



Fall-Nr.: B 2016/189
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 27.09.2018
Entscheiddatum: 27.09.2018

Entscheid Verwaltungsgericht, 27.09.2018

Richtigstellung der sozialhilferechtlichen Unterstützung, Art. 25 SHG, Art. 10 ZUG. Die Bedürftige hielt sich nachgewiesenermassen bereits ab 1. Januar 2013 mit der Absicht dauernden Verbleibens in Rorschach auf, weshalb sich ihr Unterstützungswohnsitz ab diesem Zeitpunkt in Rorschach befand. In der Vorgehensweise der Beschwerdeführerin ist eine systematische Weigerung ersichtlich, die Bedürftige in der politischen Gemeinde Rorschach ins Einwohnerregister einzutragen und ihr in der Folge ordentliche Sozialhilfe auszurichten. Die Beschwerdeführerin wurde im eigenen Interesse auf unfaire Weise aktiv und veranlasste die Bedürftige dadurch, aus Rorschach wegzuziehen und sich per 1. Dezember 2014 wieder in St. Gallen anzumelden. Die bisherigen Aufenthalte der Bedürftigen an einem Ort zeigen, dass die Aufenthaltsdauer immer länger wurde und schliesslich knapp fünf bzw. über sieben Jahre betrug. Weiter kehrte sie regelmässig nach Rorschach zurück. Schliesslich ist das Verschulden der Beschwerdeführerin als nicht mehr leicht zu bezeichnen. Damit ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz eine Unterstützungspflicht für die Maximaldauer von fünf Jahren angenommen hat. Die Beschwerdegegnerin ist folglich so zu stellen, als wäre die Bedürftige per 1. Dezember 2014 nicht nach St. Gallen gezogen, wo sie seither sozialhilferechtlich unterstützt wird. Die Beschwerdeführerin ist daher verpflichtet, der Beschwerdegegnerin die aufgrund dieser sozialhilferechtlichen Unterstützung seit 1. Dezember 2014 bereits entstandenen und bis maximal 30. November 2019 noch entstehenden Kosten zu vergüten (Verwaltungsgericht, B 2016/189). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 22. März 2019 abgewiesen (Verfahren 8C_748/2018).

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichterin Zindel; Gerichtsschreiberin Blanc Gähwiler



St.Galler Gerichte

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde Rorschach, Stadtrat, 9400 Rorschach,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Eliano Mussato, Bachwiesstrasse 16, Postfach,
9404 Rorschacherberg,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde St. Gallen, Soziale Dienste St. Gallen, Brühlgasse 1, Postfach
563, 9004 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Richtigstellung der sozialhilferechtlichen Unterstützung für X.____



Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. X.__ wurde 1966 geboren und ist Bürgerin von A.__ TG und B.__ SZ. Sie hat drei Kinder, wovon zwei minderjährig (geb. 1998 und 2001) und seit dem Jahr 2005 im „K.__“ in M.__ untergebracht sind. Von August 1995 bis Februar 1996 lebte X.__ in Rorschach, bevor sie nach Arbon TG zog. Von April 1998 bis Oktober 2000 weilte sie in Thal und anschliessend von Oktober 2000 bis April 2005 wiederum in Rorschach. Danach wohnte sie kurze Zeit in Arbon und Wittenbach, bevor sie im August 2005 nach St. Gallen zog.

B. Im Oktober 2012 verlor X.__ ihre Wohnung in St. Gallen, worauf sie für kurze Zeit in der Unterkunft „R.__“ in St. Gallen wohnte. Per 1. Januar 2013 kam sie bei ihrem Bekannten Y.__ an der S.__-strasse 00 in Rorschach unter. Am 24. September 2013 ersuchte X.__ um Anmeldung in der Gemeinde Rorschach. Mit Verfügung vom 4. Dezember 2013 teilte ihr das Einwohneramt Rorschach mit, sie werde in Rorschach nicht angemeldet; die Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft. Mit Eingabe vom 14. Februar 2014 ersuchte X.__ durch ihren damaligen Rechtsvertreter beim Einwohneramt Rorschach erneut um Eintragung in das Einwohnerregister. Am 21. März 2014 erhob sie beim Departement des Innern aufsichtsrechtliche Anzeige gegen das Einwohneramt Rorschach, welches die Anzeige zuständigkeitshalber dem Stadtrat Rorschach überwies. Dieser wies mit Entscheid vom 24. Juni 2014 den Antrag von X.__ auf Eintragung im Einwohnerregister der Stadt Rorschach ab.

Am 14. April 2014 ersuchte Y.__ um Erlass eines Hausverbots gegen X.__, worauf Letztere für eine kurze Dauer – unklar ist, ob lediglich für eine Nacht oder zehn Nächte – in der Wohnung von Q.__ an der L.__-strasse 01 in Rorschach unterkam. Mit Hilfe des Sozialdienstes des Spitals Rorschach bewarb sich X.__ in der Folge für ein Zimmer in der Pension D.__ in Rorschach; zum Abschluss eines Mietvertrags kam es jedoch nicht. Daraufhin hielt sie sich gemäss eigenen Angaben etwa zehn Tage in St. Margrethen beim Ex-Freund, danach zwei Nächte im Spital Rorschach und anschliessend bei verschiedenen Kolleginnen in Rorschach auf. Per 4. Juli 2014 bezog X.__ an der G.__-strasse 02 in Rorschach ein möbliertes Zimmer und ersuchte wiederum um Eintragung ins Einwohnerregister. Kurz nach Bezug des Zimmers kam es zur Auflösung des Mietvertrags durch die Vermieterin. Von März bis Juli 2014 wurde sie



St.Galler Gerichte

im Umfang des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt von den Sozialen Diensten Rorschach finanziell unterstützt. Per 1. Dezember 2014 zog X.__ nach St. Gallen, wo sie seither von den Sozialen Diensten St. Gallen sozialhilferechtlich unterstützt wird.

