



**Fall-Nr.:** B 2019/52  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 02.08.2019  
**Entscheiddatum:** 28.06.2019

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 28.06.2019**

**Unterstützungswohnsitz; Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG. X.\_\_ wurde zunächst superprovisorisch und einen Monat später vorsorglich ausserfamiliär platziert. Diese Vorkehren dienten dem vorläufigen Schutz des Kindes und eröffneten der örtlich zuständigen KESB die Möglichkeit, allfällig erforderliche weitere Kindesschutzmassnahmen vertiefter zu prüfen und abzuklären. Sie waren daher noch nicht auf Dauer angelegt. An dieser Beurteilung ändert die spätere Umplatzierung zu einer Pflegemutter nichts. Auch dabei handelte es sich nach wie vor um einen Bestandteil einer vorsorglichen Massnahme, welche sich aufgrund der zeitlich begrenzten möglichen Aufenthaltsdauer im Schlupfhuus als notwendig erwies. Folglich begründete X.\_\_ weder im Zeitpunkt der superprovisorisch angeordneten Unterbringung noch mit der im Rahmen einer vorsorglichen Massnahme für die Dauer des Verfahrens angeordneten Unterbringung bei der Pflegemutter einen eigenen (dauernden) Unterstützungswohnsitz im Sinn von Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG. Es handelte sich vielmehr um einen abgeleiteten Unterstützungswohnsitz, welcher X.\_\_ aufgrund des Umzugs der Mutter wechselte (Verwaltungsgericht, B 2019/52).**

**Entscheid vom 28. Juni 2019**

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiberin Blanc Gähwiler

Verfahrensbeteiligte

**Politische Gemeinde A.\_\_,**

**Beschwerdeführerin,**



## St.Galler Gerichte

gegen

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

**Vorinstanz,**

und

**Politische Gemeinde B.\_\_,**

**Beschwerdegegnerin,**

Gegenstand

**örtliche Zuständigkeit für die Unterstützung von X. \_\_**

### **Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A. X. \_\_** (geb. 7. November 2016) ist der Sohn von **Y. \_\_** (Jg. 1997). Der Vater ist unbekannt; das bisher angenommene Kindsverhältnis zu **Z. \_\_** (Jg. 1994) wurde vom Kreisgericht **C. \_\_** mit Entscheid vom 14. Mai 2018 aufgehoben (act. 8/15/124).

Am 5. Oktober 2017 ging bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) **C. \_\_** eine Gefährdungsmeldung ein, worauf ein Kinderschutzverfahren eingeleitet wurde. Am 28. Oktober 2017 zog **Y. \_\_** mit ihrem Sohn von **D. \_\_** herkommend nach **B. \_\_** (act. 8/3/39). Mit superprovisorischer Verfügung vom 17. Januar 2018 entzog die KESB **C. \_\_** der Mutter und dem vermeintlichen Vater vorläufig das Aufenthaltsbestimmungsrechts über **X. \_\_** und brachte Letzteren im Schlupfhuus St. Gallen unter (act. 8/15/31). Am 13. Februar 2018 bestätigte die KESB **C. \_\_** im Rahmen einer vorsorglichen Massnahme sowohl den superprovisorisch angeordneten Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrecht als auch die Fremdplatzierung von **X. \_\_** (act. 8/15/52). Mit Verfügung vom 16. März 2018 platzierte die KESB **C. \_\_** **X. \_\_** vorsorglich für die Dauer des Verfahrens bei einer Pflegemutter in **E. \_\_**, wo er sich



## St.Galler Gerichte

bereits seit dem 5. März 2018 aufhielt. Gleichzeitig wurde der Mutter sowie dem vermeintlichen Vater ein begleitetes Besuchsrecht für die Dauer von einer Stunde jede zweite Woche zugestanden und für X.\_\_ eine Beistandschaft errichtet (act. 8/15/83).

