sachverhalt ausgegangen werden durfte. Bezüglich der Beweiskraft gelten im Strafverfahren und im Verwaltungsverfahren keine unterschiedlichen Massstäbe. Im Verwaltungsverfahren werden nicht geringere Anforderungen an den Nachweis belastender Tatsachen gestellt als im Strafverfahren. Auch im Verwaltungsverfahren ist es für den Nachweis einer Tatsache erforderlich, dass sie zur vollen Ueberzeugung der Behörde bzw. des Gerichts dargetan ist (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 619 mit Hinweisen). Das Amt für Soziales hielt vor der Befragung der ehemaligen Schülerinnen und der ehemaligen Lebenspartnerin des Beschwerdeführers denn auch selber fest, es habe die Unschuldsvermutung zu beachten.

Beim Bericht von C. vom 6. Juni 2004 ist offensichtlich und wurde von dieser auch anerkannt, dass er von einer Drittperson verfasst wurde. C. schildert körperliche Züchtigungen ihrer beiden Brüder durch den Beschwerdeführer, aber auch Handlungen, die möglicherweise als sexuelle Uebergriffe zu qualifizieren sind.

Die Aussagen der ehemaligen Lebenspartnerin weisen einen ähnlichen Inhalt auf. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass sich S. im Streit vom Beschwerdeführer getrennt hatte und diesem gegenüber nach eigenen Angaben wie erwähnt heute noch Wut empfindet. S. erklärte zudem selber, mit C. über Vorfälle im Zusammenhang mit dem Beschwerdeführer gesprochen zu haben. Allfällige Uebereinstimmungen in den



St.Galler Gerichte

Schilderungen von S. und von C. können daher nicht als besondere Glaubwürdigkeitsmerkmale qualifiziert werden. Soweit es sich um Vorfälle aus der Zeit nach 1994 handelt, beruhen die Schilderungen von S. ohnehin nicht auf eigenen Feststellungen, sondern entstammen dem Hörensagen.

Im Rahmen der Strafuntersuchung schilderten die Pflegekinder bzw. ehemaligen Pflegekinder B., I. und K., sie seien vom Beschwerdeführer geschlagen worden.

Das Pflegekind I. hielt bei der polizeilichen Einvernahme ebenfalls fest, der Beschwerdeführer habe sie immer wieder geschlagen. Das habe begonnen, als sie neun Jahre alt gewesen sei.

K. äusserte bei der Einvernahme vom 16. September 2004, der Beschwerdeführer könne ab und zu ausrasten. Dies äussere sich darin, dass er schlage. Er könne wirklich sehr heftig zuschlagen. Einmal habe sie gesehen, wie er auf M. losgegangen sei, indem er mit einer Peitsche hinter ihm hergegangen sei und ihn gepeitscht habe. Wohin er zugeschlagen habe, könne sie nicht sagen. Dies sei vor ca. sechs Jahren gewesen.

Die Pflegekinder G. F. und H. F. schilderten Verhaltensweisen des Beschwerdeführers, welche als sexuelle Uebergriffe eingestuft werden können.

dd) Die Vorinstanz hielt fest, es lasse sich aus den Aussagen der Pflegekinder schliessen, dass der Beschwerdeführer nicht allein vier einzelne Male zum Einsatz körperlicher Gewalt gegriffen habe. Es könne in diesem Zusammenhang nicht darum gehen, ihm jeden weiteren Vorfall, bei dem er gewalttätig geworden sei, akkurat beschreiben und zur Last legen zu wollen. Es gehe allein um die Frage, ob nachvollziehbare Gründe bestünden, seine Eignung zur Betriebsführung anzuzweifeln. Insgesamt entstehe aus den Aussagen ein glaubwürdiges Gesamtbild eines Mannes, der zu körperlicher Gewalt neige und es offensichtlich über Jahre hinweg nicht geschafft habe, seine diesbezügliche Neigung in den Griff zu bekommen.

