



Entscheid vom 11. Januar 2023 i.S.

4000.2022-0114; Rekurs von X.Y., vertreten durch Rechtsanwältin A.B. vom 27. Juni 2022 gegen die Verfügung der Gemeinde C vom 25. Mai 2022 betreffend Antrag auf Unterstützung

A. Ausgangslage

1. X.Y. war vom 1. August 2019 bis am 11. Juli 2022 in der Gemeinde C angemeldet und erhielt seit seinem Zuzug wirtschaftliche Sozialhilfe. Mit rechtskräftiger Verfügung vom 26. November 2021 hielt die Sozialhilfebehörde fest, dass sich X.Y. seit dem 1. Juni 2021 nicht mehr in C aufgehalten habe. Infolge des Wegfalls des Unterstützungswohnsitzes wurde er per 31. Mai 2021 von der Sozialhilfe "losgelöst".
2. X.Y. stellte am 5. April 2022 ein neues Unterstützungsgesuch bei der Gemeinde C. Er führte im Unterstützungsgesuch und in einem Fragebogen unter anderem aus, er sei nie aus C weggezogen, wo er bis heute angemeldet sei. Er habe vom 1. Juni 2021 bzw. vom 1. November 2021 bis zum Klinikeintritt am 30. Dezember 2021 als Untermieter der Familie W in C gewohnt. Danach habe er sich in den Psychatrien Wil, Herisau, Littenheid, Münsterlingen und Cazis aufgehalten.
3. Die Sozialhilfebehörde wies das Gesuch um Sozialhilfe mit Verfügung vom 25. Mai 2022 ab. Sie führte zur Begründung sinngemäss aus, X.Y. habe sich bis am 30. Dezember 2021 als Untermieter der Familie W in C aufgehalten. Das Mietverhältnis sei im Einverständnis mit X.Y. aufgelöst worden. Seither habe er sich - abgesehen vom Zeitraum vom 25. Januar 2022 bis am 4. Februar 2022 - in verschiedenen Psychatrien aufgehalten. Inzwischen habe er keine offizielle Wohnadresse mehr in C. Sein Hab und Gut habe er stets bei sich. Ein bestehender Unterstützungswohnsitz entfalle auch dann, wenn - wie im vorliegenden Fall - die bisherige Wohngelegenheit aufgegeben und die bisherige Wohngemeinde verlassen werde, ohne dass ein neuer Wohnsitz begründet werde.
4. X.Y. (nachfolgend Rekurrent), vertreten durch Rechtsanwältin A.B., erhob am 27. Juni 2022 Rekurs beim Departement Gesundheit und Soziales. Er beantragte, der Beschluss der Sozialhilfebehörde der Gemeinde C vom 25. Mai 2022 sei aufzuheben. Die Gemeinde C sei zu verpflichten, ihm sozialhilferechtliche Unterstützung zu gewähren. Er führte im Wesentlichen aus, der Eintritt in ein Heim oder Spital beende einen bestehenden Unterstützungswohnsitz nicht. Nachdem er sich seit dem 30. Dezember 2021 (abgesehen vom Zeitraum vom 25. Januar 2022 bis am 4. Februar 2022) ununterbrochen in Psychatrien aufgehalten habe, bestehe der Unterstützungswohnsitz in C fort. Er reichte unter anderem ein undatiertes Schreiben der Familie W ein, worin sie bestätigte, dass der Rekurrent von August bis Oktober (2021) regelmässig Gast bei ihr gewesen sei. Er habe die Möglichkeit gehabt, die Aufenthaltskosten durch diverse Arbeiten im Haushalt zu begleichen. Diese Zeit sei sehr positiv verlaufen und habe für beide Seiten einen Mehrwert erbracht. Daher seien dem Rekurrenten ein fester Wohnsitz und eigene Räumlichkeit angeboten worden. Der entsprechende Untermietvertrag vom 1. November 2021 wurde ebenfalls eingereicht.
5. Am 11. Juli 2022 meldete sich der Rekurrent in C ab. Gemäss der Gemeinderegistersysteme-Plattform (GERES-Plattform) hat er seither Wohnsitz und Aufenthalt an einer Adresse im Kanton Graubünden.



