



Fall-Nr.: B 2017/28
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 06.02.2020
Entscheiddatum: 27.09.2018

Entscheid Verwaltungsgericht, 27.09.2018

Sozialhilfe, Kostentragung bei Unterbringung Minderjähriger, Art. 41 lit. b Ziff. 2 SHG. Im Zeitpunkt des Eintritts in die Einrichtung stand die Jugendliche unter der Obhut des – gemeinsam mit der Mutter sorgeberechtigten – Vaters. Sie verfügte dementsprechend am Wohnsitz des Vaters über einen abgeleiteten Wohnsitz. Der Eintritt beruhte nicht auf einer autoritativen behördlichen Anordnung, sondern erfolgte mit Zustimmung der Betroffenen und ihrer Eltern. In diesen Fällen bleibt der Wohnsitz der Jugendlichen unverändert. Die Wohneinrichtung bezeichnet sich als "Übergangsorganisation", weshalb auch nicht davon ausgegangen werden kann, die Betroffene habe sich mit der Absicht dauernden Verbleibens in diese Einrichtung begeben und deshalb in der Standortgemeinde Wohnsitz begründet (Verwaltungsgericht, B 2017/28).

Entscheid vom 27. September 2018

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterinnen Bietenharder und Zindel;
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde X.__, vertreten durch den Gemeinderat,

Beschwerdeführerin,

gegen



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

Vorinstanz,

Gegenstand

Zuständigkeit für die Kostentragung

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Mit Urteil vom 3. Februar 2006 wurde die Ehe von A.__ und B.__ geschieden und deren Tochter C.__, geb. 1999, unter die gemeinsame elterliche Sorge gestellt. Die Obhut wurde der in M.__ wohnhaften Mutter übertragen. Auf deren Begehren hin errichtete die Vormundschaftsbehörde M.__ am 14. April 2009 eine Beistandschaft für C.__. An Ostern 2014 zog C.__ zu ihrem Vater nach P.__ (heute X.__). Mit Genehmigung der Beiständin einigten sich die Eltern am 28. Juli 2014 auf die Umteilung der Obhut zum Vater. Gleichzeitig beantragten sie die Unterstellung von C.__ unter die alleinige elterliche Sorge des Vaters (act. 11/5-3b), bestätigten jedoch am 22. September 2014 die gemeinsame elterliche Sorge (act. 11/5-3d). Nach einer Eskalation zu Hause kam C.__ am 16. Juni 2015 auf Empfehlung des Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienstes T.__ und im Einverständnis mit dem Vater und der Beiständin im Kinderschutzzentrum W.__ unter. Am 18. Juli 2015 trat sie für unbefristete Zeit in das vom Verein „Y.__“ in Z.__/AR geführte „Wohnen E.__“ ein.

B. Die Verbindungsstelle der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen des Kantons Appenzell-Ausserrhoden ersuchte die entsprechende Verbindungsstelle des Kantons St. Gallen am 13. August 2015 um Leistung einer Kostenübernahmegarantie. Das zuständige Amt für Soziales stellte in der Folge mit Verfügung vom 15. Januar 2016 die Pflicht der Politischen Gemeinde X.__ zur Tragung der Kosten des Aufenthalts von C.__ im Verein Y.__ seit 18. Juli 2015 fest. Zur Begründung wurde ausgeführt, C.__ lebe mit dem sorgeberechtigten Vater in häuslicher Gemeinschaft, wenn sie nicht in einer Einrichtung untergebracht sei. Der Lebensmittelpunkt habe sich vor dem Heimeintritt beim Vater befunden und befinde sich heute noch dort, sofern sie die Wochenenden und Ferien ausserhalb der



