Fall-Nr.:	DIGS411-696
Stelle:	Generalsekretariat Departement des Innern
Instanz:	Departement des Innern
Publikationsdatum:	18.07.2023
Entscheiddatum:	09.06.2023

Entscheid Departement des Innern vom 9. Juni 2023

Verwaltungsrecht. Nichteintreten infolge Fristversäumnis und fehlendem Verfügungscharakter. Art. 30 ff. und Art. 47 Abs. 1 VRP, Art. 138 ff. ZPO. Die Rekursfrist ist eine gesetzliche Frist und als solche nicht erstreckbar. Sie hat Verwirkungsfolge, wenn sie verpasst wird. Wird eine Verfügung durch eingeschriebene Briefpostsendung eröffnet, gilt diese grundsätzlich in jenem Zeitpunkt als zugestellt, in welchem der Adressat sie tatsächlich in Empfang nimmt. Bei juristischen Personen sowie Handelsfirmen sind nach den AGB der Post (vorbehalten gegenteilige Weisungen des Absenders oder Empfängers) grundsätzlich die im Geschäftsdomizil anzutreffenden angestellten Personen zur Entgegennahme berechtigt. Die Rekurseingabe wurde nachweislich einen Tag zu spät der Schweizerischen Post übergeben, weshalb darauf nicht eingetreten werden kann (Erw. 1.3). Bei der angefochtenen Ziff. 3 des Beschlussdispositivs handelt es sich um eine Absichtserklärung, wie die Vorinstanz voraussichtlich über ein weiteres, künftiges Gesuch um erneute Verlängerung einer Kostengutsprache entscheiden würde. Sie hat noch nicht darüber befunden, und wurde darum auch nicht ersucht. Dieser Ziffer des Beschlussdispositivs kommt kein Verfügungscharakter zu. Das Departement des Innern darf daher nicht darüber befinden, weshalb (auch aus diesem Grund) nicht auf den Rekurs einzutreten ist (Erw. 1.4).

Den Entscheid DIGS411-696 vom 9. Juni 2023 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.

© Kanton St.Gallen 2026

Kanton St.Gallen
Departement des Innern

DIGS411-696

Entscheid vom 9. Juni 2023

Rekurrenten

A.___ und B.___,
c/o Kind-Eltern-Einrichtung

gegen

Vorinstanz

Politische Gemeinde X.___,
vertreten durch den Gemeinderat X.___

Betreff

Beschluss vom 29. März 2023 betreffend Verlängerung Kostengutsprache

Sachverhalt

A. Mit Schreiben vom 29. Dezember 2022 gelangte die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Y.___ (nachfolgend KESB) an das Sozialamt X.___. Sie ersuchte die Gemeinde X.___ für eine dringende Unterbringung der Familie von A.___ und B.___ (Eltern mit Kindern) in der Kind-Eltern-Einrichtung um Zustimmung und Übernahme der Kosten für einen mindestens sechs Monate dauernden Aufenthalt. Es habe sich gezeigt, dass ambulante Massnahmen nicht ausreichen würden, die akute und latente Kindeswohlgefährdung zu beheben, weshalb sich die KESB genötigt sehe, eine Fremdplatzierung der Kinder zu prüfen. Weil keine Rechtsgrundlage für die KESB bestehe, die Unterbringung der Familie anzuordnen bzw. anzuweisen, könne die Unterbringung der Familie nur freiwillig erfolgen. Sollte die Unterbringung nicht stattfinden oder vorzeitig abbrechen, werde die KESB ein Verfahren zur Platzierung der Kinder in einer geeigneten Einrichtung eröffnen.

B. Mit Beschluss vom 9. Januar 2023 erteilte der Gemeinderat X.___ (unter den in den Erwägungen formulierten Bedingungen) eine Kostengutsprache für die Unterbringung der Familie in der Kind-Eltern-Einrichtung für drei Monate (10. Januar bis 10. April 2023).

C. Mit Schreiben vom 16. März 2023 ersuchte die Beiständin der Kinder die Gemeinde X.___ für die Familie um Kostenübernahme für die Weiterführung der Unterbringung in der Kind-Eltern-Einrichtung für weitere drei Monate.

D. Am 29. März 2023 (Versand am 4. April 2023) erliess der Gemeinderat X.___ folgenden Beschluss:

« 1. Die am 9. Januar 2023 erteilte Kostengutsprache für die Unterbringung der Familie von A.___ und B.___ in der Kind-Eltern-Einrichtung wird antragsgemäss um drei Monate verlängert.

