

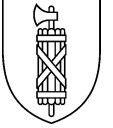


Fall-Nr.:	RDRM.2024.60
Stelle:	Generalsekretariat Sicherheits- und Justizdepartement
Instanz:	Sicherheits- und Justizdepartement
Publikationsdatum:	20.05.2025
Entscheiddatum:	11.03.2025

SJD RDRM.2024.60

Niederlassung und Aufenthalt, Art. 3 RHG. Nach Abwägen der verschiedenen Kriterien – Alter, Arbeitsort, Art der Erwerbstätigkeit, Vergleich der konkreten Wohnverhältnisse in W.___ und in Z.___, Freundeskreis, Masterstudium an der C.___ – ist davon auszugehen, dass die Rekurrentin ihren neuen Lebensmittelpunkt effektiv dauerhaft nach W.___ verlegt hat und es sich nicht bloss um ihre subjektive Absicht handelt; der Hauptwohnsitz befindet sich auch objektiv erkennbar in W.___. Weil die Rekurrentin sich aber im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit, d.h. zu einem bestimmten Zweck, weiterhin auch regelmässig sowie länger als drei Monate innerhalb eines Jahres in Z.___ aufhält, begründet sie in Z.___ gleichzeitig einen Nebenwohnsitz. Gutheissung des Rekurses.

Den Entscheid finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



RDRM.2024.60

Entscheid vom 11. März 2025

Rekurrentin

A.____,
vertreten durch Dr.iur. Michael Nagel, Rechtsanwalt, Marktplatz 4,
9004 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Bevölkerungsdienste Z.____, (Verfügung vom 13. Mai 2024)

Betreff

Rekurs betreffend Anmeldung im Nebenwohnsitz



Sachverhalt

A.

a) A.____, geb. ____ 1987, meldete sich per 1. Juli 2021 in der Z.____ an, wo sie per 15. Oktober 2021 eine Zweieinhalb-Zimmer-Wohnung an der Y.____-strasse (Rekursakten [rek.act.] 3a/10) gemietet hatte. Seit 22. Mai 2023 ist sie als Asset Managerin Immobilien mit einem Beschäftigungsgrad von 100 Prozent bei der B.____ AG, X.____, Kanton W.____, mit Arbeitsort X.____ angestellt (rek.act. 3a/6 = 8a/4.2).

Per 1. Februar 2024 zog sie – nachdem sie die Wohnung an der Y.____-strasse gekündigt hatte – in die Stadt W.____, wo sie einen Untermietvertrag für zwei Zimmer sowie die Mitbenutzung verschiedener Räume und Garten im V.____ abgeschlossen hatte (rek.act. 3a/7 und 3a/8 = 8a/4.3). Sie meldete sich am 4. Februar 2024 online bei der Einwohnerkontrolle W.____ an (und entsprechend in Z.____ ab), worauf sie im dortigen Einwohnerregister eingetragen wurde. Am 2. Februar 2024 unterzeichnete sie zusätzlich wieder einen Mietvertrag für eine Ein-Zimmer-Wohnung im U.____, Z.____, mit Mietbeginn am 16. März 2024 (rek.act. 3a/9 = 8a/4.4). Mit Schreiben vom 8. Februar 2024 (rek.act. 3a/13 = 8a/9) meldete sie sich bei den Bevölkerungsdiensten der Z.____ (nachfolgend BD) als Wochen-aufenthalterin im Nebenwohnsitz an. Sie führt zur Begründung ihres Umzugs nach W.____ aus, dass sie aufgrund ihrer Tätigkeit als Asset Managerin bei der B.____ AG seit Mai 2023 Freundschaften in der näheren Umgebung ihres Arbeitsortes geschlossen habe. Die B.____ AG betreue schweizweit Portfolios im Bereich Wohn- und Gewerbeimmobilien. Die Anmeldung im Nebenwohnsitz in Z.____ erfolge, weil sich ihr Portfolio in der Ostschweiz befinde und sie aufgrund von repräsentativen Aufgaben (auch) in der Region Ostschweiz tätig sei.

b) Nach verschiedener E-Mail-Korrespondenz lehnten die BD es mit Schreiben vom 12. März 2024 (rek.act. 3a/14 = 8a/6) ab, A.____ den Wochenaufenthalt in Z.____ zu bewilligen und forderten sie auf, sich bis 27. März 2024 wieder im Hauptwohnsitz in Z.____ anzumelden, hier den Heimatschein zu hinterlegen und sich in W.____ wieder abzumelden. Für den Fall, dass sie mit diesem Vorgehen nicht einverstanden sei, räumten die BD ihr Frist für eine allfällige Stellungnahme im Rahmen des rechtlichen Gehörs ein.

A.____ nahm innert erstreckter Frist mit Schreiben vom 17. April 2024 sowie unter Beilage verschiedener Unterlagen Stellung (rek.act. 8a/4), wobei sie geltend machte, ihr (Haupt-) Wohn- und Arbeitsort sei W.____, wo sich ihr neuer Lebensmittelpunkt befinde. Weil ihre Arbeit auch repräsentative Aufgaben in der Ostschweiz umfasse, ersuche sie um Bewilligung des Nebenwohnsitzes in Z.____. Selbst wenn ihr der Wochenaufenthalt nicht bewilligt werde, sei eine Abmeldung in W.____ nicht gerechtfertigt.

c) Mit Verfügung vom 13. Mai 2024 wiesen die BD (Vorinstanz) das Gesuch um Bewilligung des Nebenwohnsitzes per 5. Februar



2024 ab und stellten fest, dass sich der Hauptwohnsitz von A.____ weiterhin in Z.____ befinde. A.____ wurde aufgefordert, innerhalb von 14 Tagen ab Rechtskraft der Verfügung die Anmeldung in W.____ bzw. die Abmeldung in Z.____ aufzuheben und den Heimatschein in Z.____ zu hinterlegen. Für den Säumnisfall wurde angedroht, dass die Aufhebung der An- und Abmeldung von Amtes wegen vorgenommen, der Heimatschein ersatzvornahmeweise angefordert und eine Busse ausgesprochen werde.

