



**Fall-Nr.:** B 2012/12  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 13.11.2012  
**Entscheiddatum:** 13.11.2012

### **Urteil Verwaltungsgericht, 13.11.2012**

**Zuständigkeit für Sozialhilfe, Art. 4 Abs. 2, Art. 5, Art. 9 Abs. 3, Art. 12 Abs. 2 und Art. 13 ZUG (SR 851.1). In Ermangelung eines Unterstützungswohnsitzes wird dieser am Ort des Heims bzw. des Spitals begründet. Art. 11 Abs. 2 ZUG, Dauer einer behördlichen Anordnung zur Unterbringung einer offensichtlich hilfebedürftigen Person bei Umzug in eine andere Institution (Verwaltungsgericht, B 2012/12).**

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiberin lic. iur. R. Haltinner-Schillig

---

In Sachen

Politische Gemeinde X.,

Beschwerdeführerin,

gegen

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

Vorinstanz,



und

Politische Gemeinde Q.,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Richtigstellung der Unterstützung für A. B.

### **hat das Verwaltungsgericht festgestellt:**

A./ A. B. (geboren am 00. August 1955, von R.) zog am 14. Januar 2007 von Thailand nach Q. und hat Q. im Oktober 2007 wieder in Richtung Thailand verlassen. Am 11. Dezember 2008 kehrte er wieder in die Schweiz zurück. Dort wurde er von der Polizei aufgegriffen. Das Sozialamt Q. veranlasste in der Folge die Unterbringung von A. B. in der Herberge U. in der Stadt X. Am 11. Februar 2009 stellte das Sozialamt Q. dem Heimatkanton Schwyz eine Unterstützungsanzeige nach Art. 31 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (SR 851.1, abgekürzt ZUG) zu und zeigte einen Kostenersatzanspruch ab dem 11. Dezember 2008 bis auf weiteres an. Am 12. August 2009 musste A. B. die Herberge U. verlassen und logierte vom 13. August 2009 bis zum 18. Dezember 2009 in der Unterkunft für Obdachlose in X. Seit dem 19. Dezember 2009 ist er wieder in der Herberge U. untergebracht.

B./ Mit Schreiben vom 7. Januar 2011 teilte das Sozialamt Q. der Herberge U. mit, dass ihres Erachtens A. B. die Voraussetzungen für eine Wohnsitzbegründung in X. erfülle. Das Sozialamt Q. ersuchte daher die Herberge U., dafür besorgt zu sein, dass sich A. B. in X. ordnungsgemäss anmelde. Mit Schreiben vom 9. Februar 2011 bat das



## St.Galler Gerichte

Sozialamt Q. die Herberge U. nochmals, dafür besorgt zu sein, dass sich A. B. in X. anmelde. Wenn er dazu nicht in der Lage sei, solle ihn jemand begleiten, damit er allfällige Fragen zu seiner Person selbst beantworten könne. Gleichzeitig wurde das Einwohneramt der Stadt X. durch das Sozialamt Q. über die bevorstehende Anmeldung von A. B. orientiert. Am 6. April 2011 teilte das Sozialamt Q. der Herberge U. mit, dass A. B. dem Vernehmen nach nun in X. angemeldet sei und sie würden bis zum 30. April 2011 die Kosten für seine Unterkunft bezahlen. Am 11. April 2011 wurde A. B. in X. angemeldet.

C./ Mit Schreiben vom 26. April 2011 orientierte das Sozialamt Q. das Sozialamt der Stadt X. darüber, dass A. B. seinen zivilrechtlichen Wohnsitz und den Unterstützungswohnsitz in X. begründet habe, weswegen ab Mai 2011 die Stadt X. für die Übernahme der Aufenthaltskosten zuständig sei. Seit Mai 2011 wird A. B. vom Sozialamt der Stadt X. subsidiär und ohne Anerkennung von Zuständigkeit und Unterstützungspflicht sozialhilferechtlich unterstützt. Mit Eingabe vom 18. Mai 2011 erhob das Sozialamt der Stadt X. Einsprache gegen das Schreiben vom 26. April 2011. Mit Verfügung vom 31. Mai 2011 wies das Sozialamt Q. die Einsprache ab.

D./ Dagegen erhob die politische Gemeinde X., vertreten durch das Sozialamt, mit Eingabe vom 28. Juni 2011 Beschwerde beim Departement des Innern. Sie beantragte die kostenpflichtige Aufhebung der Verfügung vom 31. Mai 2011 sowie die Feststellung, dass A. B. in der Stadt X. anfangs April 2011 keinen Unterstützungswohnsitz begründet habe. Das Sozialamt Q. beantragte in seiner Vernehmlassung vom 10. August 2011 die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde und die Feststellung, dass A. B. Ende April 2011 in X. einen Unterstützungswohnsitz begründet habe.

Das Departement des Innern wies mit Entscheid vom 19. Dezember 2011 die Beschwerde kostenpflichtig ab und stellte fest, dass A. B. seinen Unterstützungswohnsitz in X. habe. Der Entscheid wurde hauptsächlich damit begründet, dass der Unterstützungswohnsitz trotz ununterbrochenen Aufenthalts in einem Heim wechseln könne. A. B. habe gemäss den Akten die Absicht, im Raum X. eine Wohnung zu suchen. Zudem habe A. B. durch seinen längeren Aufenthalt in der



## St.Galler Gerichte

Herberge U. X. zu seinem Lebensmittelpunkt gemacht, zumal Beziehungen zu Q. aus den Akten nicht ersichtlich seien.

E./ Mit Eingabe vom 13. Januar 2012 reichte die politische Gemeinde X., vertreten durch das Sozialamt, Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit folgenden Anträgen ein:

1. Die vorliegende Beschwerde sei gutzuheissen.
2. Der Entscheid der Vorinstanz vom 19. Dezember 2011 betreffend die Verfügung des Sozialamtes Q. vom 31. Mai 2011 sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass A. B. in X. anfangs April 2011 keinen Unterstützungswohnsitz begründet habe.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerin.

Die Beschwerde wurde im Wesentlichen damit begründet, dass eine Aufenthaltsgemeinde für eine hilfsbedürftige Person zuständige bleibe, wenn sie diese in eine andere Gemeinde verbracht habe. Zudem begründe ein Heimaufenthalt keinen Unterstützungswohnsitz. Eine freiwillige Wohnsitzbegründung in der Stadt X. durch A. B. läge nicht vor, weswegen die Gemeinde Q. nach wie vor die Unterstützungspflicht habe.

In ihrer Vernehmlassung vom 2. Februar 2012 beantragte das Departement des Innern die Abweisung der Beschwerde. Sie begründete dies hauptsächlich damit, dass vorliegend Art. 11 Abs. 2 ZUG zufolge des Auszuges von A. B. aus der Herberge U. am 12. August 2009 nicht mehr zur Anwendung gelange. Die Stadt Q., vertreten durch das Sozialamt, beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 17. Februar 2012 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde. Als Begründung wurde im Wesentlichen vorgebracht, dass der durch das Sozialamt Q. organisierte Aufenthalt in der Herberge U. am 12. August 2009 geendet habe und A. B. nachher ohne Veranlassung des Sozialamtes Q. in die Unterkunft für Obdachlose und später wieder in die Herberge U. eingetreten sei. Mit Eingabe vom 1. März 2012 nahm das Sozialamt der Stadt X. Stellung zu den Vernehmlassungen und hielt an den Anträgen fest. Dies wurde hauptsächlich damit begründet, dass es für A. B. nach der Kündigung keinerlei Alternativen zur Unterkunft



für Obdachlose gegeben habe, da er hilfsbedürftig und nicht in der Lage gewesen sei, sich selber eine Unterkunft zu organisieren.

Auf die weiteren Ausführungen der Beschwerdebeteiligten wird – soweit erforderlich – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

### **Darüber wird in Erwägung gezogen:**

1. (...).

1.1. (...).

1.2. (...).

1.3. (...).

2. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens ist der vorinstanzliche Entscheid vom 19. Dezember 2011. Zu beurteilen ist mitunter die strittige Frage, ob der Aufenthalt von A. B. in der Unterkunft für Obdachlose sowie der Wiedereintritt in die Herberge U. Auswirkungen auf die Unterstützungspflicht hatten. Es ist unbestritten, dass die Beschwerdegegnerin bis zum Austritt von A. B. aus der Herberge U. am 12. August 2009 für dessen sozialhilferechtliche Unterstützung aufzukommen hatte. Strittig ist hingegen, wer ab dem 19. Dezember 2009 resp. spätestens ab der polizeilichen Anmeldung in X. im April 2011 die Unterstützungspflicht für A. B. trägt.