C. Mit Richtigstellungsbegehren vom 25. Februar 2015 verlangten die Sozialen Dienste St. Gallen von der Stadt Rorschach den Ersatz der anfallenden Unterstützungskosten für fünf Jahre, rückwirkend ab 1. Dezember 2014 mit der Begründung, X.__ sei von der Stadt Rorschach zur Vermeidung ihrer sozialhilferechtlichen Unterstützung abgeschoben worden. Dagegen erhob die politische Gemeinde Rorschach mit Eingabe vom 30. März 2015 Einsprache, welche die Sozialen Dienste St. Gallen mit Entscheid vom 27. Mai 2015 abwiesen.

D. Dagegen erhob die politische Gemeinde Rorschach, vertreten durch den Stadtrat, mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 29. Juni 2015 Rekurs beim Departement des Innern. Sie beantragte die Aufhebung des Einspracheentscheids vom 27. Mai 2015 und die Abweisung des Richtigstellungsgesuchs vom 25. Februar 2015. Die Sozialen Dienste St. Gallen liessen sich am 27. August 2015 vernehmen mit dem Antrag, der Rekurs sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen abzuweisen. Nach einem weiteren Schriftenwechsel hiess das Departement des Innern den Rekurs der politischen Gemeinde Rorschach insofern gut, als die Feststellungen der Sozialen Dienste St. Gallen im angefochtenen Einspracheentscheid bezüglich zivilrechtlichem Wohnsitz und hinsichtlich der einwohneramtlichen Anmeldung in Rorschach mangels Zuständigkeit aufzuheben seien; im Übrigen wies es den Rekurs ab (Ziff. 1 des Rechtsspruchs). Es stellte fest, dass die politische Gemeinde Rorschach X.__ in die politische Gemeinde St. Gallen abgeschoben habe (Ziff. 2) und dass sich der Unterstützungswohnsitz von X.__ seit 1. Januar 2013 und bis 30. November 2019 in der politischen Gemeinde Rorschach befinde (Ziff. 3). Die politische Gemeinde Rorschach wurde verpflichtet, die den Sozialen Diensten St. Gallen aufgrund der sozialhilferechtlichen Unterstützung von X.__ seit 1. Dezember 2014 bis 30. November 2019 bereits entstandenen und noch entstehenden Kosten zu übernehmen (Ziff. 4). Die Entscheidgebühr von CHF 2'000 wurde der politischen Gemeinde Rorschach auferlegt (Ziff. 5), ausseramtliche Kosten wurden keine zugesprochen (Ziff. 6).



E. Mit Eingabe vom 7. September und 7. Oktober 2016 erhob Rechtsanwalt lic. iur. Eliano Mussato für die politische Gemeinde Rorschach (Beschwerdeführerin) gegen den Rekursentscheid des Departements des Innern (Vorinstanz) Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1 und 6). Er beantragte, der angefochtene Entscheid vom 26. August 2016 und der Einspracheentscheid der Sozialen Dienste St. Gallen (Beschwerdegegnerin) vom 27. Mai 2015 seien unter Kosten- und Entschädigungsfolge vollumfänglich aufzuheben. Weiter stellte er diverse Eventualanträge. Die Vorinstanz beantragte am 3. November 2016 die Abweisung der Beschwerde (act. 10). Mit Eingabe vom 30. November 2016 trug die Beschwerdegegnerin ebenfalls auf kostenfällige Abweisung der Beschwerde an. Am 16. Dezember 2016 nahm die Beschwerdeführerin zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und Beschwerdegegnerin Stellung.

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

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP räumt der zuständigen Behörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt das Recht zur Beschwerde ein, wenn diese im umstrittenen Bereich öffentliche Interessen zu wahren hat. Praxisgemäss setzt die Legitimation eines Gemeinwesens voraus, dass dieses den streitigen Entscheid durch Setzen eines Rechtsaktes im eigenen Aufgabenbereich erlassen und damit bestimmte öffentliche Interessen vertreten hat (GVP 1992 Nr. 43). Das ist nur der Fall, wenn es im Bereich einer ihm obliegenden Aufgabe tätig wurde und dabei lokale Interessen wahrgenommen hat. Unerheblich ist, ob es sich dabei um autonome Belange oder übertragene Befugnisse handelt. Der Aufgabenkreis der öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Anstalten ergibt sich aus der Zuständigkeitsordnung des kantonalen Rechts. Massgebend ist letztlich, ob der betreffenden Körperschaft oder Anstalt eigene Verfügungskompetenz zukommt



St.Galler Gerichte

(Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl. 2003, Rz. 453 f.). Die Beschwerdeführerin, von der die Beschwerdegegnerin die Rückerstattung von Unterstützungskosten verlangt, ist demnach zur Beschwerde legitimiert. Die Eingabe vom 7. September 2016 entspricht zusammen mit der Ergänzung vom 7. Oktober 2016 in zeitlicher, formaler und inhaltlicher Hinsicht den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).

