Tribunale federale
Tribunal federal

5A.3/2003/bie
5P.97/2003
{T 0/2}

Urteil vom 14. Juli 2003
II. Zivilabteilung

Besetzung
Bundesrichter Raselli, Präsident,
Bundesrichterinnen Nordmann, Escher,
Bundesrichter Meyer, Marazzi,
Gerichtsschreiber von Roten.

Parteien
M. und A. H._____, Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Markus Wydler,
Im Lindenhof, Postfach 41, 9320 Arbon,

gegen

Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau, Frauenfelderstrasse 16, 8570 Weinfelden.

Gegenstand
Pflegekinderbewilligung,

Staatsrechtliche Beschwerde und Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau vom 18. Dezember 2002.

Sachverhalt:
A.
Seit mehreren Jahren nehmen M. und A.H._____ Pflegekinder auf und bestreiten ihren Lebensunterhalt zum grössten Teil aus dem Pflegegeld, das sie für die Kinderbetreuung erhalten. Sie waren früher in W._____, Kanton Appenzell A.Rh., tätig. Da ihr Konzept der "Wohngemeinschaft X._____" mit fünf bis sechs Pflegeplätzen nicht verwirklicht werden konnte und letztlich am Erfordernis einer behördlichen Heimbewilligung scheiterte, entschlossen sie sich im Sommer 1998, nach Y._____, Kanton Thurgau, umzuziehen. Sie bewohnen seit Januar 1999 das Haus "Z._____", in dem vier Pflegekinder auf Dauer aufgenommen werden können.
B.
Im Juli/August 2001 stellten M. und A.H._____ zwei neue Gesuche um Pflegebewilligungen. Die Vormundschaftsbehörde Y._____ wies die Gesuche ab. Sie nahm an, dass Einzelbewilligungen für die Familienpflege nicht mehr ausreichten, und ersuchte M. und A. H._____, die kantonale Bewilligung für die Heimpflege einzuholen (Entscheid vom 4. September 2001). Das Departement für Justiz und Sicherheit des Kantons Thurgau hiess die dagegen erhobenen Vormundschaftsbeschwerden teilweise gut. Es stellte fest, dass auf das von M. und A.H._____ geführte Haus "Z._____" die Bestimmungen über die Heimpflege gemäss der Pflegekinderverordnung anzuwenden seien, dass aber für die Bewilligung von Kleinheimen bis zu vier Pflegekindern die Vormundschaftsbehörde zuständig sei (Entscheid vom 28. August 2002). Gegen die Feststellungsverfügung erhoben M. und A.H._____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde und machten geltend, es liege "Familienpflege" und nicht "Heimpflege" im Sinne der Pflegekinderverordnung vor. Das kantonale Verwaltungsgericht wies die Beschwerde ab (Entscheid vom 18. Dezember 2002).
C.

Mit staatsrechtlicher Beschwerde (5P.97/2003) beantragen M. und A. H._____ dem Bundesgericht die Aufhebung des verwaltungsgerichtlichen Entscheids. Das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerdeanträge.
D.
M. und A.H._____ haben beim Bundesgericht gleichzeitig Verwaltungsgerichtsbeschwerde (5A.3/2003) erhoben. Mit dieser beantragen sie die Feststellung, dass für die Beschwerdeführer im Zusammenhang mit den Pflegekinderbewilligungen die Bestimmungen der Familienpflege gemäss der Pflegekinderverordnung anzuwenden seien. Eventuell sei die Sache zu weiteren Abklärungen an die Vormundschaftsbehörde Y._____ zurückzuweisen. Das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerdeanträge. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Bundesamt für Justiz) hat allgemeine Bemerkungen angebracht, auf eine Stellungnahme zum konkreten Fall aber verzichtet.
E.
In beiden Rechtsmittelverfahren ersuchen die Beschwerdeführer um Erlass vorsorglicher Verfügungen. Das präsidierende Mitglied der II. Zivilabteilung des Bundesgerichts hat der staatsrechtlichen Beschwerde wie auch der Verwaltungsgerichtsbeschwerde die aufschiebende Wirkung zuerkannt, das Gesuch - soweit weitergehend - hingegen abgewiesen (Verfügungen vom 18. März 2003).

