



Fall-Nr.: B 2023/193
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 06.02.2024
Entscheiddatum: 16.01.2024

Entscheid Verwaltungsgericht, 16.01.2024

Sozialhilferecht, Art. 7 Abs. 2 und Abs. 3 lit. d ZUG. A.__ lebte zusammen mit ihrer alleine sorgeberechtigten Mutter in der politischen Gemeinde Y.__. Die Mutter reiste Mitte August 2021 mit unbestimmten Absichten in die Vereinigten Staaten von Amerika aus. A.__ lebte anschliessend während eines Monats in der gemeinsamen Wohnung und – nach zwei bis drei Wochen, während derer sie auf Anweisung des Sozialamtes Z.__ bei ihrem Stiefvater und dessen Mutter in Z.__ unterkam – bis zu den Weihnachtsferien bei einer Freundin der Mutter in Y.__. Die Weihnachtsferien 2021 und den Jahresbeginn 2022 verbrachte sie bei ihrer Mutter in den Vereinigten Staaten von Amerika. Nach der – alleinigen – Rückkehr in die Schweiz wohnte A.__ ab 20. Januar 2022 wieder bei der Stiefgrossmutter in Z.__. A.__ begründete einen eigenständigen Unterstützungswohnsitz bei der alleine sorgeberechtigten Mutter in Y.__ (Art. 7 Abs. 2 ZUG). Da der Aufenthalt von A.__ in der gemeinsamen Wohnung in Y.__ nach der Abreise der Mutter, der zwei- bis dreiwöchige Aufenthalt beim Stiefvater und dessen Mutter in Z.__, der vorübergehende Aufenthalt bei einer Freundin der Mutter in Y.__ und der Aufenthalt in den Vereinigten Staaten von Amerika nicht auf Dauer ausgerichtet waren, begründete A.__ am 20. Januar 2022 mit der auf Dauer ausgerichteten Unterbringung bei der Stiefgrossmutter in Z.__ einen eigenen Unterstützungswohnsitz an ihrem Aufenthaltsort (Art. 7 Abs. 3 lit. d ZUG). (Verwaltungsgericht B 2023/193).

Entscheid vom 16. Januar 2024

Besetzung

Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte



St.Galler Gerichte

Politische Gemeinde Z.____,

Beschwerdeführerin,

gegen

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

Vorinstanz,

Politische Gemeinde Y.____,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Unterstützungszuständigkeit für A.____

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.____ ist Staatsangehörige von Deutschland. Sie lebte zusammen mit ihrer alleine sorgeberechtigten Mutter in der politischen Gemeinde Y.____. Der Vater lebte in Deutschland. Mitte August 2021 reiste die Mutter für unbestimmte Zeit in die Vereinigten Staaten von Amerika aus. A.____ blieb zunächst während rund eines Monats bis Mitte September 2021 weiter in der gemeinsamen Wohnung in Y.____. Nachdem die Lehrerin bemerkt hatte, dass A.____ allein wohnte, erteilte ihr das Sozialamt Z.____ die Auflage, zu ihrer Stiefgrossmutter nach Z.____ zu ziehen. Weil A.____ mit dieser Unterbringung nicht einverstanden war, blieb sie nur zwei bis drei Wochen in Z.____ und lebte anschliessend in Absprache mit ihrer Mutter bei einer Freundin der Mutter wieder in Y.____. Die Schule besuchte sie weiterhin in Y.____. Die Weihnachtsferien und den Jahresbeginn 2022 verbrachte sie bei ihrer Mutter in den Vereinigten Staaten. Seit 20. Januar 2022 lebt sie bei ihrer Stiefgrossmutter in Z.____ (act. 5/03, Beilage 1f; act. 5/01).



B.

Aufgrund einer Gefährdungsmeldung der Stiefgrossmutter vom 15. Februar 2022 entzog die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde B.__ am 12. April 2022 der Mutter das Aufenthaltsbestimmungsrecht über ihre Tochter und brachte A.__, für die sie eine Beistandschaft errichtete, bei der Stiefgrossmutter, mit welcher seit April 2022 ein Pflegevertrag besteht, in Z.__ unter (act. 5/03, Beilagen 1a, 1b und 1c). Am 1. Juni 2022 schloss A.__ mit der C.__ GmbH, X.__, einen Lehrvertrag für die dreijährige Ausbildung zur Restaurantfachfrau EFZ ab 1. August 2022 (act. 5/03, Beilage 1d).

C.

