



Fall-Nr.: B 2022/127
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 24.08.2023
Entscheiddatum: 10.07.2023

Entscheid Verwaltungsgericht, 10.07.2023

Sozialhilfe, Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG. Nach Eintritt der Volljährigkeit bestimmt sich der Unterstützungswohnsitz des Kindes grundsätzlich nicht mehr nach Art. 7 ZUG, sondern nach den Bestimmungen für die Er-wachsenen. Art. 5 und Art. 9 ZUG, welche die Begründung des eigenen Unterstützungswohnsitzes ausschliessen könnten, setzen voraus, dass der Unterbringung eine behördliche Anordnung zugrunde liegt. Dies war bei der unterstützten Person nicht der Fall. Anlass, den im Zeitpunkt der Fremdplatzierung des minderjährigen Kindes gestützt auf Art. 7 ZUG bestimmten Wohnsitz über die Volljährigkeit hinaus andauern zu lassen, besteht nicht. Der Anknüpfungspunkt des Wohnsitzes des sorgeberechtigten Elternteils fällt dahin. Die Loslösung von diesem Anknüpfungspunkt kommt auch darin zum Ausdruck, dass die örtliche Zuständigkeit von der Behörde am elterlichen Wohnsitz zu jener am Wohnsitz der volljährigen erwachsenen Person wechselte. Die Unterbringung in Familienpflege dient nicht mehr dem Kinderschutz, sondern kann gegebenenfalls als Massnahme des Erwachsenenschutzes behördlich angeordnet werden, was hier nicht der Fall war. (Verwaltungsgericht, B 2022/127).

Entscheid vom 10. Juli 2023

Besetzung

Abteilungspräsident Lendfers; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

Kanton Zürich,



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführer,

vertreten durch Sicherheitsdirektion Kantonales Sozialamt, Schaffhauserstrasse 78,
8090 Zürich,

gegen

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

Vorinstanz,

Gegenstand

Zuständigkeit für die Unterstützung von A. __

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A. __, geboren 2002, stand bis zu ihrer Volljährigkeit unter der elterlichen Sorge ihrer in der politischen Gemeinde B. __/SG (seit 1. Januar 2010: C. __/SG) wohnhaften Mutter. Das Aufenthaltsbestimmungsrecht lag bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde der Region D. __/SG, die sie mit Beschluss vom 20. November 2018 rückwirkend per 15. Juli 2018 bei ihrer Pflegemutter in der politischen Gemeinde E. __/ZH platzierte (act. 13/20). Am 14. Juli 2020 errichtete die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde der Region D. __/SG für A. __ per 7. Juli 2020 eine Vertretungsbeistandschaft mit Einkommens- und Vermögensverwaltung und ernannte F. __ von der Berufsbeistandschaft der Region D. __/SG zum Beistand (act. 13/19).

B.

Am 31. Juli 2020 bekundete A. __ gegenüber der Berufsbeistandschaft D. __/SG die Absicht, dauernd, mindestens aber bis zum Abschluss der Lehre im August 2023 am Wohnort ihrer Pflegemutter zu verbleiben und nicht in die Region D. __/SG zurückzukehren. Am 1. Oktober 2020 schlossen A. __ und ihre "Pflegemutter" als Betreuungsperson einen Betreuungsvertrag bis zum voraussichtlichen Abschluss der



St.Galler Gerichte

Lehre im August 2023. Darin war die Zuständigkeit des Sozialamts C.__/SG für die Finanzierung des Betreuungsplatzes vorgesehen (act. 13/17).

C.

A.__ ersuchte sowohl in der Gemeinde C.__/SG – am 3. November 2020 – als auch in der Gemeinde E.__/ZH – am 16. Dezember 2020 – um Sozialhilfe. Das Sozialamt E.__/ZH lehnte den Antrag am 11. Januar 2021 ab. Die Gemeinde C.__/SG übernahm subsidiär und ohne Anerkennung einer Rechtspflicht die Kosten mit Wirkung ab Gesuchstellung. Sie zeigte dem Amt für Soziales des Kantons St. Gallen aufgrund des negativen Kompetenzkonfliktes am 21. Mai 2021 die Unterstützung an. Am 31. Mai 2021 stellte das Amt für Soziales die Unterstützungsanzeige dem Kanton Zürich zu. Dieser erhob am 1. Juli 2021 Einsprache beim Departement des Innern des Kantons St. Gallen mit dem Antrag, der sozialhilferechtliche Unterstützungswohnsitz von A.__ sei der Gemeinde C.__/SG "zuzuweisen". Am 1. November 2021 endete das Lehrverhältnis von A.__ vorzeitig. Das Departement des Innern des Kantons St. Gallen wies die Einsprache mit Entscheid vom 31. Mai 2022 ab.