Zur Begründung wird mit Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Wohnsitzbegriff im Wesentlichen ausgeführt, A.____ sei 37 Jahre alt und bewohne allein eine unmöblierte Neubauwohnung in Z.____. Seit Mai 2023 arbeite sie bei der B.____ AG in X.____. Aufgrund der Anstellungsbestätigung der Arbeitgeberin vom 9. April 2024 (rek.act. 3a/16 = 8a/4.1) sei sie jedoch überwiegend in der Region Ostschweiz tätig. A.____ mache zwar geltend, dass ihr Lebensmittelpunkt in W.____ liege, allerdings ohne entsprechende Begründung. Aufgrund ihres Alters, des unbefristeten Mietverhältnisses, der unbefristeten Anstellung mit Beschäftigung in der Ostschweiz sowie des melderechtlichen Wohnsitzes in Z.____ seit 1. Juli 2021 sei davon auszugehen, dass sie beabsichtige, bis auf weiteres in Z.____ wohnhaft zu bleiben. Demnach würden sich der Lebensmittelpunkt und entsprechend der Hauptwohnsitz weiterhin in Z.____ befinden, weshalb sie hier keinen Nebenwohnsitz begründen könne.

B.

Gegen diese Verfügung erhob A.____ (Rekurrentin), vertreten durch Dr.iur. Michael Nagel (Rechtsvertreter), Rechtsanwalt, schochauer ag, Marktplatz 4, 9004 St.Gallen, mit Schreiben vom 24. Mai 2024 Rekurs beim Sicherheits- und Justizdepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Die Verfügung vom 13. Mai 2024 betreffend Anmeldung im Nebenwohnsitz sei aufzuheben;
2. Die Sache sei zum Erlass einer neuen Verfügung bzw. zur Neubeurteilung im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen;
3. Eventualiter sei die Verfügung vom 13. Mai 2024 betreffend Anmeldung im Nebenwohnsitz im Sinn des Entscheids anzupassen;
4. *Verfahrensantrag: Nachfrist für Rekursergänzung.*
5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWST).

Mit unveränderten Anträgen (ausser Verfahrensantrag Ziff. 4) wird in der Rekursergänzung vom 17. Juni 2024 zur Begründung im Wesentlichen geltend gemacht, die Rekurrentin sei zu Beginn ihrer Tätigkeit bei der B.____ AG wöchentlich mehrfach von Z.____ nach X.____ gependelt und habe darüber hinaus im Homeoffice gearbeitet. Neben der beruflichen Tätigkeit in X.____ habe sie in der Umgebung ihres Arbeitortes auch Freunde (T.____, S.____ und W.____) und Familie



(Schwester und Patenkind in R.____, Kanton Q.____), weshalb der Anfahrtsweg von W.____ aus wesentlich kürzer sei als von Z.____. Ferner beginne die Rekurrentin im Sommer 2024 ein Masterstudium im Immobilienmanagement an der C.____ wobei die Weiterbildung am Institut für Finanzdienstleistungen W.____ in O.____ stattfinde.

Aus diesem Grund sei sie per 1. Februar 2024 aus ihrer Zweieinhalb-Zimmer-Wohnung an der Y.____-strasse in Z.____ aus- und in eine idyllische Zwei-Zimmer-Wohnung im V.____ in W.____ umgezogen. Dabei handle es sich um ein unbefristetes Untermietverhältnis in einem grossen Bauernhaus mit Garten, wobei sie verschiedene Räumlichkeiten benutzen könne. Weil sich ihr Portfolio in der Ostschweiz befinde und sie für die Arbeitgeberin auch in der Ostschweiz tätig sei, habe die Rekurrentin zwecks Wochenaufenthalt per Mitte März 2024 (zusätzlich) einen Mietvertrag für eine Ein-Zimmer-Wohnung in der Überbauung U.____, Z.____, abgeschlossen. Dass es sich dabei lediglich um ein Nebendomizil handle, gehe u.a. daraus hervor, dass sie vor dem Umzug nach W.____ an der Y.____-strasse in einer Zweieinhalb-Zimmer-Wohnung in der Grösse von 88 m² gewohnt habe und nun in W.____ wiederum eine Wohnung in dieser Grösse mit Garten bewohne, die neue Ein-Zimmer-Wohnung im U.____ jedoch wesentlich kleiner sei und keinen Balkon habe. Das Verhältnis der Wohnungsgrössen belege ebenfalls, dass W.____ ihr Haupt- und Z.____ lediglich Nebenwohnsitz sei.