2.1. Hinsichtlich des Unterstützungswohnsitzes und der Kostentragungspflicht verweisen die Art. 3 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1, abgekürzt SHG) auf das ZUG. Was zwischen den Kantonen gilt, soll folglich sinngemäss auch bei Unklarheiten über die Zuständigkeit unter verschiedenen st. gallischen Gemeinden zur Anwendung kommen, und zwar auch, was das Verfahren anbelangt (vgl. GVP 2006 Nr. 24 E. 2 f.).

2.2. Als Erstes ist zu prüfen, ob A. B. nach seiner Rückkehr aus Thailand im Dezember 2008 einen Unterstützungswohnsitz in der Schweiz begründet hat.



2.2.1. In sachgemässer Anwendung des ZUG ergibt sich, dass der Bedürftige seinen Unterstützungswohnsitz in der Gemeinde hat, in der er sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält (Art. 4 Abs. 1 ZUG). Der Wohnsitzbegriff des ZUG orientiert sich dabei am Zivilrecht und insbesondere am Art. 23 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210, abgekürzt ZGB). Daher kann bei der Beurteilung der Frage, ob ein Unterstützungswohnsitz begründet worden ist, grundsätzlich auf die Lehre und Rechtsprechung zum zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff abgestellt werden (GVP 2006 Nr. 24 E. 3a; W. Thomet, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit Bedürftiger [ZUG], 2. Aufl., Zürich 1994, Rz. 95 mit Hinweisen). Der Wohnsitz ist also an dem Ort, an dem sich jemand tatsächlich niedergelassen und in der erkennbaren Absicht eingerichtet hat, hier seinen Lebensmittelpunkt zu haben. Der Lebensmittelpunkt befindet sich dort, wo sich die Lebensinteressen einer Person nach den konkreten Umständen objektiv betrachtet konzentrieren (BGE 136 II 405 E. 4.3).

Der Unterstützungswohnsitz beginnt somit 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 nur von kurzer Dauer ist. Ein Indiz für die Wohnsitzbegründung von unsteten Personen ist der länger andauernde Aufenthalt. In der Praxis wird oft eine Dauer von sechs und mehr Monaten verlangt. Eine kürzere Dauer genügt jedoch, wenn andere Elemente auf eine Stabilität hinweisen (GVP 2009 Nr. 19 E. 2.1 mit Hinweisen).

Ein Aufenthalt setzt demgegenüber lediglich voraus, dass sich eine Person tatsächlich an einem Ort aufhält (Art. 11 Abs. 1 ZUG), gleichgültig, ob nur vorübergehend oder für längere Dauer (Thomet, a.a.O., Rz. 172 mit Hinweisen).

2.2.2. Nach seiner Rückkehr aus Thailand Ende 2008 hat A. B. in Q. einen Aufenthalt begründet, was auch die Beschwerdegegnerin eingesteht. Eine objektiv erkennbare Absicht von A. B., in Q. dauernd zu verbleiben, fehlt angesichts seines kurzen Aufenthalts in Q., was von keiner Seite bestritten wird. A. B. hat somit nach seiner Rückkehr aus Thailand am 11. Dezember 2008 in Q. keinen Unterstützungswohnsitz begründet.



2.2.3. Nach Art. 4 Abs. 2 ZUG gilt zwar die polizeiliche Anmeldung als Wohnsitzbegründung, wenn nicht nachgewiesen ist, dass der Aufenthalt schon früher oder erst später begonnen hat oder nur vorübergehender Natur ist. Es ist zu berücksichtigen, dass die polizeiliche Anmeldung von A. B. nur auf mehrmalige Veranlassung durch das Sozialamt Q. geschah und nicht aus eigenem Willen (vgl. act. 8/7-18, 8/7-16 und 8/7-14). Daher kann der polizeilichen Anmeldung kein besonderes Gewicht zugemessen werden.

Zudem entfällt die Vermutung nach Art. 4 Abs. 2 ZUG, wenn eine besondere Bestimmung des ZUG greift (GVP 2009 Nr. 19 E. 2.1). Als besondere Bestimmung für die Begründung eines Unterstützungswohnsitzes kommt Art. 5 ZUG in Betracht. Nach dieser Bestimmung schliesst auch der freiwillige Eintritt in ein Heim, selbst wenn der Zweck dabei ist, auf unbestimmte Zeit dort zu wohnen, die Wohnsitzbegründung aus. Das Gesetz nimmt es bewusst in Kauf, dass jemand, der freiwillig in ein Heim eintritt und am Ort des Heims zivilrechtlichen Wohnsitz begründet, bei Bedürftigkeit seinen Unterstützungswohnsitz dort hat, wo er vor dem Heimeintritt seinen Lebensmittelpunkt hatte (Thomet, a.a.O., Rz. 109; GVP 2009 Nr. 19 E. 2.3.2). Die Vorinstanz führte zutreffend nach den anerkannten Beurteilungskriterien für den Heimbegriff aus, dass die Herberge U. aufgrund ihres Zwecks (kostengünstige Unterkunft für Menschen in Not und Bedrängnis), ihres Betreuungs- und Hilfeangebots sowie ihrer Strukturen (Aufenthaltsvereinbarung mit den Bewohnern, strikte Hausordnung, Betriebsbewilligung gemäss dem Kantonsratsbeschluss über Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen [sGS 387.4] etc.) ein Heim im Sinne von Art. 5 ZUG ist. Ebenfalls ein Heim im Sinne von Art. 5 ZUG stellt die Unterkunft für Obdachlose dar, wie der vorinstanzliche Entscheid ebenfalls zutreffend ausführt.

Da sich A. B. bisher in X. durchwegs in Heimen aufhielt, entweder in der Herberge U. oder in der Unterkunft für Obdachlose konnte er aufgrund von Art. 5 ZUG keinen Unterstützungswohnsitz in X. begründen. Daran vermag auch die von der Vorinstanz zitierte bundesgerichtliche Rechtsprechung nichts zu ändern, wonach der bestehende Unterstützungswohnsitz trotz unterbrochenen Aufenthalts in einem Heim wechseln kann (BGer 2A.714/2006 vom 10. Juli 2007 E. 3.3). Vorab ist festzuhalten, dass A. B. bei seinem Eintritt in die Herberge U. keinen Unterstützungswohnsitz hatte und damit auch keine Änderung eines Unterstützungswohnsitzes möglich war. Ungeachtet



dessen, enthalten die Akten keine Anhaltspunkte für nicht medizinische, insbesondere familiäre Gegebenheiten im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Änderung des Unterstützungswohnsitzes trotz ununterbrochenen Heimaufenthalts. Die von der Vorinstanz der Unterstützungsanzeige vom 11. Februar 2009 entnommene Absicht von A. B., sich im Raum X. eine Wohnung zu suchen, wird in den Akten nirgends weiter konkretisiert. Zudem lässt sich die Aussage "Raum X." weit interpretieren und könnte auch Q. umfassen. Eine Manifestierung dieser Absicht lässt sich auch nicht im Wiedereintritt in die Herberge U. erkennen, da die Dauer des Aufenthalts im Heim nicht massgebend ist. Eine Bezugsperson für A. B. in X. ist mit Ausnahme der Personen aus den Heimen nicht ersichtlich, zumal in der Aufenthaltsvereinbarung über den Wiedereintritt in die Herberge U. am 19. Dezember 2009 ein Mitarbeiter des Sozialamtes Q. als Bezugsperson genannt wird (act. 8/7-20). Hinzu kommt, dass in den übrigen Akten immer wieder die Rede davon war, dass sich A. B. eine Wohnung in Q. suchen werde, z.B. im Schreiben des Betriebsleiters der Herberge U. vom 21. Juli 2009 (act. 8/1-10 und 8/7-22). Aus einem Schreiben vom 4. Februar 2011 ergibt sich zudem, dass sich der behandelnde Arzt von A. B. in Q. befand (act. 8/1-16 und 8/7-15).

2.2.4. Mangels der Begründung eines Unterstützungswohnsitzes in der Schweiz nach seiner Rückkehr aus Thailand, obliegt die Unterstützung für A. B. grundsätzlich seiner Aufenthaltsgemeinde (Art. 12 Abs. 2 und Art. 13 ZUG).

