



<b>Fall-Nr.:</b>	RDRM.2023.31
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Sicherheits- und Justizdepartement
<b>Instanz:</b>	Sicherheits- und Justizdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	03.07.2024
<b>Entscheiddatum:</b>	28.03.2024

## **SJD RDRM.2023.31**

**Melderechtlicher Hauptwohnsitz, Art. 3 Bst. b RHG. Nebst der subjektiven Absicht, dauerhaft in der Gemeinde wohnhaft bleiben zu wollen, wurde auch der objektiv erkennbare und dauerhafte Aufenthalt in der Gemeinde bejaht. Die im Recht liegenden Mietverträge, das nicht bestrittene Mieterstreckungsverfahren, der Umzug und die diesbezügliche Adressmeldung der Rekurrentin an die neue Adresse innerhalb der Gemeinde sowie die durchgehende Hinterlegung der Schriften sprechen dafür, dass die Rekurrentin ihren melderechtlichen Wohnsitz bzw. ihre Niederlassung ohne Unterbruch in derselben Gemeinde hatte. Gutheissung des Rekurses.**

Den Entscheid finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



RDRM.2023.31

## Entscheid vom 28. März 2024

---

Rekurrentin

**A.**\_\_\_\_,  
vertreten durch Dr.iur. Raphael Widmer-Kaufmann, Rechtsanwalt, Good  
Rechtsanwälte, Teufener Strasse 25, 9001 St.Gallen

gegen

---

Vorinstanz

**Gemeinderat Z.**\_\_\_\_, Gemeinderatskanzlei, (Verfügung vom 28. März  
2023)

---

Betreff

---

Feststellung des melderechtlichen Hauptwohnsitzes



## Sachverhalt

### A.

a) Der Eigentümer und Vermieter der Liegenschaft B.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_, meldete dem Einwohneramt Z.\_\_\_\_ mit E-Mail vom 26. November 2021, dass Familie A.\_\_\_\_ nicht mehr in der Liegenschaft B.\_\_\_\_ wohne. Das Einwohneramt Z.\_\_\_\_ tätigte daraufhin Abklärungen und forderte die betroffenen Personen auf, entsprechende Belege einzureichen, die den Verbleib an der Adresse B.\_\_\_\_ in Z.\_\_\_\_ beweisen. Nachdem sich ihre beiden Töchter an der Adresse B.\_\_\_\_ abgemeldet hatten, verblieb A.\_\_\_\_ alleine als gemeldete Person an der besagten Adresse.

b) Mit Schreiben vom 25. Mai 2022 gewährte das Einwohneramt Z.\_\_\_\_ A.\_\_\_\_ das rechtliche Gehör in Bezug auf den fraglichen melderechtlichen Hauptwohnsitz in der Gemeinde Z.\_\_\_\_. A.\_\_\_\_ teilte dem Einwohneramt Z.\_\_\_\_ mit E-Mail vom 7. Juni 2022 mit, dass sie immer noch an der Adresse B.\_\_\_\_ in Z.\_\_\_\_ wohnhaft sei und voraussichtlich per 1. September 2022 zu ihrer Tochter an den C.\_\_\_\_-weg in Z.\_\_\_\_ ziehen werde. Mit Schreiben vom 23. Juni 2022 reichte A.\_\_\_\_ den Untermietvertrag zwischen ihr und ihrer Tochter an der Adresse C.\_\_\_\_-weg in Z.\_\_\_\_ ein. Sie werde bis zum Entscheid des Gerichtes betreffend Mieterstreckung am B.\_\_\_\_ und danach zur Untermiete bei ihrer Tochter am C.\_\_\_\_-weg wohnen. Sie gebe kein Wegzugsdatum bekannt, da sie auch die nächsten 40 Jahre in Z.\_\_\_\_ wohnen werde. Sie könne sich nicht vorstellen, bei ihrem Lebenspartner in Y.\_\_\_\_ zu wohnen, da sie aufgrund ihrer Eltern und Grosseltern fest mit der Gemeinde Z.\_\_\_\_ verwurzelt sei.

c) Das Einwohneramt Z.\_\_\_\_ stellte mit Verfügung vom 30. Juni 2022 fest, dass A.\_\_\_\_ seit geraumer Zeit nicht mehr den melderechtlichen Hauptwohnsitz in der Gemeinde Z.\_\_\_\_ begründe. Sie habe sich nach Rechtskraft der Verfügung innert 14 Tagen bei der Gemeinde Z.\_\_\_\_ abzumelden und das effektive Wegzugsdatum und die Wegzugsgemeinde anzugeben. Ansonsten werde eine kostenpflichtige polizeiliche Zuführung in Auftrag gegeben. Bei Nichtbeachtung werde zudem Strafanzeige nach dem Tatbestand von Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB) erstattet. Ebenso werde die amtliche Streichung vorgenommen, sollte sie sich trotz Möglichkeit der polizeilichen Zuführung der Abmeldung entziehen.