Die Rekurrentin sei – als sie im Frühjahr 2023 die Stelle bei der B.____ AG angetreten habe – vorerst weiterhin in Z.____ wohnhaft geblieben, da sie sich hier seit ihrer Anmeldung in der Stadt einerseits einen Freundeskreis aufgebaut habe und sich andererseits auch ihr Immobilienportfolio in der Ostschweiz befinde, weshalb sie damals davon ausgegangen sei, sie werde auch mehrheitlich in der Ostschweiz unterwegs sein. Nach einiger Zeit habe sie jedoch festgestellt, dass die Arbeit in der Ostschweiz den geringeren Teil ihrer Tätigkeit ausmache und sie einen Grossteil des Arbeitspensums am Arbeitsort in X.____ verbringe. Damit sie nicht fast täglich nach X.____ fahren müssen, habe sie in Absprache mit der Arbeitgeberin zunächst an zwei Tagen pro Woche (40 Prozent) im Homeoffice in Z.____ gearbeitet; an zwei bis drei Tagen sei sie jeweils nach X.____ gefahren, um ihre Arbeitskollegen zu treffen. Sie habe dafür während neun Monaten, d.h. vom Mai 2023 bis Ende Januar 2024, einen Arbeitsweg von eineinhalb bis zwei Stunden auf sich genommen. Aufgrund des langen Arbeitsweges habe sie weder die Freundschaftsbeziehungen in Z.____ pflegen, noch Beziehungen zu den Arbeitskollegen in X.____ aufbauen können. Aus diesem Grund habe sie sich für den Umzug nach W.____ entschieden. Dadurch müsse sie seltener oder nie mehr im Homeoffice arbeiten, könne die langen Arbeitswege vermeiden und engere Beziehungen zu den Arbeitskollegen zu pflegen. Da sie jedoch weiterhin mehrmals im Monat geschäftliche Termine in der Ostschweiz habe, die teilweise auch an aufeinanderfolgenden Tagen stattfinden würden, habe sie sich entschlossen, wieder eine kleine Wohnung in Z.____ zu mieten. Dadurch müsse sie jeweils kein Hotelzimmer organisieren, könne die



Freunde in der Gegend besuchen oder auch gelegentlich ein Wochenende hier verbringen.

Ein weiterer Grund für den Umzug sei wie erwähnt das Masterstudium an der C.____ ab Sommer 2024. Der Studiengang dauere zwei Jahre und erfordere alle zwei Wochen am Donnerstag und Freitag ganztags Präsenzunterricht in O.____. Auch diesbezüglich sei der Anreiseweg von W.____ aus wesentlich kürzer als von Z.____. Schliesslich verfüge sie nicht nur in der Ostschweiz über einen Bekannten- und Freundeskreis, sondern auch in der Region S.____, N.____ und W.____. Ebenso wohne ihre Schwester in R.____ Q.____, was es ihr ermögliche, nach einem Arbeitstag noch ihr Patenkind zu besuchen.

C. Mit Vernehmlassung vom 8. Juli 2024 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen, und reicht auf entsprechende Aufforderung mit Übermittlungsschreiben vom 9. Juli 2024 die vorinstanzlichen Akten nach.

Zur Begründung wiederholt sie im Wesentlichen, dass die Rekurrentin seit Juli 2021 in Z.____ wohne; seit Mitte März 2024 in einer Ein-Zimmer-Wohnung in einer Neubausiedlung. Sie sei als Leiterin Asset Management Immobilien (zwar) in X.____ angestellt, betreue aber ein Portfolio in der Ostschweiz, das zusätzlich verschiedene repräsentative Tätigkeiten, Vertragsverhandlungen und regelmässige Liegenschaftsbegehungen vor Ort erfordere. In einer ersten Stellungnahme habe die Rekurrentin selbst erklärt, dass sie sich an den Arbeitstagen von Montag bis Freitag mehrheitlich in Z.____ aufhalte und nur die Wochenenden in W.____ verbringe. Daher seien die Voraussetzungen für einen Hauptwohnsitz in Z.____ erfüllt. Den Hinweis, dass sie ab Sommer 2024 ein Studium in P.____ plane, habe sie erst nachträglich vorgebracht, und führe zu keiner anderen Beurteilung.

D.

a) Mit Replik ihres Rechtsvertreters vom 5. August 2024 hält die Rekurrentin an ihren Rekursbegehren fest. Sie stellt zunächst richtig, dass sie nicht als «Leiterin» Asset Management Immobilien, sondern als «Asset Managerin Immobilien» angestellt sei. Zudem rügt sie, dass die Vorinstanz lediglich auf das unbefristete Mietverhältnis der Ein-Zimmer-Wohnung in Z.____ eingehe, während sie ausser Acht lasse, dass sie bereits zu einem früheren Zeitpunkt den unbefristeten Mietvertrag in W.____ abgeschlossen und die bisherige Zweieinhalb-Zimmer-Wohnung an der Y.____-strasse in Z.____ gekündigt habe. In Bezug auf das Studium an der C.____ weist sie ergänzend darauf hin, dass die Bestätigung über die definitive Durchführung des Studiengangs im Zeitpunkt der Rekursbegründung noch nicht vorgelegen habe, und wiederholt, dass das Studium ebenfalls ein wesentlicher Aspekt für den Umzug nach W.____ gewesen sei.

b) In der Stellungnahme (Duplik) vom 8. Juli (richtig: 28. August) 2024 weist die Vorinstanz darauf hin, dass laut der angefochtenen



Verfügung die Bewilligung des Nebenwohnsitzes per 5. Februar 2024 abgelehnt worden sei. Aus diesem Grund spiele der Beginn eines Masterstudiums ab August 2024 in P.____ für die Beurteilung des Wohnsitzes im Februar 2024 keine Rolle. Es stehe der Rekurrentin im Übrigen frei, ein neues Gesuch zu stellen, sofern ihrer Ansicht nach zwischenzeitlich die Voraussetzungen eines Nebenwohnsitzes erfüllt seien.

