



**Fall-Nr.:** B 2022/32  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 12.09.2022  
**Entscheiddatum:** 23.05.2022

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 23.05.2022**

**Sozialhilfe, subsidiäre Kostentragung für ein begleitetes Besuchsrecht, Unterstützungswohnsitz (innerkantonale Zuständigkeit), Art. 276 Abs. 2 ZGB (SR 210), Art. 2 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 2 ZUG (SR 851.1), Art. 9 SHG (sGS 381.1). Bei den Kosten für ein begleitetes Besuchsrecht handelt es sich um Kosten des Kindesunterhalts. Können diese von den unterhaltspflichtigen Eltern nicht gedeckt werden, liegt eine sozialhilferechtliche Bedürftigkeit des Kindes vor. Zuständig für die subsidiäre Tragung dieser nicht gedeckten Kosten ist die Gemeinde am eigenständigen Unterstützungswohnsitz des Kindes (Verwaltungsgericht, B 2022/32).**

**Entscheid vom 23. Mai 2022**

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiberin Schmid Etter

Verfahrensbeteiligte

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

**Beschwerdeführerin,**

gegen

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

**Vorinstanz,**



St.Galler Gerichte

und

**Politische Gemeinde B.\_\_\_\_,**

**Beschwerdegegnerin,**

Gegenstand

**Zuständigkeit für die Kostentragung des begleiteten Besuchsrechts (M.\_\_\_\_)**

## **Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

### **A.**

M.\_\_\_\_, geb. 2018, ist der Sohn von R.\_\_\_\_ und S.\_\_\_\_. Die Familie wohnte in B.\_\_\_\_/SG, bevor die Mutter mit M.\_\_\_\_ am 9. Dezember 2020 im Frauenhaus St. Gallen Zuflucht fand. Am 21. Februar 2021 bezog die Mutter zusammen mit dem Sohn eine eigene Wohnung in A.\_\_\_\_. Der Vater lebt weiterhin in B.\_\_\_\_.

### **B.**

Mit dringlicher Anordnung vom 23. Dezember 2020 wurden eine Besuchsrechtsbeistandschaft für M.\_\_\_\_ errichtet, ein Beistand ernannt und begleitete Besuche des Vaters angeordnet. Mit Entscheid des Kreisgerichts X.\_\_\_\_ vom 19. März 2021 betreffend Eheschutzmassnahmen wurde die Obhut über M.\_\_\_\_ der Mutter zugeteilt. Als Kindesschutzmassnahmen wurde die Weiterführung der Besuchsrechtsbeistandschaft beschlossen, zusätzlich eine Erziehungsbeistandschaft errichtet und dem Vater ein begleitetes Besuchsrecht von drei Stunden pro Woche eingeräumt, wobei die Kosten dafür den Eltern je zur Hälfte auferlegt wurden.

### **C.**

Die Abteilung Soziales der politischen Gemeinde B.\_\_\_\_ erteilte am 9. Februar 2021 eine auf drei Monate befristete Kostengutsprache für die Begleitung der Besuche des Vaters, unter Vorbehalt der Änderung der örtlichen Zuständigkeit. Mit Schreiben vom 1. April 2021 stellte die politische Gemeinde B.\_\_\_\_ der politischen Gemeinde A.\_\_\_\_ als neue Wohngemeinde von M.\_\_\_\_ eine Unterstützungsanzeige zu, wogegen die Stadt A.\_\_\_\_ Einsprache erhob. Mit Schreiben vom 27. April 2021 verlängerte die Abteilung Soziales der politischen Gemeinde B.\_\_\_\_ die Kostengutsprache für die Begleitung der Besuche



## St.Galler Gerichte

um weitere sechs Monate, weiterhin ohne Präjudiz unter Vorbehalt der Änderung der örtlichen Zuständigkeit. Der Gemeinderat der politischen Gemeinde B.\_\_ wies die Einsprache der politischen Gemeinde A.\_\_ mit Beschluss vom 1. Juni 2021 ab.