Aus den Aussagen ergibt sich aber auch, dass diejenigen Personen, die den Beschwerdeführer belasten, sich über den Gegenstand ihrer Aussagen in verschiedener Hinsicht gegenseitig austauschten. B., C. und L. hatten laut Aussagen von D. untereinander Kontakt im Zusammenhang mit den Belastungen des



Beschwerdeführers. C. hatte nach eigenen Angaben Kontakt mit S., aber auch mit N. Die Kritik des Beschwerdeführers an der Würdigung der Aussagen erscheint deshalb gerechtfertigt. Eine Einvernahme der Hauptbelastungspersonen durch die entscheidende Behörde wäre unter diesen Umständen unumgänglich gewesen. Indem das Amt für Soziales und die Vorinstanz dies unterliessen, verletzten sie den Untersuchungsgrundsatz.

ee) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass weder der Beschwerdeführer noch irgendwelche Auskunftspersonen oder Zeugen lege artis einvernommen wurden, was den Beweiswert sämtlicher Aussagen erheblich schmälert. Fest steht weiter, dass sich zahlreiche Auskunftspersonen in der Absicht zusammenschlossen, gemeinsam gegen den Beschwerdeführer vorzugehen. Weiter steht fest, dass weder das Amt für Soziales noch die Vorinstanz die einzelnen Pflegekinder befragten, sondern sich ausschliesslich auf die polizeilichen Befragungen und für die Aussagen von B. auf die untersuchungsrichterliche Einvernahme stützten.

Gesamthaft muss daher im vorliegenden Fall von einer mangelhaften Tatsachenfeststellung gesprochen werden, welche elementaren rechtsstaatlichen Grundsätzen widerspricht. Der Beschwerdeführer und die Belastungszeugen hätten zwingend einzeln einvernommen werden müssen, und dem Beschwerdeführer hätte Gelegenheit geboten werden müssen, sich zu den belastenden Aussagen konkret zu äussern. Der schwerwiegende Verstoss gegen den Untersuchungsgrundsatz würde es an sich rechtfertigen, die Angelegenheit zur korrekten Feststellung des Sachverhaltes an das Amt für Soziales zurückzuweisen. Der Beschwerdeführer wendet sich aber selbst gegen eine Rückweisung, und zudem würde eine solche eine erhebliche Verzögerung des Verfahrens bewirken.

Im Streitfall ist daher in der Sache selbst zu entscheiden. Dabei ist jedoch auf die Einvernahme von Personen aus dem vergangenen oder gegenwärtigen Umfeld des Beschwerdeführers zu verzichten. Vielmehr ist ausschliesslich auf die Aussagen des Beschwerdeführers selbst abzustellen, die dieser im Verfahren vor dem Amt für Soziales und im Rahmen der Strafuntersuchung machte. Der Beschwerdeführer hatte Kenntnis vom Beizug der Akten des Strafverfahrens und hatte auch Gelegenheit, sich dazu zu äussern.



Auf die Aussagen bzw. Einvernahmen der Pflegekinder ist daher nur insoweit abzustellen, als sich der Beschwerdeführer konkret im Rahmen von Einvernahmen damit konfrontiert wurde und sich dazu äusserte bzw. den Inhalt der Aussagen anerkannte. Die übrigen Einvernahmen, insbesondere auch jene der ehemaligen Schülerinnen, sind daher nicht zu berücksichtigen.

3./

..... (Angaben des Beschwerdeführers)

c) aa) Aus den vorstehenden Aussagen ergibt sich, dass der Beschwerdeführer nicht nur in Einzelfällen, sondern mit einer gewissen Regelmässigkeit körperliche Züchtigungen als Erziehungs- und Sanktionsmittel vornahm. In einem einzelnen Fall wird sogar ein regelrechtes Verprügeln zweier Knaben anerkannt. Der Einwand, es habe sich um eine erzieherische Notstandssituation gehandelt, ist nicht stichhaltig. Es gehört zum üblichen Aufgabenbereich eines Leiters einer heilpädagogischen Pflegefamilie, mit verhaltensauffälligen Kindern umzugehen. Es ist sodann nicht aussergewöhnlich, dass auch verhaltensunauffällige Kinder in der Pubertät die Eltern provozieren. Bei verhaltensauffälligen Kindern kann dies noch in verstärktem Mass der Fall sein. An den Leiter einer heilpädagogischen Pflegefamilie bzw. eines Kinderheims mit einer entsprechenden Ausbildung und Erfahrung im Bereich der Heilpädagogik sind in dieser Beziehung strenge Massstäbe anzusetzen. In dieser Funktion ist ihm eine hohe Verantwortung für die Erziehung und das Wohlergehen der Kinder übertragen. Der Leiter eines Heimes mit bis zu zehn Kindern muss auch erzieherisch schwierige und anspruchsvolle Situationen bewältigen können, um den an ihn gestellten Ansprüchen zu genügen. Der Einwand, es habe sich um Grenzsituationen bzw. Ueberforderungssituationen gehandelt, entschuldigt nicht. Dass bei schwerwiegenden Provokationen auch leibliche Eltern mitunter die Beherrschung verlieren, ist weder für diese noch für den Beschwerdeführer entschuldbar. Beim Leiter eines Heims bzw. einer Pflegefamilie, der berufsmässig Kinder erzieht und betreut, dürfen auch schwerwiegende Provokationen und auffällige Verhaltensweisen von Kindern nicht dazu führen, dass er die Beherrschung verliert und sich zu unkontrollierten körperlichen Züchtigungen und Handgreiflichkeiten hinreissen lässt. Wie dieses Verhalten vom Leiter des Schulpsychologischen Dienstes oder der Leiterin des Kinderschutzzentrums