Mit Unterstützungsanzeige vom 17. Oktober 2022 ersuchte das Sozialamt der politischen Gemeinde Z.__ die Sozialen Dienste der politischen Gemeinde Y.__ um Anerkennung der örtlichen Zuständigkeit für die Unterstützung von A.__ und um Übernahme sämtlicher von ihr einstweilen und bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens zur Feststellung der örtlichen Zuständigkeit ohne Anerkennung einer Rechtspflicht getragener Kosten für die Fremdplatzierung von A.__ (act. 5/03, Beilagen 1 und 1e). Das Sozialamt von Z.__ wies die von den Sozialen Diensten der Stadt Y.__ erhobene Einsprache am 30. November 2022 ab (act. 5/01).

Die Sozialen Dienste der politischen Gemeinde Y.__ erhoben gegen den Einspracheentscheid am 30. Dezember 2022 Beschwerde beim Departement des Innern mit dem Antrag, es sei die politische Gemeinde Z.__ zur Tragung sämtlicher Kosten aus der Fremdplatzierung von A.__ zu verpflichten. Das Departement des Innern legte diesen Antrag dahingehend aus, die politische Gemeinde Y. beantrage die Übernahme der Kosten durch Z.__ ab 20. Januar 2022. In materieller Hinsicht hielt das Departement fest, die Abreise von A.__ zu ihrer Mutter in die Vereinigten Staaten habe den Verlust ihres Unterstützungswohnsitzes in der Schweiz nach sich gezogen. Nach ihrer Rückkehr habe ihr Unterstützungswohnsitz mangels Unterstützungswohnsitzes ihrer Mutter in der Schweiz nicht mehr abgeleitet werden können, so dass sie keinen eigenen Unterstützungswohnsitz mehr habe begründen können. Ihr Unterstützungswohnsitz habe sich deshalb nach ihrer Rückkehr aus den Vereinigten Staaten an ihrem jeweiligen Aufenthaltsort, mithin seit 20. Januar 2022 in der politischen Gemeinde Z.__ befunden.

D.

Die politische Gemeinde Z.__ (Beschwerdeführerin) erhob gegen den Entscheid des Departements des Innern (Vorinstanz) vom 11. September 2023 mit Eingabe ihres Gemeinderates vom 21. September 2023 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Rechtsbegehren, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei der angefochtene Entscheid aufzuheben, die örtliche Zuständigkeit der politischen Gemeinde Y.__



St.Galler Gerichte

(Beschwerdegegnerin) für die sozialhilferechtliche Unterstützung von A.___ festzustellen und die politische Gemeinde Y.___ zu verpflichten, ihr die einstweilen und bis zum Abschluss des Verfahrens ohne Anerkennung einer Rechtspflicht übernommenen Kosten vollumfänglich zurückzuerstatten.

Die Vorinstanz verzichtete am 3. Oktober 2023 auf eine Vernehmlassung und verwies auf den angefochtenen Entscheid. Die Beschwerdegegnerin verzichtete am 19. Oktober 2023 auf eine Stellungnahme.

Auf die Erwägungen der Vorinstanz und die Ausführungen der Beschwerdeführerin zur Begründung ihrer Anträge wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Eintreten

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 Z.___, deren örtliche Zuständigkeit zur Tragung der Unterstützungskosten für A.___ ab 20. Januar 2022 mit dem angefochtenen Entscheid der Vorinstanz festgestellt wurde, ist zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; VerwGE B 2016/114 vom 27. September 2018 E. 1; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 446). Die Beschwerde gegen den Entscheid der Vorinstanz vom 11. September 2022 wurde mit Eingabe des Gemeinderats vom 21. September 2022 rechtzeitig erhoben und erfüllt in formeller und materieller Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Streitgegenstand

Die Beteiligten sind sich nicht einig, welches Gemeinwesen für A.___ (Staatsangehörige Deutschlands) zur Leistung von Sozialhilfe ab 20. Januar 2022 – die Beschwerdegegnerin wandte sich nicht gegen die entsprechende Auslegung ihres Begehrens durch die Vorinstanz – verpflichtet ist.