Das Departement des Innern des Kantons St. Gallen wies den dagegen von der politischen Gemeinde A.\_\_ erhobenen Rekurs am 3. Februar 2022 ab im Wesentlichen mit der Begründung, die Gemeinde am Unterstützungswohnsitz von M.\_\_, seit 21. Februar 2021 die politische Gemeinde A.\_\_, sei zur subsidiären Übernahme der Kosten des begleiteten Besuchsrechts verpflichtet.

### D.

Gegen den Entscheid des Departements des Innern (Vorinstanz) erhob die politische Gemeinde A.\_\_ (Beschwerdeführerin), vertreten durch die Sozialen Dienste, mit Eingabe vom 16. Februar 2022 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie stellte die Rechtsbegehren, der Entscheid der Vorinstanz sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass die politische Gemeinde B.\_\_ (Beschwerdegegnerin) seit 21. Februar 2021 für die subsidiäre Kostenübernahme des begleiteten Besuchsrechts von M.\_\_ örtlich zuständig sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Die Vorinstanz nahm mit Vernehmlassung vom 11. März 2022 sowie unter Verweis auf den angefochtenen Entscheid zur Beschwerde Stellung. Die Beschwerdegegnerin liess sich am 23. März 2022 unter Beantragung der Abweisung der Beschwerde vernehmen. Die Beschwerdeführerin reichte am 19. April 2022 eine Stellungnahme dazu ein. Die Beschwerdegegnerin äusserte sich dazu mit Schreiben vom 4. Mai 2022. Sowohl die Vorinstanz als auch die Beschwerdeführerin verzichteten auf weitere Bemerkungen dazu.

Auf die Ausführungen der Beteiligten zur Begründung ihrer Rechtsbegehren 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<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die politische Gemeinde A.\_\_, deren Rekurs gegen die vom Gemeinderat der politischen Gemeinde B.\_\_ festgestellte Verpflichtung zur subsidiären Übernahme der Kosten für das begleitete



Besuchsrecht von M.\_\_ ab 21. Februar 2021 mit dem angefochtenen Entscheid der Vorinstanz vom 3. Februar 2022 abgewiesen worden war, ist zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 446). Die Beschwerde wurde mit Eingabe der Sozialen Dienste A.\_\_ vom 16. Februar 2022 rechtzeitig erhoben. Sie erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

### 2.

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Vorinstanz. Diese habe sich mit ihrem im Rekurs vorgebrachten Argument, im Kanton Zürich seien explizit die Sozialhilfebehörden am Unterstützungswohnsitz der Eltern für die Kostengutsprache ambulanter Kindesschutzmassnahmen zuständig, in unzulässiger Weise nicht auseinandergesetzt.

Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV) verlangt, dass die Behörde die Vorbringen der von der Verfügung oder dem Entscheid in ihrer Rechtsstellung betroffenen Person tatsächlich hört, prüft und berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihre Verfügung zu begründen. Dabei ist nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich abhandelt. Vielmehr kann sie sich auf die für die Verfügung oder den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss aber so abgefasst sein, dass sich die betroffene Person über die Tragweite Rechenschaft geben und die Verfügung oder den Entscheid in voller Kenntnis der Sache an eine höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf die sich ihre Verfügung stützt (statt vieler BGE 141 III 28 E. 3.2.4). Der Umfang der Begründungspflicht richtet sich grundsätzlich nach der Komplexität des zu beurteilenden Sachverhalts (BGE 111 Ia 2 E. 4b). Bei klarer Sachlage und bestimmten Normen können Hinweise auf die Rechtsgrundlagen genügen, während ein weiterer Spielraum der Behörde – aufgrund von Ermessen oder unbestimmten Rechtsbegriffen – und eine Vielzahl von in Betracht fallenden Sachverhaltselementen eine ausführliche Begründung gebieten (G. Steinmann, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N 49 zu Art. 29 BV mit Hinweisen).