2.3. Weiter stellt sich die Frage, welche Folgen der Eintritt von A. B. in die Herberge U. in der Stadt X. auf die Unterstützungspflicht seines bisherigen Aufenthaltsortes Q. hatte. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob die Regelungen von Art. 5 und Art. 9 Abs. 3 ZUG über die Aufrechterhaltung des Unterstützungswohnsitzes in analoger Weise auch auf einen Unterstützungsaufenthalt anwendbar sind.

2.3.1. Gemäss Art. 9 Abs. 3 ZUG beendet der Eintritt in ein Heim, ein Spital oder eine andere Anstalt sowie die behördliche oder vormundschaftliche Versorgung einer mündigen oder entmündigen Personen in Familienpflege einen bestehenden Unterstützungswohnsitz nicht. Das Prinzip, dass der Unterstützungswohnsitz durch Wegzug aufgegeben werden kann, erfährt durch diese Bestimmungen eine Einschränkung. Auch im Unterstützungsrecht gibt es somit unter Umständen einen



fiktiven Wohnsitz, der nicht dem objektiv erkennbaren Lebensmittelpunkt entspricht (VerwGE B 2011/154 vom 20. März 2012 E. 2.1.3, abrufbar unter [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

Das Verwaltungsgericht hat in einem Entscheid gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung (BGer 2A.345/2002 vom 9. Mai 2003 E. 3.2) ausgeführt, dass sich die Unterstützungspflicht des Aufenthaltsortes im Gegensatz zur Unterstützungspflicht am Unterstützungswohnsitz nicht auf den Aufenthalt im Heim erstrecke. Der Wortlaut von Art. 9 Abs. 3 ZUG lasse die entsprechende Gleichbehandlung nicht zu. Im Gegensatz zur Unterstützungspflicht am Unterstützungswohnort erlösche diejenige am Aufenthaltsort also, wenn sich der Bedürftige in eine andernorts gelegene Anstalt begeben. Die Unterstützungspflicht falle dann der Standortgemeinde der Einrichtung zu, weil sich der Bedürftige nach seiner Unterbringung in dieser Gemeinde aufhalte. Eine Gleichstellung mit der Rechtslage bei einem bestehenden Unterstützungswohnort sei nicht notwendig, da der Aufenthaltsort regelmässig auf den Heimatkanton Rückgriff nehmen könne und damit die Unterstützungsleistungen bloss vorzuschüssen habe (VerwGE B 2011/154 vom 20. März 2012 E. 2.3.1, abrufbar unter [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Die Anwendung der genannten Rechtsprechung auf den vorliegenden Sachverhalt hat zur Folge, dass sich die Beschwerdeführerin nicht sachgemäss auf Art. 9 Abs. 3 ZUG berufen kann. Die Unterstützungspflicht wird also grundsätzlich am Ort des Heims, des Spitals und dergleichen begründet, wenn kein Unterstützungswohnsitz vorhanden ist.

2.3.2. Das Gleiche gilt auch hinsichtlich Art. 5 ZUG, da Art. 9 Abs. 3 ZUG das notwendige Gegenstück zu Art. 5 ZUG darstellt, der bestimmt, dass durch den Aufenthalt in einer der besagten Einrichtungen kein Unterstützungswohnsitz begründet werden kann (VerwGE B 2011/154 vom 20. März 2012 E. 2.1.3, abrufbar unter [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Art. 5 ZUG ist also nicht in analoger Weise auf einen Unterstützungsaufenthaltsort anwendbar, sondern gilt nur hinsichtlich des Unterstützungswohnsitzes. Der Aufenthalt in einem Heim, Spital oder einer andern Anstalt begründet daher beim Fehlen eines Unterstützungswohnsitzes grundsätzlich eine Unterstützungspflicht am Ort des Heims und dergleichen.

2.3.3. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin wie auch der Vorinstanz ist Art. 5 ZUG auf einen Unterstützungsaufenthaltsort nicht sachgemäss anwendbar. Nach dem bisher Dargelegten hat A. B. mit dem Eintritt in die Herberge U. am 11. Dezember



2008 einen Aufenthalt in X. und damit auch die Unterstützungspflicht der Stadt X. begründet.

2.4. Schliesslich ist noch zu prüfen, ob Art. 11 Abs. 2 ZUG am bisher Dargelegten etwas ändert.

Gemäss Art. 11 Abs. 2 ZUG gilt derjenige Kanton als Aufenthaltskanton, von dem aus die Zuweisung erfolgte, wenn eine offensichtlich hilfsbedürftige Person auf behördliche Anordnung in einen anderen Kanton verbracht worden ist. Sinngemäss auf Gemeinden angewendet, hat Art. 11 Abs. 2 ZUG zur Folge, dass diejenige Gemeinde, die eine offensichtlich hilfsbedürftige Person in eine andere Gemeinde verbringen lässt, als Aufenthaltsort gilt. Damit wird entgegen Art. 11 Abs. 1 ZUG nicht die Gemeinde, in welcher die offensichtlich hilfsbedürftige Person verbracht wird, zum Aufenthaltsort, sondern die die Einweisung anordnende Gemeinde bleibt Aufenthaltsort.

2.4.1. A. B. wurde aufgrund seines Zustandes vom Sozialamt Q. am 11. Dezember 2008 mangels einer geeigneten Notwohnung in Q. in die Herberge U. überstellt. Am 12. August 2009 musste A. B. die Herberge U. verlassen und in der Folge hielt er sich in der Unterkunft für Obdachlose bis zum Wiedereintritt in die Herberge U. am 19. Dezember 2009 auf.

Unbestritten ist, dass die erste Einweisung von A. B. am 11. Dezember 2008 in die Herberge U. auf behördliche Anordnung durch das Sozialamt Q. geschah. Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin machen indessen geltend, dass die Aufenthalte in der Unterkunft für Obdachlose und der Wiedereintritt in die Herberge U. nicht auf behördliche Anordnung des Sozialamtes Q. geschehen seien, sodass Art. 11 Abs. 2 ZUG keine Anwendung mehr finde. Ab dem 12. August 2009 sei die behördliche Anordnung nach Art. 11 Abs. 2 ZUG als beendet zu betrachten.

2.4.2. Im Unterschied zu Art. 5 und Art. 9 Abs. 3 ZUG wird der bisherige Aufenthaltsort der unterstützungspflichtigen Person nach Art. 11 Abs. 2 ZUG nur aufrechterhalten, wenn die betroffene Person offensichtlich hilfsbedürftig (z.B. erkrankt oder verunfallt) ist und sie deswegen auf ärztliche oder behördliche Anordnung (zum Zwecke der Hilfeleistung) in einen anderen Kanton verbracht wird. Soweit aber eine offensichtlich



hilfsbedürftige Person von sich aus in einem anderen Kanton resp. sinngemäss in einer anderen Gemeinde als dem bisherigen Aufenthaltsort um Hilfe nachsucht, findet Art. 11 Abs. 2 ZUG keine Anwendung (Thomet, a.a.O., Rz. 173).

2.4.3. Es stellt sich somit die Frage, welche Folgen die Kündigung und der damit verbundene Auszug von A. B. aus der Herberge U. am 12. August 2009 auf die Unterstützungspflicht hatten. Die Vorinstanz bringt in ihrer Vernehmlassung vor, dass sich aus den Akten keine Hinweise ergeben würden, dass die folgenden Aufenthalte nach dem Auszug aus der Herberge U. auf behördliche Anweisung des Sozialamtes Q. erfolgt seien.