Erwägungen

1.

Die von Amtes wegen zu prüfenden Rekursvoraussetzungen sind sowohl hinsichtlich der Zuständigkeit und der Rekursberechtigung als auch in Bezug auf die Frist- und Formerfordernisse erfüllt (Art. 43^{bis} 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] sowie Art. 1 des Reglements der Z.____ über den Weiterzug von Verfügungen und Entscheiden unterer Instanzen [sRS 930.2]). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.

a) Nach allgemeinem Grundsatz müssen Personendaten richtig 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 Kanton Z.____ regelt die Registerfragen im Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt (sGS 453.1; abgekürzt NAG). Nach Art. 13 NAG ist das Einwohneramt für die Führung des Einwohnerregisters zuständig.

b) Das RHG hat eine für die ganze Schweiz geltende registerrechtliche Einheitsdefinition für die Begriffe «Niederlassung» und «Aufenthalt» geschaffen. Die Niederlassung einer Person befindet sich in derjenigen Gemeinde, in der sie sich in der Absicht dauernden Verbleibens 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). Die Aufenthaltsgemeinde ist demgegenüber diejenige Gemeinde, in der sich eine Person zu einem bestimmten Zweck ohne Absicht dauernden Verbleibens mindestens während dreier aufeinander folgender Monate oder dreier Monate innerhalb eines Jahres aufhält; der Aufenthalt zum Zweck des Besuchs einer Lehranstalt oder Schule und die Unterbringung einer Person in einer Erziehungs-, Versorgungs-, Heil- oder Strafanstalt begründen eine Aufenthaltsgemeinde (Art. 3 Bst. c RHG). Der Begriff «Aufenthalt» bezieht



sich demnach auf eine minimale Anwesenheitsdauer zu einem bestimmten Zweck ohne Absicht dauernden Verbleibens und für eine begrenzte Dauer (z.B. als Wochenaufenthalter). Im Fall des Aufenthalts verfügen die betroffenen Personen weiterhin über einen anderen Niederlassungsort (Botschaft zur Harmonisierung amtlicher Personenregister vom 23. November 2005 [BBI 2006 427ff., S. 457]).

Da die Begriffe «Niederlassung» und «Aufenthalt» im Zusammenhang mit dem jeweiligen Bewilligungsstatus für ausländische Staatsangehörige stehen (und somit im Unterschied zu schweizerischen Staatsangehörigen eine andere Bedeutung haben), wurden anstelle der Begriffe «Niederlassung» und «Aufenthalt» die nationalitätsunabhängigen Begriffe «Hauptwohnsitz» für die Niederlassung und «Nebenwohnsitz» für den Aufenthalt eingeführt (vgl. Amtlicher Katalog der Merkmale 2023, Harmonisierung amtlicher Personenregister, des Bundesamtes für Statistik [BFS-Katalog], Ziff. 52 [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/register/personenregister/registerharmonisierung/meldeverhaeltnis.html]; A. Marti, Entwicklung und heutiger Stand des Einwohnerkontroll- und Meldewesen in der Schweiz – weitreichende Veränderungen durch das Registerharmonisierungsgesetz des Bundes, in: ZBI 120/2019, S. 602).

c) Der Begriff «Hauptwohnsitz» bzw. «Niederlassung» im Sinn von Art. 3 Bst. b RHG lehnt sich zwar eng an den zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff nach Art. 23 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) an, wonach sich der Wohnsitz einer Person an dem Ort befindet, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Beim registerrechtlichen Wohnsitz genügt der subjektive Wille, sich an einem Ort dauerhaft niederzulassen, allein nicht, um die Niederlassung zu begründen, vielmehr muss sich dieser Wille in der effektiven Wohnsitznahme niederschlagen. Mit anderen Worten muss die Absicht dauernden Verbleibens – wie Art. 3 Bst. b RHG, anders als Art. 23 Abs. 1 ZGB, ausdrücklich festhält – auch für Dritte erkennbar sein. Hauptwohnsitz bzw. Niederlassung in der Gemeinde begründet demnach, wer sich dort objektiv feststellbar, im Sinn von «Wohnen» aufhält. Zu den äusserlich wahrnehmbaren Tatsachen gehören die Art des Aufenthalts und das Verhalten beim effektiven Aufenthalt in der Gemeinde. Bei der Feststellung, ob ein Hauptwohnsitz bzw. eine Niederlassung besteht, gilt es darzutun, dass die betreffende Person am fraglichen Ort den Mittelpunkt ihres Lebens hat, d.h. ihre intensivsten familiären, gesellschaftlichen und beruflichen Beziehungen unterhält, wobei die gesamten Lebensumstände eine Rolle spielen. Der Lebensmittelpunkt liegt in Anlehnung an die zivilrechtliche Lehre und Rechtsprechung dort, wo die Person übernachtet, von wo aus sie ihre familiären und freundschaftlichen Beziehungen pflegt, die Freizeit verbringt und sich die persönlichen Effekten befinden. Bei alleinstehenden Personen gewinnt der Arbeitsort an Bedeutung, wenn sie dort zudem ihre Freizeit verbringen.

