



**Fall-Nr.:** B 2019/82  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 23.08.2019  
**Entscheiddatum:** 02.07.2019

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 02.07.2019**

**Sozialhilfe. Nichteintreten mangels örtlicher Zuständigkeit. Art. 4 Abs. 1 ZUG. Ein Sozialhilfebezüger beabsichtigt, seinen Wohnsitz in den Kanton St. Gallen zu verlegen. Den Wohnsitz im bisherigen Kanton gab er jedoch noch nicht auf. Ein Bedürftiger hat seinen Unterstützungswohnsitz in dem Kanton, in dem er sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Zur Begründung eines Wohnsitzes müssen zwei Merkmale erfüllt sein: Ein objektives äusseres, der Aufenthalt bzw. die tatsächliche Niederlassung, sowie ein subjektives inneres, die Absicht dauernden Verbleibens. Die Absichtserklärung des Sozialhilfebezügers allein genügt nicht zur Begründung eines Wohnsitzes. Abweisung der Beschwerde (Verwaltungsgericht, B 2019/82).**

#### **Entscheid vom 2. Juli 2019**

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiberin Schambeck

Verfahrensbeteiligte

X.\_\_,

**Beschwerdeführer,**

gegen

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



St.Galler Gerichte

**Vorinstanz,**

und

**Politische Gemeinde V.\_\_,**

**Beschwerdegegnerin,**

Gegenstand

**Sozialhilfe (Nichteintreten mangels örtlicher Zuständigkeit)**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**

a. Der 1978 geborene X.\_\_ ist derzeit in der politischen Gemeinde W.\_\_ wohnhaft und wird vom dortigen Sozialamt finanziell unterstützt. Er ist geschieden und Vater von drei Töchtern. Die Eltern vereinbarten die gemeinsame elterliche Sorge für die Töchter, wobei dem Vater das Aufenthaltsbestimmungsrecht über die älteste Tochter A.\_\_, geboren 2004, zusteht. Bereits im Sommer 2018 beabsichtigten die beiden, in die politische Gemeinde V.\_\_ zu ziehen und suchten dort eine Wohnung. A.\_\_ besuchte ab Beginn des Schuljahres 2018/2019 die Oberstufe in V.\_\_, wobei sie bei ihrer Grossmutter in V.\_\_ wohnte. Am 14. August 2018 reichte X.\_\_ beim Sozialamt V.\_\_ ein Sozialhilfesuch ein. Mit Verfügung vom 5. Dezember 2018 trat das Sozialamt der Gemeinde V.\_\_ auf das Sozialhilfesuch von X.\_\_ mangels örtlicher Zuständigkeit nicht ein. Es führte aus, dass X.\_\_ immer noch in W.\_\_ wohne, mithin noch keinen Wohnsitz V.\_\_ habe. Entsprechend habe noch kein Unterstützungswohnsitz in V.\_\_ begründet werden können.

b. X.\_\_ reichte mit Eingabe vom 17. Dezember 2018 Rekurs gegen die Verfügung vom 5. Dezember 2018 beim Departement des Innern ein. Er beantragte sinngemäss die Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Das Sozialamt V.\_\_ sei zu verpflichten, ihn



## St.Galler Gerichte

finanziell zu unterstützen und ihm eine "Wohnbudget-Bestätigung" von CHF 1'470 auszustellen.

**c.** Mit Eingabe vom 18. März 2019 ersuchte X.\_\_ die Rekursinstanz um Bestätigung der Übernahme des Mietzinses von CHF 1'410 für eine 3,5-Zimmer Wohnung in V.\_\_. Das Departement des Innern stellte diese Eingabe zuständigkeitshalber und in der Hoffnung auf eine Einigung dem Sozialamt V.\_\_ zu. Dieses wies X.\_\_ mit Schreiben vom 27. März 2019 in der Folge darauf hin, dass der ortsübliche Mietzins für einen Zweipersonenhaushalt CHF 1'050 pro Monat betrage. In der Beilage finde er eine günstigere Wohnung für CHF 1'241 pro Monat. Es stehe ihm frei, sich für die Wohnung zu bewerben.