2.4.4. Aus den Akten ergeben sich indessen zahlreiche Hinweise. Vorab ist festzuhalten, dass A. B. die Herberge U. nicht freiwillig verlassen hat, sondern er musste sie wegen ungebührlichen Verhaltens verlassen (vgl. act 8/7-19 und 8/7-23). Weiter lässt sich aus den zahlreichen Briefen des Betriebsleiters der Herberge U., die jeweils auch das Sozialamt Q. erhalten hat, entnehmen, dass A. B. auch nach seinem Auszug aus der Herberge U. nach wie vor offensichtlich hilfebedürftig war. Eine Aktennotiz in den Vorakten des Sozialamtes Q. vom 8. Januar 2009 hält beispielsweise fest, dass A. B. Alkohol- sowie Leberprobleme hat (act. 8/7-32). Auch im Kündigungsschreiben vom 26. Juni 2009 werden die Alkoholprobleme von A. B. als Grund für die Kündigung des Zimmers in der Herberge U. genannt (act. 8/7-23). Die Alkoholprobleme von A. B. manifestieren sich zudem in der Aktennotiz vom 21. Juli 2009 in den Vorakten des Sozialamtes Q., wonach das Taschengeld von A. B. ab August 2009 auf täglich Fr. 8.-- gekürzt werde, damit er keinen Alkohol mehr kaufen könne. Weiter wird in einer Aktennotiz vom 21. April 2009 in den Vorakten des Sozialamtes Q. festgehalten, dass der Betriebsleiter den Verdacht habe, dass A. B. unter Alzheimer leide (act. 8/7-32). Die Hilflosigkeit von A. B. zeigt sich auch darin, dass er während seines ersten Aufenthalts in der Herberge U. trotz mehrfachen Aufforderungen (z.B. act. 8/7-31 oder 8/7-22) nicht fähig war, eine eigene Wohnung zu suchen. Dies kommt deutlich in einer Aktennotiz über ein Telefonat mit dem Betriebsleiter der Herberge U. vom 6. Mai 2009 in den Akten des Sozialamtes Q. zum Ausdruck. Demnach könne A. B. vermutlich nicht mehr alleine wohnen, sondern müsse voraussichtlich in einem Wohnheim untergebracht werden (act. 8/7-32). Schliesslich illustriert eine Aktennotiz des Sozialamtes der Stadt X. vom 21. Juni 2011 über ein



## St.Galler Gerichte

Telefonat mit dem Betriebsleiter der Herberge U., dass A. B. weder wohn- noch arbeitsfähig sei und dass das Sozialamt Q. registriert habe, dass A. B. nicht alleine wohnen könne (act. 8/1-12). Diese relevanten Hinweise auf die weiterhin bestehende offensichtliche Hilflosigkeit von A. B. hat die Vorinstanz in ihrem Entscheid übergangen.

2.4.5. Für die Anwendung von Art. 11 Abs. 2 ZUG reicht die offensichtliche Hilflosigkeit alleine nicht aus, sondern es ist jeweils eine ärztliche oder behördliche Anordnung dafür erforderlich. Wie bereits erörtert, geschah der erste Aufenthalt in der Herberge U. auf behördliche Anordnung des Sozialamtes Q. Am 12. August 2009 wechselte A. B. in die Unterkunft für Obdachlose, wofür es formell weder eine ärztliche noch eine behördliche Anordnung gab. Es stellt sich aber die Frage, ob dies überhaupt erforderlich war. Aus einer Aktennotiz vom 12. August 2009 in den Vorakten des Sozialamtes Q. ist nämlich ersichtlich, dass der Betriebsleiter der Herberge U. am 12. August 2009 das Sozialamt Q. über den Auszug von A. B. informierte, also am Tag des Auszuges (act. 8/7-32). Zudem wurde auch die Kündigung vom 11. August 2009 mit der Aufforderung an A. B., die Herberge U. am 12. August 2009 zu verlassen, dem Sozialamt Q. zugestellt (act. 8/1-11). Zugleich wurde das Sozialamt Q. gemäss der genannten Aktennotiz vom 12. August 2009 darüber informiert, dass A. B. bereits ab dem 12. August 2009 in der Unterkunft für Obdachlose übernachten könne. Weiter hält die Aktennotiz fest, dass das Sozialamt Q. für die Unterbringung in der Unterkunft für Obdachlose eine Kostengutsprache von Fr. 100.-- pro Übernachtung abgegeben habe (act. 8/7-32). Aus einer undatierten Nachtragsmeldung gemäss ZUG des Sozialamtes Q. ergibt sich, dass das Sozialamt Q. A. B. ab dem 1. September 2009 für das Mittagessen bei der Gassenküche angemeldet hat. Im gleichen Formular wird Q. als Wohn- oder Aufenthaltsgemeinde festgelegt (act. 8/1-5 und 8/7-28). Aus den genannten Aktenstücken ergibt sich, dass das Sozialamt Q. damit einverstanden war, dass A. B. in die Unterkunft für Obdachlose ging, zumal es dafür auch die Kostengutsprache gewährte. Das Sozialamt Q. hätte andernfalls intervenieren und eine andere Unterkunft für A. B. suchen können. Der Austritt von A. B. aus der Herberge U. ist aufgrund des Darlegten als Verlegung in die Unterkunft für Obdachlose zu interpretieren, wofür keine erneute behördliche Anordnung erforderlich war. Auf die Verlegung von A. B. in die Unterkunft für Obdachlose findet daher Art. 11 Abs. 2 ZUG weiterhin Anwendung.



Das Gleiche gilt aufgrund der Aktenlage auch für den Wiedereintritt von A. B. in die Herberge U. am 19. Dezember 2009. So lässt sich der Nachtragsmeldung des Sozialamtes Q. zuhanden des Heimatkantons vom 19. Februar 2010 entnehmen, dass A. B. seit dem 19. Dezember 2009 wieder über ein Zimmer in der Herberge U. verfüge und dafür eine Unterstützung von Fr. 80.-- pro Tag erforderlich sei. Gleichzeitig nannte das Sozialamt Q. wiederum Q. als Aufenthaltsgemeinde (act. 8/1-6 und 8/7-28). Auch die Aufenthaltsvereinbarung sowie die Zusatzvereinbarung vom 17. Dezember 2009 über den Wiedereintritt von A. B. am 19. Dezember 2009 in die Herberge U. wurde dem Sozialamt Q. zugestellt. Zudem nennt die neue Aufenthaltsvereinbarung vom 17. Dezember 2009 den Sozialarbeiter von Q. als Bezugsperson (act. 8/1-23, 8/7-20 und 8/7-21). Wäre das Sozialamt Q. mit dem Wiedereintritt von A. B. in die Herberge U. nicht einverstanden gewesen, hätte sie intervenieren können, zumal sie bereits vor seinem Eintritt über den Abschluss der Aufenthaltsvereinbarung informiert wurde. Aus den genannten Aktenstücken ist somit ersichtlich, dass das Sozialamt Q. konkludent mit dem späteren Wiedereintritt von A. B. in die Herberge U. einverstanden war. Sie bezahlte auch stets die dazugehörigen Rechnungen und hat diese nicht an das Sozialamt X. weitergeleitet.

2.4.6. Aus dem Dargelegten folgt, dass die Stadt Q. A. B. nach seiner Entlassung aus der Herberge U. anderswo hätte unterbringen können. Sie liess aber den Umzug in die Unterkunft für Obdachlose zu und war dementsprechend mit dieser Verlegung einverstanden. Das gilt auch für die Rückkehr in die Herberge U. am 19. Dezember 2009. Deshalb dauerte die behördliche Anordnung des Sozialamtes Q. vom 11. Dezember 2008 zur Unterbringung des offensichtlich hilfebedürftigen A. B. bis über den April 2011 an, da die an die Kündigung unmittelbar folgende Verlegung in die Unterkunft für Obdachlose sowie der Wiedereintritt in die Herberge U. die behördliche Anordnung nicht unterbrachen.

3. Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als begründet. Die politische Gemeinde Q. trägt aufgrund ihrer behördlichen Anordnung vom 11. Dezember 2008 im Sinne von Art. 11 Abs. 2 ZUG weiterhin die Unterstützungspflicht für A. B. Der Wechsel von A. B. in die Unterkunft für Obdachlose sowie der anschliessende Wiedereintritt in die Herberge U. hat die Unterstützungspflicht der politischen Gemeinde Q. nicht unterbrochen resp. beendet.



4. (...).

### **Demnach hat das Verwaltungsgericht**

#### **zu Recht erkennt:**

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid der Vorinstanz vom 19. Dezember 2011 wird aufgehoben.

2./ Es wird festgestellt, dass A. B. anfangs April 2011 keinen Unterstützungswohnsitz in der Stadt X. begründet hat. Die Unterstützungspflicht für A. B. trifft auch nach dem April 2011 die politische Gemeinde Q.

3./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- bezahlt die Beschwerdegegnerin. Der Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.

4./ Die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens von Fr. 1'200.-- sind von der Beschwerdegegnerin zu übernehmen.

5./ Ausseramtliche Kosten sind keine zu entschädigen.