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Wer Pflegekinder aufnimmt, bedarf einer Bewilligung und steht unter behördlicher Aufsicht (Art. 316 ZGB). In der bundesrätlichen Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO, SR 211.222.338) werden die Bewilligungspflicht und die Aufsicht für "Familienpflege" (Art. 4 ff.), "Tagespflege" (Art. 12) und "Heimpflege" (Art. 13 ff.) unterschiedlich geregelt. Die Abgrenzung der Bewilligungsarten ist von praktischer Bedeutung, zumal die Heimpflege höheren Anforderungen genügen muss und einer strengeren Kontrolle unterliegt als die Familien- oder Tagespflege. Verfahrensgegenstand bildet die Frage, ob die Beschwerdeführer den Vorschriften über die Familienpflege oder denjenigen über die Heimpflege unterstellt sind.
2.
Die Beschwerdeführer haben gegen den selben kantonalen Entscheid gleichzeitig Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtliche Beschwerde eingelegt, wobei sie in den jeweiligen Rechtsschriften verschiedene Rügen erheben. Die staatsrechtliche Beschwerde ist gemäss Art. 84 Abs. 2 OG nur zulässig, wenn die behauptete Rechtsverletzung nicht durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde gerügt werden kann. Darüber ist vorweg zu entscheiden.
2.1 Verfügungen betreffend die Bewilligung zur Aufnahme von Pflegekindern wie auch die in Ausübung der Pflegekinderaufsicht ergehenden Verfügungen unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (BGE 116 II 238 E. 1). Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Verfügung, die Beschwerdeführer seien der Bewilligungspflicht gemäss den Vorschriften über die Heimpflege unterstellt (Art. 13 ff. PAVO), ist somit grundsätzlich zulässig.
2.2 Die Verfassungsrügen, die die Beschwerdeführer in ihrer staatsrechtlichen Beschwerde erheben, hätten mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde geltend gemacht werden können:
2.2.1 Willkür (Art. 9 BV) erblicken die Beschwerdeführer darin, dass das Verwaltungsgericht die einschlägigen kantonalen Bestimmungen nicht als Unterscheidungskriterium zwischen Heim- und Familienpflege angewendet und allein auf die Vorschriften der Pflegekinderverordnung abgestellt habe. Dass die angefochtene Verfügung zu Unrecht auf eidgenössisches statt auf kantonales Recht abgestützt worden sein soll, ist ein Beschwerdegrund im Sinne von Art. 104 lit. a OG (BGE 110 Ib 10 E. 1 S. 12; 116 Ib 169 E. 1 S. 171).
2.2.2 Mit ihrer staatsrechtlichen Beschwerde machen die Beschwerdeführer weiter geltend, der angefochtene Entscheid genüge der verfassungsmässigen Begründungspflicht nicht (Art. 29 Abs. 2 BV) und die kantonalen Behörden hätten sich wider Treu und Glauben verhalten (Art. 9 BV). Bundesverfassungsrecht zählt zum Bundesrecht gemäss Art. 104 lit. a OG und ist mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu rügen, wenn die Angelegenheit in die Sachzuständigkeit der eidgenössischen Verwaltungsrechtspflegeinstanz fällt (BGE 126 V 252 E. 1a S. 254; 123 II 88 E. 1a/bb S. 92).
2.2.3 Was schliesslich die Willkür in den Tatsachenfeststellungen angeht, beziehen sich die Beschwerdeführer nicht auf den Sachverhalt, den das Verwaltungsgericht festgestellt hat und der auch unbestritten ist, sondern