**d.** Mit Entscheid vom 4. April 2019 wies das Departement des Innern den gegen die Verfügung vom 5. Dezember 2018 erhobenen Rekurs ab, soweit es darauf eintrat. Zur Begründung hielt es im Wesentlichen fest, X.\_\_ habe noch keinen Unterstützungswohnsitz in V.\_\_ begründet. Des Weiteren äusserte es sich ausführlich bezüglich der Höhe der finanziellen Unterstützung richtlinienkonformer, zumutbarer Wohnungen.

**B.** Am 11. April 2019 erhob X.\_\_ (Beschwerdeführer) Beschwerde gegen den Entscheid des Departements des Innern (Vorinstanz) vom 4. April 2019 beim Verwaltungsgericht. Er stellte sinngemäss das Rechtsbegehren auf Aufhebung des Entscheides der Vorinstanz.

Die Vorinstanz schloss in ihrer Vernehmlassung vom 25. April 2019 auf Abweisung der Beschwerde und verwies auf die Ausführungen im angefochtenen Entscheid. Mit Eingabe vom 2. Mai 2019 ersuchte die politische Gemeinde V.\_\_ (Beschwerdegegnerin) um Abweisung der Beschwerde.

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

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



**1.** Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer ist als Adressat des angefochtenen Entscheides zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 11. April 2019 rechtzeitig erhoben und erfüllt formal wie inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist daher – mit nachstehend umschriebener Einschränkung – einzutreten.

Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens kann nur sein, was bereits Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens bzw. der angefochtenen Verfügung gebildet hatte (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 579 f.). Im vorinstanzlichen Verfahren war einzig die Frage zu entscheiden, ob die Beschwerdegegnerin zu Recht nicht auf das Sozialhilfesuch des nunmehrigen Beschwerdeführers eingetreten war. Nicht Gegenstand des Verfahrens war die Festlegung von ortsüblichen Wohnungskosten bzw. Mietzinsobergrenzen durch die Beschwerdegegnerin. Ebensowenig konnte die vom Beschwerdeführer gewünschte Bestätigung für die Übernahme der Mietkosten von CHF 1'410 für eine konkrete 3,5-Zimmer Wohnung (Schreiben vom 18. März 2019, act. vi 16) strittig sein. Gemäss der Vernehmlassung der Vorinstanz vom 25. April 2019 ist ein weiteres Rekursverfahren bezüglich der Genehmigung des Mietzinses für eine 3,5-Zimmer Wohnung in der Gemeinde V.\_\_ bei ihr anhängig. Inhaltlich ist der Streitgegenstand damit auf den vorinstanzlichen Entscheid, mit welchem das von der Beschwerdegegnerin verfügte Nichteintreten bezüglich des Sozialhilfesuches des Beschwerdeführers mangels örtlicher Zuständigkeit bestätigt worden ist, soweit darauf eingetreten wurde, zu beschränken. Soweit die sinngemäss gestellten Anträge des Beschwerdeführers über diesen Rahmen hinausgehen, ist darauf nicht einzutreten. Bezüglich Richtlinien von Mietzinsobergrenzen bzw. Verfügbarkeit zumutbarer Wohnungen ist auf die ausführlichen Darlegungen im angefochtenen Entscheid E. 5 zu verweisen.

## **2.**

**2.1.** Wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann, hat Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe (Art. 9 Abs. 1



des Sozialhilfegesetzes, sGS 381.1, SHG). Laut Art. 115 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) werden Bedürftige von ihrem Wohnkanton unterstützt. Nach kantonalem Recht ist die politische Gemeinde zuständig für die Leistung der persönlichen (betreuenden und finanziellen) Sozialhilfe (Art. 3 Abs. 1 SHG). Gemäss Art. 3 Abs. 2 und Art. 24 SHG richten sich die Zuständigkeit, Unterstützungswohnsitz und Verfahren nach dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, SR 851.1, ZUG). Nach Art. 4 Abs. 1 ZUG hat der Bedürftige seinen Unterstützungswohnsitz in dem Kanton, in dem er sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Dieser Kanton wird als Wohnkanton bezeichnet.