St.Galler Gerichte

Einrichtung verbringen dürfe. Gesamthaft befinde sich C.___ in der Obhut des sorgeberechtigten Vaters, von dessen Wohnsitz sich ihr Wohnsitz ableite. Mit dem Eintritt in den Verein Y.___ habe sie keinen neuen Wohnsitz begründet. Sie halte sich ausschliesslich zum Sonderzweck der Unterbringung, Betreuung und Beschulung in Z.___ auf. Auch ohne Obhut des Vaters hätte sie dort keinen Wohnsitz begründet. Eine ganzheitliche Auslegung der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtung verbiete die Anwendung des grundsätzlichen Wohnsitzprinzips in Fällen, in welchen Betreuungsbedürftige allein aufgrund ihres Aufenthalts in einer Einrichtung im Standortkanton Wohnsitz begründen würden. Eine solche Praxis hätte besonders bei Kantonen wie St. Gallen oder Appenzell-Ausserrhoden, die über ein vielfältiges Angebot mit vielen ausserkantonalen Leistungsnutzenden verfügten, Fehlanreize zur Folge.

Das Departement des Innern wies den gegen die Verfügung vom 15. Januar 2016 von der Politischen Gemeinde X.___ erhobenen Rekurs am 1. Februar 2017 ab mit der Begründung, im Zeitpunkt der Platzierung im Y.___ habe sich die Obhut im Sinn der Wohnsitzbestimmungen beim Vater befunden. C.___ habe damit am Wohnsitz ihres Vaters über einen abgeleiteten Wohnsitz verfügt. Da dem Aufenthalt im Y.___ keine behördliche Unterbringung mit Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts sowie der aus der Obhut fliessenden Befugnisse zugrunde liege, sei die für die Wohnsitzregelung massgebende formelle Obhut beim Vater verblieben. Wo C.___ Wochenenden und Ferien ausserhalb des Y.___s verbrachte, sei nicht von Bedeutung. Dass sie sich freiwillig und für eine unbefristete Dauer im Y.___ aufgehalten habe, könne die Vermutung, dass sie am Sitz der Einrichtung keinen Wohnsitz begründet habe, mangels weiterer Hinweise für die Verlegung des Lebensmittelpunktes dorthin nicht umstossen.

C. Die Politische Gemeinde X.___ (Beschwerdeführerin) erhob gegen den Rekursentscheid des Departements des Innern (Vorinstanz) vom 1. Februar 2017 mit Eingabe vom 16. Februar 2017 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und festzustellen, dass C.___ seit ihrer Unterbringung im Y.___ ihren zivilrechtlichen Wohnsitz an ihrem jeweiligen Aufenthaltsort habe und die



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführerin somit für die Leistungsabgeltung für den Aufenthalt im Y.___ in Z.___/AR seit 18. Juli 2015 örtlich nicht zuständig sei.

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 7. Juli 2017 die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführerin nahm am 8. August 2017 zur vorinstanzlichen Vernehmlassung Stellung. Die Vorinstanz äusserte sich dazu am 19. September 2017.

Auf die Ausführungen der Beschwerdebeteiligten zur Begründung ihrer Rechtsbegehren und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Politische Gemeinde X.___, deren Rekurs gegen die von der Verbindungsstelle nach der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (sGS 381.31, IVSE) festgestellte Verpflichtung zur Tragung der Kosten für den Aufenthalt von C.___ seit 18. Juli 2015 im betreuten Wohnen des Vereins Y.___ in Z.___/AR mit dem angefochtenen Entscheid der Vorinstanz vom 1. Februar 2017 abgewiesen worden war, ist zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 446). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 16. Februar 2017 rechtzeitig erhoben und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

2. Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, der für die Leistungsabgeltung massgebliche zivilrechtliche Wohnsitz von C.___ habe sich während ihres Aufenthalts im betreuten Wohnen E.___ des Vereins Y.___ am Standort der Einrichtung in Z.___ im Kanton Appenzell-Ausserrhoden befunden.

2.1. Nach Art. 41 lit. a des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1, SHG) erhalten Heime und Einrichtungen ausserhalb des Kantons für st. gallische Betreuungsbedürftige Beiträge nach der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (sGS 381.31, IVSE).