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. Insbesondere bei Gleichwertigkeit zweier örtlicher Anknüpfungspunkte haben die Einwohnerkontrollbehörden 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, a.a.O., S. 604 f.).

d) Für die Prüfung von Bestand und Nichtbestand der registerrechtlichen Niederlassung bzw. des Hauptwohnsitzes oder des Aufenthalts bzw. des Nebenwohnsitzes ist für die Bestimmung bzw. Abgrenzung von Niederlassung und Aufenthalt bei getrenntem Familien- und Arbeitsort neben der Rechtsprechung zum zivilrechtlichen Wohnsitz auch die entsprechende Praxis in verwandten Sachgebieten, insbesondere die steuerrechtliche Rechtsprechung – und die dort im Zusammenhang mit dem Doppelbesteuerungsverbot entwickelten Kriterien – heranzuziehen (Urteil des Bundesgerichtes [BGer] 2C_919/2011 vom 9. Februar 2012 Erw. 3.2). Laut BGer setzt sich der Wohnsitzbegriff aus einem objektiven, äusseren (Aufenthalt) und einem subjektiven, inneren Element (Absicht des dauernden Verbleibens) zusammen. Halte sich eine Person abwechslungsweise an zwei Orten auf, namentlich wenn Arbeits- und sonstiger Aufenthaltsort auseinanderfallen, sei für die Ermittlung des (Steuer-)Wohnsitzes darauf abzustellen, zu welchem der beiden sie stärkere Beziehungen unterhalte. Dabei lasse sich gemeinhin kein strikter Beweis erbringen, sodass zur Bestimmung des Lebensmittelpunktes 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 (Urteile des BGer 2C_270/2012 vom 1. Dezember 2012 Erw. 2.3 und 2C_296/2018 vom 6. Juni 2018 Erw. 2.2.1; A. Marti, a.a.O., S. 605).

Die bundesgerichtliche Praxis hat zu diesen Grundsätzen typische Fallkonstellationen entwickelt. Bei einer *verheirateten* Person mit Beziehungen zu mehreren Orten, die im Erwerbsleben steht, werden die persönlichen und familiären Kontakte zum Familienort regelmässig höher gewichtet als jene zum Arbeitsort. Dies trifft jedenfalls zu, soweit



die betreffende Person unselbständig erwerbstätig ist, keine leitende Stellung einnimmt und täglich («Pendler») oder regelmässig an den Wochenenden («Wochenaufenthalter») an den Familienort zurückkehrt. Dasselbe gilt an sich auch, wenn es sich um eine *unverheiratete* Person handelt, die sowohl zum Arbeits- wie zum Familienort Beziehungen unterhält. Als Familie gelten diesfalls die Eltern und Geschwister. Da die Bindung zur elterlichen Familie regelmässig lockerer ist als jene unter Ehegatten, stellt die Praxis erhöhte Anforderungen. Selbst wenn ledige Steuerpflichtige allwöchentlich zu den Eltern oder Geschwistern zurückkehren, können die Beziehungen zum Arbeitsort überwiegen, namentlich dann, wenn sie sich am Arbeitsort eine unmöblierte Wohnung eingerichtet haben, dort ein Konkubinatsverhältnis führen oder über einen besonderen Freundes- und Bekanntenkreis verfügen. Diesfalls gilt zu untersuchen, ob – über die familiären Bande hinaus – weitere Beziehungen ersichtlich sind, die für ein Übergewicht der Bindungen zu einem der beiden oder mehreren Orten sprechen. Eine wesentliche Rolle kommt dabei der Dauer des Arbeitsverhältnisses und dem Alter der Person zu. Die Beziehungen unverheirateter Personen zum Arbeitsort treten praxisgemäss in den Vordergrund (bzw. die familiären Beziehungen in den Hintergrund), wenn die Person das dreissigste Altersjahr überschritten hat oder sich seit mehr als fünf Jahren ununterbrochen am selben auswärtigen Ort aufhält. Liegt zumindest eines der beiden Kriterien vor, begründet dies die natürliche Vermutung, der Lebensmittelpunkt befinde sich am Ort der Erwerbstätigkeit bzw. des Wochenaufenthalts, wenn die beiden Orte auseinanderfallen (Urteile des BGer 2C_270/2012 vom 1. Dezember 2012 Erw. 2.4 f. und 2C_296/2018 vom 6. Juni 2018 Erw. 2.2.2 f.; ebenso und mit weiteren Hinweisen: VerwGE B 2021/21 vom 10. Juni 2021 Erw. 2).

3.

Wie erwähnt meldete sich die Rekurrentin anfangs Juli 2021 in der Z.____ an, wo sie ab Oktober 2021 eine Zweieinhalb-Zimmer-Wohnung an der Y.____-strasse bewohnte. Seit Mai 2023 ist sie mit einem Beschäftigungsgrad von 100 Prozent bei der in X.____, Kanton W.____, ansässigen B.____ AG angestellt, blieb aber vorerst in Z.____ wohnen, wobei sie in Absprache mit der Arbeitgeberin an zwei Tagen (40 Prozent) im Homeoffice arbeitete und an den anderen Tagen an den Arbeitsort in X.____ pendelte. Nachdem sie die Wohnung an der Y.____-strasse in Z.____ am 28. Januar 2024 gekündigt hatte, zog sie per 1. Februar 2024 in die Stadt W.____ in die Nähe des Arbeitsortes um, wo sie in einer grösseren Liegenschaft mit Umschwung zwei Zimmer sowie verschiedene Räumlichkeiten zur Mitbenutzung in Untermiete bezog und sich im Hauptwohnsitz anmeldete. Zusätzlich unterzeichnete sie am 2. Februar 2024 einen Mietvertrag für eine Ein-Zimmer-Wohnung im U.____ Z.____, mit Mietbeginn Mitte März 2024.