auf den Sachverhalt, den das Verwaltungsgericht festzustellen unterlassen hat, der aber für die richtige Rechtsanwendung entscheidend sein soll. Die gerügte unvollständige Sachverhaltsfeststellung kann im Rahmen von Art. 105 Abs. 2 OG und damit auf Verwaltungsgerichtsbeschwerde hin behoben werden (BGE 123 II 49 E. 6b S. 55).
2.3 Die insoweit unzulässige staatsrechtliche Beschwerde kann als Verwaltungsgerichtsbeschwerde entgegengenommen werden, da sie deren formellen Anforderungen genügt (BGE 126 III 431 E. 3 S. 437; 126 II 506 E. 1b S. 509). Das entsprechende Verfahren (5P.97/2003) und das Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (5A.3/2003) können vereinigt und durch einen Entscheid erledigt werden (BGE 127 V 29 E. 1 S. 33). Die weiteren formellen Voraussetzungen (Art. 97 ff. OG) geben zu keinen Bemerkungen Anlass.
3.
Das Verwaltungsgericht hat eine Bewilligungspflicht nach den Bestimmungen über die Heimpflege (Art. 13 ff. PAVO) bejaht, weil die Aufnahme und Betreuung von Pflegekindern die Erwerbsgrundlage der Beschwerdeführer bilde. In der angefochtenen Verfügung werden damit kurz die Überlegungen genannt, von denen sich das Verwaltungsgericht hat leiten lassen und auf die sich seine Verfügung stützt. Mehr oder anderes verlangt die aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör abgeleitete Begründungspflicht nicht (Art. 29 Abs. 2 BV; BGE 126 I 97 E. 2b S. 102). Die entsprechende Rüge der Beschwerdeführer ist deshalb unbegründet.
4.
Das in Art. 9 BV verankerte Recht auf Vertrauensschutz bewirkt unter anderem, dass eine (selbst unrichtige) behördliche Zusicherung unter bestimmten Voraussetzungen eine vom materiellen Recht abweichende Behandlung des Rechtsuchenden gebietet. Zu diesen Voraussetzungen gehören insbesondere, dass die Behörde für die Erteilung der Zusicherung zuständig war oder der Bürger sie aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte und dass die anfragende Person die Unrichtigkeit der Zusicherung bei pflichtgemässer Aufmerksamkeit nicht ohne weiteres erkennen konnte (BGE 127 I 31 E. 3a S. 36; 129 I 161 E. 4.1 S. 170). Eine bindende Zusicherung erblicken die Beschwerdeführer darin, dass das Departement ihnen vor der Wohnsitzverlegung in den Kanton Thurgau die Auskunft erteilt habe, es würde ihnen in jedem Einzelfall Familienpflege bewilligt, solange sie nicht mehr als vier Pflegekinder bei sich aufnehmen würden.
Die Anfrage der Beschwerdeführer betraf gemäss beigelegtem Schreiben des Departements vom 31. August 1998 die Gründung einer Pflegefamilie für ca. fünf Pflegekinder. Das Departement hat geantwortet, für die Bewilligung der Aufnahme von einem bis vier Kindern sowie für die Aufsicht über solche Pflegeverhältnisse sei die örtliche Vormundschaftsbehörde zuständig. Demgegenüber liege die Zuständigkeit zur Erteilung von Betriebsbewilligungen an Einrichtungen, die mehr als vier Kinder aufnehmen, sowie die Aufsicht über solche Betriebe dem Departement. Die Bewilligungserteilung richte sich grundsätzlich nach den Bestimmungen der Bundesratsverordnung über die Aufnahme von Pflegekindern, insbesondere nach Art. 13 f. PAVO. Weiter wurden Inhalt und Form eines Gesuchs an das Departement näher dargelegt (Beschwerdebeilage Nr. 2).
Das Departement hat im besagten Schreiben keine Bewilligung zugesichert, sondern die Zuständigkeiten innerhalb des Kantons aufgezeigt. Für die behauptete Zusicherung wäre das Departement - wie ausdrücklich hervorgehoben wird - nach kantonalem Recht nicht zuständig gewesen, weil die Bewilligung für die Aufnahme von bis zu vier Pflegekindern von der örtlichen Vormundschaftsbehörde erteilt wird. Dass die jeweilen zuständige Behörde auch darüber entscheidet, welche Bedingungen für die Erteilung der Bewilligung erfüllt sein müssen, folgt erkennbar daraus, dass das Departement einzig die materiellen und formellen Voraussetzungen erläutert hat, die die von ihm zu erteilende Bewilligung betreffen, sich hingegen zum Bewilligungsverfahren vor den Vormundschaftsbehörden nicht geäussert hat. Ein berechtigtes Vertrauen im Sinne von Art. 9 BV lässt sich aus dem Schreiben des Departements deshalb bereits mangels Zusicherung nicht ableiten.
5.
In der Sache machen die Beschwerdeführer geltend, es bestehe eine Regelungskompetenz der Kantone, zahlenmässige Kriterien zur Abgrenzung von Familien- und Heimpflege aufzustellen. Die Frage werde nicht allein vom Bundesrecht bestimmt. Nach kantonalem Recht sei nun aber davon auszugehen, dass die Aufnahme von bis zu vier Pflegekindern stets als Familienpflege zu gelten habe.
5.1 Eine umfassende Kodifikation des Pflegekindesrechts fehlt in der Schweiz. Die Pflegekindschaft ist nur punktuell geregelt und berücksichtigt worden bei der Unterhaltspflicht der Eltern (Art. 294 ZGB), bei der elterlichen Sorge (Art. 300 ZGB) sowie vor allem bei den Kindesschutzmassnahmen (Art. 310 Abs. 3, Art. 315 Abs. 2 und Art. 316 ZGB). Dem präventiven Pflegekindesschutz dient die Bewilligungspflicht und die behördliche Aufsicht gemäss Art. 316 ZGB: Wer Pflegekinder aufnimmt, bedarf einer Bewilligung der Vormundschafts-