Der Kanton St. Gallen trat der Vereinbarung im Bereich der stationären Kinder- und Jugendeinrichtungen (Art. 2 Abs. 1 lit. A IVSE) per 1. Januar 2006 bei (vgl. die Beschlüsse der Regierung vom 16. August 2005 und des Kantonsrats vom 24. Januar 2006, sGS 381.30 und 381.3). Die sozialpsychiatrischen Angebote des Vereins Y.__ in Z.__/AR sind seit Januar 2009 von der Vereinbarung anerkannt (vgl. die IVSE-Datenbank unter <http://www.sodk.ch>). Gemäss Art. 19 Abs. 1 IVSE sichert der Wohnkanton der Einrichtung des Standortkantons mittels der Kostenübernahmegarantie die Leistungsabgeltung zugunsten der Person für die zu garantierende Periode zu. Als Wohnkanton gilt nach Art. 4 Abs. 2 lit. d IVSE derjenige Kanton, in dem die Person, welche die Leistungen beansprucht, ihren zivilrechtlichen Wohnsitz hat. Standortkanton ist nach Art. 4 Abs. 2 lit. e IVSE der Kanton, in dem die Einrichtung ihren Standort hat.

Der Wohnsitz einer Person befindet sich gemäss Art. 23 Abs. 1 Satzteil 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210, ZGB) an dem Orte, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Nach Art. 23 Abs. 1 Satzteil 2 ZGB begründet der Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung oder die Unterbringung einer Person in einer Erziehungs- oder Pflegeeinrichtung, einem Spital oder einer Strafanstalt für sich allein keinen Wohnsitz. Diese Bestimmung wurde im Zuge der Revision des Vormundschaftsrechts mit Wirkung ab 1. Januar 2013 eingefügt. Zuvor war der Aufenthalt zu Sonderzwecken unter dem Randtitel „Aufenthalt in Anstalten“ in aArt. 26 ZGB geregelt. Dessen Inhalt ist nun – systematisch richtig – unmittelbar im Anschluss an die Definition des Wohnsitzes eingereiht. Eine materielle Änderung des geltenden Rechts wurde nicht vorgenommen, lediglich eine redaktionelle Überarbeitung. Mit der Formulierung „für sich allein“ wird klargestellt, dass die Begründung eines neuen Wohnsitzes am Ort der Anstalt (heute vorab Einrichtung) nicht per se ausgeschlossen ist, wenn der dortige Aufenthalt nicht nur dem Sonderzweck dient (vgl. BGE 141 V 255 E. 4.1 mit Hinweisen). Als Wohnsitz des Kindes unter elterlicher Sorge gilt gemäss Art. 25 Abs. 1 ZGB der Wohnsitz der Eltern oder, wenn die Eltern keinen gemeinsamen Wohnsitz haben, der Wohnsitz des Elternteils, unter dessen Obhut das Kind steht; in den übrigen Fällen gilt sein Aufenthaltsort als Wohnsitz. Der einmal begründete Wohnsitz bleibt gemäss Art. 24 Abs. 1 ZGB bis zum Erwerb eines neuen Wohnsitzes bestehen. Diese Regel gilt auch für den abhängigen Wohnsitz nach Art. 25 ZGB (BGE 61 II 65; Hausheer/ Aebi-Müller, Das Personenrecht des Schweizerischen



Zivilgesetzbuches, 4. Aufl. 2016, Rz. 09.46). Grundsätzlich nicht bestehen bleibt der am Aufenthaltsort anknüpfende und damit dem wechselnden Aufenthaltsort folgende Wohnsitz gemäss Art. 25 Abs. 1 Satzteil 2 ZGB (vgl. D. Staehelin, in: Basler Kommentar, ZGB I, 5. Aufl. 2014, N 8 zu Art. 25 ZGB).