**B.** Per 23. April 2018 meldete sich Y.\_\_ in A.\_\_ an (act. 8/3/39). In der Folge gewährte das Sozialamt B.\_\_ einstweilen und ohne Anerkennung des Unterstützungswohnsitzes bzw. der Zuständigkeit weiterhin die notwendigen Unterstützungsleistungen und erteilte zudem die Kostengutsprache für die Fremdplatzierung sowie für die anfallenden Nebenkosten (act. 8/1/4); dies weil das Sozialamt A.\_\_ seine Zuständigkeit abgelehnt hatte. Mit Schreiben vom 21. Juni 2018 zeigte das Sozialamt B.\_\_ dem Sozialamt A.\_\_ formell die Unterstützung von X.\_\_ an und ersuchte um Anerkennung der örtlichen Zuständigkeit seit dem 23. April 2018 (act. 8/3/31). Dagegen erhob das Sozialamt A.\_\_ am 12. Juli 2018 beim ersuchenden Sozialamt Einsprache (act. 8/3/36). Mit Einspracheentscheid vom 31. Juli 2018 wies das Sozialamt B.\_\_ die Einsprache ab und stellte fest, dass sich der Unterstützungswohnsitz von X.\_\_ seit dem 23. April 2018 in der Politischen Gemeinde A.\_\_ befinde, weshalb Letztere ab diesem Zeitpunkt für die Übernahme der Unterstützungskosten für das Kind örtlich zuständig sei. Es verpflichtete die Politische Gemeinde A.\_\_ zudem, der Politischen Gemeinde B.\_\_ sämtliche für den Zeitraum ab dem 23. April 2018 übernommenen Unterstützungskosten für X.\_\_ im bisherigen Umfang von CHF \_\_\_\_ sowie die während eines allfälligen Beschwerdeverfahrens weiterhin vorschussweise übernommenen Unterstützungskosten zurückzuerstatten (act. 8/3/37). Die dagegen von der Politischen Gemeinde A.\_\_ erhobene Beschwerde wies das Departement des Innern mit Entscheid vom 21. Februar 2019 ab und verpflichtete diese, die der Politischen Gemeinde B.\_\_ seit dem 23. April 2018 entstandenen Unterstützungskosten für X.\_\_ ab Rechtskraft des Entscheids zu ersetzen (act. 2).

**C.** Mit Eingabe vom 7. März 2019 erhob die Politische Gemeinde A.\_\_ (Beschwerdeführerin) gegen den Entscheid des Departements des Innern (Vorinstanz) Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragte, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei der angefochtene Entscheid aufzuheben. Es sei festzustellen, dass sich der Unterstützungswohnsitz von X.\_\_ seit dem 23. April 2018 in der Politischen Gemeinde B.\_\_ befinde und dass diese ab diesem Zeitpunkt für die Übernahme seiner Unterstützungskosten zuständig sei. Die Vorinstanz beantragte am



2. April 2019 die Abweisung der Beschwerde. Mit Eingabe vom 26. April 2019 trug die Politische Gemeinde B.\_\_ (Beschwerdegegnerin) ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde an, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Mit Eingabe vom 24. Mai 2019 äusserte sich die Beschwerdeführerin zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin; dazu nahmen Letztere mit Eingabe vom 13. Juni 2019 Stellung. Am 21. Juni 2019 verzichtete die Beschwerdeführerin ausdrücklich auf eine weitere Stellungnahme.

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten, den angefochtenen Entscheid und die Akten ist – soweit notwendig – in den nachstehenden Erwägungen einzugehen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

#### **1. (...)**

2. Unbestritten ist, dass der Unterstützungswohnsitz von X.\_\_ bis zum 22. April 2018 in der politischen Gemeinde B.\_\_ lag. Strittig ist dagegen, ob X.\_\_ im Zeitpunkt der superprovisorisch angeordneten Unterbringung im Schlupfhuus (17. Januar 2018) bzw. mit der im Rahmen einer vorsorglichen Massnahme für die Dauer des Verfahrens angeordneten Unterbringung bei der Pflegemutter in E.\_\_ (ab 5. März 2018) einen eigenen (dauernden) Unterstützungswohnsitz im Sinn von Art. 7 Abs. 3 lit. c des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, SR 851.2, ZUG) in B.\_\_ begründet hatte, oder ob es sich dabei um einen abgeleiteten Unterstützungswohnsitz handelte, welcher am 23. April 2018 aufgrund des Umzugs der Mutter nach A.\_\_ wechselte.

**2.1.** Das unmündige Kind teilt nach Art. 7 Abs. 1 ZUG den Unterstützungswohnsitz der Eltern oder jenes Elternteils, unter dessen Sorge es steht. Wenn die Eltern keinen gemeinsamen zivilrechtlichen Wohnsitz haben, teilt das Kind nach Art. 7 Abs. 2 ZUG den Unterstützungswohnsitz jenes Elternteils, bei dem es wohnt. Einen selbständigen Unterstützungswohnsitz am letzten Unterstützungswohnsitz nach den Absätzen 1 und 2 hat das Kind nach Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG dann, wenn es dauernd nicht bei den Eltern oder einem Elternteil wohnt. Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG gilt nur für das unmündige Kind,