Die Vorinstanz hat sich im angefochtenen Entscheid nicht zu der von der



Beschwerdeführerin im Rekurs angeführten Praxis der Kostentragung ambulanter Kindesschutzmassnahmen im Kanton Zürich geäussert, was von ihr auch nicht bestritten wird. Wie sie in ihrer Vernehmlassung in Übereinstimmung mit den oben dargelegten Anforderungen an eine hinreichende Begründung indessen zutreffend ausführt, durfte sie sich in ihrem Entscheid auf die für sie wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. In ihrer Begründung hat sie eingehend und nachvollziehbar dargelegt, weshalb für sie die Zuständigkeit am Unterstützungswohnsitz des Kindes und nicht an jenem des besuchsberechtigten Elternteils besteht. Aus der Nichterwähnung der Handhabung im Kanton Zürich konnte die Beschwerdeführerin ohne Weiteres schliessen, dass die Vorinstanz diese als nicht entscheidend für die vorliegende Streitsache erachtete, was angesichts der Tatsache, dass sich die sozialhilferechtliche Kostentragung nach kantonalem öffentlichem Recht bestimmt, das Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich anders als im Kanton St. Gallen nicht auf das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (SR 851.1, ZUG) verweist und somit die von der Beschwerdeführerin zitierten Zürcher Erläuterungen bereits daher nicht einschlägig sind, nicht erstaunt. Eine Verletzung der Begründungspflicht und damit des rechtlichen Gehörs liegt folglich nicht vor.

### 3.

#### 3.1.

Umstritten ist, welche politische Gemeinde für die Kostentragung der angeordneten begleiteten Besuche des Vaters seit 21. Februar 2021 örtlich zuständig ist: jene am Unterstützungswohnsitz des Kindes oder an jene am Unterstützungswohnsitz des besuchsberechtigten Vaters. Nachdem die Beschwerdegegnerin die Kosten für das begleitete Besuchsrecht vorsorglich – allerdings ohne Anerkennung einer Rechtspflicht – übernommen hat, stellt sich nicht die Frage der vorläufigen Sicherstellung (Kostengutsprache) bzw. Notfallzuständigkeit, sondern zu befinden ist über die ordentliche subsidiäre Kostentragung, sowie aufgrund der Unterstützungsanzeige über eine allfällige Rückerstattungspflicht der Beschwerdeführerin an die Beschwerdegegnerin.

#### 3.2.

Die Beschwerdeführerin bringt zusammengefasst im Wesentlichen vor, die örtliche Zuständigkeit für die subsidiäre Kostentragung für ambulante Kindesschutzmassnahmen liege nicht per se beim Unterstützungswohnsitz des Kindes. Solches ergebe sich auch nicht aus der von der Vorinstanz zitierten Rechtsprechung. Der Unterstützungswohnsitz des besuchsberechtigten Elternteils lasse sich genauso einfach, schnell und eindeutig bestimmen wie der Unterstützungswohnsitz des Kindes.