behörde oder einer andern vom kantonalen Recht bezeichneten Stelle seines Wohnsitzes und steht unter deren Aufsicht (Abs. 1). Der Bundesrat erlässt Ausführungsvorschriften (Abs. 2). Eine Sonderregelung gilt für die - hier nicht interessierende - Aufnahme eines Pflegekindes zum Zweck der späteren Adoption (Abs. 1bis).

Die Gesetzgebungszuständigkeit der Kantone erstreckt sich nach dem Wortlaut von Art. 316 Abs. 1 ZGB auf die Bezeichnung der Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden (vgl. Art. 52 Abs. 1 SchlTZGB). Vom Gesetzestext her fällt auf, dass der Bundesrat gemäss Art. 316 Abs. 2 ZGB "Ausführungsvorschriften" erlässt ("des prescriptions d'exécution"; "norme esecutive") und nicht "die" ("les") Ausführungsvorschriften (so noch der bundesrätliche Entwurf, Botschaft, BBl 1974 II 1, S. 87 f. und S. 130). Die Formulierung lässt sich entstehungsgeschichtlich erklären. In der ständerätlichen Kommission und im Ständerat wurde darüber diskutiert, ob der Bund oder die Kantone für den Erlass von Ausführungsvorschriften zuständig sein sollten. Die Streitfrage hat dahin gelautet, ob der Bundesgesetzgeber nur den - unbestrittenen - Grundsatz der Bewilligungspflicht und der Aufsicht (Art. 316 Abs. 1 ZGB) oder auch die Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung und die Grundsätze der Aufsicht für die ganze Schweiz einheitlich und verbindlich festlegen solle (Art. 316 Abs. 2 ZGB). Im Ständerat angenommen wurde als Kompromiss der Minderheitsantrag und damit der heute geltende Art. 316 Abs. 2 ZGB. Der Bundesrat sollte Ausführungsvorschriften erlassen, die
sich auf einen für alle Kantone verbindlichen Rahmen beschränken und nicht alle Fragen abschliessend und detailliert regeln (AB 1975 S 139 ff.). Der Nationalrat stimmte dem Beschluss des Ständerats diskussionslos zu (AB 1975 N 1789; vgl. dazu und zu den Arbeiten in der Experten- und der Ständeratskommission: Bättig, Die Pflegekinderaufsicht im Bund und in den Kantonen, Diss. Freiburg i.Ue. 1984, S. 11 ff.).