das unter elterlicher Sorge steht und wirtschaftlich unselbständig ist. Erfasst werden freiwillige und behördliche Fremdplatzierungen ohne Entzug der elterlichen Sorge (BGer 2A.134/2006 vom 29. Juni 2006, E. 2.2 und 4.3.1; W. Thomet, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, Zürich 1994, Rz. 125, 127 und 132). Steht fest, dass das Kind auf Dauer fremdplatziert werden soll, bestimmt sich sein Unterstützungswohnsitz auch dann nach Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG, wenn es zunächst bloss für eine begrenzte Zeit an einem bestimmten Ort untergebracht wird und anschliessend eine Umplatzierung erfolgt. Denn gerade in Situationen, die ein schnelles Handeln erfordern, bleibt oft nicht genügend Zeit, um die für das Kind am besten geeignete Unterbringungsform zu finden und es von Anfang an dort zu platzieren (Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich [Neuaufgabe 2012], 3.2.03 Unterstützungswohnsitz Minderjähriger, Ziff. 3.3, [www.sozialhilfe.zh.ch](http://www.sozialhilfe.zh.ch)).

Als eigener Unterstützungswohnsitz eines minderjährigen Kindes gemäss Art. 7 Abs. 3 lit. c in Verbindung mit Abs. 1 und 2 ZUG gilt der Ort, an dem es unmittelbar vor der Fremdplatzierung gemeinsam mit den Eltern oder einem Elternteil gelebt bzw. Wohnsitz gehabt hat. Der derart definierte Unterstützungswohnsitz bleibt künftighin für die gesamte Dauer der Fremdplatzierung der gleiche, auch wenn die Eltern oder der sorgeberechtigte Elternteil den Wohnsitz wechseln (BGer 8C\_701/2013 vom 14. März 2014, E. 3.2.2.1). Als lediglich vorübergehend – und damit keinen eigenen Unterstützungswohnsitz des minderjährigen Kindes nach Art. 7 Abs. 3 lit. c in Verbindung mit Abs. 1 und 2 ZUG begründend – gelten Fremdaufenthalte in auswärtigen Institutionen, die entweder nur von kurzer Dauer sind oder bei denen ein Kontakt zwischen Kindern und Eltern aufrechterhalten wird und die Absicht besteht, dass die Kinder nach einer bestimmten Zeit wieder zu den Eltern ziehen. Kümmern sich die Eltern hingegen nicht ernstlich um ihre Kinder bzw. nehmen sie ihre elterliche Sorge nicht wahr und erfolgt die Fremdplatzierung auf unbestimmte Zeit oder für mehr als sechs Monate, spricht dies in der Regel für die Dauerhaftigkeit des Fremdaufenthaltes. Ob dabei die elterliche Sorge entzogen wird oder entsprechende Bestrebungen bestehen, ist nicht massgeblich. Genauso wenig kommt es auf die tatsächliche Dauer des Fremdaufenthaltes an. Entscheidend ist einzig, ob bei Beginn der Fremdplatzierung von Dauerhaftigkeit auszugehen oder nur eine vorübergehende Lösung beabsichtigt war. Andernfalls könnte immer erst nach einer bestimmten Dauer des Fremdaufenthaltes darüber entschieden werden, welcher Kanton letztlich die



Kosten zu tragen hat, was nicht dem Sinn des Gesetzes entsprechen kann, will dieses doch gerade für klare Verhältnisse bei der interkantonalen Zuständigkeitsausscheidung sorgen (BGer 8C\_701/2013 a.a.O., E. 3.2.2.2 mit Hinweisen; Thomet, a.a.O., Rz. 132).