### B.

a) Gegen diese Verfügung erhob A.\_\_\_\_, vertreten durch Dr.iur. Raphael Widmer-Kaufmann, Rechtsanwalt, St.Gallen, mit Schreiben vom 13. Juli 2022 Rekurs beim Gemeinderat Z.\_\_\_\_. Sie beantragte die Aufhebung der Verfügung vom 30. Juni 2022 und die Feststellung des melderechtlichen Hauptwohnsitzes am C.\_\_\_\_-weg in Z.\_\_\_\_. Obschon das Mietverhältnis am B.\_\_\_\_ noch bestehe, könne sie bereits jetzt zur Untermiete bei ihrer Tochter am C.\_\_\_\_-weg einziehen.



**b)** Am 12. August 2022 meldete sich A.\_\_\_\_ persönlich beim Einwohneramt Z.\_\_\_\_ per 1. August 2022 von der Adresse B.\_\_\_\_ an den C.\_\_\_\_-weg in Z.\_\_\_\_ um. Sie legte den Mietvertrag vom 12. August 2022 zwischen ihr und der D.\_\_\_\_ GmbH vor.

Das Einwohneramt Z.\_\_\_\_ teilte A.\_\_\_\_ mit Schreiben vom 17. August 2022 mit, dass die Eintragung des Umzugs bis zum rechtskräftigen Entscheid des Gemeinderates über die Streitsache sistiert werde.

**c)** Im Rahmen der Vernehmlassung vom 26. August 2022 beantragte das Einwohneramt Z.\_\_\_\_ die Ablehnung des Rekurses und ersuchte um Prüfung eines Bussenverfahrens oder wenigstens um Ausstellung eines schriftlichen Verweises gegen A.\_\_\_\_, da sie wiederholt schriftliche Eingaben getätigt habe, welche die guten Sitten und den Anstand verletzen würden.

**d)** In ihrer Stellungnahme vom 11. November 2022 führte A.\_\_\_\_ durch ihre Rechtsvertretung ergänzend aus, dass sie nach dem Verkauf der Liegenschaft am B.\_\_\_\_ (ehemaliges Elternhaus) die Liegenschaft vom neuen Eigentümer gemietet habe. Nachdem dieser ihr das Mietverhältnis gekündigt habe, habe sie vor dem Kreisgericht X.\_\_\_\_ eine Mieterstreckung bis 2021 erwirkt mit der Option, das Mietverhältnis danach nochmals verlängern zu lassen, wovon sie Gebrauch gemacht habe. Im Frühling 2022 habe sie sich auf die Suche nach einer neuen Bleibe gemacht. Ihre Tochter habe zuerst etwas Neues gefunden und ihr als Untermieterin am C.\_\_\_\_-weg in Z.\_\_\_\_ ein Zimmer angeboten. Kurze Zeit später sei in der Liegenschaft C.\_\_\_\_-weg ein separates Zimmer zur Miete frei geworden. Ihre persönlichen Effekten seien dort.

**e)** Der Gemeinderat Z.\_\_\_\_ wies mit Entscheid vom 28. März 2023 den Rekurs ab. Die Vorinstanz habe im Sinn der Untersuchungsmaxime umfangreiche Sachverhaltsabklärungen vorgenommen und den massgeblichen Sachverhalt richtig und vollständig zusammengetragen. Für das Einwohnerregister seien die tatsächlichen Wohnverhältnisse und nicht der Wohnsitzwunsch der betroffenen Person massgeblich. A.\_\_\_\_ habe sich bezüglich ihres Wohnsitzes teilweise widersprüchlich geäussert. Mit Schreiben vom 1. Februar 2022 habe sie bestätigt, aktuell nicht in der Liegenschaft am B.\_\_\_\_ zu wohnen, gemäss Stellungnahme vom 24. Juni 2022 wohne sie jedoch weiterhin in der Liegenschaft am B.\_\_\_\_ und wisse nicht, wann sie das Haus verlassen müsse. Der Stromverbrauch im Jahr 2021 habe sich verglichen mit den Vorjahren um 75 Prozent verringert. Der Untermietvertrag sowie der Mietvertrag für den C.\_\_\_\_-weg würden nahezu den gleichen Mietzins ausweisen, was unüblich erscheine. Auch sei das Zimmer am C.\_\_\_\_-weg spärlich eingerichtet und wenig wohnlich. Die eingeschriebenen Postsendungen seien infolge Nachsendeauftrag mehrfach an die Hauptpost in Y.\_\_\_\_ weitergeleitet und dort abgeholt worden. Dieser Umstand werde als Indiz für einen Wohnsitz in Y.\_\_\_\_ gewertet.