2.2. Im Zeitpunkt ihres Eintritts in das betreute Wohnen „E.__“ des Vereins Y.__ in Z.__/AR am 18. Juli 2015 stand C.__ entsprechend der zwischen den Eltern und der Beiständin am 15./20./28. Juli 2014 getroffenen und von der KESB G.__ am 18. August 2014 zur Kenntnis genommenen Verständigung (act. 4/9-3b, c und d) unter der Obhut des – gemeinsam mit der Mutter sorgeberechtigten – Vaters. Sie verfügte dementsprechend am Wohnsitz des Vaters in X.__ über einen abgeleiteten Wohnsitz im Sinn von Art. 25 Abs. 1 Satzteil 1 ZGB. Umstritten ist, ob dieser abgeleitete Wohnsitz auch nach dem freiwilligen Eintritt für eine nicht befristete Dauer in die genannte Einrichtung weiter Bestand hatte, sei es, weil die Obhut im Sinn von Art. 25 Abs. 1 Satzteil 1 ZGB des Vaters damit nicht endete, sei es, weil die Obhut des Vaters zwar endete, der abgeleitete Wohnsitz aber im Sinn von Art. 24 Abs. 1 ZGB mangels Begründung eines neuen weiter bestand.

Die unterschiedlichen Auffassungen der Verfahrensbeteiligten beruhen vorab auf einem unterschiedlichen Verständnis des Begriffs der Obhut in Art. 25 Abs. 1 Satzteil 1 ZGB. Ob von der formellen Obhut – im Sinn des Aufenthaltsbestimmungsrechts gemäss Art. 301a Abs. 1 ZGB – oder von der „faktischen“ Obhut – im Sinn der Befugnis zur täglichen Betreuung des Kindes und der Ausübung der Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit seiner Pflege und laufenden Erziehung (BGE 142 III 612 E. 4.1) – ausgegangen wird, vermag indessen am Ergebnis nichts zu ändern: Endete mit dem Eintritt von C.__ in das betreute Wohnen die tatsächliche väterliche Obhut im Sinn von Art. 25 Abs. 1 Satzteil 1 ZGB, ist von einer Weiterführung des abgeleiteten Wohnsitzes entsprechend Art. 24 Abs. 1 ZGB auszugehen. Knüpft Art. 25 Abs. 1 Satzteil 1 ZGB an der formellen Obhut an, galt der abgeleitete Wohnsitz am Wohnsitz des Vaters weiterhin, da den sorgeberechtigten Eltern das Aufenthaltsbestimmungsrecht nicht entzogen war. Allerdings erscheint fraglich, ob der Begriff der Obhut in Art. 25 Abs. 1 Satzteil 1 ZGB an der Obhut im Sinn des Aufenthaltsbestimmungsrechts als Teil des Inhalts der elterlichen Sorge anknüpft. Die Regel soll in jenen Fällen Klarheit schaffen, in denen ein Wohnsitz des Minderjährigen nicht abgeleitet werden kann, weil die



gemeinsam sorgeberechtigten Eltern keinen gemeinsamen Wohnsitz haben. Wäre die Obhut als Aufenthaltsbestimmungsrecht und damit als Teil des Inhalts der elterlichen Sorge zu verstehen, hülfe die Regelung in genau jenen Fällen, in denen sie Klarheit schaffen sollte, nicht weiter.

2.3. Zu prüfen bleibt damit noch, ob eine Ausnahme vom Grundsatz von Art. 23 Abs. 1 Satzteil 2 ZGB vorliegt, wonach der Aufenthalt zur Ausbildung oder die Unterbringung in einer Erziehungs- oder Pflegeeinrichtung für sich allein keinen Wohnsitz begründet. Begründete C.__ mit dem Eintritt in das betreute Wohnen „E.__“ in Z.__/AR einen selbständigen Wohnsitz im Sinn von Art. 23 Abs. 1 Satzteil 1 ZGB, erübrigt sich die Weiterführung des abgeleiteten Wohnsitzes gestützt auf Art. 24 Abs. 1 ZGB.