Aus Art. 316 ZGB folgt, dass bundesrechtlich die Bewilligungspflicht und die Überwachung der Pflegeverhältnisse vorgeschrieben ist (Abs. 1), dass aber die bundesrechtliche Ordnung lediglich Minimalanforderungen festgelegt bzw. Minimalvorschriften über die Bewilligungspflicht und die Aufsicht aufgestellt hat (Abs. 2). Der Erlass weitergehender Massnahmen bleibt den Kantonen überlassen (vgl. dazu Breitschmid, Basler Kommentar, 2002, N. 1 zu Art. 316 ZGB; Hess-Haeberli, Die Eidgenössische Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern, ZVW 33/1978 S. 81 ff., S. 84 f.). Ebenso können die Kantone die bundesrechtlichen Vorschriften konkretisieren. Hingegen dürfen die Kantone den bundesrechtlich vorgegebenen Rahmen nicht unterschreiten, ausser das Bundesrecht selber behielte eine Ausnahme zu Gunsten des kantonalen Rechts ausdrücklich vor (D. Piotet, Ergänzendes kantonales Recht, SPR I/2, Basel 2001, N. 392 S. 109; für einen Anwendungsfall: BGE 116 II 238 E. 2 S. 240).
5.2 Die bundesrätliche Pflegekinderverordnung widerspiegelt die gezeigte Regelungszuständigkeit. Gemäss Art. 29 PAVO sind mit dem Inkrafttreten der Verordnung - soweit nicht bundesrechtlich etwas anderes vorgesehen ist - alle kantonalen Bestimmungen über den Schutz von Unmündigen, die ausserhalb des Elternhauses leben, aufgehoben (Abs. 1); bestehende kantonale Bestimmungen über die Organisation des Schutzes von Unmündigen, die ausserhalb des Elternhauses leben, bleiben in Kraft, solange die Kantone nichts anderes bestimmen (Abs. 2). Von ihrer Konzeption her ist die Pflegekinderverordnung ohne kantonale Ausführungsvorschriften anwendbar.

Die Kantone können hingegen die Zuständigkeit für die Bewilligung und die Aufsicht im Bereich der Familien-, Heim- und Tagespflege abweichend von der Pflegekinderverordnung regeln (Art. 2 Abs. 2 PAVO). Weiter sind die Kantone gemäss Art. 3 PAVO befugt, zum Schutz von Unmündigen, die ausserhalb des Elternhauses aufwachsen, Bestimmungen zu erlassen, die über die Verordnung hinausgehen (Abs. 1), und Förderungsmassnahmen zu Gunsten des Pflegekinderwesens zu treffen (Abs. 2). Schliesslich steht nichts entgegen, dass die Kantone die bundesrechtlichen Bestimmungen konkretisieren.

Die Bereiche, in denen die Kantone die Minimalvorschriften unterschreiten dürfen, sind in der Pflegekinderverordnung ausdrücklich geregelt. Nach Art. 4 Abs. 3 PAVO können die Kantone die Bewilligungspflicht für die Aufnahme verwandter Kinder aufheben. Im Bereich der Heimpflege dürfen die Kantone Ferienkolonien und Ferienlager der Bewilligungspflicht unterstellen sowie Einrichtungen für Unmündige, die die Schulpflicht erfüllt haben, bezeichnen und diese von der Bewilligungspflicht ausnehmen (Art. 13 Abs. 2 lit. c und d PAVO).
5.3 Die soeben erwähnten Ausnahmen vorbehalten, beurteilt sich vorab anhand der Pflegekinderverordnung, ob ein bestimmtes Pflegeverhältnis den Vorschriften über die Familienpflege oder denjenigen der Heimpflege

unterstellt ist. Bestehen konkretisierende kantonale Vorschriften, sind diese ebenfalls zu beachten, soweit sie sich an den bundesrechtlichen Rahmen halten. Schliesslich kann das kantonale Recht höhere Bewilligungsanforderungen stellen, als das Bundesrecht.