beurteilt wird, ist nicht ausschlaggebend. Auch hielt jener übrigens fest, die Schläge seien "natürlich nicht akzeptierbar" gewesen, und es bestehe tatsächlich Anlass zu Befürchtungen, falls vergleichbare Vorwürfe erneut aufgetaucht sein sollten.

bb) Im weiteren ergibt sich aus den Aussagen des Beschwerdeführers, dass dieser mit einer gewissen Regelmässigkeit weibliche Pflegekinder in einer Art und Weise berührte, die völlig unakzeptabel ist. Der Beschwerdeführer anerkennt, den ihm anvertrauten Mädchen regelmässig unter die Kleider bzw. in die Hose ans Gesäss gegriffen zu haben. Ob die Berührungen bis ans Ende des Steissbeins, was er anerkannte, oder bis zum After gingen, was er bestritt, ist letztlich nicht ausschlaggebend. Solche Berührungen mögen bei Eltern an Kleinkindern noch problemlos sein, nicht aber beim Leiter einer pädagogischen Institution an Mädchen im Kindergartenalter oder schulpflichtigen Kindern. Ein Heimleiter, der heranwachsende Mädchen regelmässig in dieser Art und Weise berührt, lässt die notwendige körperliche Distanz klar vermissen. Seine Erklärungen, wonach die Berührungen bezweckt hätten, die Kinder gleichsam aufzurichten oder emotionale Defizite auszugleichen, sind unbehelflich. Hiefür wäre es nicht erforderlich gewesen, den bekleideten Mädchen in die Hose ans Gesäss zu greifen und sie bis zum Ende des Steissbeins zu betasten. Auch fällt auf, dass der Beschwerdeführer solche "Rückenstärkungen" ausschliesslich bei Mädchen vornahm und jedenfalls nicht geltend macht, er habe solche auch bei Knaben vorgenommen.

Der Beschwerdeführer wies wiederholt darauf hin, er habe die körperlichen Kontakte und Zärtlichkeiten beendet, sobald die Kinder ihm zu erkennen gegeben hätten, dass sie diese Nähe nicht mehr gewünscht hätten. Dies bestätigt den Vorwurf der Vorinstanz, er habe sich bei der körperlichen Abgrenzung allein auf den Widerstand der Kinder verlassen. Der Beschwerdeführer erklärte, er ziehe die Grenzen zu einem Uebergreif dort, wo es für ein Kind unangenehm und peinlich werde und es dies auch signalisiere. Diese Erklärung ist indes im vorliegenden Fall nicht nachvollziehbar. Zum einen war es der Beschwerdeführer selbst, der mit der Erziehung der ihm anvertrauten Kinder einen entscheidenden Einfluss darauf hatte, wie sich deren Schamgefühl entwickelte und ob sie sich gegen unerwünschte körperliche Annäherungen abgrenzten. Zum andern lässt seine Erklärung ausser Acht, dass bei Kindern mit schwierigem sozialem und/ oder familiärem Hintergrund nicht dieselben Verhaltensmuster und Abwehrreflexe erwartet werden können wie bei solchen aus