6. Die Sozialhilfebehörde der Gemeinde C (nachfolgend Vorinstanz) hielt mit Rekursantwort vom 20. Juli 2022 an der angefochtenen Verfügung fest. Sinngemäss beantragte sie damit die Abweisung des Rekurses. Sie führte unter anderem aus, der Unterstützungswohnsitz ende mit dem tatsächlichen Wegzug aus der Gemeinde. Wenn eine volljährige Person ihre Wohngelegenheit aufgabe und die Gemeinde mit ihrem Hausrat und den persönlichen Effekten verlasse, gehe der Unterstützungswohnsitz unter, selbst wenn kein neuer Wohnsitz begründet werde.
7. Der Rekurrent hielt mit Replik vom 8. August 2022 an seinen Anträgen fest. Er führte unter anderem aus, er habe unabhängig von den Klinikaufenthalten immer geplant, wieder nach C zurückzukehren, auch wenn er dort vorübergehend keine Wohnung mehr gehabt habe. Er habe sämtliche Klinikaufenthalte der Kantonspolizei Appenzell Ausserrhoden gemeldet. Da er sich stets eine Rückkehr nach C gewünscht und keinen neuen Wohnsitz begründet habe, habe er sich auch nicht in einer anderen Gemeinde anmelden können. Der Untermietvertrag mit der Familie W sei während des Klinikaufenthalts aufgelöst worden. Seine Beendigung habe den therapeutischen Empfehlungen sowie seinem Bedürfnis nach einer stabilen Wohnsituation entsprochen. Der Rekurrent führte in der ergänzenden Stellungnahme vom 7. November 2022 weiter aus, dass er im Zeitraum vom 25. Januar 2022 bis am 4. Februar 2022 unterwegs gewesen sei. Er habe in dieser Zeit, die er nicht mehr genau nachvollziehen könne, keinen neuen Wohnsitz begründet.
8. Die Vorinstanz verzichtete auf eine Duplik, sodass der Schriftenwechsel am 12. Dezember 2022 abgeschlossen wurde.
9. Auf die weiteren Ausführungen der Parteien wird – soweit erforderlich – im Rahmen der Erwägungen eingegangen.

B. Begründung

1. Gemäss Art. 33 Abs. 1 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (SHG; bGS 851.1) kann gegen Verfügungen der Sozialhilfebehörden Rekurs beim zuständigen Departement erhoben werden. Die von Amtes wegen vorzunehmende Prüfung der übrigen Rekursvoraussetzungen ergibt, dass diese sowohl hinsichtlich formeller Erfordernisse als auch bezüglich Legitimation eingehalten sind. Auf den Rekurs ist demnach einzutreten.
2. Nach Art. 3 Abs. 1 SHG obliegt der Gemeinde, in welcher eine hilfsbedürftige Person ihren Unterstützungswohnsitz hat, die Gewährung der Sozialhilfe. Besteht kein Wohnsitz, ist die Aufenthaltsgemeinde zuständig (Art. 3 Abs. 2 SHG). Der Unterstützungswohnsitz und der Aufenthalt bestimmen sich nach den Vorschriften des Bundesrechts (Art. 3 Abs. 3 SHG), namentlich dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG; SR 851.1). Die bedürftige Person hat ihren (Unterstützungs-) Wohnsitz im Sinne des ZUG in dem Kanton, in dem sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält (Art. 4 Abs. 1 ZUG). Die polizeiliche Anmeldung begründet gemäss Art. 4 Abs. 2 ZUG eine Wohnsitzvermutung, sofern nicht nachgewiesen ist, dass der Aufenthalt schon früher oder erst später begonnen hat oder nur vorübergehender Natur ist. Der Unterstützungswohnsitz in einem Kanton endet, wenn eine Person aus dem Kanton wegzieht (Art. 9 Abs. 1 ZUG), d.h. dort nicht mehr wohnhaft oder niedergelassen sein will und nach Aufgabe der Unterkunft (Wohnung, Zimmer) mit ihrem Gepäck oder ihrem gesamten