V.      R.      W.

Der Präsident:      Die Gerichtsschreiberin:

Versand dieses Entscheides an:



## St.Galler Gerichte

- die Beschwerdeführerin
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde erhoben werden.

**Zuständigkeit für Sozialhilfe, Art. 4 Abs. 2, Art. 5, Art. 9 Abs. 3, Art. 12 Abs. 2 und Art. 13 ZUG (SR 851.1).**

**In Ermangelung eines Unterstützungswohnsitzes wird dieser am Ort des Heims bzw. des Spitals begründet.**

**Art. 11 Abs. 2 ZUG, Dauer einer behördlichen Anordnung zur Unterbringung einer offensichtlich hilfebedürftigen Person bei Umzug in eine andere Institution (Verwaltungsgericht, B 2012/12).**

**Urteil vom 13. November 2012**



## St.Galler Gerichte

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder,  
Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiberin lic. iur.  
R. Haltinner-Schillig

---

In Sachen

Politische Gemeinde X.,

Beschwerdeführerin,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde Q.,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Richtigstellung der Unterstützung für A. B.



### hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ A. B. (geboren am 00. August 1955, von R.) zog am 14. Januar 2007 von Thailand nach Q. und hat Q. im Oktober 2007 wieder in Richtung Thailand verlassen. Am 11. Dezember 2008 kehrte er wieder in die Schweiz zurück. Dort wurde er von der Polizei aufgegriffen. Das Sozialamt Q. veranlasste in der Folge die Unterbringung von A. B. in der Herberge U. in der Stadt X. Am 11. Februar 2009 stellte das Sozialamt Q. dem Heimatkanton Schwyz eine Unterstützungsanzeige nach Art. 31 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (SR 851.1, abgekürzt ZUG) zu und zeigte einen Kostenersatzanspruch ab dem 11. Dezember 2008 bis auf weiteres an. Am 12. August 2009 musste A. B. die Herberge U. verlassen und logierte vom 13. August 2009 bis zum 18. Dezember 2009 in der Unterkunft für Obdachlose in X. Seit dem 19. Dezember 2009 ist er wieder in der Herberge U. untergebracht.

B./ Mit Schreiben vom 7. Januar 2011 teilte das Sozialamt Q. der Herberge U. mit, dass ihres Erachtens A. B. die Voraussetzungen für eine Wohnsitzbegründung in X. erfülle. Das Sozialamt Q. ersuchte daher die Herberge U., dafür besorgt zu sein, dass sich A. B. in X. ordnungsgemäss anmelde. Mit Schreiben vom 9. Februar 2011 bat das Sozialamt Q. die Herberge U. nochmals, dafür besorgt zu sein, dass sich A. B. in X. anmelde. Wenn er dazu nicht in der Lage sei, solle ihn jemand begleiten, damit er allfällige Fragen zu seiner Person selbst beantworten könne. Gleichzeitig wurde das Einwohneramt der Stadt X. durch das Sozialamt Q. über die bevorstehende Anmeldung von A. B. orientiert. Am 6. April 2011 teilte das Sozialamt Q. der Herberge U. mit, dass A. B. dem Vernehmen nach nun in X. angemeldet sei und sie würden bis zum 30. April 2011 die Kosten für seine Unterkunft bezahlen. Am 11. April 2011 wurde A. B. in X. angemeldet.

C./ Mit Schreiben vom 26. April 2011 orientierte das Sozialamt Q. das Sozialamt der Stadt X. darüber, dass A. B. seinen zivilrechtlichen Wohnsitz und den Unterstützungswohnsitz in X. begründet habe, weswegen ab Mai 2011 die Stadt X. für die Übernahme der Aufenthaltskosten zuständig sei. Seit Mai 2011 wird A. B. vom Sozialamt der Stadt X. subsidiär und ohne Anerkennung von Zuständigkeit und Unterstützungspflicht sozialhilferechtlich unterstützt. Mit Eingabe vom 18. Mai 2011



## St.Galler Gerichte

erhob das Sozialamt der Stadt X. Einsprache gegen das Schreiben vom 26. April 2011. Mit Verfügung vom 31. Mai 2011 wies das Sozialamt Q. die Einsprache ab.

D./ Dagegen erhob die politische Gemeinde X., vertreten durch das Sozialamt, mit Eingabe vom 28. Juni 2011 Beschwerde beim Departement des Innern. Sie beantragte die kostenpflichtige Aufhebung der Verfügung vom 31. Mai 2011 sowie die Feststellung, dass A. B. in der Stadt X. anfangs April 2011 keinen Unterstützungswohnsitz begründet habe. Das Sozialamt Q. beantragte in seiner Vernehmlassung vom 10. August 2011 die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde und die Feststellung, dass A. B. Ende April 2011 in X. einen Unterstützungswohnsitz begründet habe.

Das Departement des Innern wies mit Entscheid vom 19. Dezember 2011 die Beschwerde kostenpflichtig ab und stellte fest, dass A. B. seinen Unterstützungswohnsitz in X. habe. Der Entscheid wurde hauptsächlich damit begründet, dass der Unterstützungswohnsitz trotz ununterbrochenen Aufenthalts in einem Heim wechseln könne. A. B. habe gemäss den Akten die Absicht, im Raum X. eine Wohnung zu suchen. Zudem habe A. B. durch seinen längeren Aufenthalt in der Herberge U. X. zu seinem Lebensmittelpunkt gemacht, zumal Beziehungen zu Q. aus den Akten nicht ersichtlich seien.

E./ Mit Eingabe vom 13. Januar 2012 reichte die politische Gemeinde X., vertreten durch das Sozialamt, Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit folgenden Anträgen ein:

1. Die vorliegende Beschwerde sei gutzuheissen.
2. Der Entscheid der Vorinstanz vom 19. Dezember 2011 betreffend die Verfügung des Sozialamtes Q. vom 31. Mai 2011 sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass A. B. in X. anfangs April 2011 keinen Unterstützungswohnsitz begründet habe.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerin.

Die Beschwerde wurde im Wesentlichen damit begründet, dass eine Aufenthaltsgemeinde für eine hilfsbedürftige Person zuständige bleibe, wenn sie diese



## St.Galler Gerichte

in eine andere Gemeinde verbracht habe. Zudem begründe ein Heimaufenthalt keinen Unterstützungswohnsitz. Eine freiwillige Wohnsitzbegründung in der Stadt X. durch A. B. läge nicht vor, weswegen die Gemeinde Q. nach wie vor die Unterstützungspflicht habe.

In ihrer Vernehmlassung vom 2. Februar 2012 beantragte das Departement des Innern die Abweisung der Beschwerde. Sie begründete dies hauptsächlich damit, dass vorliegend Art. 11 Abs. 2 ZUG zufolge des Auszuges von A. B. aus der Herberge U. am 12. August 2009 nicht mehr zur Anwendung gelange. Die Stadt Q., vertreten durch das Sozialamt, beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 17. Februar 2012 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde. Als Begründung wurde im Wesentlichen vorgebracht, dass der durch das Sozialamt Q. organisierte Aufenthalt in der Herberge U. am 12. August 2009 geendet habe und A. B. nachher ohne Veranlassung des Sozialamtes Q. in die Unterkunft für Obdachlose und später wieder in die Herberge U. eingetreten sei. Mit Eingabe vom 1. März 2012 nahm das Sozialamt der Stadt X. Stellung zu den Vernehmlassungen und hielt an den Anträgen fest. Dies wurde hauptsächlich damit begründet, dass es für A. B. nach der Kündigung keinerlei Alternativen zur Unterkunft für Obdachlose gegeben habe, da er hilfsbedürftig und nicht in der Lage gewesen sei, sich selber eine Unterkunft zu organisieren.

Auf die weiteren Ausführungen der Beschwerdebeteiligten wird – soweit erforderlich – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

### **Darüber wird in Erwägung gezogen:**

1. (...).
- 1.1. (...).
- 1.2. (...).
- 1.3. (...).



2. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens ist der vorinstanzliche Entscheid vom 19. Dezember 2011. Zu beurteilen ist mitunter die strittige Frage, ob der Aufenthalt von A. B. in der Unterkunft für Obdachlose sowie der Wiedereintritt in die Herberge U. Auswirkungen auf die Unterstützungspflicht hatten. Es ist unbestritten, dass die Beschwerdegegnerin bis zum Austritt von A. B. aus der Herberge U. am 12. August 2009 für dessen sozialhilferechtliche Unterstützung aufzukommen hatte. Strittig ist hingegen, wer ab dem 19. Dezember 2009 resp. spätestens ab der polizeilichen Anmeldung in X. im April 2011 die Unterstützungspflicht für A. B. trägt.

