



**Fall-Nr.:** B 2020/51, B 2020/52  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 09.11.2020  
**Entscheiddatum:** 16.10.2020

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 16.10.2020**

**Schulrecht, Art. 53ter VSG. Die beiden einer Sonderschule zugewiesenen Brüder haben aufgrund der konkreten Umstände zivilrechtlichen Wohnsitz am Wohnsitz ihrer Pflegeeltern. Diesem Ergebnis einer wortgetreuen Auslegung steht der Zweck von Art. 53ter VSG entgegen, den Schulträger am Wohnsitz der Pflegeeltern nicht mit Schulkosten zu belasten. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll die für die Unterbringung der Kinder zuständige Gemeinde für den Beitrag aufkommen. Die zuständige Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde hat die Kindesschutzmassnahme bisher nicht auf eine andere Behörde übertragen. Der Schulträger dieser Gemeinde bleibt deshalb zur Leistung des Schulgeldbeitrags verpflichtet (Verwaltungsgericht, B 2020/51, B 2020/52).**

**Entscheid vom 16. Oktober 2020**

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

**Politische Gemeinde A.\_\_\_\_**, vertreten durch den Schulrat,

**Beschwerdeführerin,**

gegen

**Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen**, Davidstrasse 31, 9001 St. Gallen,



## St.Galler Gerichte

**Vorinstanz,**

und

**Politische Gemeinde B.\_\_\_\_**, vertreten durch den Gemeinderat,

**Beschwerdegegnerin,**

Gegenstand

**Schulträgerbeitrag K.\_\_\_\_ und M.\_\_\_\_**

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

#### **A.**

K.\_\_\_\_, geboren 2011, und sein Bruder, M.\_\_\_\_, geboren 2012, sind die Kinder von S.\_\_\_\_ und T.\_\_\_\_ (vormals: W.\_\_\_\_) sel. Am 21. Februar 2017 errichtete die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde X.\_\_\_\_ für die beiden Kinder eine Beistandschaft und entzog den sorgeberechtigten Eltern, die beide in A.\_\_\_\_ wohnten, das Aufenthaltsbestimmungsrecht über ihre beiden Söhne. Die Kinder wurden bei einer Pflegefamilie in B.\_\_\_\_ untergebracht, wo sie in der Folge auch den Kindergarten besuchten (act. 8/10 des Verfahrens B 2020/51, auf welches fortan verwiesen wird). S.\_\_\_\_ zog am 31. Juli 2017 nach F.\_\_\_\_/ZH (act. 8/5).

Da beide Brüder im Kindergarten sowohl bezüglich ihres Verhaltens als auch ihrer Leistung auffällig waren, wurden sie schulpsychologisch abgeklärt. Dabei kam die zuständige Fachperson zum Schluss, dass beide Kinder auf eine Sonderbeschulung angewiesen seien. K.\_\_\_\_ besucht deshalb seit 18. Februar 2018 als interner Sonderschüler das Schulheim G.\_\_\_\_ in Z.\_\_\_\_. M.\_\_\_\_ ist seit 1. August 2019 externer Sonderschüler im Schulheim P.\_\_\_\_ in R.\_\_\_\_. Gestützt auf die Zuweisungsverfügungen des Schulrats A.\_\_\_\_ erteilte das Bildungsdepartement am 23. August 2019 und am 20. August 2019 die Kostengutsprachen für die Sonderbeschulung von K.\_\_\_\_ und M.\_\_\_\_ ab dem Schuljahr 2019/20 (act. 8/1-4).

#### **B.**

Der Schulrat A.\_\_\_\_ widerrief – sinngemäss – am 10. Oktober 2019 seine



## St.Galler Gerichte

Zuweisungsverfügungen mit der Begründung, dass K.\_\_ und M.\_\_ nach der einschlägigen Bestimmung des Volksschulgesetzes seit dem Wegzug ihres Vaters am 31. Juli 2017 nicht mehr in A.\_\_, sondern in B.\_\_ zivilrechtlichen Wohnsitz gehabt hätten. Somit sei B.\_\_ für das Schulgeld der beiden Brüder zuständig (act. 8/5).