Hausrat das Kantonsgebiet verlässt (WERNER THOMET, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, Zürich 1994, Rz. 146). Der Eintritt in ein Heim, ein Spital oder in eine andere Einrichtung sowie die behördliche Unterbringung einer volljährigen Person in Familienpflege beenden einen bestehenden Unterstützungswohnsitz allerdings nicht (Art. 9 Abs. 3 ZUG). Ein neuer Unterstützungswohnsitz wird in diesem Fall nicht begründet (vgl. Art. 5 ZUG). Ist der Zeitpunkt des Wegzugs zweifelhaft, so gilt derjenige der polizeilichen Abmeldung (Art. 9 Abs. 2 ZUG). Lässt sich jemand mit der nach aussen erkennbaren Absicht des dauernden Verbleibens in einer Gemeinde nieder und verfügt diese Person dort über eine ordentliche Wohngelegenheit, begründet sie im Zeitpunkt der Niederlassung in jener Gemeinde ihren Unterstützungswohnsitz, selbst wenn sie sich dort nicht polizeilich angemeldet beziehungsweise in der alten Wohngemeinde nicht abgemeldet hat. Dass die betroffene Person trotz der gesetzlichen Wohnsitzvermutung keinen Wohnsitz genommen, diesen aufgegeben oder erst später begründet hat, ist zu beweisen. Indizien für das Bestehen eines Unterstützungswohnsitzes sind namentlich das Vorhandensein einer ordentlichen Wohngelegenheit (eigene Wohnung, Zimmer in einer WG, möbliertes Zimmer mit Mietvertrag etc.), für Dritte erkennbare Umstände, die auf eine Absicht der betreffenden Person, sich in der Gemeinde niederzulassen, schliessen lassen (z.B. Postzustellung, Zeitungsabonnement, Telefonanschluss, Versuch, sich in der Gemeinde polizeilich anzumelden, Äusserungen gegenüber Dritten, in der Gemeinde zumindest bis auf Weiteres bleiben zu wollen etc.) oder der nicht von vornherein lediglich vorübergehend geplante Aufenthalt (d.h. es besteht keine Absicht, innerhalb einer kurzen, zeitlich klar bestimmten Frist in die vorherige Wohngemeinde zurückzukehren oder in eine dritte Gemeinde zu ziehen [vgl. Entscheid des Obergerichts O4V 20 39 E. 4.1]).

3. Gemäss Art. 4 ZUG hat der Bedürftige seinen Unterstützungswohnsitz in dem Kanton, in dem er sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält (Wohnkanton). Die Umschreibung lehnt sich bewusst an den zivilrechtlichen Wohnsitz von Art. 23 ZGB an; es besteht aber keine vollständige Übereinstimmung. Es muss eine dauerhafte persönliche Beziehung zu diesem Ort vorliegen. Dabei kommt es nicht auf den inneren Willen an, sondern vielmehr darauf, welche Absicht aus dem Verhalten objektiv erkennbar ist. Die Motive für die Wohnsitznahme sind nicht massgebend. Unterhält eine bedürftige Person zu mehreren Orten gleichzeitig persönliche Beziehungen, so ist der Ort der intensivsten Beziehung zu ermitteln. Entscheidend ist somit letztlich der Lebensmittelpunkt einer Person, bzw. die Beantwortung der Frage, ob nach den gesamten Umständen anzunehmen ist, dass die betreffende Person den Ort ihres Verweilens zum Mittel- oder Schwerpunkt ihrer Lebensbeziehung gemacht hat. Die polizeiliche Anmeldung, respektive bei ausländischen Personen zusätzlich die Ausstellung einer Anwesenheitsbewilligung, begründet lediglich, aber immerhin die Vermutung, dass ein Unterstützungswohnsitz begründet wurde. (...). Wer aus dem Wohnkanton wegzieht, verliert den bisherigen Unterstützungswohnsitz (Art. 9 ZUG), auch wenn kein neuer Unterstützungswohnsitz begründet wird. Auch hier kann die polizeiliche Abmeldung als Indiz für den Wegzug betrachtet werden. Ist eine Person hingegen immer noch in der bisherigen Gemeinde angemeldet, darf entgegen ihren Einwänden nicht vorschnell davon ausgegangen werden, dass sie aufgrund äusserlicher Indizien den bisherigen Wohnsitz aufgegeben habe. Insbesondere bedeuten auch vorübergehende Auslandsaufenthalte oder zwar regelmässige, jedoch vorübergehende Aufenthalte in anderen Gemeinden noch keinen Wegzug. Der Unterstützungswohnsitz bleibt bestehen, wenn eine Person die bisherige Wohngemeinde nur verlässt, um vorübergehend Unterschlupf bei Verwandten, Freunden oder Kollegen in einer anderen Gemeinde zu suchen. Dies gilt erst recht, wenn die Person schon lange in der betreffenden Gemeinde lebt. Das Fehlen eines Unterstützungswohnsitzes ist nicht leichthin anzunehmen. Insbesondere bei Menschen ohne feste soziale Strukturen oder Personen mit einer Suchtproblematik oder psychischen Problemen dürfen keine allzu strengen Anforderungen gestellt werden. Ansonsten



könnten unstete Personen kaum je einen Unterstützungswohnsitz begründen, weshalb in diesen Fällen bereits der länger andauernde Aufenthalt an einem Ort ein Indiz für die Wohnsitzbegründung bildet. Nichts Anderes gilt für die Frage des Verlustes des Unterstützungswohnsitzes (GUIDO WIZENT, Sozialhilferecht, 2019, Rz. 251 ff. mit Hinweisen auf Literatur und Rechtsprechung).