Es bedeute weder einen Mehraufwand, noch ergebe sich daraus die Gefahr einer Verzögerung bei der Umsetzung der Massnahme. In der Regel übe nur ein Elternteil ein begleitetes Besuchsrecht aus. Selbst in jenem Fall, bei dem Kosten, die nur einem besuchsberechtigten Elternteil angefallen seien, auf zwei Verursacher verteilt werden müssten, bestehe keine Gefahr der Verzögerung, da der subsidiäre Kostenträger am Unterstützungswohnsitz des besuchsberechtigten Elternteils von Beginn weg feststehe. In einem weiteren Schritt könne jene Gemeinde ohne Einfluss auf die Umsetzung der Kindesschutzmassnahme eine entsprechende Kostenverteilung vornehmen. Die von der Vorinstanz zitierten Ausführungen in den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) zu situationsbedingten Leistungen im Zusammenhang mit Kosten für das begleitete Besuchsrecht würden sich an die Eltern und nicht an das Kind richten. Bei grundsätzlicher Zuständigkeit des Unterstützungswohnsitzes des besuchsberechtigten Elternteils für die subsidiäre Kostentragung würde dem Verursacherprinzip in höherem Masse Rechnung getragen werden. Auch das Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen weise darauf hin, dass die Kosten begleiteter Besuchstage nicht vom Kind zu finanzieren und folglich nicht durch Sozialhilfe zu bevorschussen seien. Gemäss Kantonsgericht Luzern seien die Besuchsrechtskosten von den für die Eltern zuständigen Sozialhilfebehörden zu übernehmen und nicht von der für das Kind zuständigen Sozialhilfebehörde. So werde es auch im Kanton Zürich gehandhabt. Die im Zivilrecht vorgenommene Zuordnung, wonach die Kosten für Kindesschutzmassnahmen von den Eltern zu tragen seien, müsse im öffentlichen Recht grundsätzlich ihre Fortsetzung finden. Bedürftig sei nicht das Kind, sondern seien die Eltern, weshalb deren Unterstützungswohnsitz massgebend sei. Das gänzlich unschuldige Kind dürfe nicht zum Sozialfall gemacht werden. Für den seltenen Fall, dass der besuchsberechtigte Elternteil im Ausland lebe, wäre der Unterstützungswohnsitz des anderen in der Schweiz lebenden Elternteils für die subsidiäre Kostentragung zuständig, und falls auch dies nicht möglich wäre, ausnahmsweise jener des Kindes. Dadurch entstehe eine maximal dreistufige Kaskade. Gemäss den SKOS-Richtlinien könnten situationsbedingte Leistungen auch im Zusammenhang mit der Ausübung eines begleiteten Besuchsrechts übernommen werden. Die Involvierung mehrerer Unterstützungswohnsitze führe nicht zu höherem Aufwand und auch nicht zu Rechtsunsicherheit. Ohnehin könne nicht ausschlaggebend sein, ob eine Lösung im Vollzug praktisch sei.

#### 4.

##### 4.1.

Die Eltern sorgen gemeinsam, ein jeder Elternteil nach seinen Kräften, für den



gebührenden Unterhalt des Kindes und tragen insbesondere die Kosten von Betreuung, Erziehung, Ausbildung und Kinderschutzmassnahmen (Art. 276 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, SR 210, ZGB). Die Aufteilung unter den Eltern erfolgt nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 285 Abs. 1 ZGB). Das (kantonale) öffentliche Recht bestimmt, unter Vorbehalt der Unterstützungspflicht der Verwandten, wer die Kosten des Unterhalts zu tragen hat, wenn weder die Eltern noch das Kind sie bestreiten können (Art. 293 Abs. 1 ZGB). Dabei darf die Sozialhilfebehörde gestützt auf kantonales Recht die Übernahme der Kosten einer bundesrechtskonform angeordneten Massnahme der zuständigen Kinderschutzbehörde oder des zuständigen Zivilgerichts nicht verweigern; diesbezüglich steht ihr keine Entscheidungsfreiheit zu (BGE 143 V 451 E. 9.4 und 135 V 134 E. 3 und 4.4). Soweit das Gemeinwesen mangels Leistungsfähigkeit der Unterhaltspflichtigen für den Unterhalt eines Kindes aufkommt, geht der Unterhaltsanspruch mit allen Rechten auf das Gemeinwesen über (Art. 289 Abs. 2 ZGB). Das Gemeinwesen subrogiert damit in den Unterstützungsanspruch des berechtigten Kindes. Der Eintritt des Gemeinwesens in die Rechte des Kindes gegenüber den Eltern hat den Charakter einer Legalzession.

#### 4.2.

Persönliche Sozialhilfe bezweckt, der Hilfebedürftigkeit vorzubeugen, deren Folgen nach Möglichkeit zu beseitigen oder zu mildern und die Eigenverantwortung und die Selbsthilfe der Hilfebedürftigen sowie ihre soziale und berufliche Integration zu fördern (Art. 2 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes, sGS 381.1, SHG). Sie wird geleistet, soweit keine Hilfeleistungen durch unterstützungspflichtige Verwandte, andere Private oder private Sozialhilfeeinrichtungen gewährt werden oder diese nicht rechtzeitig verfügbar sind, oder soweit kein Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen oder auf Sozialhilfe nach der besonderen Gesetzgebung besteht (Art. 2 Abs. 2 SHG). Das Gesetz unterscheidet zwischen betreuender und finanzieller Sozialhilfe. Auf Letztere hat Anspruch, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann (Art. 9 SHG). Finanzielle Sozialhilfe umfasst Geld- und Naturalleistungen sowie Kostengutsprachen (Art. 10 Abs. 1 SHG).