D.

Der Kanton Zürich (Beschwerdeführer) erhob gegen den am 3. Juni 2022 (act. 8.2 und 9) versandten Entscheid des Departements des Innern des Kantons St. Gallen (Vorinstanz) mit Eingabe des Kantonalen Sozialamtes vom 5. Juli 2022 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, der angefochtene Entscheid sei unter Kostenfolge zulasten des Kantons St. Gallen aufzuheben. Die Vorinstanz verzichtete stillschweigend auf eine Vernehmlassung. Am 28. September 2022 verzichtete der Beschwerdeführer auf eine abschliessende Stellungnahme.

Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen des Beschwerdeführers zur Begründung seiner Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Der Kanton Zürich, dessen Einsprache gegen die vom Amt für Soziales des Kantons St. Gallen angezeigte Unterstützung von A.__ die Vorinstanz abgewiesen hat, ist beschwerdeberechtigt



(Art. 34 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger; Zuständigkeitsgesetz, SR 851.1, ZUG) und dessen Kantonales Sozialamt zur Vertretung befugt (Art. 7a und 8 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich, LS 851.11, SHV/ZH). Die Beschwerde gegen den am 3. Juni 2022 versandten Entscheid (act. 8.2 und 9) wurde mit Eingabe vom 5. Juli 2022 rechtzeitig erhoben (Art. 34 Abs. 2 ZUG) und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist dementsprechend einzutreten.

2.

Die Beteiligten sind sich einig, dass sich der Unterstützungswohnsitz von A.__ zum Zeitpunkt ihrer Fremdplatzierung entsprechend Art. 7 Abs. 3 Ingress und lit. c ZUG bei ihrer Pflegemutter (E.__) am 15. Juli 2018 in C.__/SG befand. Umstritten ist, ob A.__ mit dem Eintritt der Volljährigkeit am 7. Juli 2020 Unterstützungswohnsitz in E.__/ZH begründet hat.

2.1.

Die Vorinstanz befasst sich in ihrer Abweisungsverfügung vom 31. Mai 2022 mit der Frage, ob die unterstützte Person mit Erreichen der Volljährigkeit einen eigenen Unterstützungswohnsitz nach Art. 4 Abs. 1 ZUG begründet habe oder ob der Unterstützungswohnsitz aufgrund von Art. 5 und Art. 9 Abs. 3 ZUG weiterhin andauere. Sie führt an, die Politische Gemeinde C.__/SG mache geltend, es handle sich um eine völlig andere Sachlage als bei fremdplatzierten Kindern, die bei Volljährigkeit einzig aufgrund eines Sonderzweckes vorübergehend noch weiterhin bei ihrer Pflegefamilie verblieben und deshalb keinen eigenen Unterstützungswohnsitz nach Art. 4 Abs. 1 ZUG begründeten. Die unterstützte Person habe schon während ihrer Minderjährigkeit seit Jahren nur noch einen rechtlichen Bezug aufgrund von Art. 7 Abs. 3 Ingress und lit. c ZUG zur Gemeinde C.__/SG gehabt. Ein tatsächlicher Bezug sei schon seit längerem nicht mehr auszumachen. Schon am Tag ihres 18. Geburtstages habe sie sich in C.__/SG ab- und in E.__/ZH angemeldet und unmissverständlich erklärt, sich eine Rückkehr nach C.__/SG nicht vorstellen zu können. Ihr Lebensmittelpunkt befinde sich eindeutig in E.__/ZH. Zudem habe sie ihre Ausbildung abgebrochen. Sie befinde sich auch in keiner solchen mehr. Es sei also gerade nicht so, dass sie sich lediglich aufgrund der notwendigen Betreuung durch die Pflegefamilie beziehungsweise aufgrund eines Sonderzweckes beziehungsweise bis zum Abschluss einer Ausbildung weiterhin vorübergehend in E.__/ZH aufhalte. Vielmehr sei es offensichtlich so, dass sie nun als erwachsene Person unabhängig von der Absolvierung einer Ausbildung in E.__/ZH verbleibe, weil sie ihren Lebensmittelpunkt dort habe und sich dort auch nach