Da der angefochtene Rekursentscheid an die Stelle des ihm zugrunde liegenden Einspracheentscheids der Beschwerdegegnerin vom 27. Mai 2015 getreten ist („Devolutiveffekt“, BGE 134 II 142 E. 1.4; BGer 1C_166/2013 vom 27. Juni 2013 E. 1.1 und 2C_204/2015 vom 21. Juli 2015 E. 1.2), kann auf die Beschwerde, soweit damit die Aufhebung des entsprechenden Einspracheentscheids beantragt wird, nicht eingetreten werden. Unbeachtlich bleibt weiter der pauschale Verweis in der Beschwerde auf frühere Eingaben. Da aus einem solchen Verweis nicht hervorgeht, in welchen Punkten und weshalb der vorinstanzliche Entscheid fehlerhaft sein soll, genügt er den Anforderungen an eine Rechtsmittelbegründung nicht (vgl. statt vieler VerwGE B 2013/76 vom 16. April 2014 E. 1, B 2012/19 vom 29. August 2012 E. 2.3; www.gerichte.sg.ch).

2. Die Beschwerdeführerin wendet im Beschwerdeverfahren erstmals ein, der Einspracheentscheid der Beschwerdegegnerin erweise sich mangels Zuständigkeit als nichtig. Der Entscheid hätte vielmehr vom Stadtrat der Stadt St. Gallen gefällt werden müssen.

2.1. Hinsichtlich des Unterstützungswohnsitzes und der Kostentragungspflicht verweisen Art. 3 Abs. 2 und Art. 24 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1, SHG) auf die Regelungen des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, SR 851.1, ZUG). Gemäss Art. 12 Abs. 1 ZUG obliegt die Unterstützung der Schweizer Bürger dem Wohnkanton. Wenn ein Kanton den Anspruch auf Kostenersatz oder Richtigstellung oder die Abrechnungen nicht anerkennt, so muss er binnen dreissig Tagen beim fordernden Kanton unter Angabe der Gründe Einsprache erheben (Art. 33 Abs. 1 ZUG). Anerkennt der fordernde Kanton die Einsprache nicht und wird diese nicht zurückgezogen, so muss er sie unter Angabe



der Gründe und ausdrücklicher Anrufung dieses Artikels abweisen. Dieser Beschluss wird rechtskräftig, wenn der einsprechende Kanton nicht binnen dreissig Tagen Beschwerde erhebt (vgl. Art. 34 ZUG).

2.2. Diese Verfahrensbestimmungen gelten in Anwendung von Art. 3 Abs. 2 SHG sachgemäss für das Verfahren zwischen Gemeinden. Dies bedeutet, dass die fordernde Gemeinde ihren Anspruch bei der ins Recht gefassten Gemeinde zunächst formlos geltend zu machen und erst, wenn diese den Anspruch nicht anerkennt und demzufolge Einsprache erhebt, einen formellen abweisenden Beschluss zu erlassen hat. Diesen Beschluss kann die ins Recht gefasste Gemeinde mit Beschwerde an die übergeordnete Behörde weiterziehen. Aufgrund dieser spezialgesetzlichen Regelung, und weil die Zuständigkeit für Sozialhilfe jeweils im Einzelfall geklärt werden muss, kommt als übergeordnete Behörde sodann nicht die oberste Verwaltungsbehörde einer Gemeinde, sondern einzig das Departement des Innern in Frage, in dessen Geschäftsbereich die Aufsicht über die Gemeinden und die Sozialhilfe fällt, soweit nicht andere Departemente zuständig sind (vgl. Art. 33 lit. c und h des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei, sGS 141.3). Kompetenzkonflikte sind demnach nicht nach der Vorgabe von Art. 3 Abs. 1 VRP zu entscheiden. Aufgrund der verfahrensrechtlichen Bestimmungen des SHG und insbesondere des ZUG hat die fordernde Gemeinde vielmehr die Kompetenz, ihren Anspruch auf Einsprache der ins Recht gefassten Gemeinde mittels Verfügung durchzusetzen. Damit macht das Gesetz eine Ausnahme vom Grundsatz, wonach ein Gemeinwesen keine hoheitliche Anordnung gegenüber einem auf der gleichen Ebene stehenden Gemeinwesen erlassen kann (vgl. GVP 2006 Nr. 24 S. 90 f. mit Hinweisen). Die Zuständigkeitsordnung erweist sich im Wesentlichen gleich wie vor Inkrafttreten des IV. Nachtrags zum Sozialhilfegesetz vom 25. April 2017; der Gesetzgeber wollte folglich in diesem Bereich keine Änderung vornehmen, sondern die Grundsätze des ZUG nach wie vor sachgemäss anwenden.

2.3. Art. 40 Abs. 1 VRP sieht vor, dass Verfügungen unterer Instanzen einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Rekurs an die oberste Verwaltungsbehörde einer Körperschaft oder einer Anstalt weitergezogen werden können. Indessen macht das städtische Recht von der in Art. 40 Abs. 2 VRP vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch und bestimmt, dass Verfügungen und