Die Rekurrentin macht geltend, dass sich ihr neuer Lebensmittelpunkt in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nach W.____ verschoben habe, zumal der Wohnsitz bei ledigen unselbstständig Erwerbstätigen an den Arbeitsort anknüpfe, sie mehrheitlich vor Ort in X.____ erwerbstätig sei, auch wenn sich das von ihr betreute Immobilienportfolio in der Ostschweiz befinde und ihre Tätigkeit auch Repräsentationspflichten in der Ostschweiz beinhalte. Umgekehrt argumentiert die Vorinstanz ebenfalls mit Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, dass zwar die Arbeitgeberin der Rekurrentin in X.____ im Kanton W.____ ansässig und im Arbeitsvertrag als Arbeitsort X.____ vermerkt sei, dass die Rekurrentin ihre Arbeitstätigkeit jedoch überwiegend in der Ostschweiz ausübe und mit Blick auf das bisherige Meldeverhältnis in der Z.____ sowie die unbefristete Miete einer Neubauwohnung im U.____ weiterhin vom Hauptwohnsitz in Z.____ auszugehen sei.

a) Streitig ist demnach, an welchem der beiden Orte sich der Hauptwohnsitz und demzufolge am anderen Ort der Nebenwohnsitz der Rekurrentin befindet. Ihre Situation ist insofern speziell, als sie zum einen sowohl in W.____ als auch in Z.____ je eine Wohnung gemietet hat, und zum andern aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit als Asset Managerin Immobilien sowohl am Arbeitsort in X.____ als auch zur Betreuung ihres Immobilienportfolios in der Ostschweiz tätig ist. Es gilt daher, die verschiedenen Kriterien sorgfältig abzuwägen.

aa) Zunächst ist festzuhalten, dass die Rekurrentin unverheiratet ist und bereits über 33 Jahre alt war, als sie anfangs Juli 2021 von M.____ her nach Z.____ zog und per Mitte Oktober 2021 (unbefristet) eine Zweieinhalb-Zimmer-Wohnung an der Y.____-strasse mietete. Nachdem sie ab Mai 2023 während neun Monaten regelmässig an mehreren Tagen zwischen Z.____ und ihrer Arbeitsstelle bei einem in X.____ ansässigen Unternehmen hin und her gependelt war, zog sie anfangs Februar 2024 im Alter von mittlerweile 37 Jahren nach W.____ um. Das Meldeverhältnis in Z.____ dauerte demnach bis zum Umzug (nur) zweieinhalb Jahre und ist insofern zu relativieren. Dass die Rekurrentin während dieser Zeit in Z.____ freundschaftliche Beziehungen geknüpft hat, ist unbestritten. Ebenso glaubhaft ist in ihrem Alter, dass sie aufgrund der neuen Arbeitsstelle am dortigen Arbeitsort neue Kontakte und freundschaftliche Beziehungen zu den Arbeitskollegen aufbauen bzw. einen neuen Lebensmittelpunkt in einem neuen Umfeld begründen will.

bb) Der vertragliche Arbeitsort der Rekurrentin befindet sich seit Mai 2023 in X.____. Im Arbeitsvertrag ist festgehalten, «aufgrund von repräsentativen Aufgaben, welche Position und Funktion erfordern, (werde) (...) die hierfür erforderliche Verfügbarkeit, Mobilität und Bereitschaft erwartet, Termine auch ausserhalb des üblichen Arbeitsortes wahrzunehmen» (rek.act. 3a/6 = 8a/4.2). In der Bestätigung der B.____ AG vom 9. April 2024 (rek.act. 3a/16 = 8a/4.1) beschreibt die Arbeitgeberin das Anstellungsverhältnis der Rekurrentin als Asset Managerin Immobilien. Es wird u.a. ausgeführt, dass sich deren Portfolio in der Region Ostschweiz befinde und sich von L.____ bis K.____ erstrecke. Der Aufgabenbereich umfasse diverse repräsentative Tätigkeiten, weshalb sie «überwiegend in der Region Ostschweiz vertreten» sei.



Das Tätigkeitsfeld beinhalte u.a. Vertragsverhandlungen, Liegenschaftsbegehungen, um Instandhaltungen und Instandsetzungen planen zu können, das Auskundschaften der Region zwecks Erarbeiten von Marktanalysen, das Entwickeln und Überarbeiten von Objektstrategien, das Führen und Steuern der Liegenschaftsbestände, das Leerstandsmanagement, die Mithilfe bei Akquisitions- oder Arrondierungsprojekten etc. Die Rekurrentin könne in ihrem Tätigkeitsfeld selbständig und eigenverantwortlich nach den Vorgaben handeln. Mit dem Vorgesetzten würde «regelmässig via Teams und intervallmässig persönlich in X.____» ein proaktiver Informationsaustausch stattfinden. Die Rekurrentin erklärt, dass sie den grösseren Teil ihres Arbeitspensums in X.____ verbringe, obwohl sich ihr Immobilienportfolio in der Ostschweiz befinde. Sie habe anfänglich zu rund 40 Prozent im Homeoffice in Z.____ gearbeitet und sei jeweils an zwei bis drei Tagen nach X.____ gefahren, um ihre Arbeitskollegen zu treffen. Aufgrund des langen Arbeitsweges von eineinhalb bis zwei Stunden habe sie weder die Freundschaftsbeziehungen in Z.____ pflegen, noch Beziehungen zu den Arbeitskollegen in X.____ aufbauen können. Sie sei daher nach W.____ gezogen, um nicht mehr pendeln zu müssen und die Beziehungen zu den Arbeitskollegen besser pflegen zu können. Da sie weiterhin mehrmals pro Monat geschäftliche Termine in der Ostschweiz habe, die teilweise an aufeinanderfolgenden Tagen oder ausserhalb der Geschäftszeiten stattfinden würden, habe sie auch in Z.____ wieder eine kleine Wohnung gemietet.