2.1. Hinsichtlich des Unterstützungswohnsitzes und der Kostentragungspflicht verweisen die Art. 3 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1, abgekürzt SHG) auf das ZUG. Was zwischen den Kantonen gilt, soll folglich sinngemäss auch bei Unklarheiten über die Zuständigkeit unter verschiedenen st. gallischen Gemeinden zur Anwendung kommen, und zwar auch, was das Verfahren anbelangt (vgl. GVP 2006 Nr. 24 E. 2 f.).

2.2. Als Erstes ist zu prüfen, ob A. B. nach seiner Rückkehr aus Thailand im Dezember 2008 einen Unterstützungswohnsitz in der Schweiz begründet hat.

2.2.1. In sachgemässer Anwendung des ZUG ergibt sich, dass der Bedürftige seinen Unterstützungswohnsitz in der Gemeinde hat, in der er sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält (Art. 4 Abs. 1 ZUG). Der Wohnsitzbegriff des ZUG orientiert sich dabei am Zivilrecht und insbesondere am Art. 23 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210, abgekürzt ZGB). Daher kann bei der Beurteilung der Frage, ob ein Unterstützungswohnsitz begründet worden ist, grundsätzlich auf die Lehre und Rechtsprechung zum zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff abgestellt werden (GVP 2006 Nr. 24 E. 3a; W. Thomet, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit Bedürftiger [ZUG], 2. Aufl., Zürich 1994, Rz. 95 mit Hinweisen). Der Wohnsitz ist also an dem Ort, an dem sich jemand tatsächlich niedergelassen und in der erkennbaren Absicht eingerichtet hat, hier seinen Lebensmittelpunkt zu haben. Der Lebensmittelpunkt befindet sich dort, wo sich die Lebensinteressen einer Person nach den konkreten Umständen objektiv betrachtet konzentrieren (BGE 136 II 405 E. 4.3).



Der Unterstützungswohnsitz beginnt somit 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 nur von kurzer Dauer ist. Ein Indiz für die Wohnsitzbegründung von unsteten Personen ist der länger andauernde Aufenthalt. In der Praxis wird oft eine Dauer von sechs und mehr Monaten verlangt. Eine kürzere Dauer genügt jedoch, wenn andere Elemente auf eine Stabilität hinweisen (GVP 2009 Nr. 19 E. 2.1 mit Hinweisen).

Ein Aufenthalt setzt demgegenüber lediglich voraus, dass sich eine Person tatsächlich an einem Ort aufhält (Art. 11 Abs. 1 ZUG), gleichgültig, ob nur vorübergehend oder für längere Dauer (Thomet, a.a.O., Rz. 172 mit Hinweisen).

2.2.2. Nach seiner Rückkehr aus Thailand Ende 2008 hat A. B. in Q. einen Aufenthalt begründet, was auch die Beschwerdegegnerin eingesteht. Eine objektiv erkennbare Absicht von A. B., in Q. dauernd zu verbleiben, fehlt angesichts seines kurzen Aufenthalts in Q., was von keiner Seite bestritten wird. A. B. hat somit nach seiner Rückkehr aus Thailand am 11. Dezember 2008 in Q. keinen Unterstützungswohnsitz begründet.

2.2.3. Nach Art. 4 Abs. 2 ZUG gilt zwar die polizeiliche Anmeldung als Wohnsitzbegründung, wenn nicht nachgewiesen ist, dass der Aufenthalt schon früher oder erst später begonnen hat oder nur vorübergehender Natur ist. Es ist zu berücksichtigen, dass die polizeiliche Anmeldung von A. B. nur auf mehrmalige Veranlassung durch das Sozialamt Q. geschah und nicht aus eigenem Willen (vgl. act. 8/7-18, 8/7-16 und 8/7-14). Daher kann der polizeilichen Anmeldung kein besonderes Gewicht zugemessen werden.

Zudem entfällt die Vermutung nach Art. 4 Abs. 2 ZUG, wenn eine besondere Bestimmung des ZUG greift (GVP 2009 Nr. 19 E. 2.1). Als besondere Bestimmung für die Begründung eines Unterstützungswohnsitzes kommt Art. 5 ZUG in Betracht. Nach dieser Bestimmung schliesst auch der freiwillige Eintritt in ein Heim, selbst wenn der Zweck dabei ist, auf unbestimmte Zeit dort zu wohnen, die Wohnsitzbegründung aus. Das Gesetz nimmt es bewusst in Kauf, dass jemand, der freiwillig in ein Heim eintritt



und am Ort des Heims zivilrechtlichen Wohnsitz begründet, bei Bedürftigkeit seinen Unterstützungswohnsitz dort hat, wo er vor dem Heimeintritt seinen Lebensmittelpunkt hatte (Thomet, a.a.O., Rz. 109; GVP 2009 Nr. 19 E. 2.3.2). Die Vorinstanz führte zutreffend nach den anerkannten Beurteilungskriterien für den Heimbegriff aus, dass die Herberge U. aufgrund ihres Zwecks (kostengünstige Unterkunft für Menschen in Not und Bedrängnis), ihres Betreuungs- und Hilfeangebots sowie ihrer Strukturen (Aufenthaltsvereinbarung mit den Bewohnern, strikte Hausordnung, Betriebsbewilligung gemäss dem Kantonsratsbeschluss über Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen [sGS 387.4] etc.) ein Heim im Sinne von Art. 5 ZUG ist. Ebenfalls ein Heim im Sinne von Art. 5 ZUG stellt die Unterkunft für Obdachlose dar, wie der vorinstanzliche Entscheid ebenfalls zutreffend ausführt.

Da sich A. B. bisher in X. durchwegs in Heimen aufhielt, entweder in der Herberge U. oder in der Unterkunft für Obdachlose konnte er aufgrund von Art. 5 ZUG keinen Unterstützungswohnsitz in X. begründen. Daran vermag auch die von der Vorinstanz zitierte bundesgerichtliche Rechtsprechung nichts zu ändern, wonach der bestehende Unterstützungswohnsitz trotz unterbrochenen Aufenthalts in einem Heim wechseln kann (BGer 2A.714/2006 vom 10. Juli 2007 E. 3.3). Vorab ist festzuhalten, dass A. B. bei seinem Eintritt in die Herberge U. keinen Unterstützungswohnsitz hatte und damit auch keine Änderung eines Unterstützungswohnsitzes möglich war. Ungeachtet dessen, enthalten die Akten keine Anhaltspunkte für nicht medizinische, insbesondere familiäre Gegebenheiten im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Änderung des Unterstützungswohnsitzes trotz ununterbrochenen Heimaufenthalts. Die von der Vorinstanz der Unterstützungsanzeige vom 11. Februar 2009 entnommene Absicht von A. B., sich im Raum X. eine Wohnung zu suchen, wird in den Akten nirgends weiter konkretisiert. Zudem lässt sich die Aussage "Raum X." weit interpretieren und könnte auch Q. umfassen. Eine Manifestierung dieser Absicht lässt sich auch nicht im Wiedereintritt in die Herberge U. erkennen, da die Dauer des Aufenthalts im Heim nicht massgebend ist. Eine Bezugsperson für A. B. in X. ist mit Ausnahme der Personen aus den Heimen nicht ersichtlich, zumal in der Aufenthaltsvereinbarung über den Wiedereintritt in die Herberge U. am 19. Dezember 2009 ein Mitarbeiter des Sozialamtes Q. als Bezugsperson genannt wird (act. 8/7-20). Hinzu kommt, dass in den übrigen Akten immer wieder die Rede davon war, dass sich A. B. eine Wohnung in Q. suchen werde, z.B. im Schreiben des Betriebsleiters der



## St.Galler Gerichte

Herberge U. vom 21. Juli 2009 (act. 8/1-10 und 8/7-22). Aus einem Schreiben vom 4. Februar 2011 ergibt sich zudem, dass sich der behandelnde Arzt von A. B. in Q. befand (act. 8/1-16 und 8/7-15).

2.2.4. Mangels der Begründung eines Unterstützungswohnsitzes in der Schweiz nach seiner Rückkehr aus Thailand, obliegt die Unterstützung für A. B. grundsätzlich seiner Aufenthaltsgemeinde (Art. 12 Abs. 2 und Art. 13 ZUG).