**2.2.** Die Wendung "mit der Absicht dauernden Verbleibens" stimmt mit dem Wohnsitzbegriff von Art. 23 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210) überein (vgl. BGer 8C\_223/2010 vom 5. Juli 2010 E. 3.1) und bedeutet, dass sich der Wohnsitz dort befindet, wo jemand sich tatsächlich niedergelassen und sich in der erkennbaren Absicht eingerichtet hat, hier seinen Lebensmittelpunkt zu haben. Aus diesem Grund kann bei der Beurteilung der Frage, ob ein Unterstützungswohnsitz begründet worden sei, grundsätzlich auf Lehre und Rechtsprechung zum zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff abgestellt werden (W. Thomet, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, 2. Aufl., Zürich 1994, Rz. 95 mit Hinweisen). Zur Begründung eines Wohnsitzes müssen somit zwei Merkmale erfüllt sein: Ein *objektives äusseres, der Aufenthalt*, sowie ein subjektives inneres, die Absicht dauernden Verbleibens. Nach der Rechtsprechung kommt es nicht auf den inneren Willen an, sondern vielmehr darauf, welche Absicht objektiv erkennbar ist (VerwGE B 2016/189 vom 27. September 2017 E. 3.1.1, B 2011/154 vom 20. März 2012 E. 2.1.1, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Für die Ermittlung der subjektiven Absicht des dauernden Verbleibens sind alle Elemente der äusserlichen Gestaltung der Lebensverhältnisse zu berücksichtigen.

Dem Unterstützungswohnsitz gemäss Art. 4 ZUG liegt begriffsimmanent eine *räumliche* und persönliche Beziehung einer Person zu einer bestimmten Gemeinde zugrunde (BGer 8C\_530/2014 vom 7. November 2014 E. 3.3). Der Unterstützungswohnsitz beginnt demnach mit der tatsächlichen Niederlassung, wobei weder an die Absicht noch an die Dauer des Verbleibens zu strenge Anforderungen gestellt werden;



massgebend ist vielmehr, dass sich der Lebensmittelpunkt wirklich am neuen Ort befindet und zwar auch dann, wenn der Aufenthalt von kurzer Dauer ist (BGE 137 II 122 E. 3.6, BGer 8C\_530/2014 vom 7. November 2014 E. 3.4, B 2016/189 vom 27. September 2017 E. 3.1.1, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch), Thomet, a.a.O., Rz. 100 mit Hinweisen). Absichtserklärungen der bedürftigen Person kommen keine rechtliche Bedeutung zu; sie sind als Indizien der subjektiven Absicht zu würdigen (Thomet, a.a.O., Rz. 101).

**2.3.** Im Gegensatz zum zivilrechtlichen Wohnsitz bleibt der einmal begründete Unterstützungswohnsitz nicht bis zum Erwerb eines neuen bestehen (VerwGE B 2009/132 vom 28. Januar 2010 E. 2.2, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch), BBI 1990 I 49 ff.). Der Bedürftige verliert seinen bisherigen Unterstützungswohnsitz nach Art. 9 Abs. 1 ZUG, wenn er aus dem Wohnkanton wegzieht. "Wegziehen" bedeutet, dass er dort nicht mehr wohnhaft oder niedergelassen sein will und den Ort nach Aufgabe der Unterkunft (Wohnung, Zimmer, usw.) mit dem Gepäck oder mit dem gesamten Hausrat verlässt (Thomet, a.a.O., Rz. 146).

**2.4.** Sowohl die Vorinstanz wie auch die Beschwerdegegnerin kamen in ihren Entscheiden zum Schluss, dass der Beschwerdeführer nicht in der Gemeinde der Beschwerdegegnerin Wohnsitz genommen habe. Die Absicht alleine, sich in einer bestimmten Gemeinde aufhalten zu wollen, genüge für die Begründung eines Unterstützungswohnsitzes nicht. Verlangt werde auch der effektive Aufenthalt.