**2.2.** Auf die Gefährdungsmeldung vom 5. Oktober 2017 hin beauftragte die örtlich zuständige KESB eine Sozialpädagogin, eine interventionsorientierte Sozialabklärung über X.\_\_ zu tätigen. Nach Vorliegen des entsprechenden Situationsberichts vom 11. Januar 2018, in welchem für die Dauer der weiteren Abklärungen die Platzierung des Kindes an einem neutralen Ort empfohlen wurde (vgl. act. 8/15/28), verfügte das zuständige KESB-Mitglied im Rahmen einer superprovisorischen Massnahme zum einen den Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts über X.\_\_ und zum andern dessen vorläufige Unterbringung im Schlupfhuus St. Gallen (act. 8/15/31). Am 24. Januar 2018 konnten die Beteiligten zur Massnahme Stellung nehmen, wobei das zuständige Behördenmitglied gemäss Protokoll wiederholt erklärt habe, dass noch nicht definitiv über den Aufenthalt von X.\_\_ entschieden worden sei (act. 8/15/43). Am 13. Februar 2018 bestätigte die KESB im Rahmen einer vorsorglichen Massnahme den Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts für die Dauer des Verfahrens. Zur Begründung wurde ausgeführt, die bisherigen Abklärungen hätten Hinweise ergeben, dass das Wohl von X.\_\_ bei einem Verbleib bei der Mutter ernsthaft gefährdet sein könnte. Es sei unabdingbar, dass die familiäre Situation und deren mögliche Auswirkung auf das Wohl des Kindes sorgfältig und umfassend abgeklärt werde (act. 8/15/52). Nachdem die Sozialpädagogin das Schlupfhuus, St. Gallen, nicht weiter als geeignete Institution erachtet und die Errichtung einer Beistandschaft empfohlen hatte (act. 8/15/54), wurde am 16. März 2018 die Umplatzierung von X.\_\_ zu einer Pflegemutter, bei welcher er sich bereits seit dem 5. März 2018 aufhielt, angeordnet; auch dies wiederum lediglich vorsorglich und für die Dauer des Verfahrens. Gleichzeitig wurde ein begleitetes Besuchsrecht verfügt und für X.\_\_ eine Beistandschaft errichtet. Als Grund für diese Massnahmen nannte die Behörde die Kindswohlgefährdung, die Vaterschaftsabklärung und ein in absehbarer Zeit zu initiierendes Sachverständigengutachten (act. 8/15/83). Am 6. April 2018 ordnete die Behörde sodann einen rechtspsychologischen Fachbericht an, welcher unter anderem darüber Auskunft zu geben hatte, ob es mit dem Wohl des Kindes vereinbar sei, dieses wieder zurück in die Eigenpflege der Mutter (oder des Vaters) zu geben (act. 8/15/96). Mit



## St.Galler Gerichte

Beschluss vom 16. Januar 2019 errichtete die KESB für X.\_\_\_ schliesslich eine Vormundschaft (act. 3).

Für die Frage der Dauerhaftigkeit der Fremdplatzierung im Sinn von Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG entscheidend relevant ist wie dargelegt, ob bereits bei Beginn der Fremdplatzierung von einer anhaltenden Vorkehr ausgegangen worden war. Vorliegend erfolgte der Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts und die Fremdplatzierung durch die örtlich zuständige KESB gestützt auf Art. 445 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210, ZGB). Danach trifft die KESB auf Antrag einer am Verfahren beteiligten Person oder von Amtes wegen alle für die Dauer des Verfahrens notwendigen vorsorglichen Massnahmen (Abs. 1), wobei sie bei besonderer Dringlichkeit vorsorgliche Massnahmen sofort ohne Anhörung der am Verfahren beteiligten Personen treffen kann (Abs. 2). Die entsprechende Verfügung kann der oder die Vorsitzende oder das zuständige Mitglied der KESB erlassen (Art. 20 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, sGS 912.5). Bei der mit Verfügung vom 17. Januar 2018 superprovisorisch bzw. am 13. Februar 2018 vorsorglich angeordneten Kinderschutzmassnahme handelt es sich folglich um eine Massnahme, welche lediglich für die Dauer des Verfahrens Gültigkeit hat und (noch) nicht auf Dauer ausgelegt ist. Mit anderen Worten konnte zum damaligen Zeitpunkt noch nicht von einer auf unbestimmte Dauer angelegten Kinderschutzmassnahme gesprochen werden. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass der Verdacht einer ernsthaften Kindeswohlgefährdung ein rasches Einschreiten notwendig machte, ohne dass vorgängig die für die endgültige Klärung der Sachlage unabdingbaren vertieften Erhebungen hätten vorgenommen werden können. Die zu Beginn des Jahres 2018 (vorerst superprovisorisch, danach vorsorglich) verfügte Fremdplatzierung stellte demnach lediglich eine einstweilige vorsorgliche Vorkehr dar. Eine diesbezüglich dauerhafte Lösung war zu Beginn noch gar nicht beabsichtigt und konnte es auch noch nicht sein, zumal es dafür am vertieften, gebotenen Wissen um die massgebenden Sachumstände fehlte. Wie den Akten zu entnehmen ist, klärte die KESB in der Folge denn auch ab, ob weitergehende Kinderschutzmassnahmen erforderlich und geboten seien. Der mit der Erstellung eines rechtspsychologischen Fachberichts betraute Experte hatte entsprechend insbesondere die Frage zu beantworten, ob X.\_\_\_ zurück in die Obhut der Mutter gegeben werden könne oder nicht. Erst nach Vorliegen des rechtspsychologischen Fachberichts vom 25. Juli 2018