aussen erkennbar mit der Absicht des dauernden Verbleibens aufhalte. Sie habe nämlich offensichtlich sämtliche ihrer Lebensbeziehungen und persönlichen Bindungen in E.__/ZH, wo sie bereits seit Jahren lebe. Art. 4 ZUG stimme weitgehend mit Art. 23 ZGB überein. Deshalb könne für die Frage, ob ein Unterstützungswohnsitz begründet worden sei oder nicht, grundsätzlich auf die entsprechende Lehre und Rechtsprechung zum zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff abgestellt werden. Mit dem Eintritt der Volljährigkeit seien die Kindesschutzmassnahmen von Gesetzes wegen entfallen. Aufgrund des Wohnsitzwechsels sei die von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde der Region D.__/SG begründete Beistandschaft von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde des Bezirks H.__/ZH übernommen worden. Für den Bezug von Ergänzungsleistungen sei eine Anmeldung bei der für die Zusatzleistungen zuständigen Durchführungsstelle von E.__ ZH eingereicht worden. Bei beiden Gemeinden – C.__/SG und E.__/SG – sei um Sozialhilfe ersucht worden.

Der Beschwerdeführer geht davon aus, Angebote des betreuten und begleiteten Wohnens fielen unter den Heimbegriff. Der Wohnsitz im Zeitpunkt der Fremdplatzierung perpetuiere bis zum Austritt aus dem Heim. Das gelte auch in Fällen, in denen ein Kind in einer Pflegefamilie untergebracht worden sei. Einzig in den Fällen, in denen das volljährig gewordene Kind freiwillig in Familienpflege bleibe, keine Notwendigkeit für eine weitere Betreuung bestehe, der weitere Verbleib bei den Pflegeeltern nicht auf einem Sonderzweck (wie beispielsweise die Beendigung einer Lehre) beruhe und die Absicht des dauernden Verbleibens vorhanden sei, könne an diesem Ort ein Unterstützungswohnsitz nach Art. 4 Abs. 1 ZUG begründet werden. Das Dahinfallen von Kindesschutzmassnahmen – wie hier die Vertretungsbeistandschaft mit Einkommens- und Vermögensverwaltung und der Pflegevertrag – mit Eintritt der Volljährigkeit spiele für die Bestimmung des Unterstützungswohnsitzes nur eine untergeordnete Rolle. Vielmehr seien die tatsächlichen Verhältnisse zu beurteilen. Die unterstützte Person verfüge noch nicht über genügend Fähigkeiten für ein selbständiges Wohnen und benötige für alltägliche Aufgaben und Entscheidungen eine enge Begleitung. Sie sei – wie eine Fachärztin für Kinder- und Jugendpsychiatrie bestätige – in ihrer Selbständigkeit, Selbststrukturierung, Selbstorganisation, Konzentration und emotionalen Regulationsfähigkeit teilweise massiv eingeschränkt. Aus medizinischer Sicht sei zur Gewährleistung einer optimalen Betreuung eine konstante Beziehungs-/Vertrauensperson dringend zu empfehlen. Ihren dissoziativen Zuständen professionell zu begegnen, sei eine Herausforderung. Durch die sorgfältige Betreuung und Pflege sei eine Gesundung möglich. So könnten auch die stabilen Rahmenbedingungen für die therapeutische Begleitung geschaffen werden. Pflege und Betreuung benötigten bei der vorliegenden Diagnose – einer posttraumatischen