Die politische Gemeinde leistet persönliche Sozialhilfe durch fachlich geeignetes Personal (Art. 3 Abs. 1 SHG). Zuständigkeit, Unterstützungswohnsitz und Verfahren richten sich gestützt auf Art. 3 Abs. 2 SHG nach dem ZUG. Demzufolge sind die Bestimmungen dieses Bundesgesetzes, welche die interkantonale Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger regeln, im innerkantonalen Verhältnis zwischen den einzelnen politischen Gemeinden sachgemäss anwendbar. Nach Art. 2 Abs. 1 ZUG ist



bedürftig, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Der Bedürftige hat seinen Wohnsitz gemäss ZUG (Unterstützungswohnsitz) in dem Kanton, in dem er sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält (Art. 4 Abs. 1 ZUG). Das minderjährige Kind teilt nach Art. 7 Abs. 1 ZUG den Unterstützungswohnsitz der Eltern. Wenn die Eltern keinen gemeinsamen zivilrechtlichen Wohnsitz haben, hat das minderjährige Kind nach Art. 7 Abs. 2 ZUG einen eigenständigen Unterstützungswohnsitz am Wohnsitz jenes Elternteils, bei dem es überwiegend wohnt. Es stellt damit rechnerisch einen separaten Unterstützungsfall dar (Art. 32 Abs. 3<sup>bis</sup> ZUG). Ausländer mit Wohnsitz in der Schweiz werden vom Wohnsitzkanton unterstützt (Art. 20 Abs. 1 ZUG). Ist ein Ausländer mit Wohnsitz in der Schweiz ausserhalb seines Wohnkantons auf sofortige Hilfe angewiesen, so muss der Aufenthaltskanton ihm diese leisten (Art. 20 Art. 2 in Verbindung mit Art. 13 ZUG). Der Wohnsitzkanton vergütet dem Aufenthaltskanton die Kosten der notwendigen und der in seinem Auftrag ausgerichteten weiteren Unterstützung (Art. 23 Abs. 1 ZUG). Der Aufenthaltskanton, der einen Bedürftigen im Notfall unterstützt und dafür vom Wohnkanton die Erstattung der Kosten verlangt, muss diesem den Unterstützungsfall sobald als möglich anzeigen (Art. 30 ZUG).

### 5.

#### 5.1.

Während das Bundesrecht zivilrechtlich regelt, wer von den Eltern die Kosten der Kinderschutzmassnahmen zu tragen hat, bestimmt sich nach kantonalem öffentlichen Recht, wer für den Unterhalt des Kindes aufzukommen hat, wenn die Eltern ihrer Unterhaltungspflicht – sei dies aus finanziellen oder anderen Gründen – nicht nachkommen (sog. subsidiäre Kostentragung). Unbestritten ist vorliegend, dass sich der eigenständige Unterstützungswohnsitz des Jungen seit 21. Februar 2021 in A.\_\_\_ befindet, wo er zusammen mit seiner Mutter wohnt (vgl. Art. 7 Abs. 2 ZUG). Der Vater hat seinen Unterstützungswohnsitz in B.\_\_\_. Bis zur Verlegung des Wohnsitzes von Mutter und Sohn befand sich der Unterstützungswohnsitz der gesamten Familie in B.\_\_\_, womit anfänglich jene Gemeinde für die Kostentragung der begleiteten Besuche örtlich zuständig war. Zu klären bleibt, wie es sich nach der Wohnsitzverlegung von Mutter und Sohn per 21. Februar 2021 nach A.\_\_\_ damit verhält.