A.___ lebte zusammen mit ihrer alleine sorgeberechtigten Mutter in der politischen Gemeinde Y.___. Die Mutter reiste Mitte August 2021 mit unbestimmten Absichten in die Vereinigten Staaten von Amerika aus. A.___ lebte anschliessend während eines Monats in der gemeinsamen Wohnung und – nach zwei bis drei Wochen, während derer sie auf Anweisung des Sozialamtes Z.___ bei ihrem Stiefvater und dessen Mutter in Z.___



unterkam – bis zu den Weihnachtsferien bei einer Freundin der Mutter in Y.__. Die Weihnachtsferien 2021 und den Jahresbeginn 2022 verbrachte sie bei ihrer Mutter in den Vereinigten Staaten von Amerika. Nach der – alleinigen – Rückkehr in die Schweiz wohnte A.__ ab 20. Januar 2022 wieder bei der Stiefgrossmutter in Z.__. Die Schule besuchte sie weiterhin in Y.__. Seit dem Entscheid der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde B.__ vom 12. April 2022 ist der Mutter das Aufenthaltsbestimmungsrecht entzogen und A.__, für die eine Beistandschaft errichtet wurde, behördlich bei ihrer Stiefgrossmutter in Z.__ untergebracht. Sie absolviert offenbar seit 1. August 2022 eine Lehre.

Die Akten enthalten keinerlei Aussagen von A.__ und ihrer Mutter zur äusserlichen Gestaltung der Lebensverhältnisse, die auf die Gründe und Absichten schliessen liessen, weshalb die Mutter im August 2021 in die Vereinigten Staaten von Amerika und A.__ in den darauffolgenden Weihnachtsferien zu ihr und im Januar 2022 wieder allein zurück in die Schweiz reisten. Unbekannt ist beispielsweise, wie das Mietverhältnis über die gemeinsame Wohnung in Y.__ aufgelöst wurde und ob A.__ das Schuljahr 2021/2022 in Y.__ beendete. Ebenso wenig wird aus den Akten ersichtlich, seit wann und in welcher Höhe – sei es von der politischen Gemeinde Y.__, sei es von der politischen Gemeinde Z.__ – für A.__ finanzielle Sozialhilfe geleistet wurde.

3. *Rechtliches und Würdigung*

3.1. *Anwendbares Recht*

Gemäss Art. 3 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1, SHG) leistet die politische Gemeinde Sozialhilfe (Abs. 1), wobei sich Zuständigkeit, Unterstützungswohnsitz und Verfahren nach dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, SR 851.1, ZUG) richten (Abs. 2). Gleiches gilt für die Kostentragung der aufgrund des Aufenthalts zuständigen politischen Gemeinde und die Kostenersatzpflicht der aufgrund des Unterstützungswohnsitzes zuständigen politischen Gemeinde (Art. 24 SHG; vgl. Art. 13 und 14 ZUG). Die Unterstützungszuständigkeit bestimmt sich gemäss Art. 4 ZUG in Verbindung mit Art. 12 und 20 ZUG nach dem Wohnsitz. Die Regeln von Art. 4-10 ZUG zur Bestimmung des Wohnsitzes gelten gleichermassen für Schweizerinnen und Schweizer wie für Ausländerinnen und Ausländer.

3.2. *Geteilter und eigenständiger Wohnsitz nach Art. 7 Abs. 1 und 2 ZUG*

Entsprechend dem abgeleiteten zivilrechtlichen Wohnsitz (vgl. Art. 25 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, SR 210, ZGB) teilt das minderjährige Kind unabhängig von seinem Aufenthaltsort gemäss Art. 7 Abs. 1 ZUG den Unterstützungswohnsitz der Eltern. Nach Art. 7 Abs. 2 ZUG hat das minderjährige Kind einen eigenständigen Unterstützungswohnsitz am Wohnsitz des Elternteils, bei dem es



überwiegend wohnt, wenn die Eltern keinen gemeinsamen zivilrechtlichen Wohnsitz haben. Dass Art. 7 Abs. 2 ZUG von einem "eigenständigen" – und nicht wie Art. 7 Abs. 3 ZUG von einem "eigenen" – Unterstützungswohnsitz spricht, ist nicht von Belang: Anders als im Zivilrecht verfügen minderjährige Kinder lediglich dann über einen abgeleiteten (Unterstützungs-)Wohnsitz, wenn deren Eltern zusammenleben. In allen anderen Fällen verfügen sie über einen eigenen Unterstützungswohnsitz (vgl. BGer 8C_833/2019 vom 17. Juni 2020 E. 3.2.4; G. Wizent, Sozialhilferecht, 2020, Rz. 264).

Da die Eltern von A.____ – die Mutter lebte in Y.____ in der Schweiz, der Vater in Deutschland – keinen gemeinsamen zivilrechtlichen Wohnsitz hatten, begründete A.____ einen eigenständigen Unterstützungswohnsitz (Art. 7 Abs. 2 ZUG) bei der – alleine sorgeberechtigten – Mutter, mit der zusammen sie in Y.____ wohnte. Dass und wann die Mutter aufgrund ihres Wegzugs ins Ausland ihren eigenen Unterstützungswohnsitz in der politischen Gemeinde Y.____ aufgegeben hat, ist für die Bestimmung des Unterstützungswohnsitzes der minderjährigen Tochter daher nicht von Belang.