**C.**



a) Gegen die Verfügung des Gemeinderates Z.\_\_\_\_ (Vorinstanz) erhob A.\_\_\_\_ (Rekurrentin), weiterhin vertreten durch Rechtsanwalt Dr.iur. Raphael Widmer-Kaufmann (Rechtsvertreter) mit Schreiben vom 12. April 2023 Rekurs beim Sicherheits- und Justizdepartement (SJD). Am 20. April 2023 ging beim SJD nachträglich ein vom 4. April 2023 datiertes persönliches Schreiben der Rekurrentin ein. Mit Rekursergänzung des Rechtsvertreters vom 8. Mai 2023 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Entscheid der Gemeinde Z.\_\_\_\_ vom 28. März 2023 sei vollumfänglich aufzuheben.
2. Es sei festzustellen, dass sich der melderechtliche Hauptwohnsitz der Rekurrentin am C.\_\_\_\_-weg in Z.\_\_\_\_ SG befindet.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zzgl. MWST.
4. Die Akten der Vorinstanz seien beizuziehen.
5. Der Rekurrentin sei die unentgeltliche Rechtspflege und die unentgeltliche Rechtsverteidigung zu gewähren. Raphael Widmer-Kaufmann sei als unentgeltlicher Rechtsbeistand einzusetzen.

Insbesondere wird die unrichtige Feststellung des Sachverhalts gerügt. Es sei Sache der verfügenden Behörde, den Sachverhalt zu ermitteln und die Beweise zu erheben. Die Rekurrentin habe ihren Wohnsitz erwiesenermassen seit Kindheit an der Adresse B.\_\_\_\_ in Z.\_\_\_\_ gehabt. Vorliegend vermöge die Vorinstanz lediglich eine Auskunft des Vermieters der Liegenschaft am B.\_\_\_\_ vom 26. November 2021 vorzubringen, wonach die Rekurrentin aus der genannten Liegenschaft aus- und nach Y.\_\_\_\_ gezogen sei. Der Vermieter habe dies jedoch nur vermutet und nicht aus eigener Erfahrung gewusst. Da sich die Rekurrentin mit dem Vermieter verstritten habe, sei sie aus der Liegenschaft aus- und in ein Zimmer in der Wohnung ihrer Tochter am C.\_\_\_\_-weg in Z.\_\_\_\_ gezogen. Zu welchem Zeitpunkt der Umzug genau stattgefunden habe, sei vorliegend unbedeutend. Seit August 2022 miete die Rekurrentin ein Zimmer in derselben Liegenschaft und habe dazu mit der D.\_\_\_\_ GmbH einen Mietvertrag abgeschlossen. Die Höhe des Mietzinses sei nicht ungewöhnlich. Das Eingehen eines Mietverhältnisses sei weiter ein Beleg dafür, dass sich die Rekurrentin auch am C.\_\_\_\_-weg in Z.\_\_\_\_ aufhalte. Die Vortäuschung eines Wohnsitzes ergäbe in finanzieller Hinsicht keinen Sinn und würde der Rekurrentin gegenüber einem Wohnsitz in einer anderen Gemeinde keine nennenswerten Vorteile verschaffen. Dass die Vorinstanz das Zimmer der Rekurrentin am C.\_\_\_\_-weg «spärlich eingerichtet und wenig wohnlich» erachte, tue nichts zur Sache und sei dem geringen Einkommen geschuldet. Die Rekurrentin habe zu keinem Zeitpunkt ihren melderechtlichen Wohnsitz ausserhalb der Gemeinde Z.\_\_\_\_ begründet. Die eingereichten Belege würden insgesamt dafürsprechen, dass sie ihren melderechtlichen Wohnsitz durchgehend in Z.\_\_\_\_ begründet habe.



**b)** Mit Schreiben vom 14. Juni 2023 verzichtete die Vorinstanz auf eine Stellungnahme und reichte die Vorakten ein.

**c)** Das SJD gewährte der Rekurrentin mit Verfügung vom 27. Juni 2023 die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung.

## Erwägungen

### 1.

Die von Amtes wegen vorzunehmende Prüfung der Rekursvoraussetzungen ergibt, dass diese sowohl hinsichtlich der Zuständigkeit und der Rekursberechtigung als auch in Bezug auf die Frist- und Formerfordernisse erfüllt sind (Art. 43<sup>bis</sup> Abs. 1 Bst. a, Art. 45 Abs. 1, Art. 47 und 48 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP], Art. 26 Bst. e des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei [sGS 141.3]). Auf den Rekurs ist einzutreten.

### 2.

**a)** Nach allgemeinem Grundsatz müssen Personendaten richtig erfasst sein. Art. 1 Abs. 2 Bst. d i.V.m. Art. 2 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (SR 431.02; abgekürzt RHG) verpflichtet die Kantone und die Gemeinden zur Aktualisierung der Einwohnerregister. Im Einwohnerregister sind alle Personen zu erfassen, die sich in einer Gemeinde niedergelassen haben oder aufhalten (Art. 3 Bst. a RHG). Der Begriff Niederlassung wird in Art. 3 Bst. b RHG definiert, wobei es sich um eine für die ganze Schweiz geltende Einheitsdefinition handelt. Die Niederlassung einer Person befindet sich in derjenigen Gemeinde, in der sie sich in der Absicht dauernden Verbleibs aufhält, um dort den Mittelpunkt ihres Lebens zu begründen, der für Dritte erkennbar sein muss; eine Person wird in derjenigen Gemeinde als niedergelassen betrachtet, in der sie das erforderliche Dokument hinterlegt hat und kann nur eine Niederlassungsgemeinde haben (Art. 3 Bst. b RHG).