Das Kreisgericht X.\_\_\_ hat mit Entscheiden vom 23. Dezember 2020 (vorerst dringlich) und vom 19. März 2021 (ordentlich, vi-act. 1/1) für den Vater ein begleitetes Besuchsrecht mit seinem Sohn angeordnet. Eltern, denen das elterliche Sorgerecht oder die Obhut nicht zusteht, und das minderjährige Kind haben gegenseitig Anspruch



auf angemessenen persönlichen Verkehr (Art. 273 Abs. 1 ZGB). Damit wird nicht nur dem besuchsberechtigten Elternteil ermöglicht, verwandtschaftliche Beziehungen mit dem Kind zu pflegen, sondern vor allem auch dem Bedürfnis des Kindes auf regelmässigen Kontakt zu beiden Elternteilen nachgekommen (Schwenzer/Cottier, in: Geiser/Fountoulakis [Hrsg.], Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 6. Aufl. 2018, N 6 zu Art. 273 ZGB). Die Ursache für die Anordnung von Kindesschutzmassnahmen liegt generell im Unvermögen der Eltern oder eines Elternteils, eine gute Entwicklung des Kindes zu gewährleisten (vgl. Art. 307 Abs. 1 ZGB). Sie setzt kein Verschulden voraus und ist auch keine Sanktion, sondern hat zum Ziel, trotz Gefährdungslage das Kindeswohl zu bewahren oder wiederherzustellen (P. Breitschmid, in: Geiser/Fountoulakis [Hrsg.], a.a.O., N. 4 zu Art. 307 ZGB).

Detaillierte Angaben zu den Gründen für die Begleitung des Besuchsrechts zwischen Vater und Sohn sind den Akten nicht zu entnehmen. Der Beistand erwähnt sowohl medizinische Gründe als auch Sicherheitsbedenken (vi-act. 1/3). Eine Ursache liegt offenbar darin, dass der Sohn gesundheitlich beeinträchtigt und auf entsprechende pflegerische Unterstützung angewiesen ist. Die Besuche mit dem Vater werden daher von der Spitex begleitet. Dass allein der Vater verantwortlich für die Anordnung des begleiteten Besuchsrechts ist, trifft folglich entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin nicht zu, womit auch deren Rechtsauffassung fehlschlägt, die Besuchsrechtskosten seien von der Beschwerdegegnerin als Unterstützungswohnsitz des Vaters, der diese Massnahme ausschliesslich verursacht habe, zu tragen. Selbst wenn das Verhalten des Vaters alleinige Ursache für die Anordnung des begleiteten Besuchsrechts wäre, würde dies keine Zuständigkeit für die subsidiäre Kostentragung an seinem Unterstützungswohnsitz begründen. Eine solche sozialhilferechtliche Zuständigkeit lässt sich weder aus den gesetzlichen Bestimmungen ableiten, noch findet sie in Lehre und Rechtsprechung eine Stütze. Die Zuständigkeit folgt verschuldensunabhängig einzig der Bedürftigkeit in Bezug auf den Lebensunterhalt (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 ZUG). Hinzu kommt, dass vorliegend zivilrechtlich feststeht, dass der Vater nicht für sämtliche Kosten des begleiteten Besuchsrechts aufzukommen hat, sondern diese von den Eltern hälftig zu tragen sind.

### 5.2.

Nach Art. 11 Abs. 1 BV haben Kinder und Jugendliche Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung. Mit Art. 11 BV genießt das Kindeswohl Verfassungsrang und gilt in der Schweiz als oberste Maxime des Kindesrechts in einem umfassenden Sinn. Art. 11 Abs. 1 BV richtet sich nicht nur an den Gesetzgeber, sondern auch an die rechtsanwendenden Behörden und