Der Wunsch, auf lange Arbeitswege zu verzichten und möglichst wenig Hin- und Herfahren zu müssen, ist verständlich. Angesichts der Art der Arbeitstätigkeit, nämlich einerseits die betreuten Immobilien in der Ostschweiz zu besuchen und damit zusammenhängende Geschäftstermine in der Region wahrzunehmen, andererseits am Arbeitsort in X.____ administrative und konzeptionelle Arbeiten zu verrichten und sich mit den Arbeitskollegen auszutauschen, ist das Bedürfnis der Rekurrentin nachvollziehbar, zwei Wohnungen in der Nähe der jeweiligen Tätigkeitsgebiete zu haben.

cc) Die Vorinstanz lässt in der angefochtenen Verfügung gänzlich unberücksichtigt, dass die Rekurrentin in W.____ ebenfalls ein unbefristetes Mietverhältnis eingegangen ist, sondern stellt ausschliesslich auf das bisherige Meldeverhältnis und den neuen unbefristeten Mietvertrag über die Ein-Zimmer-Wohnung im U.____ Z.____ sowie den Umstand ab, dass das von der Rekurrentin betreute Immobilienportfolio in der Ostschweiz liegt und sie deshalb (auch) in dieser Gegend arbeitsfähig ist. Dass die Rekurrentin in W.____ einen Untermietvertrag über zwei Zimmer abgeschlossen hat, mag zwar auf den ersten Blick Anlass zu Zweifeln an ihrer Absicht geben, den Lebensmittelpunkt dorthin zu verlegen. Bei näherer Betrachtung erweist sich diese Argumentation allerdings als unvollständig und (zu) einseitig:

Nicht nur das Arbeitsverhältnis mit der in X.____ domizilierten Arbeitgeberin und die Nennung von X.____ als Arbeitsort im entsprechenden Vertrag, sondern auch der Vergleich der beiden Wohnsituationen spricht für eine stärkere Bindung bzw. Verschiebung des Lebensmittelpunktes nach W.____. Die erst nach der Kündigung und dem Auszug aus der vorherigen Zweieinhalb-Zimmer-Wohnung an der Y.____-



strasse sowie nach dem Umzug nach W.____ per Mitte März 2024 gemietete Ein-Zimmer-Wohnung befindet sich zwar in der Neuüberbauung U.____ in Z.____, besteht aber lediglich aus einem 13.7 m² grossen Zimmer mit einer kleinen, durch eine Schiebetür abgetrennten Küchennische sowie einem separaten winzigen Raum mit WC/Dusche, ohne Balkon (vgl. rek.act. 3a/9 = 8a/4.4 und 8a/8). Demgegenüber handelt es sich bei der Liegenschaft in W.____, in der die Rekurrentin zwei Zimmer im Hochparterre (ganze Seite Ost) sowie verschiedene Räumlichkeiten zur Mitbenutzung im ganzen Haus (Esszimmer, Küche, Bad pro Etage, Gästebad Parterre, Waschmaschine, Wäschelauben, Werkstatt und Keller/Vorrat) in Untermiete gemietet hat, um ein äusserst geräumiges Haus mit grossem Umschwung, wie aus dem Mietvertrag und der dazugehörigen Dokumentation ersichtlich ist (rek.act. 3a/7 und 8 = rek.act. 8a/4.3). Dass der unbefristete Mietvertrag als «Untermietvertrag» ausgestaltet ist, dürfte nicht nur damit zusammenhängen, dass Vermieter/Vermieterin Privatpersonen sind und als Hauptmieterin eine GmbH auftritt, welche die verschiedenen Wohneinheiten der Liegenschaft – die teilweise ganze Geschosse, Geschosshälften oder auch lediglich ein unbeheiztes Atelier umfassen – untervermietet, sondern auch mit der Art der Liegenschaft.