Dagegen bringt der Beschwerdeführer vor, dass er seiner Ansicht nach die Merkmale eines Unterstützungswohnsitzes erfülle. Er habe sich auf der Gemeinde gemeldet, habe ein Sozialhilfesuch eingereicht, eine ordentliche Wohngelegenheit sei vorhanden bzw. er habe eine Wohnung gesucht, seine Tochter sei angemeldet und eingeschult worden und er habe mit der Anmeldung einen klaren Willen zum dauernden Verbleib gezeigt. Leider sei der Prozessablauf im Kanton St. Gallen falsch. Er sei bereits in W. \_\_ Sozialhilfebezüger und warte darauf, dass das Sozialamt V. \_\_ ihm die Höhe des Grundbedarfs sowie die Übernahme der Wohnkosten bestätige. Er könne nicht einfach umziehen, mit dem Risiko, dass er gleich wieder ausziehen müsse, weil die Beschwerdegegnerin die Wohnkosten nicht übernehme.



**2.5.** Unbestritten ist, dass der Beschwerdeführer noch gar nicht in der Gemeinde V.\_\_\_ Wohnsitz genommen hat. Er hat zwar mit dem Schreiben betreffend Anmeldung in der Gemeinde V.\_\_\_ vom 11. August 2018 und dem Einreichen des Sozialhilfesgesuchs vom 14. August 2018 die subjektive Absicht des dauernden Verbleibens kundgetan. Allerdings reicht eine solche Absichtserklärung nicht aus. Letzteres umso weniger, als diesem ersten Schritt bis anhin noch keine weiteren Schritte, aufgrund derer ein Wohnsitzwechsel bejaht werden müsste, gefolgt sind. Erforderlich ist nämlich auch das objektive äussere Merkmal in Form des Aufenthaltes bzw. der tatsächlichen Niederlassung in der Gemeinde V.\_\_\_. Der Beschwerdeführer wohnt unbestrittenermassen nach wie vor in der Gemeinde W.\_\_\_, bezieht dort Sozialhilfe und hat dort denn auch offenkundig immer noch seinen Unterstützungswohnsitz. Für einen Wechsel des Unterstützungswohnsitzes wäre ein Wegzug erforderlich, was bedeuten würde, dass er die Unterkunft in W.\_\_\_ aufgeben und nach V.\_\_\_ ziehen müsste. Die vom Beschwerdeführer dargelegten Probleme mit einer zu teuren Wohnung sind zwar nachvollziehbar, ändern aber nichts daran, dass Ausgangspunkt des Unterstützungswohnsitzes auch das tatsächliche Wohnen in der betreffenden Gemeinde ist. Die Vorinstanz versuchte im angefochtenen Entscheid, dem Beschwerdeführer ausführlich aufzuzeigen, was er bei einem Wohnsitzwechsel zu beachten habe und welche Rechte und Pflichten ihm zustehen würden. Ebenso hielt sie die Beschwerdegegnerin an, die ausserordentlichen persönlichen Verhältnisse im Einzelfall genau zu prüfen und den Beschwerdeführer beim Wohnortwechsel und der Wohnungssuche hinreichend zu unterstützen. Der skizzierte "Prozessablauf" hinsichtlich des Wohnungswechsels vor Anmeldung zum Sozialhilfebezug mag für den Beschwerdeführer zwar unverständlich sein, jedoch sollte die Suche nach einer geeigneten, günstigen Wohnung mit Unterstützung der Beschwerdegegnerin durchaus realisierbar sein. Diese Hilfestellung bei der Wohnungssuche ist ausdrücklich in Ziff. 4 der Sozialhilfe-Unterstützungsrichtlinien der Gemeinde V.\_\_\_ vorgesehen.

Bei dieser Sachlage erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie, soweit darauf einzutreten ist, denn auch abzuweisen ist.

**3.** Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 1'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12,



GKV). Auf die Erhebung der Kosten ist aufgrund der Sozialhilfebedürftigkeit des Beschwerdeführers ausnahmsweise zu verzichten (Art. 97 VRP).

Ausseramtliche Kosten sind bei diesem Verfahrensausgang nicht zu entschädigen (Art. 98 und 98<sup>bis</sup> VRP).

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

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500 werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Auf die Erhebung wird verzichtet.
3. Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen.

Der Abteilungspräsident

Die Gerichtsschreiberin

Zürn

Schambeck