Gemäss Art. 13 Abs. 1 lit. a PAVO bedarf einer Heimbewilligung, wer mehrere Unmündige zur Erziehung, Betreuung, Ausbildung, Beobachtung oder Behandlung tags- und nachtsüber aufnimmt. Was unter mehreren Unmündigen zu verstehen ist, bestimmt die Pflegekinderverordnung nicht näher. Im Rahmen ihrer Regelungs- bzw. Konkretisierungskompetenz bleibt es den Kantonen daher unbenommen, die Pflegekategorien zahlenmässig abzugrenzen. Die Formulierung solcher Abgrenzungskriterien ist zulässig und liegt im Interesse der Rechtsgleichheit und namentlich der Rechtssicherheit (vgl. Bättig, a.a.O., S. 97 f.). Soweit der angefochtene Entscheid davon ausgeht, das Bundesrecht verbiete die Festlegung einer bestimmten Anzahl Unmündiger zur Abgrenzung von Familien- und Heimpflege, verletzt er daher Bundesrecht. Unter dem Zwischentitel "Sachliche Zuständigkeit" sieht das kantonale Einführungsgesetz zum ZGB (Thurgauer Rechtsbuch Nr. 210) vor, dass über die Bewilligung der Aufnahme von einem bis vier Pflegekindern die Vormundschaftsbehörde entscheidet (§ 3 Ziffer 14), Betriebsbewilligungen für Einrichtungen, die mehr als vier Pflegekinder aufnehmen, aber durch das Departement erteilt werden (§ 11 Ziffer 3 lit. k). Eine ähnliche Konkretisierung des Begriffes "Heim" ("mehr als vier Personen") lässt sich dem kantonalen Sozialhilfegesetz entnehmen (Art. 6a; Thurgauer Rechtsbuch Nr. 850.1). Ob diese zahlenmässige Begrenzung nach dem kantonalen Recht absolut gilt oder bloss als Richtlinie für die rechtsanwendende Behörde bei der Konkretisierung der bundesrechtlichen Begriffe "Familienpflege" und "Heimpflege", haben in erster Linie die kantonalen Behörden im Rahmen des Bundesrechts zu beurteilen. Das Bundesgericht übt bei der Überprüfung kantonaler Normen Zurückhaltung und greift nur ein, wenn gestützt auf die im kantonalen Recht formulierten Kriterien offensichtlich unhaltbare Ergebnisse erzielt werden, die den bundesrechtlichen Pflegebegriff unterlaufen (vgl. das Beispiel bei Bättig, a.a.O., S. 98 ff., mit Angaben zu weiteren Kantonen).

Die Ansicht des Verwaltungsgerichts, die zahlenmässige Abgrenzung im kantonalen Recht könne nicht massgebend sein, ist, wie ausgeführt, unzutreffend. In seinem Beurteilungsspielraum verbleibt hingegen die aufgrund des kantonalen Rechts gezogene Schlussfolgerung, dass die Abgrenzung von "Familienpflege" und "Heimpflege" nicht nur anhand von Zahlen, sondern nach weiteren Kriterien beantwortet werden muss. Die Fragen, ob die Grenzziehung bei vier Kindern zulässig ist sowie welche weiteren Kriterien massgebend sind, lassen sich der Pflegekinderverordnung selbst entnehmen (E. 6.1 hiernach). Die Rüge der Beschwerdeführer, das Verwaltungsgericht habe das kantonale Recht bei der Abgrenzung der Familienpflege von der Heimpflege zu wenig beachtet, erweist sich daher als begründet.

6.

Eine Bundesrechtsverletzung erblicken die Beschwerdeführer in der Anwendung der Bestimmungen der Pflegekinderverordnung über die Heimpflege (Art. 13 ff. PAVO). Die grundsätzliche Abgrenzung bei vier Kindern sei bundesrechtskonform und eine Berücksichtigung aller rechtserheblichen Kriterien sei unterblieben sowie eine eigentliche Gesamtwürdigung habe nicht stattgefunden. Ihre Pflegeverhältnisse seien zu Unrecht der Heimpflege unterstellt worden.