4. Der Unterstützungswohnsitz kann sich insbesondere bei Heimbewohnern vom Ort der tatsächlichen Anwesenheit unterscheiden: Ein Aufenthalt in einer Einrichtung oder die behördliche Unterbringung einer Person in Familienpflege begründet grundsätzlich keinen Unterstützungswohnsitz (Art. 5 ZUG). Entsprechend vermag der dortige Aufenthalt einen bestehenden Unterstützungswohnsitz nicht zu beenden (Art. 9 Abs. 3 ZUG). Diese Regelung bezweckt besonders den Schutz der Standortkantone, so dass die Wohnsitzbegründung am neuen Aufenthaltsort nur sehr zurückhaltend anzunehmen ist. Das ZUG definiert den Heimbegriff nicht. Massgebend ist der konkrete Sachverhalt, wobei die Rechtsprechung durchwegs eine weite Interpretation bejaht. Danach sind insbesondere die Art und das Mass der angebotenen Dienstleistungen, der Grad der Fremdbestimmung sowie der Abhängigkeitsgrad der betroffenen Person zu berücksichtigen. Auch die Miete einer eigenen Wohnung oder die polizeiliche Anmeldung am Heimort bilden lediglich Indizien. Es entsprach denn dem Willen des Gesetzgebers, den Heimbegriff nicht zu definieren, um einer zeitgemässen Interpretation des Heimbegriffs gerecht zu werden. Ob der Eintritt freiwillig oder unter Zwang erfolgt, spielt keine Rolle. Unter den zuständigkeitsrechtlichen Heimbegriff falls beispielsweise Notschlafstellen, Alters- und Pflegeheime, verschiedene Formen des begleiteten Wohnens, Pflegefamilien, Frauen- und Männerheime, Kur- und Erholungsheime, therapeutische Wohngemeinschaften, Strafanstalten oder Untersuchungsgefängnisse (GUIDO WIZENT, Sozialhilferecht, 2019, Rz. 258 f. mit Hinweisen auf Literatur und Rechtsprechung).
5. Der Rekurrent war seit dem 1. August 2019 in der Gemeinde C angemeldet und wurde ab diesem Monat vom Sozialamt unterstützt. Gemäss den Angaben im Rekurs hielt sich der Rekurrent von Ende Dezember 2020 bis Mai 2021 schon einmal in zwei Kliniken auf. Danach kehrte er nach C bzw. nach D zurück, wo ihm durch die Sozialhilfe ein möbliertes Zimmer zur Verfügung gestellt wurde. Der Rekurrent zog es jedoch vor, bei der Familie W in C zu logieren, bei der er nach einer (weder datierten noch unterschriebenen) Bestätigung der Familie W von August bis Oktober 2021 regelmässig Gast gewesen sei. Per 1. November 2021 erhielt er von der Familie W einen Untermietvertrag "mit festem Wohnsitz und eigenen Räumlichkeiten". Der Rekurrent selber gab in einem Fragebogen an, vom 1. Juni 2021 bis zum Klinikeneintritt am 30. Dezember 2021 durchwegs bei der Familie W gewohnt zu haben. Im Rekurs ist hingegen nur von einem mehrheitlichen Aufenthalt an dieser Adresse die Rede. Die regelmässigen Aufenthalte in C ab August 2021 sowie das Untermietverhältnis mit der Familie W im November und Dezember 2021 werden auch seitens der Vorinstanz nicht in Abrede gestellt. Sie moniert indessen Verletzungen der Meldepflicht. Dies ändert jedoch nichts daran, dass Ende 2021 wiederum ein längerer Aufenthalt (mit polizeilicher Anmeldung) in der Gemeinde C vorlag.
6. In Anbetracht dieser Sach- und Indizienlage ist davon auszugehen, dass der Rekurrent den Mittel- oder Schwerpunkt seiner Lebensbeziehung und damit seinen Wohnsitz per Ende des Jahres 2021 in C hatte. Dass er womöglich auch (weniger intensive) Beziehungen zu anderen Ortschaften unterhielt, hebt den (Unterstützungs-)Wohnsitz in C nicht auf. Per 30. Dezember 2021 trat der Rekurrent in die Psychiatrische Klinik Wil ein. In der Folge hielt er sich in verschiedenen Kliniken auf. Am 5. April 2022, als er das neue Sozialhilfegesuch stellte, befand er sich zur Behandlung bei den Psychiatrischen Diensten Graubünden in der Klinik Beverin in Cazis. Die Aufenthalte in den Kliniken beendeten seinen Unterstützungswohnsitz in C