unauffälligen bzw. problemlosen Verhältnissen. Der Beschwerdeführer war sich ja nach eigenen Angaben bewusst, dass einzelne Kinder möglicherweise in ihrem früheren Umfeld missbraucht worden waren. Als Leiter einer sozialpädagogischen Institution hätte er bedenken müssen, dass solche Kinder unter Umständen gar nicht in der Lage sind, ihm als Autoritätsperson in diesem Bereich Widerstand entgegenzusetzen. Solche Kinder sind häufig gar nicht befähigt, Grenzüberschreitungen zu erkennen und sich dementsprechend zur Wehr zu setzen. Hinzu kommt, dass gegen den Beschwerdeführer im Jahr 2002 eine Strafuntersuchung wegen sexuellen Handlungen mit Kindern eröffnet worden war. Dieses Verfahren wurde zwar aufgehoben, doch war in der Aufhebungsverfügung festgehalten worden, dass sich der Beschwerdeführer bei der Intimpflege von Kindern der sexuellen Bedeutung solcher Handlungen bewusst sein, sich darüber Rechenschaft ablegen und sein Verhalten danach richten müsse, auch zu seinem eigenen Schutz.

Es liegt ausschliesslich an der erwachsenen Person, die körperliche und sexuelle Integrität der ihm anvertrauten Kinder zu respektieren. Ein Heimleiter darf sich daher nicht, zumindest nicht ausschliesslich, auf das Verhalten und die Aussagen der Kinder verlassen. Daran ändert der Umstand, wie die Berührungen aus der Optik des Beschwerdeführers motiviert waren, nichts. In seiner Funktion hätte er eine dem Alter und dem Entwicklungsstand der Kinder angemessene Distanz wahren müssen, und zwar auch dann, wenn die Kinder von sich aus eine enge körperliche Nähe suchten oder eine solche zumindest nicht ablehnten. Dass er bei allen vorgehaltenen Aussagen von Kindern eine Verhaltensänderung erst vornahm, nachdem die Kinder ihre Ablehnung der körperlichen Nähe bekundet hatten, zeigt, dass er sich ausschliesslich auf den Widerstand der Kinder verliess und sich nicht selber die Grenzen setzte, wozu er verpflichtet gewesen wäre. Der Beschwerdeführer behandelte - zumindest in den vom Untersuchungsrichter abgeklärten Fällen - die Mädchen bis zum Alter von rund zehn oder elf Jahren in einer Art, welche allenfalls bei Kleinkindern noch angemessen gewesen wäre. In dieser Beziehung hat die Vorinstanz dem Beschwerdeführer zu Recht die notwendige Sensibilität und die Einsicht abgesprochen, dass es letztlich die erwachsene Betreuungsperson ist, welche die Grenzen und den Respekt vor der Intimsphäre der Kinder zu wahren hat. Die vom Beschwerdeführer anerkannten Verhaltensweisen müssen in bezug auf die mangelnde Distanz als klare Grenzüberschreitungen qualifiziert werden, welche den Beschwerdeführers als



Heimleiter bzw. Leiter einer heilpädagogischen Pflegefamilie als ungeeignet erscheinen lassen.

Zwar trifft es zu, wie in der Beschwerde ausgeführt wird, dass die Mädchen bei den Befragungen festhielten, der Beschwerdeführer habe mit den Berührungen aufgehört, nachdem sie ihm gesagt hätten, dass es ihnen unangenehm sei. Dies belegt aber auch, dass der Beschwerdeführer erst dann die körperlichen Kontakte einstellte, als die Betroffenen selber dies äusserten und dass er nicht von sich aus die gebotene Distanz einhielt.

cc) Die vom Beschwerdeführer nachträglich eingereichten Protokolle über die Aussagen einzelner Pflegekinder im Rahmen von Konfrontationseinvernahmen vermögen an dieser Folgerung nichts zu ändern. Selbst wenn allfällige belastende Aussagen von den Pflegekindern im Rahmen einer Konfrontation nicht bestätigt oder zurückgenommen wurden, so ist dies nicht ausschlaggebend, da ausschliesslich auf die Aussagen des Beschwerdeführers selbst abgestellt wird.