Entscheide städtischer Instanzen unmittelbar an die kantonale Rekursinstanz weitergezogen werden können; davon ausgenommen sind Verfügungen, für welche das Gesetz ein Einspracheverfahren vorsieht (Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a des Reglements über den Weiterzug von Verfügungen und Entscheiden unterer Instanzen, sRS 93.2). Gemäss Art. 26 des Geschäftsreglements des Stadtrats (sRS 173.1) sind die Direktionen und die Verwaltungsstellen befugt, Verfügungen zu erlassen, soweit die Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben durch den Erlass von Verfügungen geschieht. Gestützt auf Art. 29 lit. f des Geschäftsreglements des Stadtrats obliegt der Direktion Soziales und Sicherheit die der Stadt zugewiesenen und von dieser selbst gewählten Aufgaben im Bereich der Sozialhilfe. Damit war die Beschwerdegegnerin befugt, am 25. Februar 2015 gegenüber der Beschwerdeführerin ein Richtigstellungsbegehren zu stellen. Die Einsprache ist ein förmliches Rechtsmittel, mit dem eine Verfügung bei der verfügenden Verwaltungsbehörde zwecks Neuüberprüfung angefochten wird. Die Einsprache ist also kein devolutives Rechtsmittel, das die Entscheidungszuständigkeit an eine Rechtsmittelinstanz übergehen lässt. Da sich dem Wesen der Einsprache entsprechend mit dem ganzen Fall folglich das gleiche Organ befasst, das die umstrittene Verfügung erlassen hat, und grundsätzlich die gleichen Verfahrensvorschriften gelten (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 1194; vgl. für das Einspracheverfahren in Steuersachen Zigerlig/Oertli/Hofmann, Das st. gallische Steuerrecht, 7. Aufl. 2014, S. 404; BGE 132 V 368 E. 6.1), war es überdies an der Beschwerdegegnerin auf die Einsprache der Beschwerdeführerin hin einen formellen (abweisenden) Beschluss (Einspracheentscheid) zu erlassen. Aufgrund der spezialgesetzlichen Regelung kommt – wie dargelegt (vgl. E. 2.2) – als übergeordnete Behörde nicht die oberste Verwaltungsbehörde einer Gemeinde, sondern einzig das Departement des Innern in Frage.

2.4. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Zuständigkeit der Beschwerdegegnerin zum Erlass des Einspracheentscheids vom 27. Mai 2015 nicht zu beanstanden ist.

3. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens ist der Entscheid der Vorinstanz vom 26. August 2016. Zu beurteilen ist die strittige Frage, ob X. von 1. Januar 2013 bis November 2014 Unterstützungswohnsitz in der politischen Gemeinde Rorschach hatte (nachfolgend E. 3.1). Zu klären ist weiter, ob die politische Gemeinde Rorschach X. in



die politische Gemeinde St. Gallen abgeschoben hat (nachfolgend E. 3.2) und wer dementsprechend ab der polizeilichen Anmeldung in St. Gallen per 1. Dezember 2014 die Unterstützungspflicht für X.__ trägt (nachfolgend E. 3.3). Unbestritten ist hingegen, dass X.__ bis 31. Dezember 2012 und ab 1. Dezember 2014 polizeilich in der politischen Gemeinde St. Gallen gemeldet war bzw. ist.

3.1.

3.1.1. Die rechtlichen Ausführungen der Vorinstanz zum Unterstützungswohnsitz (E. 4.2 des angefochtenen Entscheids) sind korrekt, weshalb – anstelle von Wiederholungen – darauf verwiesen werden kann. 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 2011/154 vom 20. März 2012 E. 2.1.1, www.gerichte.sg.ch). Der Unterstützungswohnsitz beginnt 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. Unterhält eine bedürftige Person zu mehreren Orten gleichzeitig persönliche Beziehungen, so ist der Ort der intensivsten Beziehung zu ermitteln und massgebend, das heisst der Mittel- und Schwerpunkt der Lebensbeziehungen. Ein Indiz für die Wohnsitzbegründung von unsteten Personen ist der länger andauernde Aufenthalt. In der Praxis wird oft eine Dauer von sechs oder mehr Monaten verlangt. Eine kürzere Dauer genügt jedoch, wenn andere Elemente auf Stabilität hinweisen (BGer 8C_530/2014 vom 7. November 2014 E. 3.4; VerwGE B 2008/95 vom 22. Januar 2009 E. 2.1.1, www.gerichte.sg.ch; W. Thomet, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger [ZUG], Zürich 1994, Rzn. 98 ff.).

3.1.2. X.__ hat ihre Wohnung in St. Gallen unbestrittenermassen im Oktober 2012 verloren, worauf sie bis Ende Jahr 2012 in der von der Beschwerdegegnerin vermittelten Unterkunft „R.__“ unterkam. Die daraufhin angebotene Unterkunft für Obdachlose lehnte sie ab und zog per 1. Januar 2013 in die Zwei-Zimmerwohnung von Y.__ an der S.__-strasse 00 in Rorschach, worauf sie von der Beschwerdegegnerin



polizeilich abgemeldet wurde (vgl. act. 11/9a/1). Im Gegensatz zum zivilrechtlichen Wohnsitz (vgl. Art. 24 Abs. 1 ZGB) bleibt der einmal begründete Unterstützungswohnsitz nicht bis zum Erwerb eines neuen bestehen. Zwar bleibt die bisherige Gemeinde zuständig, wenn eine Person die bisherige Wohngemeinde nur verlässt, um vorübergehend Unterschlupf bei Verwandten, Freunden oder Kollegen in einer anderen Gemeinde zu suchen. Vorliegend ist X.__ jedoch seit Ende 2012 nicht mehr in St. Gallen wohnhaft, sondern begab sich unmittelbar nach dem Wegzug am 1. Januar 2013 in die Wohnung an der S.__-strasse 00 in Rorschach. In dieser Wohnung blieb sie bis zum amtlich ausgesprochenen Hausverbot vom 17. April 2014, mithin über 15 Monate. Diese Zeitspanne kann nicht mehr als vorübergehend gewertet werden. Der Unterstützungswohnsitz in St. Gallen wurde somit mit dem Wegzug von X.__ nach Art. 9 Abs. 1 ZUG beendet.