Belastungsstörung mit dissozialer Störung und Neigung zu psychosozialen Beschwerden – einen hohen Aufwand und professionelle Fachkenntnisse. Um diese Professionalität aufrechtzuerhalten, gehe die Pflegemutter regelmässig in Supervisionen und hole sich fachliche Unterstützung. Der Pflegeaufwand sei stark erhöht und nicht vergleichbar mit der Platzierung von psychisch stabilen jungen Erwachsenen. Könne die Platzierung nicht weitergeführt werden, bestehe eine hohe Gefahr für Rückfälle und psychische Instabilität. Die Betreuung durch die Pflegemutter sei auch nach dem Erreichen der Volljährigkeit klar indiziert und werde in gleichem Umfang weitergeführt. Diesbezüglich seien sich der Beistand, die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde und die Psychotherapeutin einig. Deshalb sei – unter Mitwirkung des Beistandes – ein Betreuungsvertrag für die Zeit vom 7. Juli 2020 bis zum Abschluss der Lehre voraussichtlich im August 2023 abgeschlossen worden. Verbleibe die volljährige unterstützte Person bei der Pflegemutter, weil weiterhin die entsprechende Betreuung und Pflege benötigt werde, ändere sich der Charakter des Aufenthalts nicht, weshalb der bisherige eigene Unterstützungswohnsitz der Klientin gestützt auf Art. 9 Abs. 3 ZUG nicht beendet werde. Eine so umfassende Betreuung, wie die unterstützte Person sie erhalte, könne erst recht nicht eine Änderung der Unterstützungszuständigkeit zur Folge haben. Hätte sich der Charakter des Aufenthalts geändert und wäre keine Betreuung und Pflege mehr nötig, wäre wohl eher ein Untermietvertrag abgeschlossen worden. Die unterstützte Person habe nicht die Absicht dauernden Verbleibens in E.__/ZH, sondern bei der Pflegemutter bekundet. Bedürfe eine volljährige Person zwar keiner Pflege mehr, bleibe jedoch zu einem Sonderzweck, zum Beispiel dem Absolvieren der Lehre, bei einer Pflegefamilie, ändere dies den Unterstützungswohnsitz nicht. Die zwischenzeitliche Auflösung des Lehrvertrags spiele dabei keine Rolle, sei doch nach wie vor der Abschluss einer Erstausbildung geplant. Entsprechend erhalte die unterstützte Person ein Coaching der IV-Stelle des Kantons Zürich. Die polizeiliche Abmeldung in C.__/SG und die Anmeldung in E.__/ZH seien lediglich ein Indiz, jedoch weder eine Vermutung noch ein Beweis für die Begründung eines zivilrechtlichen Wohnsitzes. Das Gesetz habe bewusst in Kauf genommen, dass bei einem freiwilligen Heimeintritt der zivilrechtliche Wohnsitz und der sozialhilferechtliche Unterstützungswohnsitz nicht übereinstimmen.

2.2.

Gemäss Art. 4 Abs. 1 Satz 1 ZUG hat der Bedürftige seinen Unterstützungswohnsitz in dem Kanton, in dem er sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Die polizeiliche Anmeldung gilt als Wohnsitzbegründung, wenn nicht nachgewiesen ist, dass der Aufenthalt schon früher begonnen hat oder nur vorübergehender Natur ist (Art. 4 Abs. 2 ZUG; dazu nachfolgend Erwägung 2.2.1). Die behördliche Unterbringung



einer volljährigen Person in Familienpflege begründet weder einen neuen (Art. 5 ZUG) noch beendet sie – konsequenterweise – einen bestehenden Unterstützungswohnsitz (Art. 9 Abs. 3 ZUG).

2.2.1.

A.__ hielt sich im Zeitpunkt des Eintritts der Volljährigkeit am 7. Juli 2020 tatsächlich in E.__/ZH auf und bekundete die Absicht, dort dauernd zu verbleiben. Die polizeiliche Abmeldung in C.__/SG und die gleichzeitige Anmeldung in E.__/ZH am 7. Juli 2020 (act. 13/18) sind nicht direkt geeignet, im Sinn von Art. 4 Abs. 2 ZUG als Wohnsitzbegründung in E.__/ZH zu gelten, weil A.__ schon vor dieser Zuzugsmeldung sich in E.__ZH aufgehalten hat. Art. 4 Abs. 2 ZUG stellt lediglich eine – an den polizeilichen Meldeverhältnissen anknüpfende, umstossbare – gesetzliche Vermutung dar (vgl. Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 17. November 1976, in: BBl 1976 III S. 1193 ff, S. 1203). Zu prüfen ist, ob der "Pflegevertrag" mit I.__ vom 1. Oktober 2020 verhindert, dass A.__ in E.__/ZH Wohnsitz begründete.

2.2.2

A.__ lebte bei Eintritt der Volljährigkeit in Pflege bei I.__ in E.__/ZH. Nach Art. 5 ZUG begründet die behördliche Unterbringung einer volljährigen Person in Familienpflege keinen Unterstützungswohnsitz. A.__ war ab 15. Juli 2018 gestützt auf einen Beschluss der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde der Region D.__/SG vom 20. November 2018 bei der Pflegemutter I.__ platziert (act. 13/20). Die Unterbringung beruht damit auf einer behördlichen Anordnung, erging jedoch in einem Zeitpunkt, als die am 7. Juli 2002 geborene A.__ noch nicht volljährig war. In diesem Zeitpunkt bestanden gegenüber A.__ verschiedene Kindesschutzmassnahmen – nämlich eine Erziehungsbeistandschaft gemäss Art. 308 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210, ZGB) sowie verschiedene Beistandschaften mit besonderen Befugnissen nach Art. 308 Abs. 2 ZGB, nämlich bezüglich medizinischer Behandlung/Betreuung, bezüglich Schule, Berufslehre usw. sowie bezüglich des persönlichen Verkehrs (act. 13/20). Die behördliche Unterbringung der minderjährigen A.__ in Familienpflege vom 20. November 2018 war damit nicht geeignet, ihren – unbestrittenen – Unterstützungswohnsitz in C.__/SG aufzuheben.