Das Bildungsdepartement "sistierte" am 16. Oktober 2019 die Kostengutsprachen. Es vertrat am 5. November 2019 und – nachdem sich der Schulrat A.\_\_ am 13. November 2019 hatte vernehmen lassen – erneut am 19. November 2019 die Auffassung, A.\_\_ bleibe zur Leistung der Schulträgerbeiträge verpflichtet (act. 8/6-9). Der Schulrat A.\_\_ nahm am 25. November 2019 und am 6. Januar 2020 Stellung (act. 8/11+14) und hielt an seiner Auffassung fest. Er geht zudem davon aus, dass sich mit dem Tod der Kindsmutter am 18. Dezember 2019 der zivilrechtliche Wohnsitz von K.\_\_ und M.\_\_ ein weiteres Mal geändert habe. Ab diesem Zeitpunkt leite sich deren Wohnsitz vom nun allein sorgeberechtigten Vater ab, der mittlerweile in J.\_\_/GR lebe.

Mit Verfügungen vom 27. Februar 2020 verpflichtete das Bildungsdepartement die Gemeinde A.\_\_ als zuständigen Schulträger zur Bezahlung der Sonderschulpauschalen für K.\_\_ und M.\_\_ ab Schuljahr 2019/20 bis 18. Dezember 2019 (act. 8/16+17).

### C.

Die Politische Gemeinde A.\_\_ (Beschwerdeführerin) erhob gegen die am 28. Februar 2020 versandten Verfügungen des Bildungsdepartements (Vorinstanz) mit Eingabe des Schulrats vom 13. März 2020 (Postaufgabe: 16. März 2020) Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge und Vereinigung der Beschwerdeverfahren seien die angefochtenen Verfügungen aufzuheben und es sei festzustellen, dass der zur Bezahlung der Sonderschulpauschale für M.\_\_ und K.\_\_ zuständige Schulträger ab Schuljahr 2019/20 bis 18. Dezember 2019 in B.\_\_ liege.

Mit Vernehmlassung vom 4. Mai 2020 verwies die Vorinstanz auf ihre Verfügungen und beantragte die Abweisung der Beschwerden unter Kostenfolge. Die politische Gemeinde B.\_\_ (Beschwerdegegnerin) verzichtete am 6. Mai 2020 ausdrücklich auf eine Vernehmlassung. Die Beschwerdeführerin äusserte sich am 14. Mai 2020. Die Vorinstanz verzichtete am 2. Juni 2020 auf eine Antwort.

Auf die Begründung der angefochtenen Verfügungen und die Ausführungen der Beschwerdeführerin zur Begründung ihres Antrags sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.



### Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

#### 1. *Formelles*

##### 1.1. *Vereinigung der Verfahren*

Beschwerden, die sich auf denselben Streitgegenstand beziehen und die nämlichen Tatbestands- und Rechtsfragen aufwerfen, sind verfahrensrechtlich zu vereinigen und durch einen einzigen Entscheid zu erledigen (GVP 1972 Nr. 30). Mit den angefochtenen Verfügungen hat die Vorinstanz die Gemeinde A.\_\_ als zuständigen Schulträger zur Bezahlung der Sonderschulpauschalen ab Schuljahr 2019/20 bis 18. Dezember 2019 für K.\_\_ und für dessen Bruder M.\_\_ verpflichtet. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde X.\_\_ hatte im Februar 2017 den Eltern das Aufenthaltsbestimmungsrecht für beide Kinder entzogen und sie in der gleichen Pflegefamilie in B.\_\_ untergebracht. Beide Kinder standen bis zum Tod ihrer Mutter am 18. Dezember 2019 unter der gemeinsamen elterlichen Sorge der Eltern. Mithin stellen sich hinsichtlich der örtlichen Zuständigkeit zur Übernahme des Schulträgerbeitrags in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ein- und dieselben Fragen. Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerden gegen die beiden Verfügungen denn auch mit einer einzigen Eingabe erhoben, und der zuständige Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts hat die Verfahren bereits im Schriftenwechsel vereinigt. Vor diesem Hintergrund erscheint die Erledigung der beiden Verfahren in einem Urteil sachgerecht.

##### 1.2. *Eintreten*

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen; sie ist durch die angefochtenen Verfügungen beschwert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerden gegen die am 28. Februar 2020 versandten Verfügungen wurden mit Eingabe vom 16. März 2020 unter Berücksichtigung des Fristenlaufs am Wochenende rechtzeitig erhoben und erfüllen formell und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP, Art. 30 Abs. 1 VRP und Art. 48 Abs. 1 VRP sowie Art. 142 Abs. 3 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272, ZPO). Auf die Beschwerden ist einzutreten.

#### 2. *Parteivorbringen*

Die *Vorinstanz* hielt mit Verfügungen vom 27. Februar 2020 fest, vorliegend sei entscheidend, wo die Kinder im Zeitpunkt der Unterbringung in die Pflegefamilie im Februar 2017 ihren zivilrechtlichen Wohnsitz gehabt hätten. Weil beide Eltern damals in



A. \_\_ wohnhaft gewesen seien, habe sich auch der Wohnsitz der Kinder in A. \_\_ befunden. Inwiefern sich der zivilrechtliche Wohnsitz nach der Anordnung der Unterbringung noch ändern könne, habe das Bundesgericht unlängst offengelassen (BGE 143 V 451). Allerdings sei im vorliegenden Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass eine nachträgliche Änderung weder im Einklang mit dem gesetzgeberischen Willen stehe noch rechtssystematischen Überlegungen gerecht werde.

Die *Beschwerdeführerin* verlangt, die vorinstanzlichen Verfügungen seien aufzuheben und es sei festzustellen, dass die Gemeinde B. \_\_ die Sonderschulpauschalen von K. \_\_ und M. \_\_ für das Schuljahr 2019/20 beziehungsweise bis 18. Dezember 2019 zu bezahlen habe. Sie beruft sich auf Art. 53<sup>ter</sup> des Volksschulgesetzes (sGS 213.1, VSG). Danach entrichte bei auswärtiger zivilrechtlicher Unterbringung in ein Kinder- oder Jugendheim oder in eine Pflegefamilie im Kanton der Schulträger am zivilrechtlichen Wohnsitz der Schülerin oder des Schülers dem Schulträger am Ort, wo die Schülerin oder der Schüler untergebracht ist, das Schulgeld. Die Kinder hätten lediglich bis Ende Juli 2017 Wohnsitz in A. \_\_ gehabt. Dies sei so, da die Kinder unter elterlicher Sorge beider Eltern gestanden und diese bis zu diesem Zeitpunkt in A. \_\_ gewohnt hätten, wenngleich an verschiedenen Adressen. Der Wohnsitz der Kinder habe sich gemäss Art. 25 Abs. 1 Satzteil 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210, ZGB) vom Wohnsitz der Eltern abgeleitet. Per Ende Juli 2017 sei der Vater nach F. \_\_/ZH gezogen. Damit habe sich der zivilrechtliche Wohnsitz der Kinder nicht mehr von den Eltern ableiten können. Es habe der Aufenthaltsort der Kinder als Wohnsitz gegolten (Art. 25 Abs. 1 Satzteil 2 ZGB). Der Aufenthaltsort der Brüder sei bei der Pflegefamilie in B. \_\_, womit sie auch ihren zivilrechtlichen Wohnsitz in B. \_\_ hätten. Mit dem Tod der Kindsmutter am 18. Dezember 2019 habe sich der zivilrechtliche Wohnsitz der Kinder dann ein weiteres Mal geändert. Zusammengefasst habe sich der zivilrechtliche Wohnsitz der Kinder vom 1. August 2017 bis 18. Dezember 2019 in B. \_\_ befunden. Demgemäss habe B. \_\_ für die Kosten der Sonderbeschulung von K. \_\_ und M. \_\_ für das Schuljahr 2019/20 bzw. bis 18. Dezember 2019 aufzukommen.

### 3. *Rechtliche Grundlagen*

#### 3.1. *Art. 39<sup>bis</sup> Abs. 3 Satz 1 und Art. 53<sup>ter</sup> VSG*

Gemäss Art. 39<sup>bis</sup> Abs. 3 Satz 1 VSG leistet der Schulträger dem Kanton jährlich einen pauschalen Beitrag von CHF 36'000 je schulpflichtige Schülerin oder schulpflichtigen Schüler in einer Sonderschule. Träger der öffentlichen Volksschulen sind die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden (Art. 4 Abs. 1 VSG).



Den – unentgeltlichen – Schulbesuch zu gewährleisten hat die Gemeinde, in der sich das schulpflichtige Kind aufhält (Aufenthaltsprinzip, Art. 19 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV, und Art. 52 VSG). Für den auswärtigen Schulbesuch trägt deshalb der Schulträger am Aufenthaltsort des Schülers das Schulgeld (Art. 53 Abs. 3 VSG). Bei auswärtiger zivilrechtlicher Unterbringung innerhalb des Kantons entrichtet der Schulträger am zivilrechtlichen Wohnsitz des Schülers dem Schulträger am Ort, wo der Schüler untergebracht ist, das Schulgeld (Wohnsitzprinzip, Art. 53<sup>ter</sup> VSG). Die seit 31. Januar 2012 geltende Bestimmung (nGS 47-54) bezog sich zunächst auf die Unterbringung in einem Kinder- oder Jugendheim. Per 1. April 2019 wurde sie auf die Unterbringung in Pflegefamilien ausgedehnt (vgl. V. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 1. Mai 2018, in: ABI 2018 S. 2333 ff., S. 2389). An die Stelle des Schulgeldes an die übernehmende Gemeinde tritt bei der Beschulung in einer Sonderschule der pauschale Beitrag an den Kanton gemäss Art. 39<sup>bis</sup> Abs. 3 Satz 1 VSG.

### **3.2. Auslegung und Anwendung von Art. 53<sup>ter</sup> VSG**

Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen ausgelegt werden. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Bei der Auslegung von Erlassen lässt sich die Rechtsprechung von einem pragmatischen Methodenpluralismus leiten und lehnt es ab, die einzelnen Auslegungselemente einer Prioritätsordnung zu unterstellen (vgl. BGE 131 III 33 E. 2 mit weiteren Hinweisen).

#### **3.2.1. Auslegung nach dem Wortlaut**

Der klare und eindeutige Wortlaut von Art. 53<sup>ter</sup> VSG verweist auf den zivilrechtlichen Wohnsitz. Das kantonale öffentliche Recht übernimmt damit die Regeln von Art. 23 ff. ZGB. Der zivilrechtliche Wohnsitz einer Person befindet sich gemäss Art. 23 Abs. 1 Satzteil 1 ZGB an dem Orte, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Nach Art. 23 Abs. 1 Satzteil 2 ZGB begründet der Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung oder die Unterbringung einer Person in einer Erziehungs- oder Pflegeeinrichtung, einem Spital oder einer Strafanstalt für sich allein keinen Wohnsitz. Mit der Formulierung "für sich allein" wird klargestellt, dass die Begründung eines neuen Wohnsitzes am Ort der Anstalt (heute vorab Einrichtung) nicht per se ausgeschlossen ist, wenn der dortige Aufenthalt nicht nur dem Sonderzweck dient (vgl. BGE 141 V 255 E. 4.1 mit Hinweisen). Als Wohnsitz des Kindes unter elterlicher Sorge



gilt gemäss Art. 25 Abs. 1 ZGB der Wohnsitz der Eltern oder, wenn die Eltern keinen gemeinsamen Wohnsitz haben, der Wohnsitz des Elternteils, unter dessen Obhut das Kind steht; in den übrigen Fällen gilt sein Aufenthaltsort als Wohnsitz. Der einmal begründete Wohnsitz bleibt gemäss Art. 24 Abs. 1 ZGB bis zum Erwerb eines neuen Wohnsitzes bestehen. Diese Regel gilt auch für den abhängigen Wohnsitz nach Art. 25 ZGB (Hausheer/ Aebi-Müller, Das Personenrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, 4. Aufl. 2016, Rz. 09.46). Grundsätzlich nicht bestehen bleibt der am Aufenthaltsort anknüpfende und damit dem wechselnden Aufenthaltsort folgende Wohnsitz gemäss Art. 25 Abs. 1 Satzteil 2 ZGB (vgl. D. Staehelin, in: Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 6. Aufl. 2018, N 8 zu Art. 25 ZGB und N 12 zu Art. 24 ZGB).

Solange die gemeinsam sorgeberechtigten Eltern in A.\_\_\_ lebten, befand sich der abgeleitete zivilrechtliche Wohnsitz der beiden Kinder in der politischen Gemeinde A.\_\_\_. Daran ändert nichts, dass die Eltern an unterschiedlichen Adressen wohnten (BGE 135 III 49 E. 5.3.1) und dass ihnen die Obhut beziehungsweise das Aufenthaltsbestimmungsrecht für die Kinder entzogen war (vgl. Staehelin, a.a.O., N 4 zu Art. 25 ZGB). Nach dem Wegzug des Vaters aus der politischen Gemeinde A.\_\_\_ am 31. Juli 2017 hatten die Eltern den Wohnsitz nicht mehr am gleichen Ort. Da beiden Elternteilen die Obhut entzogen war, bestimmte sich der Wohnsitz der Kinder nach den zivilrechtlichen Regeln grundsätzlich nach dem Ort ihres – gewöhnlichen oder schlichten – Aufenthalts. Da sie in diesem Zeitpunkt dauerhaft bei Pflegeeltern in B.\_\_\_ untergebracht waren, geht die Beschwerdeführerin zu Recht davon aus, sie hätten – jedenfalls für die Zeit bis zum Tod ihrer Mutter am 18. Dezember 2019 – zivilrechtlichen Wohnsitz an ihrem Aufenthaltsort bei den Pflegeeltern in B.\_\_\_ begründet (vgl. BGE 135 III 49 E. 5.3.2). Offenbleiben kann, ob die interne Sonderbeschulung von K.\_\_\_ im Schulheim G.\_\_\_ in Z.\_\_\_ in der politischen Gemeinde Q.\_\_\_ mit der entsprechenden teilweisen Anpassung seines Aufenthaltsorts durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (vgl. act. 8/10) einem am Aufenthalt anknüpfenden Wohnsitz in B.\_\_\_ entgegensteht. So oder anders wäre davon auszugehen, dass der zivilrechtliche Wohnsitz, wie er sich nach den Regeln von Art. 23 ff. ZGB bestimmt, der beiden Kinder im fraglichen Zeitraum nicht in der politischen Gemeinde A.\_\_\_ lag. Insofern kann die Beschwerdeführerin ihre Auffassung auf den klaren Wortlaut von Art. 53<sup>ter</sup> VSG abstützen.

Die Vorinstanz ist demgegenüber davon ausgegangen, der unbestrittene zivilrechtliche Wohnsitz der Kinder im Zeitpunkt ihrer Unterbringung bei Pflegeeltern in der politischen



Gemeinde A. \_\_ habe auch nach dem Wegzug des – zusammen mit der Mutter – sorgeberechtigten Vaters aus der Gemeinde am 31. Juli 2017 weiterbestanden. Sie beruft sich dabei auf BGE 143 V 451. Dieser Entscheid beruht indessen auf der Anwendung von Art. 7 Abs. 3 lit. c des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz; SR 851.1, ZUG), wonach das minderjährige Kind einen eigenen Unterstützungswohnsitz am letzten nach Art. 7 Abs. 1 und 2 ZUG bestimmten Unterstützungswohnsitz begründet, wenn es dauernd nicht bei den Eltern oder einem Elternteil wohnt. Der derart definierte Unterstützungswohnsitz bleibt für die gesamte Dauer der Fremdplatzierung der gleiche, auch wenn die Eltern oder der sorgeberechtigte Elternteil den Wohnsitz wechseln (E. 8.4.1 und 8.4.2). Das Bundesgericht stellt deshalb eine Diskrepanz zwischen dem nach Art. 23 ff. ZGB und dem nach Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG bestimmten Wohnsitz fest (E. 9.1).

### **3.2.2. Auslegung nach dem Zweck**

Aus der Feststellung, dass die Verpflichtung der Beschwerdeführerin zur Leistung des pauschalen Beitrags an die Kosten der Sonderbeschulung gemäss Art. 53<sup>ter</sup> VSG jedenfalls nicht aus dessen Wortlaut abgeleitet werden kann, fragt sich, welchen Schulträger im vorliegenden Fall die Leistungspflicht trifft. Die Beschwerdeführerin geht davon aus, dies sei die politische Gemeinde B. \_\_ als Schulträger am Wohnsitz der beiden Schüler. Dieses Ergebnis stünde indessen im Widerspruch zum – im Wortlaut ebenfalls zum Ausdruck kommenden – Zweck der Bestimmung, Standortgemeinden von Kinder- und Jugendheimen und den Wohnsitz von Pflegeeltern nicht mit Schulkosten für auf ihrem Gebiet untergebrachte Kinder aus anderen Gemeinden zu belasten.

### **3.2.3. Zwischenergebnis**

Als Zwischenergebnis ist deshalb festzuhalten, dass einerseits der Wortlaut von Art. 53<sup>ter</sup> VSG dagegen spricht, den Schulkostenbeitrag der politischen Gemeinde A. \_\_ aufzuerlegen. Andererseits spricht der Zweck von Art. 53<sup>ter</sup> VSG dagegen, die politische Gemeinde B. \_\_ zur Leistung des Beitrags zu verpflichten. Wortlaut und Zweck von Art. 53<sup>ter</sup> VSG stehen im Einklang, solange sich der zivilrechtliche Wohnsitz der Kinder nicht nach deren Aufenthalt am Ort ihrer Unterbringung richtet. Bei der Formulierung des Anwendungsbereichs der Bestimmung hat der Gesetzgeber möglicherweise zu wenig beachtet, dass in den Fällen der dauernden behördlich angeordneten Unterbringung von Kindern bei Dritten den Eltern regelmässig die Obhut entzogen ist und diese bei gemeinsamem Sorgerecht und getrennten Haushalten an unterschiedlichen Orten keinen gemeinsamen Wohnsitz haben, so dass sich der Wohnsitz der Kinder zivilrechtlich nach deren Aufenthalt richtet.



Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut. Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte, auf den Zweck der Norm, die ihr zugrundeliegenden Wertungen und ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen. Die Materialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Bei der Auslegung neuerer Bestimmungen kommt den Materialien eine besondere Stellung zu, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis eine andere Lösung weniger nahelegen. Eine Gesetzesinterpretation *lege artis* kann ergeben, dass ein an sich klarer Wortlaut zu weit gefasst und auf einen an sich davon erfassten Sachverhalt nicht anzuwenden ist (teleologische Reduktion; BGE 141 V 191 E. 3 mit zahlreichen Hinweis auf weitere Rechtsprechung).

### **3.2.4. Absicht des Gesetzgebers**

Der Verweis auf die zivilrechtlichen Regeln ändert nichts an der öffentlich-rechtlichen Natur und der selbständigen Bedeutung von Art. 53<sup>ter</sup> VSG. Wenn das öffentliche Recht Rechtsfolgen an den Wohnsitz knüpft, bestimmt es diesen Begriff autonom (BGE 137 II 122 E. 3.5). Auch wenn das öffentliche Recht auf den zivilrechtlichen Wohnsitz verweist, darf der zivilrechtliche Wohnsitzbegriff nicht unbesehen auf das öffentliche Recht übertragen werden, da die unterschiedliche Interessenlage eine verschiedenartige Betrachtungsweise verlangen kann (vgl. Hausheer/Aebi-Müller, a.a.O., Rz. 09.14).

Art. 53<sup>ter</sup> VSG stellt – was indessen weder im Wortlaut noch im unmittelbaren Zweck zum Ausdruck kommt – sicher, dass die für die Unterbringung zuständige Gemeinde für die Schulkosten aufkommt, die sie ohne Unterbringung ohnehin hätte tragen müssen (Umsetzung der Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts durch Gesetzesänderungen, Sammelvorlage I, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 31. März 2011, in: ABI 2011 S. 1614 ff., S. 1626 f.). Per 1. Januar 2013 haben die politischen Gemeinden, die für die Unterbringung im Sinn von Art. 310 ZGB zuständig sind, regional organisierte Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden eingesetzt (vgl. Art. 1 ff. des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht; sGS 912.5, EG-KES). Diese geografische Zusammenfassung der Aufgabenerfüllung im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes ändert nichts daran, dass die politischen Gemeinden und



Schulgemeinden als Schulträger zur Leistung des Schulgeldes verpflichtet bleiben.

Die Kindesschutzmassnahmen – zu denen insbesondere die Errichtung einer Beistandschaft (Art. 308 ZGB), die Aufhebung des Aufenthaltsbestimmungsrechts der Eltern und die Unterbringung der Kinder in angemessener Weise (Art. 310 ZGB) gehören – werden gemäss Art. 315 Abs. 1 ZGB von der Kindesschutzbehörde am Wohnsitz des Kindes angeordnet. Bei einem Wohnsitzwechsel bleibt die im Zeitpunkt der Einleitung des Verfahrens zuständige Behörde mit dem hängigen Verfahren weiterhin befasst. Wechselt eine Person, für die eine Massnahme besteht, ihren Wohnsitz, so übernimmt die Behörde am neuen Ort die Massnahme ohne Verzug, sofern keine wichtigen Gründe dagegensprechen (Art. 314 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 442 Abs. 5 ZGB). Mit dieser Regelung sollen die betroffenen Behörden die erforderliche Flexibilität erhalten, um auf die vielfältigen unterschiedlichen Bedürfnisse des Alltags angemessen reagieren zu können. Den kantonalen Behörden kommt daher beim Entscheid, wann eine Massnahme übertragen wird, ein gewisses Ermessen zu (vgl. BGer 5A\_483 und 484/2017 vom 6. November 2017 E. 2.1 und 2.3).

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Übernahme der Pflegekosten habe nichts mit der Finanzierung der Grundschule zu tun. Damit anerkennt sie auch im Beschwerdeverfahren – zumindest implizit – das Weiterbestehen des Unterstützungswohnsitzes in A.\_\_\_. Sie geht denn auch davon aus, dass sie beziehungsweise die für ihr Gebiet eingesetzte Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde auch nach dem Wegzug des sorgeberechtigten Vaters am 31. Juli 2017 und trotz für beide Eltern angeordneten Entzugs des Aufenthaltsbestimmungsrechts für die Anpassung der Kindesschutzmassnahmen gegenüber den beiden Kindern jedenfalls für die Zeit bis zum Tod der weiter in ihrem Gebiet wohnhaft gewesenen ebenfalls sorgeberechtigten Mutter zuständig geblieben ist. Die Beistandschaft für die beiden Kinder, der Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts und die Unterbringung in der Pflegefamilie in B.\_\_\_ beschloss die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde X.\_\_\_ am 21. Februar 2017. Die Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen behandelte die dagegen erhobene Beschwerde am 18. Juni 2018 in der Sache. Am 16. Februar 2018 legte die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde X.\_\_\_ vorsorglich als Aufenthaltsort von K.\_\_\_ unter der Woche die Wohngruppe E.\_\_\_ des Schulheims G.\_\_\_ in Z.\_\_\_ fest. Eine Übertragung der Massnahmen auf die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Region Y.\_\_\_, welche unter anderem für die Politische Gemeinde B.\_\_\_ handelt, ist nicht erfolgt. Dafür, dass dies nicht der Fall war, liegen jedenfalls bis 18. Dezember 2019



wichtige Gründe vor. Die sorgeberechtigte Mutter hatte ihren Wohnsitz weiterhin in A.\_\_ und der – zwar auch sorgeberechtigte – Vater seit Mitte 2017 bis dahin bereits zweimal seinen zivilrechtlichen Wohnsitz gewechselt. Solange die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde X.\_\_ die Massnahme nicht auf eine andere Behörde übertragen hat, bleibt sie die im Sinn von Art. 314, 315 und 442 ZGB für die Unterbringung zuständige Behörde.

Das führt – durchaus entsprechend der Absicht des Gesetzgebers – dazu, dass in den Fällen, in welchen der zivilrechtliche Wohnsitz am Standort des Kinder- oder Jugendheims oder am Wohnort der Pflegeeltern liegt, die Pflicht zur Übernahme der Schulkosten und allenfalls erforderlicher sozialhilferechtlicher Unterstützungsleistungen für die Kosten der Unterbringung bei der für die Unterbringung zuständigen politischen Gemeinde konzentriert werden. Diesen Standpunkt vertritt – allerdings abgeleitet aus den zivilrechtlichen Bestimmungen – im Ergebnis auch die Vorinstanz (vgl. E. 5b des angefochtenen Entscheides). Die steuerlichen Überlegungen der Beschwerdeführerin stehen dieser Betrachtungsweise im Übrigen nicht entgegen. Der Elternteil, auf dessen Wohnsitz die Zuständigkeit der politischen Gemeinde zurückzuführen ist, ist in der betreffenden Gemeinde in aller Regel aufgrund persönlicher Zugehörigkeit auch unbeschränkt steuerpflichtig (vgl. Art. 13 Abs. 2 des Steuergesetzes; sGS 811.1, StG).

#### 4. Zusammenfassung

Zusammengefasst hatten K.\_\_ und M.\_\_ ihren Wohnsitz im Sinn von Art. 53<sup>ter</sup> VSG auch nach dem Wegzug des Vaters am 31. Juli 2017 nach F.\_\_/ZH in A.\_\_. Deshalb hat A.\_\_ als zuständiger Schulträger die Sonderschulpauschale von K.\_\_ und M.\_\_ ab Schuljahr 2019/20 bis 18. Dezember 2019 zu entrichten. Die Beschwerden sind damit abzuweisen.

#### 5. Kosten

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Beschwerdeverfahren der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 2'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12, GKV). Da die Beschwerdeführerin überwiegend finanzielle Interessen verfolgt, ist auf die Erhebung nicht zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Die Vorinstanz beantragt die Abweisung der Beschwerden "unter Kostenfolge". Da der Staat in der Regel keinen Anspruch auf die Entschädigung ausseramtlicher Kosten hat (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 825 mit Hinweis auf GVP 1987 Nr. 90), ist darin kein entsprechender Antrag zu erblicken. Die Beschwerdegegnerin hat in den Beschwerdeverfahren keine Anträge gestellt. Die Beschwerdeführerin unterliegt und



war auch nicht berufsmässig vertreten. Ausseramtliche Kosten sind deshalb für die Beschwerdeverfahren nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Ob die beiden beteiligten Gemeinden, die in der Sache nicht verfügt haben, bei im Übrigen erfüllten Voraussetzungen Anspruch auf die Entschädigung ausseramtlicher Kosten hätten, kann offenbleiben.

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

**1.**

Die Verfahren B 2020/51 und B 2020/52 werden vereinigt.

**2.**

Die Beschwerden werden abgewiesen.

**3.**

Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten der Beschwerdeverfahren von insgesamt CHF 2'000.

**4.**

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.