3.1.3. Unbestritten ist, dass sich X.__ ab dem 1. Januar 2013 an der S.__-strasse 00 in Rorschach aufhielt. Nicht ausschlaggebend ist, ob für die Unterkunft ein Mietzins entrichtet wurde oder nicht (vgl. Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich [Neuaufgabe 2012], 3.2.01 Unterstützungswohnsitz Erwachsener, Ziff. 4.4, www.sozialhilfe.zh.ch). Unerheblich für die Beurteilung ist weiter, ob Y.__ diesen Aufenthalt als Dauerlösung betrachtete oder nicht. Es kommt einzig darauf an, ob aus dem Verhalten von X.__ darauf geschlossen werden konnte, dass sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens in Rorschach aufhielt. Mit ihrer Beharrlichkeit, die Wohnung nicht freiwillig zu verlassen, zeigte sie, dass sie in Rorschach bleiben wollte. Die Motive für die Begründung oder Aufgabe des Lebensmittelpunkts sind im Übrigen nicht massgebend; wollte sie sich – den Ausführungen der Beschwerdeführerin folgend – also in erster Linie deshalb in Rorschach anmelden, damit sie Sozialhilfeleistungen erhält, dann stünde dieses Motiv der Begründung eines Unterstützungswohnsitzes nicht entgegen (vgl. Entscheid des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement [EJPD] vom 27. Februar 2007 E. 12.2 f. mit Hinweis auf Thomet, a.a.O., Rz. 97). Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, X.__ habe sich nur unregelmässig in Rorschach aufgehalten, kann ihr zumindest für den Zeitraum von Januar 2013 bis April 2014 nicht gefolgt werden. So ersuchte Y.__ am 14. April 2014 die Beschwerdeführerin, X.__ ein Hausverbot für die Liegenschaft an der S.__-strasse 00 in Rorschach zu erteilen (act. 11/5b/9). In der Folge teilte die Beschwerdeführerin am 17. April 2014 X.__ mit, dass ihr das Betreten der besagten Liegenschaft mit sofortiger Wirkung amtlich



verboten sei (act. 11/9a/5); die Anzeige wurde von ihr am 19. April 2014 in Rorschach quittiert (act. 11/36a/8). Eine solche Anordnung macht jedoch nur Sinn, wenn sie sich tatsächlich regelmässig in der Wohnung aufgehalten hat. Am 24. September 2013 meldete X.__ sodann ihren Zuzug dem Einwohneramt der Stadt Rorschach (act. 11/5b/2). Selbst wenn eine formelle polizeiliche Anmeldung mangels fester Wohnadresse noch nicht möglich gewesen sein sollte, bekräftigte X.__ mit dieser Mitteilung im Sinn von Art. 4 Abs. 2 ZUG ihre Absicht, ihren neuen Lebensmittelpunkt dauerhaft in Rorschach zu begründen. Auch die daraufhin unternommenen Versuche, in Rorschach eine geeignete Unterkunft zu finden, und ein weiterer Anmeldeversuch vom 14. Februar 2014 (vgl. act. 11/9b/7) bestätigen diese Absicht (vgl. BGer 2A.420/1999 vom 2. Mai 2000 E. 6b). Damit ist erstellt, dass sich X.__ von Januar 2013 bis mindestens Mitte April 2014 mit der Absicht dauernden Verbleibens in Rorschach aufhielt.

3.1.4. X.__ verliess aufgrund des Hausverbots die Wohnung an der S.__-strasse 00 in Rorschach und kam per 1. Mai 2014 in der Wohnung von Q.__ an der L.__-strasse 01, ebenfalls in Rorschach, unter, was vom Mieter mit Schreiben vom 30. April 2014 bestätigt wurde (act. 11/9a/11). Irrelevant ist, ob ein schriftliches Einverständnis des Vermieters zur Untermiete vorliegt oder nicht. Insbesondere muss die Zustimmung nicht schriftlich erteilt werden, sondern es genügt ein mündliches Einverständnis oder auch die blossе Duldung der Untervermietung (vgl. Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich, a.a.O., Ziff. 4.3). Weiter handelt es sich um eine privatrechtliche Angelegenheit, welche zwischen (Haupt-)Mieter und Vermieter zu klären ist, und nicht vom Einwohneramt. Überdies hat X.__ ihren in Rorschach begründeten Unterstützungswohnsitz nicht bereits dadurch wieder eingebüsst, indem sie kurzfristig bei nicht näher bekannten Personen, welche nicht in Rorschach wohnen, unterkam. Vielmehr ist der Vorinstanz beizupflichten, dass – sofern X.__ in dieser Zeit tatsächlich mehrmals an anderen Orten übernachtet haben soll – das stetige Zurückkommen nach Rorschach als Indiz für einen Lebensmittelpunkt in Rorschach – und zwar auch nach Mitte April 2014 – zu werten ist. Der Abschluss eines Mietvertrags für ein möbliertes Zimmer an der G.__-strasse 02 in Rorschach per Anfang Juli 2014 bekräftigt die Absicht von X.__, sich weiterhin in Rorschach aufhalten zu wollen. Aus den genannten Umständen ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz bzw. die Beschwerdegegnerin auf die Befragung von Y.__ und Q.__ verzichtet haben.