C.__ lebte ab 18. Juli 2015 in einer Einrichtung des Vereins Y.__ in Z.__/AR. Ihr Aufenthalt war insoweit freiwillig, als er mit Zustimmung der Betroffenen und ihrer Eltern geplant worden war und nicht auf einer Unterbringung gemäss Art. 23 Abs. 1 Satzteil 2 ZGB im Sinn einer autoritativen behördlichen Anordnung beruhte. Die Eltern haben damit ihr Recht zur Bestimmung des Aufenthaltsortes gemäss Art. 301 Abs. 3 und Art. 301a ZGB ausgeübt, das auch die Möglichkeit umfasst, das Kind aus eigener Veranlassung zeitweise oder auf längere Dauer ausserhalb der häuslichen Gemeinschaft (z.B. im Heim, Internat oder bei Pflegeeltern) unterzubringen (vgl. P. Breitschmied, in: Breitschmied/Jungo [Hrsg.], Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, Personen- und Familienrecht, 3. Aufl. 2016, N 7 zu Art. 301 ZGB, Schwenzer/Cottier, in: Basler Kommentar, a.a.O., N 9 zu Art. 301 ZGB). Der Wohnsitz der Jugendlichen bleibt in diesen Fällen gemäss Art. 24 Abs. 1 ZGB unverändert (P. Breitschmied, in: Basler Kommentar, a.a.O., N 1 zu Art. 310 ZGB).

Der Verein Y.__, in dessen betreuter Wohneinrichtung „E.__“ sich C.__ ab 18. Juli 2015 aufhielt, bezeichnet sich als „Übergangsorganisation“. Sie versteht sich als „Brücke“, die zu gestärkter Autonomie, grösserem Selbstvertrauen und höherer Lebensqualität führen soll, und betreut Menschen mit psychischen und sozialen Beeinträchtigungen, die sich zum Ziel gesetzt haben, weniger betreut oder selbständig wohnen, arbeiten und Beziehungen gestalten zu können (www.org Über uns/Leitbild). Rund zwei Drittel der Austritte erfolgen denn auch nach Hause oder in die eigene Wohnung (www.org Downloads Jahresberichte 2013-2017). Auch C.__ trat in die Einrichtung



St.Galler Gerichte

ein mit dem Ziel, dem Sonderzweck des Vereins entsprechend wieder zu einem sorgeberechtigten Elternteil zurückzukehren oder aber eine selbständige Anschlusslösung zu finden. Dass sie sich nach ihrem Eintritt im "E.__" jedenfalls im Jahr 2015 möglicherweise nie mehr bei ihrem Vater aufgehalten hat, führt deshalb aber nicht dazu, dass sie sich am 18. Juli 2015 mit der Absicht dauernden Verbleibens im Sinn von Art. 23 Abs. 1 ZGB in diese Einrichtung begeben hätte. Deshalb ist nicht davon auszugehen, dass C.__ mit ihrem Eintritt ins „E.__“ zivilrechtlichen Wohnsitz in Z.__/AR begründet hat.

2.4. Unter diesen Umständen kann offenbleiben, ob ein anderes Ergebnis der Auslegung und Anwendung der zivilrechtlichen Wohnsitzregeln unter Berufung auf den Zweck der sachgemäss anwendbaren Interkantonalen Vereinbarung über die sozialen Einrichtungen, nämlich mit der Regelung der Kostenübernahme die Angebotsoffenheit zu sichern (vgl. Präambel der Vereinbarung), im Sinn einer funktionalisierenden Auslegung des Wohnsitzbegriffs zu korrigieren wäre.

3. Dementsprechend ist die Beschwerde abzuweisen.

4. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500 unter Verrechnung mit dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss.

3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Scherrer