2. An die Bewilligung zur Verlängerung der Kostengutsprache sind folgende Bedingungen geknüpft:

a) ausführliche Berichterstattung durch die Beiständin und das Sozialamt an den Gemeinderat in sechs Wochen;
b) Skizzierung einer geeigneten Nachsorge inkl. detaillierter Kostenaufstellung (Unterbringung, Tagesstätte, Dolmetscherin etc.) für die Anschlusslösung nach dem Austritt aus der Kind-Eltern-Einrichtung, insbesondere:
- Betreuung der Kinder in einer Tagesstätte;
- Suche Arbeitsstelle Eltern:

c) Standortgespräch nach 6 Wochen mit der Gemeinde, C.___ und dem Sozialamt X.___.

3. Eine weitere Verlängerung der Kostengutsprache wird vom Gemeinderat nicht gutgeheissen.

4.–6. […] »

E. Mit Eingabe vom 20. April 2023 erhoben A.___ und B.___ Rekurs beim Amt für Soziales des Kantons St.Gallen. Sie beantragten die Aufhebung von Ziff. 3 des Beschlusses. Sie machten geltend, sie selbst (Eltern) und die Kinder hätten in der Kind-Eltern-Einrichtung in den letzten drei Monaten viele Fortschritte gemacht, würden jedoch mehr Zeit für die Lösung der Probleme benötigen. Deshalb wollten sie mindestens ein Jahr im betreuten Wohnen in der Kind-Eltern-Einrichtung bleiben. Die Begründung für die Ablehnung fehle.

F. Mit Schreiben vom 4. Mai 2023 überwies das Amt für Soziales die Eingabe zuständigkeitshalber dem Departement des Innern.

G. Das Departement des Innern forderte darauf bei der politischen Gemeinde X.___ die Sendungsnachweise ein. Gestützt auf eine summarische Prüfung der Prozessvoraussetzungen bestand die Vermutung, dass der Rekurs nicht innerhalb der vierzehntägigen Rekursfrist erhoben worden war. A.___ und B.___ erhielten daher mit Schreiben vom 10. Mai 2023 die Gelegenheit, bis 25. Mai 2023 eine Stellungnahme sowie allfällige Belege für eine rechtzeitige Rekurserhebung einzureichen.

H. A.___ und B.___ liessen sich weder innert Frist noch danach vernehmen.

Erwägungen

1.

1.1 Zu den Eintretensvoraussetzungen, die allesamt erfüllt sein müssen, gehören die Zuständigkeit der Rekursinstanz, ein taugliches Anfechtungsobjekt, die Legitimation und Beschwer des Rekurrenten sowie ein frist- und formgerechtes Rekursschreiben (vgl. KÖLZ / HÄNER / BERTSCHI, VERWALTUNGSVERFAHREN UND VERWALTUNGSRECHTSPFLEGE DES BUNDES, 3. AUFL., ZÜRICH 2013, RZ. 692 FF.).

1.2 Das Departement des Innern ist zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses zuständig (Art. 43bis Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP] i.V.m. Art. 22 Bst. h

des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei [sGS 141.3]). Der Beschluss des Gemeinderates X.___ (nachfolgend Vorinstanz) vom 29. März 2023 bildet grundsätzlich – unter Vorbehalt der nachfolgenden Erwägung 1.4.2 – ein taugliches Anfechtungsobjekt des Rekurses (Art. 43bis VRP).