**b)** Mit Einführung des RHG wurde eine für die ganze Schweiz geltende registerrechtliche Einheitsdefinition für den Begriff Niederlassung geschaffen, die sich auf die Begriffsbestimmung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) abstützt. Der Wohnsitz einer Person befindet sich nach Art. 23 ZGB an dem Ort, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Die Niederlassung wird einerseits durch den Willen, sich an einem Ort dauerhaft niederzulassen, andererseits durch den Ausdruck dieses Willens mit der effektiven Wohnsitznahme an diesem Ort definiert. Der Begriff der Niederlassung im Sinn von Art. 3 Bst. b und Art. 6 Bst. o und p RHG lehnt sich somit eng an den zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff nach Art. 23 ZGB an. Gleich wie beim zivilrechtlichen Wohnsitz gilt der Grundsatz, dass nur ein Hauptwohnsitz bzw. eine einzige Niederlassung begründet werden kann. Das Erfordernis der Absicht dauernden



Verbleibens muss nicht nur subjektiv gegeben, sondern auch für Dritte objektiv erkennbar sein, wie dies Art. 3 Bst. b RHG ausdrücklich festhält. Zu den äusserlich wahrnehmbaren Tatsachen gehören die Art des Aufenthalts und das Verhalten beim effektiven Aufenthalt in der Gemeinde. Darunter fällt traditionell auch die Schriftenhinterlegung, die für sich allein aber nicht entscheidend sein kann. Im Registerrecht besteht im Unterschied zum Zivilrecht keine Vorschrift im Sinn einer Rechtsvermutung, dass ein einmal begründeter Wohnsitz bis zum Erwerb eines neuen Wohnsitzes weiterbesteht bzw. dass bei fehlendem oder nicht nachweisbarem Wohnsitz der Aufenthaltsort als Wohnsitz gilt (Art. 24 ZGB). Entsprechende fiktive Wohnsitze, die im Zivilrecht eine für die Rechtsanwendung problematische Wohnsitzlosigkeit verhindern sollen, sind im Registerrecht nicht möglich. Denn dieses stellt stets auf die effektiven tatsächlichen Verhältnisse ab, weshalb ein Hauptwohnsitz bzw. eine Niederlassung allenfalls auch fehlen kann. Die Einwohnerkontrollbehörden haben bei der Anmeldung an einem neuen Ort zumindest eine minimale Prüfung der Art der vorgesehenen Wohnsitznahme durchzuführen und im Streitfall muss der Lebensmittelpunkt detailliert und nach den bestehenden Grundsätzen der Rechtsprechung abgeklärt werden (A. Marti, Entwicklung und heutiger Stand des Einwohnerkontroll- und Meldewesens in der Schweiz – weitreichende Veränderungen durch das Registerharmonisierungsgesetz des Bundes, in: ZBl 120 [2019] S. 591, S. 602 ff.).

**c)** Gemäss bundesrechtlicher Rechtsprechung setzt sich der Wohnsitzbegriff aus einem objektiven, äusseren (Aufenthalt) und einem subjektiven, inneren Element (Absicht des dauernden Verbleibens) zusammen. Zur Feststellung des Wohnsitzes sei von den äusserlich wahrnehmbaren Umständen, die den Aufenthalt kennzeichnen, auf die dahinterstehende Absicht zu schliessen. Dabei lasse sich gemeinhin kein strikter Beweis erbringen, sodass eine Abwägung aufgrund von Indizien erforderlich sei. Dies bedinge eine sorgfältige Berücksichtigung und Gewichtung sämtlicher Berufs-, Familien- und Lebensumstände. Auf die bloss geäusserten Wünsche der betreffenden Person oder die gefühlsmässige Bevorzugung eines Ortes komme es nicht an; der registerrechtliche Wohnsitz sei nicht frei wählbar. Gleichermassen könne es keine ausschlaggebende Rolle spielen, wo bisher die Schriften hinterlegt oder die politischen Rechte ausgeübt worden seien. Solche äusseren Merkmale könnten immerhin ein Indiz für den Wohnsitz bilden, wenn auch das übrige Verhalten der Person in diese Richtung ziele (Urteil des Bundesgerichtes 2C\_270/2012 vom 1. Dezember 2012 Erw. 2.3.).

### **3.**

**a)** Es liegen unterschiedliche Sachverhaltsdarstellungen vor, die für bzw. gegen eine Niederlassung der Rekurrentin in der Gemeinde Z.\_\_\_\_ sprechen.

Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, dass das Einwohneramt Z.\_\_\_\_ den massgeblichen Sachverhalt richtig und vollständig zusam-



mengetragen habe. Die Vorinstanz stützt sich auf die widersprüchlichen Aussagen der Rekurrentin, den niedrigeren Stromverbrauch während des Jahres 2021 für die Liegenschaft am B.\_\_\_\_, den Untermietvertrag mit ihrer Tochter mit dem nahezu gleichen Mietzins wie als Hauptmieterin am C.\_\_\_\_-weg, die spärliche Einrichtung am C.\_\_\_\_-weg sowie den Nachsendeauftrag an die Hauptpost in Y.\_\_\_\_. Der vorhergehende registrierte Hauptsitz an der Adresse B.\_\_\_\_ in Z.\_\_\_\_ sei mit Beginn der Mieterstreitigkeiten nicht mehr gegeben gewesen. Die Wohnsitznahme am C.\_\_\_\_-weg in Z.\_\_\_\_ sei als gemeindeexterner Wiederzuzug zu betrachten und stelle keinen Umzug innerhalb der Gemeinde dar.

Die Rekurrentin bringt dagegen vor, dass sie ihren Wohnsitz an der Adresse B.\_\_\_\_ in Z.\_\_\_\_ gehabt habe. Da sie sich mit ihrem Vermieter verstritten habe, sei sie zu ihrer Tochter an den C.\_\_\_\_-weg gezogen und miete seit August 2022 dort ein eigenes Zimmer. Es sei ihr schwergefallen, vom Elternhaus am B.\_\_\_\_ Abschied zu nehmen, es sei ein schleichender und fliessender Umzug gewesen. Sie habe zu keinem Zeitpunkt ihren melderechtlichen Wohnsitz ausserhalb der Gemeinde Z.\_\_\_\_ begründet.

**b)** Nach Art. 12 VRP ist es Sache der Behörden, den Sachverhalt von Amtes wegen zu ermitteln und die Beweise zu erheben. Nach dem Untersuchungsgrundsatz ist die Behörde für die Feststellung des massgeblichen Sachverhalts und für die Beweisführung verantwortlich. Sie hat den Sachverhalt von sich aus richtig und vollständig zusammenzutragen und die ihr notwendig erscheinenden Beweise zu erheben. Nach Art. 12 Abs. 2 VRP ist die Behörde von umfassenden Sachverhaltserhebungen entbunden und kann sich auf die von den beteiligten Personen angebotenen und ansonsten leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen beschränken, wo weiterführende Ermittlungen zur Wahrung des öffentlichen Interesses nicht nötig sind. Die Behörde ist weder an die Beweisanträge noch an die Sachverhaltsdarstellungen der Verfahrensbeteiligten gebunden. In der Regel trägt diejenige Partei die Beweislast bzw. die Folgen, wenn eine Tatsache, aus der sie Rechte ableiten wollte, trotz eines Beweisverfahrens nicht bewiesen werden kann (B. Märkli, in: Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, St.Gallen/Zürich 2020 [nachfolgend Praxiskommentar], N 7 f. und N 13 zu Art. 12–13). Im Bereich der Eingriffsverwaltung hat die Behörde, die in die Rechte der betroffenen Person eingreift, die erforderlichen Nachweise selbst zu erbringen. Für die betroffene Person entlastende Momente sind zu berücksichtigen, wenn sie die Beweise anbietet oder diese leicht zugänglich sind (Cavelti / Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, St.Gallen 2003, N 607).

Im Rahmen von Mitwirkungspflichten kann von beteiligten Personen verlangt werden, an der Sachverhaltsfeststellung mitzuwirken. Mitwirkungspflichten können durch spezialgesetzliche Vorschriften begründet werden. Das Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt (sGS



453.1; abgekürzt NAG) enthält spezifische Mitwirkungspflichten. Die meldepflichtige Person hat die Meldepflicht zu erfüllen (Art. 3 NAG) und dem Einwohneramt wahrheitsgetreu Auskunft über die im Einwohnerregister zu erfassenden Daten zu geben sowie ihre Angaben auf Verlangen zu dokumentieren (Art. 8 NAG). Weitere spezialrechtliche Mitwirkungspflichten der meldepflichtigen Person bestehen gemäss NAG nicht. Mitwirkungspflichten bestehen nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, auch wenn sie nicht explizit als solche bezeichnet oder geregelt sind. Die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts leitet die Mitwirkungspflichten der einhelligen Lehre folgend vom Grundsatz von Treu und Glauben her. Die Mitwirkungspflichten beziehen sich auf alle Arten von Tatsachen, auch auf die Mitwirkung bei der Beweisbeschaffung. Dies gilt auch dann, wenn sich dies zum Nachteil der beteiligten Partei auswirken kann und erfasst jene Beweismittel, zu denen die beteiligte Partei besseren Zugang hat als die Behörde (H-R. Arta, in: Praxiskommentar, N 28 ff. zu Überblick mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes).