dd) Zusammenfassend ergibt sich, dass sich der Beschwerdeführer als Leiter eines Kinderheims wiederholt körperliche Züchtigungen und körperliche Uebergriffe vornahm, die es rechtfertigen, ihm aufgrund seiner Persönlichkeit und seiner erzieherischen Befähigung die Eignung für die Leitung eines Kinderheims bzw. einer Grossfamilie abzusprechen. Folglich hat die Vorinstanz die Voraussetzungen für einen Entzug der Bewilligung gemäss Art. 15 Abs. 1 lit. b der Verordnung des Bundes über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (SR 211.222.338, abgekürzt PAVO) in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 lit. a der kantonalen Verordnung über Kinder- und Jugendheime (sGS 912.4, abgekürzt KJV) zu Recht bejaht.

d) Der Beschwerdeführer bestreitet im weiteren die Verhältnismässigkeit des Entzugs der Betriebsbewilligung. Er beruft sich insbesondere auf Art. 20 PAVO. Darnach sei es Aufgabe des Amtes, auf ein allfälliges Defizit im Sinne des verhältnismässigen Vorgehens hinzuweisen und entsprechende Forderungen zu stellen oder allenfalls zu verfügen. Es sei unter dem Aspekt der Fairness und der Verhältnismässigkeit nicht zulässig, im Nachhinein die härteste der möglichen Massnahmen damit zu begründen, die milderen hätte der Betroffene von sich aus veranlassen müssen.



Können Mängel durch Beratung oder Vermittlung fachkundiger Hilfe nicht beseitigt werden, so fordert die Behörde den Leiter des Heims unter Mitteilung an den Träger auf, unverzüglich die zur Behebung der Mängel nötigen Vorkehren zu treffen (Art. 20 Abs. 1 PAVO). Nach Abs. 2 kann die Behörde das Heim einer besonderen Aufsicht unterstellen und dafür besondere Vorschriften erlassen.

Diese Bestimmung bezieht sich auf Situationen, in denen die Struktur oder Organisation eines Heims mangelhaft sind. Sie setzt voraus, dass der Heimleiter gewillt und befähigt ist, die zur Behebung der Mängel nötigen Vorkehrungen zu treffen. Sind die Defizite aber in der Person des Heimleiters angesiedelt, so kann Art. 20 PAVO nicht zur Anwendung kommen. In diesem Fall ist zu prüfen, ob ein Entzug der Betriebsbewilligung des Heimleiters verhältnismässig ist. Die Vorinstanz hat diese Frage zu Recht bejaht. Nach Art. 8 KJV verfügt das Amt für Soziales die Behebung von Mängeln oder stellt der zuständigen Behörde Antrag. Da dem Beschwerdeführer als Heimleiter die erforderliche Eignung abgesprochen werden muss, erweist sich der Entzug der Betriebsbewilligung als rechtmässig. Die Massnahme ist im übrigen auch verhältnismässig. Weder ein Verbot zur Vornahme pflegerischer Handlungen noch Kontrollen könnten gewährleisten, dass das Kindeswohl ausreichend gesichert ist. Da der Heimleiter und die ihm anvertrauten Kinder im selben Haushalt leben, bestehen zur Abwendung der Gefahr weiterer Uebergriffe keine mildereren Mittel, als dem Beschwerdeführer die Betriebsbewilligung zu entziehen. Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die Kinder vor weiteren Uebergriffen des Beschwerdeführers geschützt sind.

e) Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde gegen den Entzug der Betriebsbewilligung als unbegründet abzuweisen ist.

f) Der Entzug der Betriebsbewilligung ist aufgrund des Entzugs der aufschiebenden Wirkung bereits seit 23. Februar 2005 rechtswirksam. Während des Beschwerdeverfahrens wurde abgeklärt, ob und allenfalls welche Personen sich noch auf Z. befinden. Nach dem Bericht des Amtes für Soziales vom 29. Juni 2005 an die Vorinstanz leben seither keine unmündigen oder bevormundeten Personen mehr dort. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass ein Entzug der Betriebsbewilligung nicht dadurch vollzogen werden kann, dass das Amt für Soziales