1.3

1.3.1 Der Rekurs kann innert vierzehn Tagen seit der Eröffnung der Verfügung oder des Entscheids eingereicht werden (Art. 47 Abs. 1 VRP). Gestützt auf Art. 58 Abs. 1 VRP i.V.m. Art. 30 Abs. 1 VRP finden die Bestimmungen der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272; abgekürzt ZPO) über die gerichtliche Vorladung, die Form der Zustellung, die Fristen und die Wiederherstellung im Rekursverfahren sachgemäss Anwendung. Davon ausgenommen sind die Gerichtsferien, welche im Verfahren vor den Verwaltungsbehörden nicht gelten (Art. 30 Abs. 2 Bst. a VRP). Die Rechtsmittelfrist ist eine gesetzliche Frist und als solche nicht erstreckbar (Art. 144 Abs. 1 ZPO). Fristen, die durch eine Mitteilung oder den Eintritt eines Ereignisses ausgelöst werden, beginnen am folgenden Tag zu laufen (Art. 142 Abs. 1 ZPO). Die vierzehntägige Rekursfrist beginnt demnach an demjenigen Tag zu laufen, welcher der schriftlichen Eröffnung der Verfügung folgt. Fällt das Ende der Rechtsmittelfrist auf einen Samstag, Sonntag oder einen öffentlichen Ruhetag, so endet die Frist am nächsten Werktag (Art. 142 Abs. 3 ZPO). Die Auslösung der Frist setzt eine ordnungsgemässe Eröffnung an den Adressaten voraus (U. P. CAVELTI, PRAXISKOMMENTAR ZUM GESETZ ÜBER DIE VERWALTUNGSRECHTSPFLEGE (VRP), ZÜRICH / ST.GALLEN 2020, [NACHFOLGEND PK VRP/SG], ART. 47 VRP N 7). Die Eröffnung ist die tatsächliche Aushändigung des amtlichen Schriftstücks an den Betroffenen, welche ihn in die Lage versetzt, vom Inhalt Kenntnis zu nehmen. Sie ist eine empfangsbedürftige, nicht aber eine annahmebedürftige einseitige Rechtshandlung (T. TSCHUMI, PK VRP/SG, ART. 24–26BIS VRP N 24). Es genügt, dass die Verfügung oder der Entscheid in den Zugriffsbereich des Adressaten gelangt. Tatsächliche Kenntnisnahme ist nicht erforderlich (CAVELTI, PK VRP/SG, ART. 47 VRP N 7). Wird eine Verfügung durch eingeschriebene Briefpostsendung eröffnet, so gilt diese grundsätzlich in jenem Zeitpunkt als zugestellt, in welchem der Adressat sie tatsächlich in Empfang nimmt. Bei juristischen Personen sowie Handelsfirmen sind nach den AGB der Post nicht mehr nur die im Handelsregister eingetragenen Personen bzw. die Bevollmächtigten zur Entgegennahme berechtigt, sondern grundsätzlich die im Geschäftsdomizil anzutreffenden, angestellten Personen. Vorbehalten bleiben gegenteilige Weisungen des Absenders oder des Empfängers gemäss dem Angebot der Post (vgl. Art. 138 Abs. 2 und 3 ZPO; CAVELTI, PK VRP/SG, ART. 30–30TER VRP N 41 F.).

Eingaben müssen spätestens am letzten Tag der Frist bei der Rekursinstanz eingereicht oder zu deren Handen der Schweizerischen Post übergeben

werden (vgl. Art. 143 Abs. 1 ZPO). Als gesetzliche Frist hat die Rekursfrist grundsätzlich Verwirkungsfolge, wenn sie verpasst wird (Art. 30bis VRP). Auf einen verspätet erhobenen Rekurs kann daher nicht eingetreten werden (CAVELTI, PK VRP/SG, ART. 47 VRP N 8). Vorbehalten bleibt die Wiederherstellung der Frist nach Art. 30 Abs. 1 VRP i.V.m. Art. 148 ZPO und Art. 30ter VRP). Die Einhaltung der Rechtsmittelfrist ist eine Prozessvoraussetzung und von Amtes wegen zu prüfen (CAVELTI, PK VRP/SG, ART. 47 VRP N 4). Für die Einhaltung der Rechtsmittelfrist trägt der Rekurrent die Beweislast (CAVELTI, PK VRP/SG, ART. 47 VRP N 10).

1.3.2 Der angefochtene Beschluss datiert vom 29. März 2023 und wurde gemäss Sendungsverfolgung am 4. April 2023 der Schweizerischen Post aufgegeben und am 5. April 2023 in der Kind-Eltern-Einrichtung zugestellt. Massgebend für die Fristauslösung ist vorliegend mangels gegenteiliger Weisungen die Zustellung in der Institution. A.___ und B.___ (nachfolgend Rekurrenten) machen keine (für die Fristauslösung nicht massgebliche) spätere Übergabe an sie geltend. Die Frist begann somit am 6. April 2023 zu laufen und endete am 19. April 2023. Mit der Postaufgabe vom 20. April 2023 erfolgte die Rekurserhebung somit verspätet. Auf den Rekurs ist demzufolge nicht einzutreten.

1.4.