6.1 Die Begriffe "Familienpflege" und "Heimpflege" werden in der Pflegekinderverordnung nicht konkretisiert. Abgrenzungskriterien können aus einer Gegenüberstellung von Familienpflege und Heimpflege gewonnen werden. Nach Auffassung der vom Bundesrat eingesetzten Arbeitsgruppe sollte in der Pflegekinderverordnung auf einen starren zahlenmässigen Massstab verzichtet werden und die Zuordnung zur einen oder anderen Kategorie regelmässig auf Grund einer Gesamtwürdigung der Umstände (Zahl der aufgenommenen Kinder, Zahl der eigenen unmündigen Kinder, Zahl der Mitarbeiter, wirtschaftliche Grundlage) erfolgen (Bättig, a.a.O., S. 96 f., mit Nachweisen; vgl. Breitschmid, N. 8 zu Art. 316 ZGB). Bei der Heimpflege geht es um den "Betrieb von Einrichtungen" (Art. 13 Abs. 1 PAVO), während Familienpflege die Aufnahme "in seinen Haushalt" (Art. 4 Abs. 1 PAVO) vorsieht. Heimpflege kann daher wesentliche Änderungen in baulicher oder organisatorischer Hinsicht erfordern, was sie wiederum von der Familienpflege unterscheidet (vgl. die Definition von Landolt, Schweizerisches Pflegerecht, II, Bern 2002, S. 282 Anm. 1272). Ferner wird die Aufnahme und Betreuung von Kindern bei der Familienpflege in der Regel nicht die Hauptbeschäftigung der Pflegeeltern darstellen, wogegen bei der Heimpflege davon auszugehen ist, dass sich beide Elternteile überwiegend oder vollzeitlich der Grossfamilie widmen (aus der kantonalen Praxis, z.B. AR-GVP 1994 S. 6 f. Nr. 1258).

6.2 Das Verwaltungsgericht hat zum Begriff der Familienpflege ausgeführt, der Gesetzgeber sei von einer intakten Familie ausgegangen, die eines, allenfalls zwei weitere Kinder zur Pflege bei sich aufnehme (E. 3a S. 7). Das Kriterium, ob eine Familie "intakt" sei oder nicht, ist für die Abgrenzung der Familien- von der Heimpflege indessen zu unbestimmt, und ein Elternpaar mit vier Kindern sprengt den Rahmen dessen, was gemeinhin noch unter Familie verstanden wird, in keiner Weise, auch wenn heute sechsköpfige Familien nicht mehr die Regel sind. Die Zahlen, in denen die kantonalen Regelungen die strengeren Bewilligungsvoraussetzungen der Heimpflege anwenden, liegen zwischen wenigstens drei und mehr als sechs Kindern (vgl. die Beispiele in der Vernehmlassung des EJPD, S. 2). Die im kantonalen Recht vorgesehene Abgrenzung bei vier Kindern als Richtlinie ist daher aus bundesrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Das Verwaltungsgericht hat ferner darauf abgestellt, dass die vier Pflegeverhältnisse die Erwerbsgrundlage der Beschwerdeführer bilden (E. 3a S. 8). Das wirtschaftliche Kriterium kann ein Indiz für Heimpflege sein, ist allerdings für sich allein genommen wiederum kaum überzeugend. Denn ob ein Ehepaar mit dem Pflegegeld mehr
oder weniger auskommt oder wesentlich auf Zuverdienst angewiesen ist, hängt entscheidend vom konkreten Fall bzw. den individuellen Ansprüchen der Pflegeeltern ab, worüber hier nichts festgestellt ist.
6.3 Insgesamt beanstanden die Beschwerdeführer zu Recht, dass das Verwaltungsgericht die kantonalrechtliche Abgrenzung bei vier Kindern als Richtlinie zu wenig beachtet hat und eine Abweichung von dieser Richtlinie ausschliesslich wegen des Umstandes, dass diese Pflegeverhältnisse die Erwerbsgrundlage der Beschwerdeführer bilden, einer Gesamtwürdigung aller in Betracht fallenden Umstände nicht gerecht wird. Der angefochtene Entscheid ist deshalb aufzuheben und die Sache an das Verwaltungsgericht zu neuer Beurteilung zurückzuweisen (Art. 114 Abs. 2 OG).
7.
Bei diesem Verfahrensausgang sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 156 Abs. 2 OG). Der Kanton Thurgau hat den obsiegenden Beschwerdeführern eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 159 Abs. 1 und 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird als Verwaltungsgerichtsbeschwerde entgegengenommen. Die Verfahren 5P.97/2003 und 5A.3/2003 werden vereinigt.
2.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden werden gutgeheissen. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau vom 18. Dezember 2002 wird aufgehoben und die Sache wird zu neuer Beurteilung an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen.
3.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
4.
Der Kanton Thurgau hat die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 4'000.– zu entschädigen.
5.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 14. Juli 2003
Im Namen der II. Zivilabteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: