

Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



III 2019 185

Entscheid vom 18. Dezember 2019

Besetzung

lic.iur. Gion Tomaschett, Vizepräsident
Ruth Mikšovic-Waldis, Richterin
Monica Huber-Landolt, Richterin
MLaw Joëlle Sigrist, Gerichtsschreiberin

Parteien

1. A. _____,
Beschwerdeführerin,
2. **Fürsorgebehörde B.** _____,
Vorinstanz I
3. **Gemeinderat B.** _____
Beigeladener I,

gegen

1. **Regierungsrat des Kantons Schwyz**, Bahnhofstrasse 9,
Postfach 1260, 6431 Schwyz,
Vorinstanz II,
2. **Berufsbeistand C.** _____,
Beigeladener II,

Gegenstand

RRB Nr. 643/2019 vom 17. September 2019 betreffend
Wohnsitzanmeldung (für die Kinder der Inhaberin der
alleinigen elterlichen Sorge)

Sachverhalt:

A. A._____ ist seit Jahren verbeiständet durch den Berufsbeistand C._____ (Beistandschaft nach Art. 394 Abs. 1 i.V.m. Art. 395 ZGB). Ihr steht gemäss einer Bescheinigung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde des Kantons D._____ vom 28. August 2019 als Mutter die alleinige elterliche Sorge über ihre Kinder zu; dies betrifft ihre Tochter E._____ und ihren Sohn F._____. Diese Kinder sind freiwillig bei einer Pflegefamilie in D._____ platziert (wobei die seit 28.08.2013 in der pädagogischen Pflegefamilie G._____ lebende E._____ - nachdem sie in psychischer Hinsicht auffällig war sowie auch suizidale Gedanken äusserte - am 29. Januar 2019 in die H._____ (Institution) eingetreten ist, vgl. vorinstanzliche Akten, u.a. Gesuch um Kostenübernahmegarantie vom 18.03.2019).

B. Per 28. November 2018 hatte A._____ (nachfolgend Kindsmutter genannt) ihren Wohnsitz von D._____ nach B._____ verlegt. Sie wird von der Fürsorgebehörde B._____ wirtschaftlich unterstützt.

C. Bei einem Telefongespräch vom 25. März 2019 mit dem Sekretär der Fürsorgebehörde B._____ bzw. dem Gemeindeschreiber der Gemeinde B._____ erklärte der Stellvertreter des Beistands (der Kindsmutter) sinngemäss den Willen, die Kinder bei der Einwohnerkontrolle B._____ anzumelden. Gleichentags erkundigte sich die Kindsmutter bei der Gemeinde B._____, welche Unterlagen für eine Anmeldung der Kinder erforderlich seien. In der Folge machte die Fürsorgebehörde B._____ geltend, sie gehe aufgrund des gesundheitlichen Zustands der Kindsmutter davon aus, "dass eigentlich eine obligatorische Fremdplatzierung zu erfolgen hätte und daraus resultieren würde, dass die Kinder ihren Wohnsitz weiterhin bei den Pflegeeltern haben" (siehe Schreiben der Fürsorgebehörde B._____ an den regionalen Sozial- und Beratungsdienst in I._____ vom 02.04.2019).

D. In einer Eingabe vom 3. April 2019 an die Fürsorgebehörde B._____ ersuchte J._____ (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde), die beiden Kinder umgehend in B._____ anzumelden, was von der Fürsorgebehörde B._____ mit Schreiben vom 8. April 2019 abgelehnt wurde. Mit Einschreiben vom 13. Juni 2019 beharrte der Stellvertreter des Beistands der Kindsmutter J._____) auf eine Anmeldung der Kinder in der Gemeinde B._____ und ersuchte um Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

E. Mit Beschluss vom 4. Juli 2019 hielt die Fürsorgebehörde B._____ in der Dispositiv-Ziffer 1 was folgt fest:

Gemäss Erwägungen ist für die Anmeldung der Kinder E._____ und F._____ von A._____ eine Bestätigung der KESB K._____ einzureichen, mit welcher nachgewiesen werden kann, dass A._____ in der Lage ist das elterliche Sorgerecht für ihre Kinder auszuüben.

F. Gegen diesen Beschluss reichte der Beistand der Kindsmutter beim Regierungsrat Beschwerde ein mit den Begehren, wonach Dispositiv-Ziffer 1 des angefochtenen Beschlusses aufzuheben und die Kinder unverzüglich in der Gemeinde B._____ anzumelden seien.

G. Mit RRB Nr. 643/2019 vom 17. September 2019 hat der Regierungsrat die vom Beistand der Kindsmutter erhobene Verwaltungsbeschwerde gutgeheissen, den angefochtenen Beschluss der Fürsorgebehörde B._____ aufgehoben (Dispositiv-Ziffer 1), die Verfahrenskosten der Gemeinde B._____ auferlegt (Dispositiv-Ziffer 2) sowie das Einwohneramt der Gemeinde B._____ angewiesen, nach Vorliegen der benötigten Unterlagen die Anmeldung der Kinder E._____ und F._____ in der Gemeinde B._____ vorzunehmen (Dispositiv-Ziffer 3).

H. Gegen diesen RRB reichte die Kindsmutter rechtzeitig am 14. Oktober 2019 beim Verwaltungsgericht Beschwerde ein mit dem sinngemässen Begehren, wonach der Wohnsitz ihrer beiden Kinder weiterhin in D._____ zu belassen sei.

I. Das Sicherheitsdepartement verzichtete am 17. Oktober 2019 auf die Erstattung einer Vernehmlassung. Der Beistand der Kindsmutter beantragte in seiner Eingabe vom 25. Oktober 2019, dass am RRB Nr. 643/2019 vollumfänglich festzuhalten sei. Am 4. November 2019 ging beim Verwaltungsgericht die Mitteilung der Kindsmutter ein, wonach sie per Ende Januar 2020 ihren Wohnsitz in B._____ aufgeben und in einen anderen Kanton ziehen werde.

Mit Eingaben vom 6. bzw. vom 13. November 2019 beantragten die Fürsorgebehörde B._____ sowie der Gemeinderat B._____ sinngemäss, dass die Beschwerde der Kindsmutter gutzuheissen sei, unter Kostenfolge zulasten des Regierungsrates (bzw. des Kantons).

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.1.1 Vor Erlass eines Entscheides prüft das Gericht von Amtes wegen, ob die Voraussetzungen für einen Sachentscheid erfüllt sind. Es prüft u.a. insbesondere die Zuständigkeit, die Rechtsmittelbefugnis, die Zulässigkeit des Rechtsmittels, die frist- und formgerechte Geltendmachung des Rechtsanspruches sowie die

Rechtsanhängigkeit oder das Vorliegen einer rechtskräftigen Verfügung oder eines rechtskräftigen Entscheides in der gleichen Sache (§ 27 Abs. 1 lit. a, lit. d, lit. e, lit. f und lit. g Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRP, SRSZ 234.110). Ist eine dieser Voraussetzungen nicht gegeben, trifft das Gericht einen Nichteintretensentscheid (§ 27 Abs. 2 VRP).

1.1.2 Im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren sind grundsätzlich nur Rechtsverhältnisse zu überprüfen bzw. zu beurteilen, zu denen die zuständige Verwaltungsbehörde vorgängig verbindlich – in Form einer Verfügung (bzw. eines Beschlusses) – Stellung genommen hat. Insoweit bestimmt die Verfügung den beschwerdeweise weiterziehbaren Anfechtungsgegenstand. Umgekehrt fehlt es an einem Anfechtungsgegenstand und somit an einer Sachurteilsvoraussetzung, wenn und insoweit keine Verfügung ergangen ist (siehe VGE III 2018 15 vom 16.1.2018 Erw. 2 mit Verweis auf VGE III 2017 11 Erw. 11.2; BGE 125 V 414 Erw. 1a; 119 Ib 36 Erw. 1b; 118 V 313 Erw. 3b; 110 V 51 Erw. 3b; 123 V 324 Erw. 6c). Diesbezüglich wird in der kantonalen Rechtsprechung festgehalten, dass nach konstanter Praxis der Umfang der Tätigkeit des Verwaltungsgerichts als Beschwerdeinstanz durch den Anfechtungsgegenstand abgegrenzt wird. Es kann nur das Gegenstand des Beschwerdeverfahrens sein, was auch Gegenstand der zugrundeliegenden Verfügung war bzw. nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein müssen. Gegenstände, über welche die erste Instanz bzw. die Vorinstanz zu Recht (noch) nicht entschieden hat, fallen nicht in den Kompetenzbereich des Verwaltungsgerichts als Beschwerdeinstanz (vgl. statt vieler VGE III 2016 193 vom 21.12.2016 Erw. 1.2 mit Hinweisen, u.a. auf VGE III 2012 126 vom 15.11.2012 Erw. 1.2; VGE III 2012 129 vom 19.12.2012 Erw. 2.3.1; siehe auch Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3.A., Zürich 2014, Vorbem. zu §§ 19-28a, Rz. 44-49; Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3.A., Zürich 2013, Rz. 685ff.; EGV-SZ 1979, S. 122).

1.2.1 Ausgangspunkt des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildete der Umstand, wonach die kommunale Fürsorgebehörde in ihrem Beschluss vom 4. Juli 2019 es abgelehnt hatte, die vom Beistand der Kindsmutter initiierte Wohnsitzanmeldung der Kinder zu behandeln bzw. gemeindeintern weiterzuleiten, bevor nicht eine Bestätigung der KESB K. _____ vorliege, wonach die Kindesmutter in der Lage sei, das elterliche Sorgerecht für ihre Kinder auszuüben. Diese Thematik wurde im vorliegend angefochtenen RRB Nr. 643/2019 geprüft und bildet grundsätzlich Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens. Nicht zum Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens gehören weitere Fragen wie beispielsweise, welche Kosten die Unterbringung der Tochter E. _____ in

der betreffenden stationären Einrichtung (H. _____) verursachen wird und wer wieviel davon zu bezahlen hat. Soweit der betreffende Gemeinderat und die Fürsorgebehörde der gleichen Gemeinde in ihren Vernehmlassungen solche Kosten ansprechen, kann darauf nach Massgabe der in Erwägung 1.1.2 dargelegten Rechtsprechung nicht eingetreten werden.

1.2.2 Nicht eingetreten werden kann sodann auf die (von den kommunalen Behörden in ihren Vernehmlassungen angesprochene) Fragestellung, ob der Regierungsrat in Dispositiv-Ziffer 2 des angefochtenen RRB der betreffenden Gemeinde zu Recht Verfahrenskosten auferlegt hat. Der Beschwerdeführerin kommt hinsichtlich dieser Kostenfrage kein eigenes, schützenswertes Rechtsschutzinteresse (im Sinne von § 37 VRP) zu, denn ihr selbst wurden vom Regierungsrat keine Kosten auferlegt. Von daher ist sie nicht befugt, die der betreffenden Gemeinde vom Regierungsrat auferlegten Verfahrenskosten vor Gericht in Frage zu stellen.

Anzufügen ist, dass die kommunalen Behörden diese Kostenfrage grundsätzlich dann durch das Gericht hätten überprüfen lassen können, wenn sie selbst rechtzeitig Beschwerde erhoben hätten, was indessen nicht zutrifft, weshalb eine materielle Beurteilung dieser Fragestellung im vorliegenden Verfahren ausser Betracht fällt.

1.2.3 Ferner ist auch auf die Kritik der Vorinstanz I und des Beigeladenen I, wonach sinngemäss im betreffenden RRB nicht geprüft worden sei, ob die Kindsmutter hinreichend in der Lage wäre, die alleinige elterliche Sorge über ihre Kinder auszuüben, hier nicht einzutreten. Weder gehört die Frage, ob gegebenenfalls einer anderen Person die elterliche Sorge zuzuweisen wäre, zum oben dargelegten Anfechtungsgegenstand, noch wäre es ersichtlich, dass diesbezüglich der vor Gericht auftretenden Beschwerdeführerin ein hinreichendes eigenes Rechtsschutzinteresse ("am Entzug der ihr derzeit zustehenden elterlichen Sorge") zustünde.

1.3 Eintreten ist insoweit auf die vorliegende Beschwerde, als die Kindsmutter damit sinngemäss rügen will, dass der Regierungsrat im angefochtenen Beschluss bzw. in dessen Dispositiv-Ziffer 3 zu Unrecht das Einwohneramt der betreffenden Gemeinde angewiesen habe, den Wohnsitz der Kinder in dieser Gemeinde anzumelden (siehe dazu nachfolgend).

2.1 Im vorliegenden RRB hat der Regierungsrat im Einzelnen überzeugend ausgeführt, dass zusammengefasst sinngemäss:

- Schweizerinnen und Schweizer das Recht haben, sich an jedem Ort des Landes niederzulassen (Art. 24 BV);
- diese Niederlassungsfreiheit die Behörden des Ortes der Hauptniederlassung u.a. verpflichtet, die diesbezügliche Anmeldung entgegenzunehmen und die betreffende Person in die entsprechenden Register einzutragen (siehe zit. RRB, Erw. 1.1);
- jede Gemeinde ein Einwohneramt führt, welches u.a. die Meldungen im Sinne des Gesetzes entgegennimmt, die notwendigen Angaben über Einwohner erhebt und die Schriften aufbewahrt (§ 3 Abs. 1 lit. a bis c des Gesetzes über das Einwohnermeldewesen, EMG, SRSZ 111.110);
- die Fürsorgebehörde weder befugt ist, Meldungen im Sinne des EMG entgegenzunehmen, noch darüber zu entscheiden, welche Unterlagen für eine Anmeldung bei der Gemeinde eingereicht werden müssen;
- einzig das Einwohneramt der Gemeinde B._____ bzw. der Gemeinderat B._____ befugt ist, eine Anmeldung wegen fehlender Unterlagen zu verweigern,
- die Kindsmutter (als alleinige Inhaberin der elterlichen Sorge über ihre Kinder) - nachdem sie in der Gemeinde B._____ Wohnsitz genommen hatte - ihre Kinder beim Einwohneramt B._____ anzumelden hat(te),
- sollte sich das Einwohneramt weigern, die Anmeldungen der Kinder vorzunehmen, diesbezüglich der Gemeinderat eine anfechtbare Verfügung zu erlassen hätte (zit. RRB, Erw. 2).
- und im Übrigen gemäss Art. 25 Abs. 1 ZGB unmündige Kinder ihren gesetzlichen Wohnsitz am gleichen Ort haben, wo der Inhaber der alleinigen elterlichen Sorge seinen Wohnsitz hat, und zwar ungeachtet dessen, wo sich das Kind gerade aufhält und ob es sich unter der Obhut des Inhabers der elterlichen Sorge befindet oder unter der Obhut Dritter (Pflegefamilie) steht (zit. RRB, Erw. 3, mit Hinweisen, u.a. auf Daniel Staehelin, in: Basler Kommentar zum ZGB, 6. Aufl., N 4 zu Art. 25 ZGB).

2.2 Dieser abgeleitete Wohnsitz der Kinder am Wohnsitz des Elternteils, welchem weiterhin die alleinige elterliche Sorge über diese Kinder zukommt, gilt grundsätzlich auch dann, wenn dieser Elternteil (mit alleiniger elterlicher Sorge) es versäumt hat, beim Wechsel des eigenen Wohnsitzes in der neuen Wohngemeinde seine (bei einer Pflegefamilie lebenden) Kinder rechtzeitig anzumelden. Denn der Gesetzgeber hat im ersten Satzteil von Art. 25 Abs. 1 ZGB den Grundsatz der Anknüpfung an den Wohnsitz der mit der elterlichen Sorge betrauten Eltern bzw. des die elterliche Sorge innehabenden Elternteils normiert. Solange also die Kindsmutter weiterhin die alleinige elterliche Sorge über ihre Kinder aufweist, haben ihre Kinder den gesetzlichen Wohnsitz am Wohnsitz der Kindsmutter. Wie es sich verhalten würde, wenn der Kindsmutter die elterliche Sorge

entzogen würde, kann hier offen bleiben, weil nach der Aktenlage derzeit kein solcher Fall vorliegt.

2.3 Bei dieser Sach- und Rechtslage ist unerheblich, ob die Kindsmutter der vom Beistand der Kindsmutter eingereichten Beschwerde, welche im angefochtenen RRB behandelt wurde, formell zugestimmt hat oder nicht. Einmal abgesehen davon, dass sich die Kindsmutter nach Art. 394 Abs. 3 ZGB die Handlungen des Beistands anrechnen bzw. gefallen lassen muss, verhält es sich so, dass die in Dispositiv-Ziffer 3 des angefochtenen RRB enthaltene Anweisung an das kommunale Einwohneramt einen aufsichtsrechtlichen Charakter aufweist, welcher in Anbetracht der oben dargelegten Rechtslage (zum abgeleiteten Wohnsitz der Kinder am Wohnsitz des Elternteils mit der alleinigen elterlichen Sorge) grundsätzlich auch ohne eine Verwaltungsbeschwerde zum Zuge gekommen wäre, solange der Regierungsrat vom obstruierenden (keinen Rechtsschutz verdienenden) Verhalten der betreffenden Gemeindeorgane zur Verhinderung einer Wohnsitzanmeldung Kenntnis erhalten hätte, was im konkreten Fall zutrifft.

3. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde, soweit darauf überhaupt einzutreten ist, zusammenfassend abzuweisen.

Auf die Erhebung von Verfahrenskosten wird umständehalber verzichtet.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird, soweit darauf einzutreten ist, im Sinne der Erwägungen abgewiesen.
2. Auf die Erhebung von Verfahrenskosten wird verzichtet.
3. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung Beschwerde* in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 42 und 82ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110] vom 17.6.2005).

Soweit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht zulässig ist, kann in derselben Rechtsschrift subsidiäre Verfassungsbeschwerde* erhoben und die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 113ff. BGG).

4. Zustellung an:
 - die Beschwerdeführerin (R)
 - den Gemeinderat B. _____ (2/R, für sich und die Fürsorgebehörde)
 - den Regierungsrat (EB)
 - das Sicherheitsdepartement (EB)
 - und den Berufsbeistand C. _____ (A).

Schwyz, 18. Dezember 2019

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Vizepräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

***Anforderungen an die Beschwerdeschrift**

Die Beschwerdeschrift ist in einer Amtssprache (Deutsch, Französisch, Italienisch, Rumantsch Grischun) abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. In der Begründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid Recht verletzt. Die Urkunden, auf die sich die Partei als Beweismittel beruft, sind beizulegen, soweit die Partei sie in Händen hat; der angefochtene Entscheid ist beizulegen.

Versand: 3. Januar 2020