**c)** Aus den aktenkundigen Äusserungen der Rekurrentin geht klar hervor, dass sie immer die Absicht bekundete, im Z.\_\_\_\_ wohnhaft zu bleiben. Die Rekurrentin hat ihren langjährigen und konstanten Wohnsitz stets in Z.\_\_\_\_ begründet. Bei der Liegenschaft im B.\_\_\_\_ handelt es sich um ihr Elternhaus, in dem sie nach dem Verkauf zur Miete wohnen blieb. Eine der Töchter blieb nach dem Auszug aus der Liegenschaft B.\_\_\_\_ ebenfalls in Z.\_\_\_\_ wohnhaft. Dass die Rekurrentin eine enge familiäre wie emotionale Bindung zu Z.\_\_\_\_ innehat, ist unbestritten. Nach eigenen Angaben lebt sie seit 56 Jahren dort. Die von der Vorinstanz als widersprüchlich gewerteten Angaben der Rekurrentin lassen im Kern ihren Willen, in der Gemeinde Z.\_\_\_\_ wohnhaft bzw. niedergelassen bleiben zu wollen, klar und nachvollziehbar durchblicken. Sie erklärte darin plausibel, dass sie aufgrund äusserer Umstände (fehlende Heizmöglichkeit mangels Heizölbestellung seitens des Vermieters) für sich und ihre Töchter vorübergehend eine Notlösung habe finden müssen. Dabei betonte sie stets, in Z.\_\_\_\_ zu wohnen und wohnhaft bleiben zu wollen. Ein Wegzug kam nie in Frage. Die Rekurrentin hat an keinem anderen Ort eine neue Wohnung gemietet. Sie hat allenfalls zwischendurch bei ihrem Partner übernachtet, ohne Absicht, dort wohnhaft zu werden, was in subjektiver Hinsicht ebenfalls gegen eine Wohnsitznahme bzw. Niederlassung in einer anderen Gemeinde als Z.\_\_\_\_ spricht. Das subjektive Kriterium der Niederlassung gemäss Art. 3 Bst. b RHG ist somit eindeutig erfüllt.

**d)** Die Rekurrentin rügt betreffend das objektive Kriterium der Wohnsitznahme die unrichtige Feststellung des Sachverhalts durch die Vorinstanz. Die Rekurrentin wohnte unbestrittenermassen in der Liegenschaft am B.\_\_\_\_ in Z.\_\_\_\_. Umstritten ist, auf welchen Zeitpunkt und wohin die Rekurrentin von dort aus hingezogen sein soll. Offenbar kam es zwischen der Rekurrentin und dem ehemaligen Vermieter der Liegenschaft am B.\_\_\_\_ zu Mietrechtsstreitigkeiten, infolge dessen das Mietverhältnis am B.\_\_\_\_ vom Vermieter gekündigt wurde. Die Rekur-



rentin erwirkte eine Mieterstreckung. Sie beantragte dazu bei der Vorinstanz unter Angabe der Aktennummer die Edition der Akten beim zuständigen Gericht. Es wäre an der Vorinstanz gelegen, bei diesbezüglichen Zweifeln die entsprechenden Akten anzufordern. Der Hinweis der Vorinstanz, die Akten hätten durch die Rekurrentin eingebracht werden müssen, geht fehl. Die Rekurrentin selbst ist nicht fachkundig und wirkt trotz ihrer vielen schriftlichen Eingaben an das Einwohneramt Z.\_\_\_\_ unbeholfen und verzweifelt. Es hätte für die Vorinstanz keinen erheblichen Mehraufwand bedeutet, die Akten direkt beim Gericht einzuverlangen. Die Vorinstanz hat es indessen gleich wie das Einwohneramt Z.\_\_\_\_ vorgezogen, einzig auf die Aussagen des ehemaligen Vermieters abzustellen. Diese erweisen sich jedoch als vage sowie wenig aussagekräftig und sind zudem gerade auch wegen des Gerichtsverfahrens betreffend Mieterstreckung vorbelastet und nicht als unabhängig zu beurteilen. Die Beantragung einer Mieterstreckung spricht im Übrigen gerade für den objektiv erkennbaren Willen, dass eine Person am besagten Ort wohnhaft bleiben möchte. Eine Mieterstreckung dient dazu, Zeit zu gewinnen, um eine Ersatzwohnung zu suchen und nicht die erstbeste Wohnung mieten zu müssen, welche allenfalls an einem anderen Wohnort liegen würde.