2.3. Weiter stellt sich die Frage, welche Folgen der Eintritt von A. B. in die Herberge U. in der Stadt X. auf die Unterstützungspflicht seines bisherigen Aufenthaltsortes Q. hatte. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob die Regelungen von Art. 5 und Art. 9 Abs. 3 ZUG über die Aufrechterhaltung des Unterstützungswohnsitzes in analoger Weise auch auf einen Unterstützungsaufenthaltort anwendbar sind.

2.3.1. Gemäss Art. 9 Abs. 3 ZUG beendet der Eintritt in ein Heim, ein Spital oder eine andere Anstalt sowie die behördliche oder vormundschaftliche Versorgung einer mündigen oder entmündigen Personen in Familienpflege einen bestehenden Unterstützungswohnsitz nicht. Das Prinzip, dass der Unterstützungswohnsitz durch Wegzug aufgegeben werden kann, erfährt durch diese Bestimmungen eine Einschränkung. Auch im Unterstützungsrecht gibt es somit unter Umständen einen fiktiven Wohnsitz, der nicht dem objektiv erkennbaren Lebensmittelpunkt entspricht (VerwGE B 2011/154 vom 20. März 2012 E. 2.1.3, abrufbar unter [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

Das Verwaltungsgericht hat in einem Entscheid gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung (BGer 2A.345/2002 vom 9. Mai 2003 E. 3.2) ausgeführt, dass sich die Unterstützungspflicht des Aufenthaltsortes im Gegensatz zur Unterstützungspflicht am Unterstützungswohnsitz nicht auf den Aufenthalt im Heim erstrecke. Der Wortlaut von Art. 9 Abs. 3 ZUG lasse die entsprechende Gleichbehandlung nicht zu. Im Gegensatz zur Unterstützungspflicht am Unterstützungswohnort erlösche diejenige am Aufenthaltsort also, wenn sich der Bedürftige in eine andernorts gelegene Anstalt begeben. Die Unterstützungspflicht falle dann der Standortgemeinde der Einrichtung zu, weil sich der Bedürftige nach seiner Unterbringung in dieser Gemeinde aufhalte. Eine Gleichstellung mit der Rechtslage bei einem bestehenden Unterstützungswohnort sei nicht notwendig, da der Aufenthaltsort regelmässig auf den Heimatkanton Rückgriff



nehmen könne und damit die Unterstützungsleistungen bloss vorzuschiesse habe (VerwGE B 2011/154 vom 20. März 2012 E. 2.3.1, abrufbar unter [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Die Anwendung der genannten Rechtsprechung auf den vorliegenden Sachverhalt hat zur Folge, dass sich die Beschwerdeführerin nicht sachgemäss auf Art. 9 Abs. 3 ZUG berufen kann. Die Unterstützungspflicht wird also grundsätzlich am Ort des Heims, des Spitals und dergleichen begründet, wenn kein Unterstützungswohnsitz vorhanden ist.

2.3.2. Das Gleiche gilt auch hinsichtlich Art. 5 ZUG, da Art. 9 Abs. 3 ZUG das notwendige Gegenstück zu Art. 5 ZUG darstellt, der bestimmt, dass durch den Aufenthalt in einer der besagten Einrichtungen kein Unterstützungswohnsitz begründet werden kann (VerwGE B 2011/154 vom 20. März 2012 E. 2.1.3, abrufbar unter [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Art. 5 ZUG ist also nicht in analoger Weise auf einen Unterstützungsaufenthalt anwendbar, sondern gilt nur hinsichtlich des Unterstützungswohnsitzes. Der Aufenthalt in einem Heim, Spital oder einer andern Anstalt begründet daher beim Fehlen eines Unterstützungswohnsitzes grundsätzlich eine Unterstützungspflicht am Ort des Heims und dergleichen.

2.3.3. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin wie auch der Vorinstanz ist Art. 5 ZUG auf einen Unterstützungsaufenthalt nicht sachgemäss anwendbar. Nach dem bisher Dargelegten hat A. B. mit dem Eintritt in die Herberge U. am 11. Dezember 2008 einen Aufenthalt in X. und damit auch die Unterstützungspflicht der Stadt X. begründet.

2.4. Schliesslich ist noch zu prüfen, ob Art. 11 Abs. 2 ZUG am bisher Dargelegten etwas ändert.

Gemäss Art. 11 Abs. 2 ZUG gilt derjenige Kanton als Aufenthaltskanton, von dem aus die Zuweisung erfolgte, wenn eine offensichtlich hilfsbedürftige Person auf behördliche Anordnung in einen anderen Kanton verbracht worden ist. Sinngemäss auf Gemeinden angewendet, hat Art. 11 Abs. 2 ZUG zur Folge, dass diejenige Gemeinde, die eine offensichtlich hilfsbedürftige Person in eine andere Gemeinde verbringen lässt, als Aufenthaltsort gilt. Damit wird entgegen Art. 11 Abs. 1 ZUG nicht die Gemeinde, in welcher die offensichtlich hilfsbedürftige Person verbracht wird, zum Aufenthaltsort, sondern die die Einweisung anordnende Gemeinde bleibt Aufenthaltsort.



2.4.1. A. B. wurde aufgrund seines Zustandes vom Sozialamt Q. am 11. Dezember 2008 mangels einer geeigneten Notwohnung in Q. in die Herberge U. überstellt. Am 12. August 2009 musste A. B. die Herberge U. verlassen und in der Folge hielt er sich in der Unterkunft für Obdachlose bis zum Wiedereintritt in die Herberge U. am 19. Dezember 2009 auf.

Unbestritten ist, dass die erste Einweisung von A. B. am 11. Dezember 2008 in die Herberge U. auf behördliche Anordnung durch das Sozialamt Q. geschah. Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin machen indessen geltend, dass die Aufenthalte in der Unterkunft für Obdachlose und der Wiedereintritt in die Herberge U. nicht auf behördliche Anordnung des Sozialamtes Q. geschehen seien, sodass Art. 11 Abs. 2 ZUG keine Anwendung mehr finde. Ab dem 12. August 2009 sei die behördliche Anordnung nach Art. 11 Abs. 2 ZUG als beendet zu betrachten.

2.4.2. Im Unterschied zu Art. 5 und Art. 9 Abs. 3 ZUG wird der bisherige Aufenthaltsort der unterstützungspflichtigen Person nach Art. 11 Abs. 2 ZUG nur aufrechterhalten, wenn die betroffene Person offensichtlich hilfsbedürftig (z.B. erkrankt oder verunfallt) ist und sie deswegen auf ärztliche oder behördliche Anordnung (zum Zwecke der Hilfeleistung) in einen anderen Kanton verbracht wird. Soweit aber eine offensichtlich hilfsbedürftige Person von sich aus in einem anderen Kanton resp. sinngemäss in einer anderen Gemeinde als dem bisherigen Aufenthaltsort um Hilfe nachsucht, findet Art. 11 Abs. 2 ZUG keine Anwendung (Thomet, a.a.O., Rz. 173).

2.4.3. Es stellt sich somit die Frage, welche Folgen die Kündigung und der damit verbundene Auszug von A. B. aus der Herberge U. am 12. August 2009 auf die Unterstützungspflicht hatten. Die Vorinstanz bringt in ihrer Vernehmlassung vor, dass sich aus den Akten keine Hinweise ergeben würden, dass die folgenden Aufenthalte nach dem Auszug aus der Herberge U. auf behördliche Anweisung des Sozialamtes Q. erfolgt seien.