3.3. Keine Weitergeltung des eigenständigen Wohnsitzes nach Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG
Gemäss Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG hat das minderjährige Kind einen eigenen Unterstützungswohnsitz am letzten Unterstützungswohnsitz nach Abs. 1 (abgeleitet) und Abs. 2 (eigenständig), wenn es dauernd nicht bei den Eltern oder einem Elternteil wohnt.

Die Bestimmung betrifft Unmündige, welche unter elterlicher Sorge stehen, wirtschaftlich unselbständig sind und dauerhaft nicht bei den Eltern oder einem Elternteil leben. Erfasst werden freiwillige und behördliche Fremdplatzierungen ohne Entzug der elterlichen Sorge. Der Gesetzgeber hielt dazu fest, in diesen Fällen sei durch die Absätze 1 und 2 keine eindeutige Bestimmung des Unterstützungswohnsitzes möglich. Zu denken sei an Situationen, in denen Eltern ein nicht bevormundetes Kind fremdplatzieren und ihrem Zusammenleben ohne behördliche Mitwirkung ein Ende setzen. Die Auflösung ihres gemeinsamen Haushalts könne auch durch ein richterliches Verfahren entschieden werden, in welchem die Frage nach der Zuteilung der elterlichen Gewalt üblicherweise ausgeklammert bleibe. Die Expertenkommission sei zum Schluss gekommen, die Anknüpfung am Unterstützungswohnsitz der Mutter oder des Vaters verletze unweigerlich das Gleichberechtigungsgebot. Als Alternative sei deshalb die Begründung eines Unterstützungswohnsitzes am Aufenthaltsort des fremdplatzierten Kindes oder am letzten zivilrechtlichen Wohnsitz der Eltern vor Auflösung ihres gemeinsamen Haushaltes geprüft worden. Eine Gegenüberstellung habe ergeben, dass die Anknüpfung am Aufenthaltsort des Kindes für die Standorte von Kinderheimen



untragbare finanzielle Mehrbelastungen zur Folge hätte und mit unerwünschten Auswirkungen auf die heimpolitischen Entscheide der Gemeinwesen verbunden wäre. Die von der Expertenkommission vorgeschlagene Anknüpfung am letzten gemeinsamen zivilrechtlichen Wohnsitz sei im Vernehmlassungsverfahren als willkürlich und praxisfremd kritisiert worden. Der Bundesrat folgte deshalb mit der Anknüpfung am letzten abgeleiteten Unterstützungswohnsitz dem St. Galler Vorschlag, um dadurch Finanzierung und Gestaltung von allfälligen Kinderschutzmassnahmen möglichst zu vereinheitlichen (vgl. Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 22. November 1989, in: BBl 1990 I 49, S. 60 ff.).

Als eigener Unterstützungswohnsitz des minderjährigen Kindes gemäss Art. 7 Abs. 3 lit. c in Verbindung mit Abs. 1 und 2 ZUG gilt rechtsprechungsgemäss der Ort, an dem es *unmittelbar vor der Fremdplatzierung* gemeinsam mit den Eltern oder einem Elternteil gelebt beziehungsweise Wohnsitz gehabt hat. Der derart definierte Unterstützungswohnsitz bleibt künftig für die gesamte Dauer der Fremdplatzierung der gleiche, auch wenn die Eltern oder der sorgeberechtigte Elternteil den Wohnsitz wechseln. Ziel der damaligen, auf 1. Juli 1992 in Kraft getretenen Gesetzesrevision war es, jeder unmündigen Person rasch und eindeutig einen Unterstützungswohnsitz zuweisen zu können, der bei dauernd Fremdplatzierten im Interesse der Standortgemeinden von Heimen und anderen sozialpädagogischen Einrichtungen möglichst nicht am Aufenthaltsort sein sollte. Ein eigener Unterstützungswohnsitz am Aufenthaltsort soll nur bestehen, wenn kein "letzter gemeinsamer Wohnsitz" mit den Eltern oder einem Elternteil vorhanden ist (vgl. BGer 8C_18/2023 vom 5. Oktober 2023, zur Publikation bestimmt, E. 5.2.3.1; BGE 143 V 451 E. 8.4.2; 8C_833/2019 vom 17. Juni 2020 E. 3.2.4 mit Hinweis unter anderem auf BGE 139 V 433 E. 3.2.2 mit Hinweisen).

Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG lässt den eigenen Unterstützungswohnsitz des minderjährigen Kindes unverändert, wenn es dauernd nicht bei den Eltern oder einem Elternteil wohnt. Die Rechtsprechung geht davon aus, der gemeinsame Wohnsitz des minderjährigen Kindes bei den Eltern (Abs. 1, abgeleitet) oder bei einem Elternteil (Abs. 2, eigenständig) gelte nur dann als eigener Unterstützungswohnsitz weiter, wenn er unmittelbar vor der Fremdplatzierung Bestand hatte. Seit August 2021 wohnte A. __ lediglich noch während ihres Aufenthalts in den Vereinigten Staaten von Amerika über Weihnachten und Neujahr mit ihrer Mutter zusammen. Die dauerhafte Unterbringung von A. __ wurde erst mit dem Entscheid der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde B. __ vom 12. April 2022 geregelt. Bis dahin hielt sich A. __ an verschiedenen Orten auf, ohne dass an einem dieser Orte erkennbar eine dauerhafte Lösung angestrebt wurde. Die Mutter verliess die Schweiz, ohne dass Klarheit darüber bestand, ob und wann sie



wieder zurückkehren würde. Der Aufenthalt von A.___ in der gemeinsamen Wohnung in Y.___ war deshalb nicht auf Dauer ausgerichtet. Mitte September 2021, als das Sozialamt der Beschwerdeführerin A.___ anwies, zum Stiefvater und dessen Mutter nach Z.___ zu ziehen, verfügte die Mutter noch über das Aufenthaltsbestimmungsrecht über ihre Tochter. Die Lösung konnte deshalb jedenfalls in jenem Zeitpunkt nicht bereits auf Dauer ausgerichtet sein. Das zeigt sich insbesondere darin, dass A.___ sich – in Absprache mit der Mutter – bereits nach zwei bis drei Wochen wieder in Y.___ bei einer Freundin der Mutter aufhielt. Auch der Aufenthalt bei der Mutter in den Vereinigten Staaten von Amerika während der Weihnachtsferien 2021 und des Jahresbeginns 2022 war nicht auf Dauer ausgerichtet. Ob die Mutter in die Schweiz zurückkehren oder A.___ bei ihr in den Vereinigten Staaten bleiben würde, war offenbar unklar. A.___ kehrte schliesslich im Januar 2022 – alleine – in die Schweiz zurück. Erst der Aufenthalt ab 20. Januar 2022 bei ihrer Stiefgrossmutter in Z.___ erwies sich nach den entsprechenden Anordnungen der Kinderschutzbehörde vom 12. April 2022 – Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts der Mutter, Errichtung einer Beistandschaft für die Tochter, Unterbringung zur Pflege bei der Stiefgrossmutter – als dauerhaft. In diesem Zeitpunkt wohnte A.___ bereits seit rund acht Monaten nicht mehr mit ihrer Mutter zusammen.

3.4. Ergebnis

Unter diesen konkreten Umständen ist davon auszugehen, dass A.___ gestützt auf Art. 7 Abs. 3 lit. d ZUG am 20. Januar 2022 einen eigenen Unterstützungswohnsitz an ihrem Aufenthaltsort bei der Stiefgrossmutter in Z.___ begründet hat. Ob sich ihr Wohnsitz in der politischen Gemeinde Y.___ bis dahin aus Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG im Sinn der Weitergeltung des eigenen Wohnsitzes von Art. 7 Abs. 2 ZUG oder aber seit ihrer Reise zur Mutter in die Vereinigten Staaten von Amerika aus Art. 7 Abs. 3 lit. d ZUG ergab, kann offenbleiben. Im Ergebnis ist jedenfalls nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz zum Schluss kam, A.___ habe den Unterstützungswohnsitz in sachgemässer Anwendung von Art. 7 ZUG in der politischen Gemeinde Z.___. Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet. Sie ist abzuweisen.

4. Kosten

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten von der Beschwerdeführerin zu tragen (Art. 95 Abs. 1 und 3 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 1'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen, zumal die obsiegende Beschwerdegegnerin als Gemeinwesen grundsätzlich keinen entsprechenden Anspruch hat (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP; A. Linder, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, 2020, N 20 zu



Art. 98^{bis} VRP). Im Übrigen hat sie das Verfahren selbst geführt und auch keinen Entschädigungsantrag gestellt.

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 1'500.