die Vormünder und Vormundschaftsbehörden über die Massnahme orientiert und im übrigen darauf vertraut, dass die "Vormundschaftsbehörden die geltende Rechtsordnung befolgen". Im solchen Fällen geht es nicht um das Befolgen der Rechtsordnung, sondern um den Vollzug einer konkreten Verfügung. Im vorliegenden Fall entzog das Amt für Soziales in seiner Verfügung vom 28. September 2004 die aufschiebende Wirkung eines Rekurses mit der Begründung, das Wohl der untergebrachten Unmündigen sei ernsthaft gefährdet. Dennoch befanden sich gemäss Mitteilung der Vorinstanz vom 23. Februar 2005 im Oktober 2004 noch mehrere unmündige Kinder auf Z. Am 16. Oktober 2004 teilte der Beschwerdeführer selbst der Gemeinde mit, welche Kinder sich in jenem Zeitpunkt noch auf Z. befanden. Davon waren fünf unmündige Kinder. Obwohl das Wohl der Kinder als ernsthaft gefährdet betrachtet wurde, befanden sich also mehr als zwei Wochen nach der Eröffnung der Schliessungsverfügung die meisten unmündigen Kinder noch in der Pflegefamilie des Beschwerdeführers. Dies zeigt, dass sich das Amt für Soziales nicht damit begnügen darf, seine Verfügung zuzustellen und das weitere Vorgehen den Vormundschaftsbehörden überlassen. Diesen sind vielmehr angemessen kurze Fristen für Umlagerungen anzusetzen. Allenfalls ist auch die Vormundschaftsbehörde des Aufenthaltsortes (Art. 315 Abs. 2 ZGB) in den Vollzug einzubeziehen. Ausserdem ist der Vollzug zu überwachen und der Abschluss der Umlagerungen festzustellen.

4./ Grundsätzlich sind bei der Abweisung der Beschwerde die amtlichen Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP) Im vorliegenden Fall wurde der Sachverhalt ungenügend festgestellt, der Untersuchungsgrundsatz verletzt und der Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör missachtet.

Die Verletzung von Verfahrensvorschriften bzw. des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist bei der Kostenverlegung zu berücksichtigen. Wird die Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Rechtsmittelverfahren geheilt, unterliegt aber der Betroffene materiell, so kann diesem Umstand mit einer anteilmässigen Kostenaufgabe Rechnung getragen werden (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 90). Im vorliegenden Fall wurde der Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör erst im Beschwerdeverfahren vollumfänglich gewährt. Dies rechtfertigt es, die amtlichen Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens vollumfänglich dem Staat



St.Galler Gerichte

aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 2 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.-- ist für das Beschwerdeverfahren angemessen (Ziff. 382 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf ihre Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Vom Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- ist die dem Beschwerdeführer auferlegte Gebühr des Beschlusses vom 17. April 2005 von Fr. 1'000.-- abzurechnen und der Rest von Fr. 1'000.-- dem Beschwerdeführer zurückzuerstatten.

Die Kosten des Rekursentscheids von Fr. 1'200.-- sind ebenfalls vom Staat zu tragen, wobei auf die Erhebung zu verzichten ist (Art. 95 Abs. 2 und 3 VRP). Dagegen hat es bei der Kostenaufgabe der erstinstanzlichen Verfügung vom 28. September 2004 sein Bewenden.

Die für die Verlegung der amtlichen Kosten massgebenden Gründe haben zur Folge, dass dem Beschwerdeführer für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren eine ausseramtliche Entschädigung zuzusprechen ist. Der Vertreter des Beschwerdeführers hat keine Kostennote eingereicht, weshalb die Entschädigung ermessensweise festzusetzen ist (Art. 6 und 19 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, abgekürzt HonO). Eine Entschädigung von Fr. 3'000.-- zuzügl. MWSt ist angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. a und c HonO).

Daraus ergibt sich, dass der Kostenspruch des Rekursentscheids vom 17. Dezember 2004 (Ziff. 2 und 3) aufzuheben ist, im übrigen ist die Beschwerde abzuweisen und Ziff. 1 des Rekursentscheids zu bestätigen.

Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:

1./ Ziff. 2 und 3 des Rekursentscheids vom 17. Dezember 2004 werden aufgehoben, im übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3000.-- trägt der Staat; auf die Erhebung wird verzichtet. Vom geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- entfallen Fr. 1'000.-- auf die dem Beschwerdeführer mit Beschluss vom 17. April 2005 auferlegte Gebühr; der Rest von Fr. 1'000.-- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.



3./ Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 1'200.-- trägt der Staat; auf die Erhebung wird verzichtet.

4./ Der Staat hat den Beschwerdeführer für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren mit Fr. 3'000.-- zuzügl. MWSt ausseramtlich zu entschädigen.

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Zustellung dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt ...)
- die Vorinstanz

am: