



**Fall-Nr.:** B 2021/149  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 30.06.2022  
**Entscheiddatum:** 09.05.2022

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 09.05.2022**

**Unterstützungswohnsitz. Rückweisung zur Klärung der örtlichen Zuständigkeit. Art. 4 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 1 ZUG (SR 851.1). Art. 86 Abs. 1 AuG (SR 142.20). Art. 82 Abs. 1 AsylG (SR 142.31). Art. 3 SHG (sGS 381.1). Art. 20 Abs. 1 und 2 IPRG (SR 291). Art. 3 Abs. 2 SHG enthält keinen umfassenden Verweis auf das ZUG. Art. 1 Abs. 3 ZUG ist dementsprechend vom Verweis in Art. 3 Abs. 2 SHG nicht mitumfasst. Bestätigung des vorinstanzlichen Rückweisungsentscheids durch das Verwaltungsgericht (Verwaltungsgericht, B 2021/149).**

**Entscheid vom 9. Mai 2022**

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

**Politische Gemeinde X.\_\_,**

**Beschwerdeführerin,**

vertreten durch Rechtsanwalt MLaw Severin Gabathuler, Glaus & Partner  
Rechtsanwälte, Obergasse 28, Postfach 133, 8730 Uznach,

gegen

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



**Vorinstanz,**

**K.\_\_,**

**Beschwerdegegner,**

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Armin Linder, rohner thurnherr wiget & partner,  
Rosenbergstrasse 42b, 9000 St. Gallen,

und

**Politische Gemeinde A.\_\_,**

**Beschwerdebeteiligte,**

Gegenstand

**Unterstützungswohnsitz / Rückweisung zur Klärung der örtlichen Zuständigkeit**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**

**A.a.**

K.\_\_, geb. 1995, von Afghanistan, reiste am 7. Juli 2009 als unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender in die Schweiz ein. Als vorläufig Aufgenommener verfügt er über eine ausländerrechtliche Bewilligung F. Vom 10. Oktober 2009 bis 31. September 2015 war K.\_\_ im Durchgangsheim B.\_\_ in A.\_\_ untergebracht. In diesem Zeitraum wurde er im Rahmen von fürsorgerischen Unterbringungen in der psychiatrischen Klinik Wil und in der Klinik C.\_\_ in D.\_\_ (SG) behandelt. Mit Verfügung vom 21. November 2011 hatte die Vormundschaftsbehörde A.\_\_ für K.\_\_ eine Vertretungsbeistandschaft gemäss Art. 392 Ziffer 3 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (in der am 1. Januar 2011 gültigen Fassung, ZGB, SR 210) errichtet. Nach Eintritt der Volljährigkeit am 31. Mai 2013 wurde anstelle der Kindesschutzmassnahme mit Verfügung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde



(KESB) Q.\_\_ vom 2. August 2013 eine Vertretungsbeistandschaft nach Art. 394 Abs. 1 und Art. 395 Abs. 1 ZGB (in der am 1. Januar 2013 gültigen Fassung) errichtet (act. G 15/6/1 "Rekurssache"). Ab 1. Oktober 2015 war K.\_\_ im Wohn- und Pflegezentrum E.\_\_ in F.\_\_ (TG) fürsorgerisch untergebracht. Weil eine dortige Unterbringung für einen jungen Erwachsenen nicht länger geeignet erschien, nahm seine Beiständin Kontakt mit der therapeutischen Wohngemeinschaft Y.\_\_ in X.\_\_ (SG) auf. Dort hält sich K.\_\_ seit dem 14. August 2017 auf. Mit Verfügung vom 3. November 2017 hob die KESB Q.\_\_ die fürsorgerische Unterbringung von K.\_\_ rückwirkend per 14. August 2017 auf. Die therapeutischen Kosten der Unterbringung von K.\_\_ werden seit Eintritt in die Wohngemeinschaft gestützt auf die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE; sGS 381.31) vom Amt für Soziales übernommen (vgl. act. G 15/6/2 und 15/6/26 "Rekurssache"). Mit Gesuchen vom 9. Februar 2018 beantragte die Beiständin bei den Sozialämtern X.\_\_ und A.\_\_ für K.\_\_ eine Kostengutsprache für Pensionskosten, Kleidergeld, Taschengeld und Hygienegeld (act. G 15/6/3 und 15/6/21 Beilage "Rekurssache"). Bis zum 31. Dezember 2017 hatte das Migrationsamt St. Gallen die vorerwähnten Kosten ohne Präjudiz übernommen. Bis zum 31. Dezember 2018 übernahm das Migrationsamt weiterhin (ohne Präjudiz) die variablen Kosten (Krankenkassenprämie, Krankenkassenfranchisen und -selbstbehalte, Aufwendungen für die Beiständin; act. G 15/6/20 "Rekurssache").

### **A.b.**

Im Rahmen der Klärung eines Zuständigkeitskonflikts zwischen der KESB Q.\_\_ und der KESB Z.\_\_ entschied die Verwaltungsrekurskommission (VRK) am 28. März 2018, der Aufenthaltsort von K.\_\_ befinde sich (bei fehlendem vorbestehendem Wohnsitz) seit dem 14. August 2017 in der Wohngemeinschaft Y.\_\_ in X.\_\_. Daher gelte X.\_\_ als zivilrechtlicher Wohnsitz und die KESB Z.\_\_ sei für die Erwachsenenschutzmassnahmen örtlich zuständig (act. G 15/6/5 "Rekurssache"). Am 3. Mai 2018 verfügte die KESB Z.\_\_ dementsprechend die Übernahme der am 2. August 2013 von der KESB Q.\_\_ angeordneten Beistandschaft für K.\_\_ (act. G 15/6/7 "Rekurssache"). Mit Verfügung vom 25. April 2018 hatte das Sozialamt X.\_\_ eine Kostengutsprache für K.\_\_ vollumfänglich abgelehnt (act. G 15/6/6 "Rekurssache"). Den gegen diese Verfügung von Rechtsanwalt lic. iur. Armin Linder, St. Gallen, für K.\_\_ erhobenen Rekurs (act. G 15/6/8 und 15/6/12 "Rekurssache") wies der Gemeinderat X.\_\_ mit Beschluss vom 26. September 2018 ab (act. G 15/6/13 "Rekurssache"). Nachdem der Rechtsvertreter gegen diesen Beschluss beim Departement des Innern (DI) Rekurs erhoben hatte, widerrief der Gemeinderat X.\_\_ den Beschluss aufgrund von Verfahrensfehlern am 23. Januar 2019 (act. G 15/6/10 "Widerrufsverfahren"). Das beim DI anhängig gemachte Verfahren wurde abgeschrieben (act. G 15/6/16



## St.Galler Gerichte

"Widerrufsverfahren"). Am 12. März 2019 verfügte der Gemeindepräsident X.\_\_\_ als vorsorgliche Massnahme die Auszahlung der Unterbringungskosten von K.\_\_\_ an die Institution Y.\_\_\_ rückwirkend ab 1. Januar 2019 und bis zur Klärung der Frage des Unterstützungswohnsitzes (act. G 15/6/6 "vorsorgliche Massnahmen").

### **A.c.**

Nach erneuter Durchführung des Verfahrens wies der Gemeinderat X.\_\_\_ den Rekurs gegen die Verfügung vom 25. April 2018 mit Entscheid vom 30. Oktober 2019 im Sinn der Erwägungen ab (Dispositivziffer 1), verzichtete auf die Erhebung von Gebühren (Dispositivziffer 2) und sprach dem Rechtsvertreter eine Entschädigung aus unentgeltlicher Rechtsverteidigung zu (Dispositivziffer 3; act. G 15/6/31 "Rekursache"). Den von Rechtsanwalt Linder für K.\_\_\_ dagegen erhobenen Rekurs (act. G 15/1 und 15/4) hiess das DI mit Entscheid vom 17. Juni 2021 insoweit gut, als Ziffer 1 und 3 des Entscheids vom 30. Oktober 2019 aufgehoben wurden und die Angelegenheit an die Gemeinde X.\_\_\_ zur Klärung der örtlichen Zuständigkeit nach Art. 30 ff. des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (SR 851.1, Zuständigkeitsgesetz, ZUG) zurückgewiesen wurde (act. G 2).

### **B.**

#### **B.a.**

Gegen diesen Entscheid erhob Rechtsanwalt MLaw Severin Gabathuler, X.\_\_\_, für die Gemeinde X.\_\_\_ mit Eingabe vom 1. Juli 2021 Beschwerde (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 20. August 2021 stellte Rechtsanwalt Gabathuler die Anträge, der Entscheid vom 17. Juni 2021 sei aufzuheben und der Entscheid der Beschwerdeführerin vom 30. Oktober 2019 zu bestätigen. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Staates (act. G 11).

Der Beschwerdeergänzung liegt eine Darlegung des Beistandes des Beschwerdegegners vom 21. Juni 2021 bei, aus welcher sich der weitere Verlauf (Sachverhaltsentwicklung in der Zeit vor Erlass des angefochtenen Entscheids) wie folgt ergibt: freiwilliger Eintritt des Beschwerdegegners in die Klinik Wil mit Dauer vom 20. September bis 9. Dezember 2019 (amtsärztliche fürsorgerischer Unterbringung); nach Rückkehr ins Y.\_\_\_, X.\_\_\_, am 9. Dezember 2019 erneute fürsorgerische Unterbringung in der Klinik Wil am 10. Dezember 2019; Entlassung aus der Klinik Wil am 15. Juni 2020 und selbständiges Wohnen des Beschwerdeführers (mit Nachbetreuungsvereinbarung) in X.\_\_\_; freiwilliger Eintritt des Beschwerdeführers in die Wohnstätte G.\_\_\_, H.\_\_\_, am 20. Oktober 2020; erneute fürsorgerische Unterbringung in



## St.Galler Gerichte

der Klinik Wil am 25. Oktober 2020; Verlegung in die Klinik R.\_\_, S.\_\_ ZH am 21. April 2021, mit fürsorgerischer Unterbringung (act. G 12).

### **B.b.**

Am 7. Juli 2021 hat der zuständige Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts das vom Rechtsvertreter des Beschwerdegegners dem Sicherheits- und Justizdepartement eingereichte und von diesem dem Verwaltungsgericht zuständigkeitshalber überwiesene Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung für das Beschwerdeverfahren bewilligt (act. G 8-10).

### **B.c.**

Die Vorinstanz teilte am 27. August 2021 den Verzicht auf eine Vernehmlassung mit und überwies die Akten (act. G 14). Der Beschwerdegegner beantragte unter Verzicht auf eine Vernehmlassung Abweisung der Beschwerde (act. G 19). Die Beschwerdebeteiligte legte in der Vernehmlassung vom 8. Oktober 2021 ihren Standpunkt dar (act. G 23).

### **B.d.**

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

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

### **1.**

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Sodann ist die politische Gemeinde X.\_\_ zur Beschwerde legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP). Weiter entspricht die Beschwerdeeingabe vom 1. Juli 2021 in Verbindung mit der Beschwerdeergänzung vom 20. August 2021 (act. G 1 und 11) zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).

Bei einem Rückweisungsentscheid wie dem vorliegend angefochtenen handelt es sich grundsätzlich um einen Vor- bzw. Zwischenentscheid. Dieser ist als (anfechtbarer) Endentscheid zu behandeln, wenn er die im Verfahren aufgeworfenen Streitfragen entscheidet und verbindliche Weisungen für die Neubeurteilung erlässt. Ein Rückweisungsentscheid ist aber dann als Zwischenentscheid zu betrachten, wenn die



Angelegenheit zu neuer Entscheidung - d.h. mit offenem Ausgang - zurückgewiesen wird; ohne dass also bestimmte Streitfragen abschliessend entschieden werden und der Vorinstanz für ihren Entscheid eine gewisse Entscheidungsfreiheit bleibt (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen - dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl. 2003, Rz. 1036; T. Kamber, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, St. Gallen/Zürich 2020, N 23 zu Art. 56 VRP). Mit Blick auf das in Art. 82 lit. i.V.m. Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG festgehaltene Erfordernis des nicht wieder gutzumachenden Nachteils für die Anfechtbarkeit von Zwischenentscheiden werden ebenfalls die verschiedenen Konstellationen betreffend die Rückweisung unterschieden: Dient die Rückweisung einzig noch der Umsetzung des vom vorinstanzlichen Gericht Angeordneten und verbleibt somit kein Entscheidungsspielraum mehr, handelt es sich materiell nicht - wie bei Rückweisungsentscheiden sonst grundsätzlich der Fall - um einen Zwischenentscheid, gegen den ein Rechtsmittel letztinstanzlich bloss unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG zulässig ist, sondern um einen von beiden Parteien anfechtbaren Endentscheid im Sinne von Art. 90 BGG. Enthält der Rückweisungsentscheid demgegenüber Anordnungen, die den Beurteilungsspielraum der Verwaltung zwar nicht gänzlich, aber doch wesentlich einschränken, stellt er einen Zwischenentscheid dar. Dieser bewirkt in der Regel keinen nicht wiedergutzumachenden Nachteil, weil die rechtsuchende Person ihn später zusammen mit dem neu zu fällenden Endentscheid anfechten kann (vgl. BGer 9C\_736/2019 vom 13. Mai 2020 E. 3.4; vgl. zum Ganzen ausführlich VerwGE B 2018/227 vom 19. August 2019 E. 1.3-1.5 mit weiteren Hinweisen; VerwGE B 2020/46 vom 27. September 2020 E. 1.3.1).

Vorliegend legte die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid die Nichtanwendbarkeit von Art. 1 Abs. 3 ZUG sowie die Klärung der örtlichen Zuständigkeit gestützt auf Art. 30 ff. ZUG verbindlich fest mit der Feststellung, dass es keiner Zuweisung des Beschwerdegegners durch den Kanton (Migrationsamt) bedürfe (vgl. nachstehende E. 2.2). Aufgrund dieser Weichenstellung diene die Rückweisung im Wesentlichen der Umsetzung des von der Vorinstanz Angeordneten. Der Beschwerdeführerin wäre somit hinsichtlich der Frage der anwendbaren Zuständigkeitsregelung kein Entscheidungsspielraum mehr verblieben, hätte sie den vorinstanzlichen Entscheid in Rechtskraft erwachsen lassen. Auf die materielle Prüfung der Beschwerde ist daher einzutreten.



### 2.

#### 2.1.

Streitig ist, ob die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid den Rekurs des Beschwerdegegners zu Recht insoweit guthiess, als sie die Dispositivziffern 1 und 3 des Beschlusses der Beschwerdeführerin vom 30. Oktober 2019 aufhob und die Sache zur Klärung der örtlichen Zuständigkeit an die Beschwerdeführerin zurückwies. Dem vorerwähnten Beschluss liegt die (erstinstanzliche) Verfügung vom 25. April 2018 zugrunde, mit welcher das Sozialamt X. eine Kostengutsprache für den Beschwerdegegner vollumfänglich abgelehnt hatte (act. G 15/6/6 "Rekursionssache"). Die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten ist, soweit keine anderslautende übergangsrechtliche Regelung besteht, grundsätzlich nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres (erstinstanzlichen) Ergehens zur beurteilen (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 293 m.H.). Gemäss Art. 86 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20, in Kraft gewesen bis 30. November 2019) regeln die Kantone die Festsetzung und die Ausrichtung der Sozialhilfe und der Nothilfe für vorläufig aufgenommene Personen. Dabei sind die Artikel 80a bis 84 des Asylgesetzes (SR 142.31, AsylG) für Asylsuchende anwendbar. Nach Art. 82 Abs. 1 Satz 1 AsylG gilt für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen und Nothilfe kantonales Recht. Für den Kanton St. Gallen kommt dementsprechend das Sozialhilfegesetz (sGS 381.1, SHG) zur Anwendung (Art. 1 SHG). Die innerkantonale Zuständigkeit für die persönliche Sozialhilfe liegt gemäss Art. 3 Abs. 1 SHG bei den politischen Gemeinden. *Zuständigkeit, Unterstützungswohnsitz und Verfahren* richten sich nach dem ZUG (Art. 3 Abs. 2 SHG). Zuständig für die (betreuende und finanzielle) Sozialhilfe ist grundsätzlich die politische Gemeinde am Unterstützungswohnsitz (Art. 3 Abs. 2 SHG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 ZUG). Hat der Bedürftige keinen Unterstützungswohnsitz, richtet sich die Unterstützungspflicht nach dem Aufenthaltsort (Art. 3 Abs. 2 SHG i.V.m. Art. 11 Abs. 1 ZUG).

#### 2.2.

Die Vorinstanz führte im angefochtenen Entscheid zur *Frage der Tragweite des Verweises in Art. 3 Abs. 2 SHG* aus, der Botschaft zum SHG (ABI 1997, 1791) sei zu entnehmen, dass Art. 3 Abs. 2 SHG keinen vollumfänglichen Verweis auf das ZUG darstelle, sondern nur Unterstützungswohnsitz, Zuständigkeit und Verfahren umfasse. Diese Auslegung dränge sich umso mehr auf, als im Zeitpunkt des Erlasses von Art. 3 Abs. 2 SHG (1. Januar 1999) die damalige Fassung von Art. 1 Abs. 3 ZUG bereits eine Weiterverweisung auf die besonderen Erlasse des Bundes enthalten habe (BBI 1977, 1009, BBI 1990, 1663). Auch die grammatikalische Auslegung führe zum Ergebnis,



dass sich das SHG ausschliesslich betreffend Zuständigkeit, Unterstützungswohnsitz und Verfahren nach dem ZUG richte. Art. 1 ZUG unter dem Kapitel "Zweck und Geltungsbereich" sei vom Verweis in Art. 3 Abs. 2 SHG nicht umfasst. Mit dem Hinweis auf BGE 143 V 451 E. 8.2 werde ausser Acht gelassen, dass der dort zur Anwendung kommende Art. 18 Abs. 2 des Sozialhilfegesetzes des Kantons Schwyz ausdrücklich die Anwendbarkeit von abweichenden Bestimmungen über den Unterstützungswohnsitz gemäss Bundesrecht auch im innerkantonalen Verhältnis vorsehe. Das SHG enthalte keine derartige Bestimmung, weshalb der Entscheid nicht einschlägig sei. Im Kanton St. Gallen liege die Zuständigkeit für die Unterbringung, Betreuung und Finanzierung für Asylsuchende bei den Gemeinden. Die Gemeindezuständigkeit sei von Gesetzes wegen ab dem Zeitpunkt der Zuweisung an den Kanton gegeben. Es handle sich um eine innerkommunale Angelegenheit, für welche keine kantonale Stelle zuständig sei. Da vorliegend der zivilrechtliche Wohnsitz des Beschwerdegegners (am Ort der Wohn- und Arbeitsgemeinschaft Y.\_\_) feststehe, sei eine Zuweisung durch das Migrationsamt (Art. 85 Abs. 5 Satz 2 AuG) nicht notwendig; die Verordnung über die Aufnahme von Asylsuchenden (sGS 381.12, VAA; in Kraft gewesen bis 30. Juni 2019) gelange nicht zur Anwendung (Schreiben des Vorstehers des Sicherheits- und Justizdepartements vom 13. März 2017 und des Migrationsamtes vom 6. April 2018; act. G 15/6/21 Beilagen "Rekursache"). Im Weiteren werde im Rahmen der subsidiären Zuweisung von Asylsuchenden/vorläufig Aufgenommenen vom Kanton an die Gemeinden die Zahl der bereits in der jeweiligen Gemeinde gemeldeten Asylsuchenden/vorläufig Aufgenommenen im Rahmen der Zuweisungsquote berücksichtigt (Art. 4 ff. VAA), weshalb Gemeinden, in denen sich Institutionen wie die Wohngemeinschaft Y.\_\_ befänden, nicht ungleich für die Sozialhilfe von dort untergebrachten vorläufig Aufgenommenen aufzukommen hätten (act. G 2 S. 8-11).

### 2.3.

Die Beschwerdeführerin wendet diesbezüglich unter anderem ein, die Auslegung der Vorinstanz dränge sich mit Blick auf die Botschaft zum SHG nicht auf, zumal Art. 1 Abs. 3 ZUG darin keine Erwähnung finde. Der Botschaft lasse sich nicht entnehmen, dass diese Bestimmung nicht zur Anwendung kommen solle. Es sei nicht nachvollziehbar, inwiefern die Vorinstanz aus der Botschaft herleiten wolle, dass Art. 1 Abs. 3 ZUG vom Verweis in Art. 3 Abs. 2 SHG nicht mitumfasst sein solle. Nicht nachvollziehbar sei sodann, inwiefern Art. 20 Abs. 1<sup>bis</sup> BehG (sGS 381.4) die vorinstanzlichen Darlegungen stützen sollten. Auch soweit die Vorinstanz den Wortlaut von Art. 3 Abs. 2 SHG zur Begründung ihrer Auslegung heranziehe, könne ihr nicht gefolgt werden. Entgegen den Ausführungen der Vorinstanz liessen sich die



verwiesenen Themen (Unterstützungswohnsitz, Zuständigkeit, Verfahren) nicht eindeutig den Titeln und Kapiteln des ZUG zuzuordnen. Indem die Vorinstanz Art. 1 Abs. 3 ZUG vom Verweis (in Art. 3 Abs. 2 SHG) nicht mitumfasst sehen wolle, stelle sie eine Auslegung an, welche im Widerspruch zu derjenigen des Bundesgerichts (in BGE 143 V 451) stehe. Im Weiteren vermöge der von der Vorinstanz angeführte Hinweis auf eine nachgelagerte Berücksichtigung der Zuweisungsquote im Falle einer subsidiären Zuweisung von vorläufig Aufgenommenen die Ungleichbehandlung, welche zum Zeitpunkt vor einer solchen Zuweisung bestehe, nicht zu negieren. Es wäre zweckdienlicher, eine Ungleichbehandlung zwischen den Gemeinden gar nicht erst entstehen zu lassen, sondern bereits bei erster Gelegenheit die Zuweisungsquote nach Art. 4 ff VAA zu berücksichtigen. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb es im Sinn des Gesetzgebers sein solle, die sozialhilferechtliche und die ausländerrechtliche Zuständigkeit auseinanderdriften zu lassen. Der Verweis in Art. 3 Abs. 2 SHG enthalte dementsprechend auch die Ausnahmeregelung von Art. 1 Abs. 3 ZUG. Der als Kann-Bestimmung formulierte Art. 85 Abs. 5 Satz 2 AuG sei kantonrechtlich dahingehend ausgestaltet worden, dass eine Zuweisung erfolgen müsse. Die Betreuung und die sozialhilferechtliche Zuständigkeit liege daher nach wie vor beim Kanton. Zur Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1 VAA gelange man vorliegend auch ohne "Umweg" über Art. 3 Abs. 2 SHG, denn Art. 1 Abs. 2 SHG enthalte einen Vorbehalt zugunsten der Sozialhilfe nach der besonderen Gesetzgebung. Eine solche besondere Gesetzgebung sei in der VAA zu erblicken. Die von der Vorinstanz verfügte Rückweisung sei daher zu Unrecht erfolgt (act. G 11 S. 5-9).

## 2.4.

### 2.4.1.

Eine natürliche Person hat ihren Wohnsitz im Sinne des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht (SR 291, IPRG) in dem Staat, in dem sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält (Art. 20 Abs. 1 lit. a IPRG) bzw. ihren gewöhnlichen Aufenthalt in dem Staat, in dem sie während längerer Zeit lebt, selbst wenn diese Zeit zum vornherein befristet ist (lit. b). Nach Art. 20 Abs. 2 zweiter Satz IPRG bildet der *gewöhnliche Aufenthalt* Ersatzanknüpfung, sofern eine natürliche Person weder in der Schweiz noch im Ausland einen Wohnsitz aufweist. Gemäss Art. 20 Abs. 2 letzter Satz IPRG sind (im internationalen Verhältnis) die Bestimmungen des Zivilgesetzbuches (SR 210, ZGB) über Wohnsitz und Aufenthalt nicht anwendbar (vgl. BGer 4A\_36/2016 vom 14. April 2016, E. 3.4 mit vielen Hinweisen). Demgegenüber kommt bei Begründung eines Wohnsitzes in der Schweiz im *innerstaatlichen* Verhältnis, d.h. für die Bestimmung des Wohnsitzortes innerhalb der Schweiz, das ZGB zur Anwendung (vgl.



D. Staehelin, in: Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 5. Aufl. 2014, N 4 zu Art. 23 ZGB mit Hinweisen in Verbindung mit N 2 zu Art. 25 ZGB). - Wie im Entscheid der VRK vom 28. März 2018 festgestellt, befindet sich der zivilrechtliche Wohnsitz des Beschwerdegegners (bei fehlendem vorbestehenden Wohnsitz) gemäss Art. 20 Abs. 2 IPRG i.V.m. Art. 24 Abs. 2 ZGB seit dem 14. August 2017 am Aufenthaltsort in X.\_\_\_\_, solange er sich in der dortigen therapeutischen Wohn- und Arbeitsgemeinschaft Y.\_\_\_\_ aufhält. Im erwähnten Entscheid konnte dementsprechend die Frage offengelassen werden, ob die Voraussetzungen einer tatsächlichen Wohnsitznahme im Sinn von Art. 20 Abs. 1 lit. a IPRG bzw. Art. 23 Abs. 1 ZGB erfüllt sind (act. G 15/6/5 "Rekursache"). Von diesem in Rechtskraft erwachsenen Entscheid ist für die nachstehenden Darlegungen auszugehen.

Das öffentliche Recht knüpft zur Bestimmung des Wohnsitzes meist am zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff an, wobei der zivilrechtliche Wohnsitz in einer „funktionalisierenden Auslegung“ zur angemessenen Berücksichtigung der Interessen der Beteiligten und der Allgemeinheit teilweise modifiziert wird. Nach einem Teil der Lehre ist einer funktionalisierenden Auslegung des zivilrechtlichen Wohnsitzbegriffs, welche die daran anknüpfenden Rechtsfolgen berücksichtigt, zwar grundsätzlich zuzustimmen. Jedoch sei im Interesse der Rechtssicherheit an der Einheitlichkeit des zivilrechtlichen Wohnsitzbegriffs festzuhalten; unterschiedliche Auslegungen seien nur in geringem Umfang zuzulassen (D. Staehelin, in: Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I a.a.O., N 3 zu Art. 23 des Zivilgesetzbuches). Der Begriff des (selbstredend vom Zivilrecht definierten) zivilrechtlichen Wohnsitzes lässt sich nicht ohne Weiteres in der Weise „umdeuten“, dass dem "Gesamtzweck" einer öffentlich-rechtlichen Regelung Rechnung getragen werden kann. Andernfalls ergäben sich unter Umständen, je nach Fragestellung und Rechtsgebiet, unterschiedliche zivilrechtliche Wohnsitze, was sich mit Art. 20 Abs. 2 Satz 1 IPRG („Niemand kann an mehreren Orten zugleich Wohnsitz haben“) nicht vereinbaren liesse (vgl. VerwGE B 2017/61 vom 27. September 2018 E. 4.1).

### **2.4.2.**

Ausgehend vom Wortlaut des Verweises in Art. 3 Abs. 2 SHG auf das ZUG betreffend *Zuständigkeit, Unterstützungswohnsitz und Verfahren* (d.h. auf die entsprechenden Art. 20 ff. und 29 ff. ZUG) kann der unter dem Titel "Allgemeine Bestimmungen" und der Kapitelüberschrift "Zweck und Geltungsbereich" fungierende Art. 1 Abs. 3 ZUG im Verweis nicht als enthalten gelten. Wenn in der Botschaft zum SHG festgehalten wird, dass mit Art. 3 Abs. 2 SHG das gesetzgeberische Ziel verwirklicht werde, wonach



hinsichtlich der Zuständigkeit zwischen Bundes- und kantonalem Recht Übereinstimmung herbeigeführt werden solle (ABI 1997, 1791), so lässt sich auch daraus insofern kein Verweis auf Art. 1 ZUG ableiten, als in der Botschaft am selben Ort die verwiesenen Bestimmungen der damaligen Fassung des ZUG explizit angeführt wurden, ohne indes den Art. 1 ZUG zu nennen (ABI 1997, 1791). Soweit in VerwGE B 2016/189 vom 27. September 2018 E. 2.2 von der Anwendbarkeit der "Grundsätze des ZUG" gesprochen wird, bezieht sich dies auf die in der vorangehenden E. 2.1 des gleichen Entscheids angeführten Art. 12 Abs. 1, 33 Abs. 1 und 34 ZUG. Auch hieraus lässt sich somit kein umfassender Verweis auf das ZUG in Art. 3 Abs. 2 SHG ableiten.

Die Feststellung der Beschwerdeführerin, wonach der dem BGE 143 V 451 (E. 4.3) zugrunde liegende Verweis in § 18 Abs. 2 des Gesetzes über die Sozialhilfe des Kantons Schwyz (SRSZ 380.100) sich nicht auf die Ausnahmen im ZUG beschränke und sich nicht auf die Ausnahmeregelung von Art. 1 Abs. 3 ZUG beziehe (act. G 11 S. 6 f.), ist nicht ohne Weiteres nachvollziehbar. So erklärt die erwähnte Bestimmung ausdrücklich abweichende Bestimmungen über den Unterstützungswohnsitz *gemäss Bundesrecht* (mit einer nicht abschliessenden ["usw. "] Aufzählung von dazugehörigen Sachverhalten) auch im innerkantonalen Verhältnis als anwendbar. Ein umfassender Verweis auf abweichendes Bundesrecht, wie ihn die erwähnte schwyzerische Bestimmung enthält, findet sich in Art. 3 Abs. 2 SHG nicht, weshalb die Vorinstanz den BGE 143 V 451 vorliegend zu Recht als nicht einschlägig und Art. 1 Abs. 3 ZUG vom Verweis in Art. 3 Abs. 2 SHG als nicht mitumfasst erachtete.

### 2.4.3.

Nachdem der zivilrechtliche Wohnsitz des Beschwerdegegners am Aufenthaltsort (Art. 24 Abs. 2 ZGB) im Entscheid der VRK vom 28. März 2018 bereits festgelegt war, als sich die vorliegend streitige Zuweisungsfrage im Nachgang zu der am 25. April 2018 verfügungsweise erfolgten Ablehnung der Kostengutsprache durch die Beschwerdeführerin (act. G 15/6/6 "Rekursache") stellte, konnte die gestützt auf Art. 85 Abs. 5 AuG in Art. 4 ff. VAA vorgesehene (subsidiäre) Regelung betreffend Verteilung/migrationsrechtliche Zuweisung der vorläufig Aufgenommenen auf die Gemeinden nach Massgabe der Zuweisungsquote nicht mehr zur Anwendung gelangen. Einer migrationsrechtlichen (kantonalen) Zuweisung bedurfte es m.a.W. nicht mehr. Hieran würde sich selbst dann nichts ändern, wenn - mit der Beschwerdeführerin - eine Anwendbarkeit von Art. 1 Abs. 3 ZUG und Art. 85 Abs. 5 AuG aus Art. 1 Abs. 2 SHG ("Es [das SHG] wird angewendet, soweit nicht öffentliche Sozialhilfe nach der besonderen Gesetzgebung geleistet wird") abzuleiten wäre, zumal es keinen Sinn



machen würde, trotz des bereits zuvor begründeten zivilrechtlichen Wohnsitzes des Beschwerdegegners (am Aufenthaltsort in der Wohn- und Arbeitsgemeinschaft) zusätzlich noch eine migrationsrechtliche Zuweisung an eine Gemeinde vorzunehmen. Hinzu kommt in diesem Zusammenhang, dass entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 11 S. 9 Rz. 48) weder Art. 85 Abs. 5 AuG noch die Art. 2 Abs. 1 und 3 Abs. 1 lit. a VAA eine Verpflichtung zur Zuweisung der vorläufig Aufgenommenen an eine Gemeinde statuieren; dies jedenfalls nicht für Konstellationen wie der vorliegenden. Etwas Anderes lässt sich auch der Antwort der Regierung vom 29. Mai 2018 zur Interpellation der CVP-GLP-Fraktion vom 19. Februar 2018 (51.18.04) nicht entnehmen. Die Vorinstanz prüfte somit die vorliegende Angelegenheit zu Recht gestützt auf Art. 86 Abs. 1 AuG i.V.m. Art. 82 Abs. 1 AsylG und Art. 3 Abs. 2 SHG betreffend Unterstützungswohnsitz, Zuständigkeit und Verfahren.

Zutreffend erscheint im Weiteren der Hinweis der Vorinstanz, dass im Rahmen der subsidiären Zuweisung von Asylsuchenden/vorläufig Aufgenommenen vom Kanton an die Gemeinden die Zahl der bereits in der jeweiligen Gemeinde gemeldeten Asylsuchenden/vorläufig Aufgenommenen im Rahmen der Zuweisungsquote berücksichtigt wird (Art. 4 ff. VAA), weshalb Gemeinden, in denen sich Institutionen wie die Wohngemeinschaft Y. befinden, nicht ungleich für die Sozialhilfe von dort untergebrachten vorläufig Aufgenommenen aufzukommen haben. Wenn die Beschwerdeführerin festhält, dass dies die vor einer Zuweisung bestehende Ungleichbehandlung einer Gemeinde nicht zu negieren vermöge (act. G 11 Rz. 41), ist festzuhalten, dass der Soll-Bestand gemäss Art. 4 VAA und die Zuweisungsquote nach Art. 5 VAA nicht nur die vom Kanton zugewiesenen, sondern sämtliche in der Gemeinde gemeldeten vorläufig Aufgenommenen (während der Dauer der Ausrichtung der Globalpauschalen des Bundes) umfasst. Eine von der Beschwerdeführerin geortete Ungleichbehandlung vor einer Zuweisung ist von daher nicht erkennbar. Zum weiteren Vorbringen der Beschwerdeführerin, dass nach sieben Jahren keine Anrechnung an den Soll-Bestand mehr erfolge, womit diejenigen Gemeinden benachteiligt würden, die vorläufig Aufgenommene ohne Berücksichtigung der Zuweisungsquote finanzieren müssten (act. G 11 Rz. 42), ist festzuhalten, dass der Wegfall der Ausrichtung der Globalpauschalen des Bundes sich gleichermassen auf den Soll-Bestand (Art. 4 VAA) und die Zahl der in der Gemeinde gemeldeten Personen nach Art. 4 Abs. 1 VAA auswirkt. Eine Veränderung der Zuweisungsquote (Art. 5 Abs. 1 VAA) resultiert daraus im Ergebnis nicht. Dementsprechend kann sich auch keine Benachteiligung in dem von der Beschwerdeführerin geschilderten Sinn ergeben. Ein hiervon abweichendes



Ergebnis lässt sich auch aus dem Hinweis der Beschwerdeführerin (act. G 11 Rz. 44) auf VerwGE B 2011/154 vom 20. März 2012 E. 2.1 nicht ableiten.

### 3.

#### 3.1.

Im angefochtenen Entscheid führte die Vorinstanz im Weiteren aus, es könne zwar bestimmt werden, welche Sozialhilfebehörde innerkantonal für die Unterstützung Bedürftiger zuständig sei (VerwGE B 2016/189 vom 27. September 2018 E. 2.2 m.H.). Weder das SHG noch das ZUG würden allerdings regeln, wie vorzugehen sei, wenn sich keine der angerufenen Gemeinden als zuständig erachte. Ein negativer Kompetenzkonflikt dürfe sich nicht zulasten der hilfeschuchenden Person auswirken (Praxishilfe der St. Gallischen Konferenz der Sozialhilfe [KOS-Praxishilfe, Kap. G1 und G2; Neubezeichnung ab 1. Januar 2021: KOS-Handbuch]). Es obliege nicht der bedürftigen Person, den Zuständigkeitskonflikt zu klären (GVP 2004 Nr. 24). Bestehe der Konflikt zwischen zwei Gemeinden, dränge sich in der Regel eine Vereinbarung über die vorläufige und unpräjudizielle Gewährung von finanzieller Unterstützung auf, um zu verhindern, dass die bedürftige Person einer existenziellen Notlage ausgesetzt bleibe (VerwGE B 2008/95 vom 22. Januar 2009 E. 3.2 m.H.). Gestützt auf die Akten (act. G 15/6/6 und Beilage [E-Mailverkehr] zu act. G 15/6/21 "Rekursache") ergebe sich nicht, dass die Beschwerdeführerin und die Beschwerdebeteiligte in Bezug auf die sozialhilferechtliche Zuständigkeit für den Beschwerdegegner jemals in gegenseitigem Austausch gestanden hätten. Die Sozialämter der beiden Gemeinden hätten ihre örtliche Zuständigkeit verneint und den Beschwerdegegner an die jeweils andere politische Gemeinde verwiesen, ohne das für Zuständigkeitsstreitigkeiten vorgesehene Verfahren nach Art. 30 ff. ZUG zu durchlaufen. Die Beschwerdeführerin hätte (anstelle des Erlasses einer leistungsablehnenden Verfügung) zunächst mit der Beschwerdebeteiligten in Kontakt treten und einen Einigungsversuch machen müssen. Bei Nichtzustandekommen einer Einigung wäre eine Unterstützungsanzeige an die Beschwerdebeteiligte zu richten und im Fall einer Einsprache ein Einspracheentscheid (Art. 33 ZUG) zu fällen gewesen. Die Frage, ob sich die örtliche Zuständigkeit gemäss ZUG nach dem Unterstützungswohnsitz oder nach dem Aufenthaltsort richte und in welcher Gemeinde der Beschwerdegegner seinen Unterstützungswohnsitz bzw. Aufenthaltsort habe, sei nicht im (vorinstanzlichen) Rekursverfahren zu klären. Es liege nicht der Kompetenz des DI (Vorinstanz), ein Verfahren nach Art. 3 Abs. 2 SHG i.V.m. Art. 30 ff. ZUG vorwegzunehmen. Die Angelegenheit sei daher an die Beschwerdeführerin zur Klärung der örtlichen Zuständigkeit nach Art. 30 ff. ZUG zurückzuweisen. Die Rückweisung komme keinem prozessualen Leerlauf gleich, zumal



die Beschwerdeführerin - im Unterschied zum Sozialamt - bis anhin der Ansicht gewesen sei, die Zuständigkeit liege nicht bei einer anderen Gemeinde, sondern beim Kanton. Abgesehen vom Gesuch der ehemaligen Beiständin des Beschwerdegegners vom 9. Februar 2018 sei die Beschwerdebeteiligte betreffend die Frage der örtlichen Zuständigkeit nie einbezogen worden. Es bedürfe zwischen den in Frage kommenden Gemeinden zwingend einer vorgängigen Klärung nach Art. 30 ff. ZUG. Im Übrigen habe die Rückweisung für den Beschwerdegegner keine Nachteile, da seine Kosten für die Dauer der Zuständigkeitsklärung durch die Beschwerdeführerin getragen würden (act. G 2 S. 11-14).

### 3.2.

Die Beschwerdeführerin legt hierzu dar, ein von der Vorinstanz unterstellter interkommunaler negativer Zuständigkeitskonflikt liege nicht vor. Die Beschwerdeführerin habe sich im Entscheid vom 30. Oktober 2019 nicht dazu geäußert, ob sie ihre Zuständigkeit verneinen würde, wenn nicht der Kanton zuständig wäre. Mit der auferlegten Durchführung eines Verfahrens nach Art. 30 ff. ZUG werde der Beschwerdeführerin die Möglichkeit genommen, ihre Zuständigkeit zu bejahen, was ein Verfahren nach Art. 30 ff. ZUG obsolet machen würde. Gehe die Vorinstanz davon aus, dass das Verfahren nach Art. 30 ff. ZUG durch das Sozialamt der Beschwerdeführerin durchzuführen wäre, hätte die Angelegenheit an dieses zurückgewiesen werden müssen. Jedenfalls sei die Rückweisung an die Beschwerdeführerin (Gemeinderat) mit gleichzeitiger Anordnung der Durchführung eines Verfahrens nach Art. 30 ff. ZUG nicht zu rechtfertigen (act. G 11 S. 9).

### 3.3.

Mit Verfügung vom 25. April 2018 hatte das Sozialamt der Beschwerdeführerin eine Kostengutsprache für K.\_\_\_ vollumfänglich abgelehnt mit der Empfehlung an die damalige Beiständin des Beschwerdegegners, bei der Beschwerdebeteiligten ein entsprechendes Gesuch zu stellen (act. G 15/6/6 "Rekurssache"). Im vorliegenden Verfahren stellt sich die Beschwerdebeteiligte für den Fall, dass dem vorinstanzlichen Entscheid gefolgt werde, auf den Standpunkt, dass ab dem 1. Januar 2018 die Beschwerdeführerin für die Unterstützung des Beschwerdegegners zuständig sei (act. G 23 S. 3). Ein negativer Zuständigkeitskonflikt lässt sich von daher nicht in Abrede stellen, auch wenn die Beschwerdeführerin die Abweisung des Rekurses gegen die Verfügung vom 25. April 2018 im Entscheid vom 30. Oktober 2019 nicht mit einem Zuständigkeitskonflikt zwischen den beiden Gemeinden, sondern mit der Zuständigkeit des Kantons zur Zuweisung eines Unterstützungswohnsitzes begründet hatte (act. G 15/6/31 "Rekurssache"). So hat die Beschwerdeführerin denn auch im vorliegenden



Verfahren ihre Zuständigkeit weder bejaht noch verneint, obschon sie wie erwähnt beanstandet hatte, dass ihr die Möglichkeit genommen werde, dies zu tun. Die Sachverhaltsentwicklung in der Zeit vor Erlass des angefochtenen Entscheids (vgl. act. G 12 und vorne Sachverhalt B.a) spricht ebenfalls für eine Abklärungsbedürftigkeit der interkommunalen Zuständigkeit. Der Rückweisungsentscheid der Vorinstanz (Rückweisung an die politische Gemeinde und nicht an den Gemeinderat oder das Sozialamt) lässt sich angesichts der geschilderten Gegebenheiten nicht beanstanden.

#### 4.

##### 4.1.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Verfahrens von der Beschwerdeführerin zu bezahlen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 3'000 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Kostenerhebung ist nicht zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP); der geleistete Kostenvorschuss in gleicher Höhe ist zu verrechnen.

##### 4.2.

Die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz und die Beschwerdebeteiligte haben keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98<sup>bis</sup> VRP; A. Linder, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 20 zu Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Demgegenüber kommt der "obsiegende" Beschwerdegegner für eine ausseramtliche Entschädigung für das Beschwerdeverfahren in Betracht. Er stellte einen Entschädigungsantrag, ohne materiell Stellung zum Verfahren zu nehmen, wobei er darauf hinwies, dass sein Gesuch um unentgeltliche Rechtsverteidigung bewilligt worden sei (act. G 19). Das Verwaltungsgericht spricht Pauschalentschädigungen nach Ermessen gemäss Art. 6, 19 und Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung zu (sGS 963.75, HonO). Eine Entschädigung kann sich angesichts der gegebenen Verhältnisse (act. G 19) lediglich auf den Aufwand für das Gesuch um unentgeltliche Rechtsverteidigung und das Studium der Verfahrensakten beziehen. Mit Blick hierauf ist eine Entschädigung des Beschwerdegegners durch die Beschwerdeführerin mit insgesamt CHF 1'800 zuzüglich Barauslagen (4 %) von CHF 72, mangels Antrag ohne Mehrwertsteuer, angemessen (Art. 28<sup>bis</sup> und 29 HonO). Die bewilligte unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung wird bei diesem Verfahrensausgang gegenstandslos.



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

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'000, unter Verrechnung mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe.

**3.**

Die Beschwerdeführerin entschädigt den Beschwerdegegner ausseramtlich mit CHF 1'800, zuzüglich Barauslagen von CHF 72, ohne Mehrwertsteuer.