jedoch nicht (vgl. Art. 9 Abs. 3 ZUG). Auch der vorübergehende Unterschlupf an verschiedenen Orten im Zeitraum vom 25. Januar 2022 bis am 4. Februar 2022 hebt den bestehenden Unterstützungswohnsitz in C nicht auf. Die Gemeinde C hat folglich auch über den 30. Dezember 2021 hinaus als Unterstützungswohnsitz zu gelten.

7. Damit ist der Rekurs in dem Sinne gutzuheissen, als die angefochtene Verfügung aufzuheben ist. Die Vorinstanz ist anzuweisen, das Gesuch um sozialhilferechtliche Unterstützung zu prüfen und mittels Verfügung zu beurteilen. Dabei ist zu beachten, dass sich der Rekurrent gemäss der GERES-Plattform am 11. Juli 2022 in C abmeldete und er seither Wohnsitz und Aufenthalt an einer Adresse im Kanton Graubünden hat. Sollte der Rekurrent einen neuen Wohnsitz (ausserhalb einer Klinik oder einer vergleichbaren Einrichtung) begründet haben, wäre die sozialhilferechtliche Unterstützung durch die Gemeinde C entsprechend zu befristen.
8. In Anwendung von Art. 19 Abs. 3 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; bGS 143.1) ist im Rechtsmittelverfahren gebühren- und kostenpflichtig, wer ganz oder teilweise unterliegt. Vorliegend unterliegt die Vorinstanz. Den Gemeinden sind gemäss Art. 22 Abs. 1 VRPG keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Im Ergebnis werden somit keine Kosten erhoben.
9. Im Rekursverfahren kann nach Art. 24 VRPG der ganz oder teilweise obsiegenden Partei auf Antrag eine angemessene Entschädigung für ihre Kosten und Auslagen zugesprochen werden, die jedoch in der Regel höchstens Fr. 7'000.- beträgt. Bei der Bemessung der Parteientschädigung sind insbesondere der Zeitaufwand und die Schwierigkeit der Sache, deren Bedeutung für die Beteiligten sowie die wirtschaftlichen Verhältnisse der Beteiligten zu berücksichtigen. Die Parteientschädigung geht (grundsätzlich) zulasten der unterliegenden Partei. Im vorliegenden Fall erweist sich eine Parteientschädigung von pauschal Fr. 1'500.- als angemessen. Die Sozialhilfebehörde der Gemeinde C wird daher verpflichtet, X.Y. eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 1'500.- (inkl. Barauslagen und MWST) zu bezahlen.



C. Entscheid

1. Der Rekurs von X.Y. vom 27. Juni 2022 gegen die Verfügung der Sozialhilfebehörde der Gemeinde C vom 25. Mai 2022 betreffend Antrag auf Unterstützung wird in dem Sinne gutgeheissen, als die angefochtene Verfügung aufgehoben wird.
2. Die Vorinstanz wird angewiesen, das Gesuch um Unterstützung zu prüfen und mittels Verfügung zu beurteilen.
3. Es werden keine Kosten erhoben.
4. Die Sozialhilfebehörde der Gemeinde C wird verpflichtet, X.Y. eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 1'500.- (inkl. Barauslagen und MWST) zu bezahlen.

Rechtsmittel

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der Zustellung schriftlich Beschwerde erhoben werden beim Obergericht von Appenzell Ausserrhoden, verwaltungsrechtliche Abteilung, Fünfeckpalast, Postfach 162, 9043 Trogen. Die Beschwerde hat einen Antrag und eine Begründung zu enthalten, allfällige Beweismittel sind genau zu bezeichnen. Der angefochtene Entscheid und soweit möglich auch die Beweismittel sind beizulegen.

Departement Gesundheit und Soziales

Yves Noël Balmer
Vorsteher

Zustellung an

- Rechtsanwältin A.B. (Einschreiben)
- Gemeinde C, Sozialhilfebehörde (Einschreiben)

Versandt am 11. Januar 2023