2.4.4. Aus den Akten ergeben sich indessen zahlreiche Hinweise. Vorab ist festzuhalten, dass A. B. die Herberge U. nicht freiwillig verlassen hat, sondern er musste sie wegen ungebührlichen Verhaltens verlassen (vgl. act 8/7-19 und 8/7-23). Weiter lässt sich aus den zahlreichen Briefen des Betriebsleiters der Herberge U., die



jeweils auch das Sozialamt Q. erhalten hat, entnehmen, dass A. B. auch nach seinem Auszug aus der Herberge U. nach wie vor offensichtlich hilfebedürftig war. Eine Aktennotiz in den Vorakten des Sozialamtes Q. vom 8. Januar 2009 hält beispielsweise fest, dass A. B. Alkohol- sowie Leberprobleme hat (act. 8/7-32). Auch im Kündigungsschreiben vom 26. Juni 2009 werden die Alkoholprobleme von A. B. als Grund für die Kündigung des Zimmers in der Herberge U. genannt (act. 8/7-23). Die Alkoholprobleme von A. B. manifestieren sich zudem in der Aktennotiz vom 21. Juli 2009 in den Vorakten des Sozialamtes Q., wonach das Taschengeld von A. B. ab August 2009 auf täglich Fr. 8.-- gekürzt werde, damit er keinen Alkohol mehr kaufen könne. Weiter wird in einer Aktennotiz vom 21. April 2009 in den Vorakten des Sozialamtes Q. festgehalten, dass der Betriebsleiter den Verdacht habe, dass A. B. unter Alzheimer leide (act. 8/7-32). Die Hilflosigkeit von A. B. zeigt sich auch darin, dass er während seines ersten Aufenthalts in der Herberge U. trotz mehrfachen Aufforderungen (z.B. act. 8/7-31 oder 8/7-22) nicht fähig war, eine eigene Wohnung zu suchen. Dies kommt deutlich in einer Aktennotiz über ein Telefonat mit dem Betriebsleiter der Herberge U. vom 6. Mai 2009 in den Akten des Sozialamtes Q. zum Ausdruck. Demnach könne A. B. vermutlich nicht mehr alleine wohnen, sondern müsse voraussichtlich in einem Wohnheim untergebracht werden (act. 8/7-32). Schliesslich illustriert eine Aktennotiz des Sozialamtes der Stadt X. vom 21. Juni 2011 über ein Telefonat mit dem Betriebsleiter der Herberge U., dass A. B. weder wohn- noch arbeitsfähig sei und dass das Sozialamt Q. registriert habe, dass A. B. nicht alleine wohnen könne (act. 8/1-12). Diese relevanten Hinweise auf die weiterhin bestehende offensichtliche Hilflosigkeit von A. B. hat die Vorinstanz in ihrem Entscheid übergangen.

2.4.5. Für die Anwendung von Art. 11 Abs. 2 ZUG reicht die offensichtliche Hilflosigkeit alleine nicht aus, sondern es ist jeweils eine ärztliche oder behördliche Anordnung dafür erforderlich. Wie bereits erörtert, geschah der erste Aufenthalt in der Herberge U. auf behördliche Anordnung des Sozialamtes Q. Am 12. August 2009 wechselte A. B. in die Unterkunft für Obdachlose, wofür es formell weder eine ärztliche noch eine behördliche Anordnung gab. Es stellt sich aber die Frage, ob dies überhaupt erforderlich war. Aus einer Aktennotiz vom 12. August 2009 in den Vorakten des Sozialamtes Q. ist nämlich ersichtlich, dass der Betriebsleiter der Herberge U. am 12. August 2009 das Sozialamt Q. über den Auszug von A. B. informierte, also am Tag des Auszuges (act. 8/7-32). Zudem wurde auch die Kündigung vom 11. August 2009 mit



der Aufforderung an A. B., die Herberge U. am 12. August 2009 zu verlassen, dem Sozialamt Q. zugestellt (act. 8/1-11). Zugleich wurde das Sozialamt Q. gemäss der genannten Aktennotiz vom 12. August 2009 darüber informiert, dass A. B. bereits ab dem 12. August 2009 in der Unterkunft für Obdachlose übernachten könne. Weiter hält die Aktennotiz fest, dass das Sozialamt Q. für die Unterbringung in der Unterkunft für Obdachlose eine Kostengutsprache von Fr. 100.-- pro Übernachtung abgegeben habe (act. 8/7-32). Aus einer undatierten Nachtragsmeldung gemäss ZUG des Sozialamtes Q. ergibt sich, dass das Sozialamt Q. A. B. ab dem 1. September 2009 für das Mittagessen bei der Gassenküche angemeldet hat. Im gleichen Formular wird Q. als Wohn- oder Aufenthaltsgemeinde festgelegt (act. 8/1-5 und 8/7-28). Aus den genannten Aktenstücken ergibt sich, dass das Sozialamt Q. damit einverstanden war, dass A. B. in die Unterkunft für Obdachlose ging, zumal es dafür auch die Kostengutsprache gewährte. Das Sozialamt Q. hätte andernfalls intervenieren und eine andere Unterkunft für A. B. suchen können. Der Austritt von A. B. aus der Herberge U. ist aufgrund des Darlegten als Verlegung in die Unterkunft für Obdachlose zu interpretieren, wofür keine erneute behördliche Anordnung erforderlich war. Auf die Verlegung von A. B. in die Unterkunft für Obdachlose findet daher Art. 11 Abs. 2 ZUG weiterhin Anwendung.

Das Gleiche gilt aufgrund der Aktenlage auch für den Wiedereintritt von A. B. in die Herberge U. am 19. Dezember 2009. So lässt sich der Nachtragsmeldung des Sozialamtes Q. zuhanden des Heimatkantons vom 19. Februar 2010 entnehmen, dass A. B. seit dem 19. Dezember 2009 wieder über ein Zimmer in der Herberge U. verfüge und dafür eine Unterstützung von Fr. 80.-- pro Tag erforderlich sei. Gleichzeitig nannte das Sozialamt Q. wiederum Q. als Aufenthaltsgemeinde (act. 8/1-6 und 8/7-28). Auch die Aufenthaltsvereinbarung sowie die Zusatzvereinbarung vom 17. Dezember 2009 über den Wiedereintritt von A. B. am 19. Dezember 2009 in die Herberge U. wurde dem Sozialamt Q. zugestellt. Zudem nennt die neue Aufenthaltsvereinbarung vom 17. Dezember 2009 den Sozialarbeiter von Q. als Bezugsperson (act. 8/1-23, 8/7-20 und 8/7-21). Wäre das Sozialamt Q. mit dem Wiedereintritt von A. B. in die Herberge U. nicht einverstanden gewesen, hätte sie intervenieren können, zumal sie bereits vor seinem Eintritt über den Abschluss der Aufenthaltsvereinbarung informiert wurde. Aus den genannten Aktenstücken ist somit ersichtlich, dass das Sozialamt Q. konkludent mit dem späteren Wiedereintritt von A. B. in die Herberge U. einverstanden war. Sie



bezahlte auch stets die dazugehörigen Rechnungen und hat diese nicht an das Sozialamt X. weitergeleitet.

2.4.6. Aus dem Dargelegten folgt, dass die Stadt Q. A. B. nach seiner Entlassung aus der Herberge U. anderswo hätte unterbringen können. Sie liess aber den Umzug in die Unterkunft für Obdachlose zu und war dementsprechend mit dieser Verlegung einverstanden. Das gilt auch für die Rückkehr in die Herberge U. am 19. Dezember 2009. Deshalb dauerte die behördliche Anordnung des Sozialamtes Q. vom 11. Dezember 2008 zur Unterbringung des offensichtlich hilfebedürftigen A. B. bis über den April 2011 an, da die an die Kündigung unmittelbar folgende Verlegung in die Unterkunft für Obdachlose sowie der Wiedereintritt in die Herberge U. die behördliche Anordnung nicht unterbrachen.

3. Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als begründet. Die politische Gemeinde Q. trägt aufgrund ihrer behördlichen Anordnung vom 11. Dezember 2008 im Sinne von Art. 11 Abs. 2 ZUG weiterhin die Unterstützungspflicht für A. B. Der Wechsel von A. B. in die Unterkunft für Obdachlose sowie der anschliessende Wiedereintritt in die Herberge U. hat die Unterstützungspflicht der politischen Gemeinde Q. nicht unterbrochen resp. beendet.

4. (...).

### **Demnach hat das Verwaltungsgericht**

#### **zu Recht erkannt:**

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid der Vorinstanz vom 19. Dezember 2011 wird aufgehoben.

2./ Es wird festgestellt, dass A. B. anfangs April 2011 keinen Unterstützungswohnsitz in der Stadt X. begründet hat. Die Unterstützungspflicht für A. B. trifft auch nach dem April 2011 die politische Gemeinde Q.



3./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- bezahlt die Beschwerdegegnerin. Der Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.

4./ Die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens von Fr. 1'200.-- sind von der Beschwerdegegnerin zu übernehmen.

5./ Ausseramtliche Kosten sind keine zu entschädigen.

V.      R.      W.

Der Präsident:      Die Gerichtsschreiberin:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim



Schweizerischen Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde erhoben werden.