Die Vorinstanz lässt zudem ausser Acht, dass die Rekurrentin ihre frühere Zweieinhalb-Zimmer-Wohnung an der Y.____-strasse in Z.____ gekündigt und erst nach dem Umzug nach W.____ in Z.____ wieder eine wesentlich kleinere Wohnung im U.____ Z.____ gemietet hat. Nur schon ein Vergleich der Wohnungsgrössen und der Anzahl Zimmer bzw. der zur Verfügung stehenden Räumlichkeiten zur Mitbenutzung sowie das Vorhandensein eines grosszügigen Aussenbereichs bzw. die Nichtexistenz eines Balkons weisen darauf hin, dass die Ein-Zimmer-Wohnung im U.____ Z.____ gegenüber jener im V.____ W.____ von untergeordneter Bedeutung ist, zumal es sich dabei eher um ein Studio bzw. eine Wohngelegenheit («pied-à-terre») im Sinn einer Zweit- bzw. Nebenwohnung handelt.

dd) Die Beziehungen unverheirateter Personen zum Arbeitsort treten praxismässig in den Vordergrund (bzw. die familiären Beziehungen in den Hintergrund), wenn die Person das dreissigste Altersjahr überschritten hat. Ebenso entspricht es einer allgemeinen Lebensrealität, dass sich mit zunehmendem Alter auch die freundschaftlichen Beziehungen ausserhalb der Familie örtlich auf mehrere Regionen und auf weitere Distanzen verteilen. Der Freundeskreis der Rekurrentin befindet sich ihren Angaben zufolge nicht nur in der Ostschweiz, sondern auch im Raum S.____, N.____ sowie vermehrt im Arbeits- und Studiumfeld, was ohne Weiteres glaubhaft ist. Dass die Verlegung des Hauptwohnsitzes nach W.____ im Übrigen auch mit Blick auf den kürzeren Anfahrtsweg zum Besuch der Schwester und zu ihrem Patenkind in der Innerschweiz erfolgte, ist nachvollziehbar und verständlich.

ee) Die Einwohnerkontrolle W.____ ist nach der Online-Anmeldung ohne Weiteres von der Begründung einer Niederlassung bzw. eines Hauptwohnsitzes ausgegangen und hat die Rekurrentin mit Schreiben vom 6. Februar 2025 in der Stadt W.____ willkommen geheissen. Auch dieser Umstand fällt zugunsten einer Wohnsitzverschiebung nach W.____ aus.



ff) Schliesslich spricht nicht zuletzt das im Sommer 2024 aufgenommene Masterstudium an der C.____ mit regelmässiger zeitlicher Präsenz (alle zwei Wochen an zwei Tagen) für die Verlegung des Lebensmittelpunktes nach W.____. Dass die Rekurrentin dieses Argument erst im Rekursverfahren vorgebracht hat, ist insofern unerheblich, als erst dann zumal feststand, dass der Studiengang überhaupt stattfinden wird. Die entsprechende Bestätigung datiert vom 3. Juli 2024.

b) Nach Abwägen der verschiedenen Kriterien, u.a. in Berücksichtigung des Alters, des vertraglichen Arbeitsortes in X.____ und der Art der beruflichen Tätigkeit, die teilweise Mobilität sowie Präsenz ausserhalb der normalen Arbeitszeiten erfordert sowie des Vergleichs der Wohnverhältnisse in der Stadt W.____ bzw. in der Z.____, ist davon auszugehen, dass die Rekurrentin ihren Lebensmittelpunkt effektiv dauerhaft nach W.____ verlegen wollte und es sich nicht bloss um eine subjektive Absicht handelt. Der Hauptwohnsitz befindet sich auch objektiv erkennbar in W.____. Nachdem die Rekurrentin sich indessen unbestrittenermassen im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit, d.h. zu einem bestimmten Zweck (Betreuung des in der Ostschweiz liegenden Immobilienportfolios inkl. Kundenpflege) und abhängig von den jeweiligen Terminen auch regelmässig sowie länger als drei Monate innerhalb eines Jahres in Z.____ aufhält, begründet sie daneben in Z.____ auch einen Nebenwohnsitz (vgl. dazu auch BFS-Katalog 2014, Ziff. 52).

Der Rekurs ist daher gutzuheissen und die Verfügung der Vorinstanz vom 13. Mai 2024 aufzuheben. Die Rekurrentin ist in Z.____ im Nebenwohnsitz einzutragen.

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. Der geleistete Kostenvorschuss ist ihr zurückzuerstatten. 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.

Der Rechtsvertreter hat eine Honorarnote eingereicht. 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]). 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).

Das geltend gemachte Honorar befindet sich in der oberen Hälfte des Tarifr Rahmens und erscheint mit Blick auf die in vergleichbaren Verfahren (VerwGE B 2021/21 vom 10. Juni 2021 Erw. 4.2) zugesprochenen ungekürzten Pauschalentschädigungen als zu hoch, weshalb es angemessen zu kürzen ist. Vorliegend umfasste die anwaltliche Tätigkeit neben den üblichen Mandantenkontakten das Einreichen des Rekurses sowie einer Replik. In Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse scheint ein pauschales Grundhonorar von Fr. 2'000.– angemessen. Zuzüglich Barauslagen von 4 Prozent (Fr. 80.–; Art. 28^{bis} HonO) sowie Mehrwertsteuer von 8,1 Prozent (Fr. 168.50; Art. 29 HonO) ergibt sich insgesamt ein Honorar von Fr. 2'248.50.

Demgemäss erlässt das Sicherheits- und Justizdepartement als

Entscheid

1.

- a) Der Rekurs von A.____, W.____, wird gutgeheissen.
- b) Die Verfügung der Bevölkerungsdienste der Z.____ vom 13. Mai 2024 wird aufgehoben.
- c) Die Bevölkerungsdienste der Z.____ haben A.____ im Nebenwohnsitz einzutragen.

2.

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

3.

Der von A.____ geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 1'000.– wird zurückerstattet.

4.

Die politische Gemeinde Z.____ entschädigt A.____ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'248.50 (Barauslagen und MWST eingeschlossen).

Der Vorsteher:

Christof Hartmann
Regierungsrat