verpflichtet sie, bei der Interpretation und Anwendung von Rechtssätzen den besonderen Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung zu tragen. Dieser Schutzauftrag wird etwa im Rahmen des zivilrechtlichen Kindesschutzes konkretisiert (BGer 8C\_25/2018 vom 19. Juni 2018 E. 4.1 mit Hinweisen). Beim begleiteten Besuchsrecht handelt es sich um eine Kindesschutzmassnahme und bei den dafür anfallenden Auslagen somit um Kinderunterhaltskosten, die direkt dem Kind zustehen. Können diese Kosten von den unterhaltspflichtigen Eltern – wie vorliegend der Fall – nicht oder nicht rechtzeitig gedeckt werden, liegt in Bezug auf den Lebensunterhalt eine Bedürftigkeit des Kindes im Sinn von Art. 9 Abs. 1 SHG bzw. Art. 2 Abs. 1 ZUG vor, womit die Gemeinde an dessen Unterstützungswohnsitz für die subsidiäre Tragung der nicht gedeckten Kinderunterhaltskosten zuständig ist (dazu auch B. von Deschwanden, Die Tücken bei der Bestimmung des Unterstützungswohnsitzes, Jusletter vom 25. März 2019, S. 14). Dass das Kind zivilrechtlich betrachtet nicht selbst für seinen Unterhalt aufzukommen hat, sondern einen Anspruch auf Leistung desselben durch seine Eltern hat, ändert daran nichts. Das Kind, zu dessen Schutz und Wohl die Massnahmen angeordnet wurden und auf welche es einen verfassungsrechtlich garantierten Anspruch hat, verfügt in aller Regel über keine eigenen Mittel zu deren Finanzierung. Daraus kann indessen nicht der Schluss gezogen werden, das Kind könne im sozialhilferechtlichen Sinn gar nie bedürftig sein. Damit würde sich der gesetzlich geregelte Unterstützungswohnsitz des Kindes als obsolet erweisen. Vielmehr ist ein Kind bedürftig, dessen Unterhaltskosten von den Eltern nicht gedeckt werden können. Massgebend ist allein die tatsächliche Bedürftigkeit, indem der dem Kind zustehende Unterhalt nicht geleistet wird. Dabei umfasst der sozialhilferechtliche Anspruch des Kindes gestützt auf Art. 11 BV die notwendigen Mittel für eine für die kindliche Entwicklung unentbehrliche Pflege, Erziehung und Betreuung, mithin über die reine Existenz hinausgehende Mittel, und damit auch die bundesrechtlich angeordneten Massnahmen zu seinem Schutz. Streitigkeiten in Bezug auf deren Finanzierung gefährden oder verhindern deren rasche Umsetzung, was gemäss konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung infolge der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) nicht zulässig ist (vgl. [BGE 135 V 134](#) E. 4.5 und [143 V 451](#) E. 9.4 sowie BGer 8C\_358/2018 vom 22. Oktober 2018 E. 4.2 und 8C\_25/2018 vom 19. Juni 2018 E. 4.2). Um das Kindeswohl bestmöglich zu wahren, erweist sich die Anknüpfung für die subsidiäre Kostentragung von Kindesschutzmassnahmen an den Unterstützungswohnsitz des Kindes somit als einfach zu handhabende und sachgerechte Lösung. An davon abweichende Rechtsauffassungen anderer Gerichte – etwa Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen, das nicht primär sozialhilferechtliche Fragen beurteilt, oder Gerichte anderer Kantone (Zürich oder Luzern) mit abweichenden gesetzlichen Grundlagen – ist das



hiesige Verwaltungsgericht nicht gebunden.