3.1.5. Da sich X.___ nachgewiesenermassen bereits ab 1. Januar 2013 mit der Absicht dauernden Verbleibens in Rorschach aufhielt, befand sich ihr Unterstützungswohnsitz ab diesem Zeitpunkt in Rorschach. Damit erübrigen sich Ausführungen dazu, dass bereits der tatsächliche Aufenthalt die Zuständigkeit für Sozialhilfe begründet, wenn die Bedürftige über keinen Unterstützungswohnsitz verfügt (vgl. GVP 2006 Nr. 24 E. 4).

3.2. Fest steht, dass X.___ nicht freiwillig aus der Wohnung an der S.___-strasse 00 in Rorschach ausgezogen ist, sondern ihr der weitere Aufenthalt in der Wohnung mittels amtlicher Anzeige verboten wurde. Aktenkundig ist weiter, dass sowohl ihre Versuche, sich in Rorschach anzumelden, als auch die Suche nach Wohnraum in Rorschach erfolglos blieben. Umstritten ist dagegen, ob das Verhalten der Beschwerdeführerin bzw. ihrer Organe darauf ausgerichtet war, den Wegzug von X.___ aus Rorschach zu bewirken, indem die Behörde auf unfaire Weise aktiv wurde.

3.2.1. Nach Art. 25 Abs. 1 SHG darf die politische Gemeinde eine Person, die um finanzielle Sozialhilfe nachsucht oder solche bezieht, nicht veranlassen, aus der Gemeinde wegzuziehen, auch nicht durch Umzugsunterstützungen oder andere Begünstigungen, wenn dies nicht im Interesse dieser Person liegt. Bei Widerhandlungen gegen dieses Verbot bleibt der Unterstützungswohnsitz nach Art. 25 Abs. 2 SHG am bisherigen Wohnort so lange bestehen, als die betroffene Person ihn ohne behördlichen Einfluss voraussichtlich nicht verlassen hätte, längstens aber während fünf Jahren. Diese Regelung entspricht inhaltlich derjenigen, die nach Art. 10 ZUG im interkantonalen Verhältnis gilt. Somit ist es verboten, einen Bedürftigen aus dem Kanton auszuweisen oder ihn durch behördliche Schikanen zum Wegzug zu veranlassen. Aber auch behördliche Interventionen bei Arbeitgebern oder Vermietern mit dem Zweck, sie zur Auflösung eines Arbeits- oder Mietvertrages mit dem Bedürftigen zu veranlassen, sind unzulässig. Sodann ist das Angebot einer Umzugsunterstützung, um den Bedürftigen zu einem Wegzug zu veranlassen, untersagt (Thomet, a.a.O., Rz. 157). Dass es im Interesse des Bedürftigen lag, dessen Wegzug zu veranlassen, hat der bisherige Wohnkanton zu beweisen (Thomet, a.a.O., Rz. 158). Nach Sinn und Zweck von Art. 10 ZUG und Art. 25 SHG ist unter „Abschieben“ ein behördliches Verhalten zu verstehen, das darauf ausgerichtet ist, den Wegzug des Bedürftigen zu bewirken, obschon dieser nicht in dessen Interesse liegt. Dieses Verhalten besteht in der Regel darin, dass die Behörde im eigenen Interesse auf



unfaire Weise aktiv wird, sei es, dass sie auf den Vermieter oder den Arbeitgeber des Bedürftigen Einfluss nimmt, sei es, dass sie dem Bedürftigen für den Fall, dass er wegzieht, finanzielle oder andere Vorteile in Aussicht stellt (VerwGE B 2008/95 vom 22. Januar 2009 E. 2.2.2.1, www.gerichte.sg.ch).

3.2.2. Am 24. September 2013 wollte sich X.___ in Rorschach polizeilich anmelden. Mit Schreiben vom 6. November 2013 bestätigte Y.___, dass X.___ seit einiger Zeit vertragsfrei in seiner Wohnung an der S.___-strasse 00 in Rorschach wohnen könne (act. 11/5b/3). Gestützt darauf führte die Beschwerdeführerin am 26. November 2013 ein Gespräch mit Y.___ über den Aufenthalt von X.___ in dessen Wohnung (act. 11/5b/6). Am 4. Dezember 2013 verweigerte die Beschwerdeführerin die polizeiliche Anmeldung sodann mit der Begründung, X.___ könne keinen Mietvertrag vorlegen und gemäss Auskunft von Y.___ bestehe ein Mietverhältnis auch nicht (act. 11/5b/7). Der damalige Rechtsvertreter von X.___ wies die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 14. Februar 2014 zu Recht darauf hin, dass es unerheblich ist, ob ein Mietvertrag besteht oder nicht. Zwar ist das Einwohneramt befugt, die tatsächlichen Wohnverhältnisse abzuklären. So bestimmt Art. 9 des Gesetzes über Niederlassung und Aufenthalt (sGS 453.1, NAG) in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (SR 431.02, Registerharmonisierungsgesetz, RHG), dass Vermieterinnen, Vermieter und Liegenschaftsverwaltungen dem Einwohneramt unentgeltlich Auskunft über einziehende, ausziehende sowie wohnhafte Mieterinnen und Mieter erteilen. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass Art. 12 Abs. 1 RHG sich als ergänzende Bestimmung zur Regelung der Meldepflicht der Bevölkerung gemäss Art. 11 RHG bzw. Art. 8 NAG versteht. Die Bestimmung soll nur subsidiär als „ultima ratio“ bei nicht anders lösbaren Problemfällen angewendet werden. Diese Subsidiarität setzt also voraus, dass die gewünschten Informationen grundsätzlich zuerst und so weit als möglich bei der betroffenen Person eingeholt werden, die im Sinne von Art. 11 RHG bzw. Art. 8 NAG der Meldepflicht unterliegt (BBI 2012 464). Das Vorhandensein eines Mietvertrags kann zwar ein Indiz für die Absicht dauernden Verbleibens sein. Das Fehlen eines solchen besagt bei von der Sozialhilfe abhängigen Personen jedoch wenig aus, da bei knappen finanziellen Verhältnissen die Wahrscheinlichkeit gross ist, dass diese unentgeltlich bei Kollegen oder Verwandten unterkommen. Nachdem sich X.___ beim ersten Versuch, sich polizeilich anzumelden, bereits knapp zehn Monate in Rorschach in derselben