Es kann vorliegend jedoch offenbleiben, ob der Beizug der Akten des Gerichtes betreffend Mieterstreckung neue Erkenntnisse geliefert hätte, zumal von der Vorinstanz weder das Bestehen einer Mietstreitigkeit noch die gewährte Mieterstreckung in Frage gestellt wird. Die Feststellung der Vorinstanz, der registrierte Hauptwohnsitz am B.\_\_\_\_ sei mit Beginn der Mieterstreitigkeiten nicht mehr gegeben gewesen, entbehrt jeglicher fundierten Sachverhaltsabklärung sowie juristischer Grundlage. Fakt ist, dass sich die Rekurrentin im August 2022 vom B.\_\_\_\_ an die Adresse am C.\_\_\_\_-weg in Z.\_\_\_\_ bei der Gemeinde ummelden wollte. Die Rekurrentin hat zweifelsohne eine Mitwirkungspflicht, der sie teilweise zwar nur zögerlich und nach wiederholtem Nachfragen nachgekommen ist. Da sich die Rekurrentin im Umgang mit dem Einwohneramt Z.\_\_\_\_ zunehmend überfordert und in der Tonalität eher ausfallend verhielt, wären der Vorinstanz umso mehr Eigenabklärungen zur Ermittlung des Sachverhalts zumutbar gewesen. Dennoch hat die Rekurrentin die Vorinstanz über das mietrechtliche Verfahren informiert, die Edition der diesbezüglichen Akten beantragt sowie die entsprechenden Mietverträge bezüglich ihres Umzuges an den C.\_\_\_\_-weg – zuerst zur Untermiete bei der Tochter, danach mit selbständigen Mietvertrag für ein Zimmer – eingereicht. Dies spricht gesamthaft für die objektiv erkennbare Absicht der Rekurrentin, in der Gemeinde Z.\_\_\_\_ wohnhaft bleiben zu wollen und sich auch effektiv dort aufzuhalten.

Die Rekurrentin verneint, zu irgendeinem Zeitpunkt bei ihrem Partner in Y.\_\_\_\_ eingezogen zu sein. Sie sei ab und zu dort gewesen, da der Vermieter kein Heizöl mehr bestellt habe und es in der Liegenschaft B.\_\_\_\_ in Z.\_\_\_\_ zu kalt gewesen sei. Dass sich die Rekurrentin im Winter 2021/2022 wegen der mangelhaften Heizsituation in der Liegenschaft B.\_\_\_\_ in Z.\_\_\_\_ allenfalls häufiger bei ihrem Partner in Y.\_\_\_\_



aufhielt, erscheint nachvollziehbar. Der geringere Stromverbrauch kann nebst dem vorhergehenden Auszug der Töchter auch auf diesen Umstand zurückzuführen sein, schliesslich handelte es sich danach lediglich noch um einen Einpersonenhaushalt. Aus dem niedrigeren Stromverbrauch abzuleiten, die Rekurrentin habe sich gar nicht mehr am B.\_\_\_\_ aufgehalten, ist daher nicht haltbar und stellt eine reine Vermutung dar. Auch dass die Wohnung bzw. das Zimmer der Rekurrentin am C.\_\_\_\_-weg gemäss Vorinstanz nur spärlich eingerichtet sei und daraus abgeleitet wird, dass sie sich gar nicht dort aufhält, vermag nicht zu überzeugen, handelt es sich hierbei nicht um ein sachliches Kriterium, sondern um eine wertende Einschätzung. Ein Indiz für die ununterbrochene Niederlassung in der Gemeinde Z.\_\_\_\_ ist im Weiteren, dass die Rekurrentin ihre Schriften dauernd in der Gemeinde Z.\_\_\_\_ hinterlegt hatte.

Das einzige konkrete Indiz, dass sich die Rekurrentin nicht durchgehend in der Gemeinde Z.\_\_\_\_ aufgehalten haben könnte, vermag der Nachsendeauftrag der Post zu ihrem Partner nach Y.\_\_\_\_ darzustellen. Diesbezüglich stellte die Rekurrentin bei der Vorinstanz den Beweisantrag, ihren Partner zu befragen. Dies wurde durch die Vorinstanz nicht getan mit dem Hinweis, die Aussagen des Lebenspartners hätten aufgrund der persönlichen Befangenheit ohnehin nur geringe Beachtung geschenkt werden können. Im Recht liegt einzig das Schreiben des ehemaligen Vermieters der Liegenschaft B.\_\_\_\_, welcher vermutete, dass sich die Rekurrentin «wahrscheinlich» bei ihrem Partner aufhalte. Es ist nicht verboten, Familienangehörige, Verwandte oder Bekannte zu besuchen und dort zu übernachten. Ob und wie häufig oder wie lange dies vorliegend tatsächlich der Fall war, konnte von der Vorinstanz nicht nachgewiesen werden bzw. wurde nicht weiter abgeklärt. Dass sich die Rekurrentin zwischendurch allenfalls häufiger bei ihrem Partner in Y.\_\_\_\_ aufhielt und dazu die Post umleiten liess, kann für sich alleine nicht dazu führen, dass sie deswegen ihren Wohnsitz bzw. ihre Niederlassung verliert, zumal sämtliche weitere Indizien für den Wohnsitz bzw. die konstante Niederlassung in Z.\_\_\_\_ sprechen. Fakt ist, dass die Rekurrentin die neue Adresse am C.\_\_\_\_-weg in Z.\_\_\_\_ und somit ihren Umzug innerhalb der Gemeinde beim Einwohneramt Z.\_\_\_\_ ordentlich gemeldet und dazu die entsprechenden Mietverträge vorgelegt hat. Andere objektiv erkennbare Indizien, welche für eine Niederlassung ausserhalb der Gemeinde Z.\_\_\_\_ sprechen würden, liegen nicht vor. Bei Zweifeln wäre es an der Vorinstanz gelegen, entsprechende weitere Beweise zu erheben.