Hinzu kommt, dass die Interessen des Kindes und jene der Eltern bei der Frage des notwendigen Unterhalts in einem Spannungsverhältnis stehen können. Selbst wenn die Eltern zur Zahlung der Unterhaltskosten in der Lage sind, bedeutet dies noch nicht, dass sie die Mittel dafür auch aufbringen, womit die Gefahr einer Vereitelung des Zwecks der Kindesschutzmassnahmen besteht (vgl. BGer 8C\_25/2018 vom 19. Juni 2018 E. 4.2). Um dem Kindesschutz rasch, nachhaltig und fachlich korrekt zum Durchbruch zu verhelfen, ist deshalb nicht nur in jenem Fall, wo die Unterhaltspflicht der Eltern zivilrechtlich noch nicht geregelt ist, sondern auch im Fall, wo die Eltern ihr aus anderen Gründen nicht nachkommen können oder wollen, die Sozialhilfebehörde am Unterstützungswohnsitz des Kindes zuständig (K. Affolter-Fringeli, Örtliche Zuständigkeit zur Finanzierung von Kindesschutzmassnahmen, ZKE 2020, S. 261 ff.). Vorhandene Drittansprüche schliessen die Sozialhilfe nicht aus, letztere ist aber subsidiär zu diesen. Gemäss Kap. C.2 der SKOS-Richtlinien hat im Übrigen nicht nur derjenige Anspruch auf finanzielle Unterstützung, der seine materielle Grundsicherung nicht aus eigenen Mitteln zu decken vermag, sondern auch jener, der diese nicht aus seinen Drittansprüchen decken kann. Dass das Kind seinen Rechtsanspruch auf Unterhalt gegenüber den Eltern vorgängig geltend zu machen hat, kann ihm nicht zugemutet werden. Dies ist Sache des Gemeinwesens, auf welches der Unterhaltsanspruch gestützt auf Art. 289 Abs. 2 ZGB mit allen Rechten und Pflichten übergeht, wenn es für den Unterhalt des Kindes aufkommt.

Die Angemessenheit der Zuständigkeit am Unterstützungswohnsitz des Kindes zeigt sich auch darin, dass Eltern aufgrund hoher Kosten für Kindesschutzmassnahmen nicht in die Sozialhilfe gedrängt werden sollen, sondern dass der ihnen zu überbindende Kostenanteil entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zumutbar sein soll. Da nach Art. 18 Abs. 1<sup>bis</sup> lit. c SHG für während der Minderjährigkeit bezogene finanzielle Sozialhilfe keine Rückerstattungspflicht besteht, ergibt sich aus der Zuständigkeit am Unterstützungswohnsitz des Kindes für dieses zudem kein Nachteil. Die Beschwerdeführerin als zuständiges Gemeinwesen am Unterstützungswohnsitz des Sohnes tritt mit der Bezahlung der Kosten für die begleiteten Besuche in dessen Gläubigerstellung ein. Damit hat sie die Möglichkeit, auf zivilrechtlichem Weg auf die Eltern, welche gemäss Entscheid des Kreisgerichts X. vom 19. März 2021 beide je die Hälfte der Kosten davon zu tragen haben, zurückzugreifen. Dies ist indessen ebenso wenig Gegenstand des vorliegenden Verfahrens wie die Frage, ob einem sozialhilfeabhängigen Elternteil die von ihm zivilrechtlich zu tragenden Kosten eines begleiteten Besuchsrechts als



situationsbedingte Leistungen von der Sozialbehörde an seinem Unterstützungswohnsitz zu vergüten sind.

### 5.3.

Zusammenfassend ist die Vorinstanz damit zu Recht zum Schluss gelangt, dass die Beschwerdeführerin ab 21. Februar 2021 sozialhilferechtlich für die Kostentragung der begleiteten Besuche von Vater und Sohn örtlich zuständig ist und daher die der Beschwerdegegnerin seither dafür angefallenen Kosten innerhalb von 30 Tagen ab Rechtskraft des Entscheids zu ersetzen hat. Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

### 6.

Dem Verfahrensausgang entsprechend hat die Beschwerdeführerin die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu bezahlen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr für das Beschwerdeverfahren von CHF 2'000 erscheint angemessen (Art. 7 Abs. 1 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf ihre Erhebung ist nicht zu verzichten, da das Gemeinwesen mit der Beschwerdeerhebung überwiegend finanzielle Interessen verfolgt (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Bei diesem Verfahrensausgang – die Beschwerdegegnerin hat als Gemeinwesen grundsätzlich keinen Anspruch auf Kostenersatz – sind ausseramtliche Kosten nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 98<sup>bis</sup> VRP).

## **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 2'000.

### 3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.