Wohnung aufhielt, ist unter den genannten Umständen nicht nachvollziehbar, weshalb weitergehende Abklärungen getroffen wurden, ob ein Mietverhältnis besteht oder nicht. Die in der Folge verweigerte Anmeldung alleine genügt aber noch nicht, dass von einem „Abschieben“ gesprochen werden könnte. Insbesondere gesteht die Vorinstanz selbst ein, dass nicht belegt sei, ob die Beschwerdeführerin auf unfaire Weise auf Y.___ Einfluss genommen habe. Immerhin gestand der Stadtpräsident von Rorschach in einem Zeitungsinterview jedoch ein, Y.___ gefragt zu haben, ob er wisse, „was für Leute er nach Rorschach hole“, und mit welchen Konsequenzen (act. 11/9a/8). Damit gab er ihm unmissverständlich zu erkennen, dass er mit der Zurverfügungstellung der Wohnung an der S.___-strasse 00 in Rorschach an X.___ nicht einverstanden sei.

In der Folge kam X.___ bei Q.___ unter. Gemäss seinen Aussagen musste sie jedoch bereits in der ersten Nacht aufgrund eines übermässigen Alkoholkonsums ins Spital eingeliefert werden (act. 11/5b/11). Mit Hilfe des Sozialdienstes des Spitals Rorschach bewarb sich X.___ in der Folge für ein Zimmer in der Pension D.___ in Rorschach. Gemäss Aktennotiz vom 2. Juli 2014 teilten die Sozialen Dienste Rorschach der Vermieterin mit, dass diese „natürlich machen könne, was ihr beliebt, nur solle sie sich doch bei allen Vorvermietern über X.___ erkundigen und sich von ihr sämtliche Adressen der Vermieter geben lassen“ (act. 11/22a/5). Eine solche Aussage ist durchaus geeignet, bei einer möglichen Vermieterin genügend Misstrauen zu erwecken, um vom Abschluss eines Mietvertrags abzusehen; andere Gründe für einen solchen Hinweis an eine Vermieterin sind jedenfalls nicht ersichtlich. Ein solches Verhalten von einer Sozialbehörde, welche gestützt auf Art. 8 lit. b SHG verpflichtet ist, durch Mithilfe bei der Suche nach Arbeit und Wohnraum betreuende Sozialhilfe zu leisten (vgl. hierzu die zutreffenden rechtlichen Ausführungen in E. 5.3.4 des angefochtenen Entscheids), ist als unredlich zu qualifizieren. In der Folge teilte die Vermieterin denn auch mit, X.___ kein Zimmer zu vermieten (act. 11/22a/5).

Per 4. Juli 2014 konnte X.___ an der G.___-strasse 02 in Rorschach ein möbliertes Zimmer beziehen (act. 11/22a/12) und dem Einwohneramt einen unterzeichneten Mietvertrag vorlegen. Dennoch wurde ihr vom Einwohneramt Rorschach die polizeiliche Anmeldung verweigert (act. 11/22a/5). Plausible Gründe, weshalb die Eintragung ins Einwohnerregister nicht vorgenommen wurde, sind nicht ersichtlich und werden auch nicht vorgebracht. Wie bereits bei Y.___ nahm der Stadtpräsident auch mit der



Vermieterin des Zimmers an der G.__-strasse 02 in Rorschach Kontakt auf.

Unbestritten ist, dass er diese darauf hingewiesen hat, die zimmerweise Vermietung gleiche Beherbergungsbetrieben, ohne dass die für solche Betriebe vorgeschriebenen Feuerschutzmassnahmen getroffen würden und die Überbenutzung der Wohnungen führe durch eine zimmerweise Vermietung vielfach zu einem Parkplatzbedarf von mehr als einem Parkplatz je Wohnung. Was er mit diesem Anruf bezwecken wollte, ausser erneut – wenn auch nicht in derselben Klarheit wie bei Y.__ – seinen Unmut über die geplante Zimmervermietung an X.__ kundzutun, ist nicht ersichtlich. Kurze Zeit später wurde denn auch das Mietverhältnis aufgelöst. Weiter erstaunt, dass – obwohl das Meldewesen in den Zuständigkeitsbereich des Einwohneramts fällt – sich der Stadtpräsident persönlich darum kümmerte. Dadurch gab er klar zum Ausdruck, die Angelegenheit zur „Chefsache“ zu erklären. Ob die Mitarbeiterin des Einwohneramts tatsächlich gesagt haben soll, die polizeiliche Anmeldung dürfe infolge Anweisung des „Chefs“ nicht entgegengenommen werden, spielt deshalb eine untergeordnete Rolle, weshalb auf deren Befragung verzichtet werden durfte.

3.2.3. Zusammenfassend ist der Vorinstanz zuzustimmen, dass in der Vorgehensweise der Beschwerdeführerin eine systematische Weigerung ersichtlich ist, X.__ in der politischen Gemeinde Rorschach ins Einwohnerregister einzutragen und ihr – wegen fehlender Eintragung – ordentliche Sozialhilfe auszurichten. Gerade diese Gesamtschau macht deutlich, dass die Beschwerdeführerin im eigenen Interesse auf unfaire Weise aktiv wurde. Durch dieses Verhalten war X.__ genötigt, aus Rorschach wegzuziehen und sich per 1. Dezember 2014 wieder in St. Gallen anzumelden. Damit hat die Beschwerdeführerin gegen das Verbot der Abschiebung gemäss Art. 10 Abs. 1 ZUG bzw. Art. 25 Abs. 1 SHG verstossen.

3.3. Die Vorinstanz verpflichtete die Beschwerdeführerin aufgrund der Verletzung des Abschiebeverbots, die der Beschwerdegegnerin aufgrund der sozialhilferechtlichen Unterstützung von X.__ seit 1. Dezember 2014 bis 30. November 2019 – mithin für fünf Jahre – bereits entstandenen und noch entstehenden Kosten zu übernehmen. Die Beschwerdeführerin wendet dagegen ein, dass für die Verhängung der Maximalstrafe angesichts der gesamten Umstände kein Raum bestehe. Im (Sub-)Eventualantrag beantragt sie deshalb, die angefallenen und noch entstehenden Kosten seien von ihr während einer Dauer von längstens einem Jahr zu übernehmen.



3.3.1. Nach Art. 10 Abs. 2 ZUG bzw. Art. 25 Abs. 2 SHG bleibt bei Widerhandlung gegen das Verbot der Abschiebung der Unterstützungswohnsitz am bisherigen Wohnort so lange bestehen, als die betroffene Person ihn ohne behördlichen Einfluss voraussichtlich nicht verlassen hätte, längstens aber während fünf Jahren. Ob und wann der Bedürftige den Kanton bzw. die Gemeinde voraussichtlich ohnehin verlassen hätte, dürfte meist schwierig festzustellen sein. Bei einem seit vielen Jahren am gleichen Ort sesshaften und im gleichen Betrieb arbeitenden Bedürftigen ist eine Wegzugsabsicht in der Regel unwahrscheinlich. Ein Bedürftiger hingegen, der schon häufig Arbeitsplatz und Wohnort über die Kantons- bzw. Gemeindegrenzen hinaus wechselte und nie lange im gleichen Ort wohnte, wäre vermutlich bei Gelegenheit auch wieder aus dem Kanton bzw. der Gemeinde weggezogen. Bei der Bemessung der Straffrist ist auch das Mass des behördlichen Verschuldens zu berücksichtigen (Thomet, a.a.O., Rz. 161).

3.3.2. Unbestritten bzw. aufgrund der Akten belegt lebte X.___ in der Zeit von August 1995 bis Ende 2012 an folgenden Orten (act. 11/5b/14):

- 1. August 1995 – 19. Februar 1996: Rorschach (6 ½ Monate)
- 20. Februar 1996 – März 1998: Arbon (1 Jahr)
- April 1998 – 15. Oktober 2000: Thal (2 ½ Jahre)
- 16. Oktober 2000 – 8. April 2005: Rorschach (4 ½ Jahre)
- August 2005 – 31. Dezember 2012: St. Gallen (7 ½ Jahre)

Ins Auge springt, dass die Aufenthalte von X.___ an einem Ort immer länger wurden und die letzten beiden Aufenthalte schliesslich beinahe fünf bzw. über sieben Jahre dauerten. Weiter fällt auf, dass sie seit ihrem ersten Aufenthalt in Rorschach von August 1995 bis Februar 1996 regelmässig dorthin zurückkehrte, so auch am 1. Januar 2013. Zu berücksichtigen ist schliesslich, dass das Verschulden der Beschwerdeführerin als nicht mehr leicht bezeichnet werden kann. Damit ist nicht zu



beanstanden, dass die Vorinstanz eine Unterstützungspflicht für die Maximaldauer von fünf Jahren angenommen hat. Ihr kann insbesondere nicht vorgeworfen werden, sie habe das ihr zustehende Ermessen nicht korrekt ausgeübt. Unter diesen Umständen ist von untergeordneter Bedeutung, dass vorliegend die durchschnittliche Aufenthaltsdauer rund vier Jahre beträgt. Die Beschwerdegegnerin ist folglich so zu stellen, als wäre X.___ per 1. Dezember 2014 nicht nach St. Gallen gezogen, wo sie seither sozialhilferechtlich unterstützt wird. Die Beschwerdeführerin ist daher verpflichtet, der Beschwerdegegnerin die aufgrund der sozialhilferechtlichen Unterstützung von X.___ seit 1. Dezember 2014 bereits entstandenen und bis maximal 30. November 2019 noch entstehenden Kosten zu vergüten (vgl. Ziff. 4 des angefochtenen Entscheids).

4. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

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

Der Abteilungspräsident

Die Gerichtsschreiberin

Eugster

Blanc Gähwiler