zeichnete sich ab, dass es aktuell nicht mit dem Kindeswohl vereinbar sei, X.\_\_\_\_ wieder unter die Obhut und somit alleinige Betreuung und Versorgung der Mutter zu stellen (act. 8/15/151 S. 18). Die Mutter äusserte daraufhin den Wunsch, X.\_\_\_\_ zur Adoption freizugeben (vgl. act. 8/15/157, 166, 183, 184). Vor diesem Hintergrund vermag die Auffassung der Beschwerdeführerin, die Fremdplatzierung sei bereits von Beginn an auf Dauer ausgerichtet gewesen, offenkundig nicht zu überzeugen. Dies umso weniger, als es sich beim Entzug des Aufenthaltsrechts und einer Fremdplatzierung um erhebliche Eingriffe in die Rechtsstellung der Direktbetroffenen handelt, welche regelmässig erst nach gründlichen Abklärungen und Würdigungen der konkreten Gegebenheiten zu auf Dauer angelegten Massnahmen erklärt werden können.

**2.3.** Zusammenfassend zeigt sich, dass X.\_\_\_\_ mit Verfügung vom 17. Januar 2018 zunächst superprovisorisch und mit Verfügung vom 13. Februar 2018 unter gleichzeitigem Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts vorsorglich ausserfamiliär platziert worden ist. All diese Vorkehren dienten einzig und allein dem vorläufigen Schutz des Kindes und eröffneten der örtlich zuständigen KESB die Möglichkeit, allfällig erforderliche weitere Kindesschutzmassnahmen vertiefter zu prüfen und abzuklären. Sie waren daher noch nicht auf Dauer angelegt. An dieser Beurteilung ändert die am 16. März 2018 verfügte Umplatzierung von X.\_\_\_\_ zur Pflegemutter, wo er sich bereits seit dem 5. März 2018 aufhielt, nichts. Auch dabei handelte es sich nach wie um einen Bestandteil einer vorsorglichen Massnahme, welche sich aufgrund der zeitlich begrenzten möglichen Aufenthaltsdauer im Schlupfhuus (vgl. [www.kszsg.ch/jugendliche/schlupfhuus](http://www.kszsg.ch/jugendliche/schlupfhuus)) als notwendig erwies (vgl. auch Verfügung der KESB vom 16. März 2018 E. 2, act. 8/15/83). Folglich begründete X.\_\_\_\_ weder im Zeitpunkt der superprovisorisch angeordneten Unterbringung im Schlupfhuus (17. Januar 2018) noch mit der im Rahmen einer vorsorglichen Massnahme für die Dauer des Verfahrens angeordneten Unterbringung bei der Pflegemutter in E.\_\_\_\_ (ab 5. März 2018) einen eigenen (dauernden) Unterstützungswohnsitz im Sinn von Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG in B.\_\_\_\_. Es handelte sich vielmehr um einen abgeleiteten Unterstützungswohnsitz, welcher X.\_\_\_\_ am 23. April 2018 aufgrund des Umzugs der Mutter nach A.\_\_\_\_ wechselte. Mittlerweile scheint die zuständige KESB eine Entscheid bezüglich X.\_\_\_\_ und dessen künftiger Unterbringung gefällt zu haben. Jedenfalls wurde mit Beschluss vom 16. Januar 2019 für X.\_\_\_\_ eine Vormundschaft errichtet (act. 3) und damit der Mutter anscheinend die elterliche Sorge über ihren Sohn entzogen (vgl. Art. 327a ZGB). Dies



ändert aber nichts daran, dass zu Beginn der Fremdplatzierung des Entzugs des Aufenthaltsbestimmungsrechts noch nicht von einer dauerhaften Massnahme ausgegangen werden durfte.

**3.** Die Beschwerde ist daher abzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend hat die Beschwerdeführerin die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu bezahlen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr für das Beschwerdeverfahren von CHF 2'000 erscheint angemessen (Art. 7 Abs. 1 Ingress und Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Sie ist mit dem von der Beschwerdeführerin in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen. Auf ihre Erhebung ist nicht zu verzichten, da das Gemeinwesen überwiegend finanzielle Interessen verfolgt (Art. 95 Abs. 3 VRP). Bei diesem Verfahrensausgang – die Beschwerdegegnerin hat als Gemeinwesen grundsätzlich keinen Anspruch auf Kostenersatz – sind ausseramtliche Kosten nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 98<sup>bis</sup> VRP).

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:**

- 1.** Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 2.** Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000 unter Verrechnung mit dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss.
- 3.** Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Abteilungspräsident

Die Gerichtsschreiberin

Zürn

Blanc Gähwiler