Mit dem Eintritt der Volljährigkeit fielen die Kindesschutzmassnahmen und damit auch die behördlich angeordnete Unterbringung bei der Pflegemutter dahin. Die Kindes- und



Erwachsenenschutzbehörde der Region D.___/SG ordnete deshalb eine Beistandschaft nach Art. 394 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 395 Abs. 1 und 3 ZGB an. Am 5. November 2020 übernahm die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde des Bezirks H.___/ZH die Massnahmen zur unveränderten Weiterführung ab 1. Dezember 2020 und erteilte dem Beistand insbesondere den Auftrag, stets für eine geeignete Wohnsituation beziehungsweise Unterkunft besorgt zu sein und A.___ bei allen in diesem Zusammenhang erforderlichen Handlungen zu unterstützen und umfassend zu vertreten (act. 13/16). Eine Weiterführung der "Familienpflege" hat die Behörde nicht angeordnet. A.___ hat den Betreuungsvertrag mit I.___ für die Zeit ab ihrer Volljährigkeit am 1. Oktober 2020 selbständig abgeschlossen. Hingewiesen wurde auf die Beistandschaft und den Beistand. Festgehalten wurde zudem ausdrücklich, A.___ sei in Bezug auf die Unterzeichnung des neuen Betreuungsvertrages urteilsfähig und eine Zustimmung durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde nicht notwendig. Die Parteien wurden angehalten, sich bei besonderen Vorkommnissen oder in Konfliktsituationen beim Beistand zu melden und den Austausch mit ihm je nach Bedarf zu pflegen (act. 13/17, S. 2). Eine behördliche Unterbringung von A.___ in Familienpflege ab dem Zeitpunkt ihrer Volljährigkeit im Sinn von Art. 5 ZUG, welche der Beendigung des bisherigen Unterstützungswohnsitzes in C.___/SG entgegenstehen würde, liegt damit nicht vor.

Die Abteilung Soziales der Gemeinde E.___/ZH ist der Auffassung, Art. 5 und Art. 9 ZUG würden unabhängig davon wirken, ob die Unterbringung förmlich verfügt oder bloss faktisch veranlasst wurde. Der Wortlaut der Bestimmungen ist indessen klar. Massgebend ist die behördliche Unterbringung.

2.3.

Damit bleibt einzig die Frage, ob und gegebenenfalls unter welchen Bedingungen der eigene Unterstützungswohnsitz des minderjährigen Kindes gemäss Art. 7 Abs. 3 Ingress und lit. c ZUG über den Eintritt der Volljährigkeit hinaus andauern soll. Nach Eintritt der Volljährigkeit bestimmt sich der Unterstützungswohnsitz des Kindes grundsätzlich nicht mehr nach Art. 7 ZUG, sondern nach den Bestimmungen für die Erwachsenen. Art. 5 und Art. 9 ZUG schliessen dann die Begründung des eigenen Unterstützungswohnsitzes aus. Die Bestimmungen setzen indessen – wie dargelegt – voraus, dass der Unterbringung eine behördliche Anordnung zugrunde liegt. Dies ist



bei A. __ nicht der Fall. Anlass, den im Zeitpunkt der Fremdplatzierung des minderjährigen Kindes gestützt auf Art. 7 ZUG bestimmten Wohnsitz über die Volljährigkeit hinaus andauern zu lassen, bestehen nicht. Der Anknüpfungspunkt des Wohnsitzes des sorgeberechtigten Elternteils fällt dahin. Die Loslösung von diesem Anknüpfungspunkt kommt auch darin zum Ausdruck, dass die örtliche Zuständigkeit von der Behörde am elterlichen Wohnsitz zu jener am Wohnsitz der volljährigen erwachsenen Person wechselt. Die Unterbringung in Familienpflege dient nicht mehr dem Kinderschutz, sondern kann gegebenenfalls als Massnahme des Erwachsenenschutzes behördlich angeordnet werden, was hier nicht der Fall ist.

1.

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als unbegründet. Sie ist abzuweisen.

2.

Da der Kanton Zürich unterliegt und überwiegend finanzielle Interessen verfolgt, sind ihm die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 und 3 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 1'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Ausseramtliche Kosten sind für das Beschwerdeverfahren nicht zu entschädigen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Der Beschwerdeführer bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.