**e)** Zusammenfassend ist festzuhalten, dass nach Abwägung sämtlicher Indizien die von der Rekurrentin geltend gemachten Sachverhaltsdarstellungen nebst der subjektiven Absicht, dauerhaft in Z.\_\_\_\_ wohnhaft bleiben zu wollen, auch für einen objektiv erkennbaren und dauerhaften Aufenthalt in der Gemeinde Z.\_\_\_\_ sprechen. Die im Recht liegenden Mietverträge, das nicht bestrittene Mieterstreckungsverfahren, der Umzug und die diesbezügliche Adressmeldung der Rekurrentin an die neue Adresse am Z.\_\_\_\_ sowie die durchgehende Hinterlegung der Schriften in der Gemeinde Z.\_\_\_\_ sprechen dafür,



dass die Rekurrentin ihren melderechtlichen Wohnsitz bzw. ihre Niederlassung ohne Unterbruch in der Gemeinde Z.\_\_\_\_ hatte. Die Gemeinde Z.\_\_\_\_ gilt demnach als Niederlassungsgemeinde im Sinn von Art. 3 Bst. b RHG. Im Hinblick auf die sistierte Eintragung des Umzugs der Rekurrentin vom B.\_\_\_\_ an den C.\_\_\_\_-weg in Z.\_\_\_\_ wäre es folglich ein formalistischer Leerlauf, wenn sich die Rekurrentin zuerst am B.\_\_\_\_ abmelden müsste, um sich sogleich wieder am C.\_\_\_\_-weg anmelden zu können. Vorliegend handelt es sich nach Würdigung der Gesamtumstände um einen Umzug innerhalb der Gemeinde Z.\_\_\_\_.

**f)** Der Rekurs vom 12. April 2023 ist folglich gutzuheissen und die Verfügung der Vorinstanz vom 28. März 2023 aufzuheben. Damit ist auch der gegen die Rekurrentin ausgesprochene Verweis hinfällig.

#### **4.**

**a)** Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Verwaltungsstreitigkeiten jene beteiligte Person die Verfahrenskosten zu tragen, deren Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Aufgrund der Gutheissung des Rekurses gilt die Rekurrentin als vollständig obsiegend. In Anwendung von Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) ist die Entscheidgebühr auf Fr. 1'000.– festzusetzen. Die obsiegende Rekurrentin hat keine Verfahrenskosten zu tragen. Von der unterliegenden Vorinstanz werden keine Kosten erhoben (Art. 95 Abs. 3 VRP).

**b)** Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren beteiligten Personen nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98bis VRP). Sie ist von der unterliegenden Vorinstanz zu bezahlen. Zufolge Obsiegen ist die ungekürzte Entschädigung geschuldet. Ein Entschädigungsanspruch auf der Grundlage der unentgeltlichen Rechtsverteidigung kommt nicht zum Tragen. Bei Verwaltungsverfahren vor Verwaltungsbehörden beträgt das Honorar pauschal zwischen Fr. 500.– und Fr. 6'000.– (Art. 22 Abs. 2 Bst. a der Honorarordnung [sGS 963.75; abgekürzt HonO]). Der Rechtsvertreter hat keine Honorarnote eingereicht. Innerhalb des für die Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der erforderlichen Bemühungen, der Schwierigkeiten des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten bemessen (Art. 19 HonO). Vorliegend scheint ein Honorar von Fr. 1'800.– angemessen. Zuzüglich Barauslagen von 4 Prozent (Art. 28<sup>bis</sup> HonO) sowie Mehrwertsteuer von 7,7 Prozent (Art. 29 HonO) ergibt sich insgesamt ein Honorar von Fr. 2'016.15.

Demgemäss erlässt das Sicherheits- und Justizdepartement als



## Entscheid

**1.**

a) Der Rekurs von A.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_, wird gutgeheissen.

b) Die Verfügung des Gemeinderates Z.\_\_\_\_ vom 28. März 2023 wird aufgehoben.

**2.**

Die Entscheidgebühr von Fr. 1'000.– wird der politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ auferlegt. Auf die Erhebung wird verzichtet.

**3.**

Die politische Gemeinde Z.\_\_\_\_ entschädigt A.\_\_\_\_ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'016.15 (inkl. Barauslagen und MWST).

SICHERHEITS- UND JUSTIZDEPARTEMENT

Der stellvertretende Vorsteher:

Marc Mächler  
Regierungsrat