1.4.1 Eine Verfügung stellt nach Lehre und Praxis einen individuellen, an eine bestimmte Person gerichteten Hoheitsakt (hoheitliche Anordnung im Einzelfall) dar, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung gestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird (vgl. CAVELTI / VÖGELI, VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT IM KANTON ST.GALLEN, 2. AUFL., ST.GALLEN 2003, RZ. 536 FF.; HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, ALLGEMEINES VERWALTUNGSRECHT, 8. AUFL., ZÜRICH 2020, RZ. 849). Eine Verfügung ist auf Rechtswirkungen ausgerichtet (HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, A.A.O., RZ. 866). Zum Wesen einer Verfügung gehört ausserdem, dass sie Verbindlichkeit beansprucht. Das schliesst mit ein, dass sie vollstreckt werden kann, ohne dass eine weitere Konkretisierung notwendig wäre. Damit hebt sich die Verfügung ab von blossen Hinweisen, Belehrungen, Absichtserklärungen, Mitteilungen, Warnungen, Berichten und Vernehmlassungen. Durch diese letztgenannten Akte werden keine Rechte oder Pflichten begründet oder festgestellt (vgl. CAVELTI / VÖGELI, A.A.O., RZ. 539). Diese sind nicht auf Rechtswirkungen ausgerichtet.

Der Streitgegenstand wird durch zwei Elemente bestimmt. Erstens durch den Gegenstand der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheids (Anfechtungsgegenstand) und zweitens durch die Parteibegehren. Gegenstand des Rekursverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung

hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat und über welche sie nicht entscheiden musste, darf die zweite Instanz grundsätzlich nicht beurteilen, ansonsten sie in die funktionelle Zuständigkeit der ersten Instanz eingreift (vgl. KÖLZ / HÄNER / BERTSCHI, A.A.O., RZ. 686 F.).

1.4.2 Die Rekurrenten verlangen die Aufhebung von Ziff. 3 des Beschlussdispositivs. Dort ist festgehalten, dass eine weitere Verlängerung der Kostengutsprache von der Vorinstanz nicht gutgeheissen werde. Mit dem ursprünglichen Gesuch vom 29. Dezember 2022 wurde um Übernahme der Kosten für einen mindestens sechs Monate dauernden Aufenthalt ersucht. Die Vorinstanz erteilte in der Folge zunächst eine Kostengutsprache für die Unterbringung der Familie «lediglich» für drei Monate. Mit Schreiben vom 16. März 2023 wurde daher um Verlängerung der Kostenübernahme um weitere drei Monate ersucht. Die Vorinstanz konnte somit einzig über die ersuchte Verlängerung verbindlich befinden, was sie in Ziff. 1 und 2 des Beschlussdispositivs auch tat. Bei Ziff. 3 des Beschlussdispositivs handelt es sich demgegenüber um eine Absichtserklärung, wie die Vorinstanz voraussichtlich über ein weiteres, zukünftiges Gesuch um erneute Verlängerung entscheiden würde. Die Vorinstanz hat (noch) nicht über eine allfällige nochmalige bzw. zweite Verlängerung der Kostengutsprache befunden, und wurde darum auch nicht ersucht. Demgemäss darf auch das Departement des Innern diesbezüglich nicht befinden. Auf den Antrag um Aufhebung von Ziff. 3 des Beschlussdispositivs ist demnach nicht einzutreten.

1.4.3 Sollte sich eine weitere Verlängerung der gemeinsamen Unterbringung von Eltern und Kindern als notwendig erweisen, sind die Rekurrenten vielmehr gehalten, bei der Vorinstanz ein entsprechendes Gesuch einzureichen.

1.5 Bei diesem Ausgang des Verfahrens kann auf die Prüfung der weiteren Eintretens- bzw. Prozessvoraussetzungen verzichtet werden.

2. Zusammengefasst ergibt sich, dass der angefochtene Beschluss am 4. April 2023 der Schweizerischen Post aufgegeben und am 5. April 2023 in der Kind-Eltern-Einrichtung zugestellt wurde. Die Frist begann am 6. April 2023 zu laufen und endete am 19. April 2023. Mit der Postaufgabe vom 20. April 2023 erfolgte die Rekurserhebung somit verspätet. Bei Ziff. 3 des Beschlussdispositivs handelt es sich um eine Absichtserklärung, wie die Vorinstanz voraussichtlich über ein weiteres, zukünftiges Gesuch um erneute Verlängerung entscheiden würde. Ihr kommt kein Verfügungscharakter zu. Das Departement des Innern darf diesbezüglich nicht befinden. Auf den Rekurs ist nach dem Gesagten nicht einzutreten.

3. In Streitigkeiten hat jener Beteiligte die amtlichen Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95

Abs. 1 VRP). In der gleichen Lage befindet sich, wer durch ein Nichteintreten keine materielle Beurteilung des geltend gemachten Anspruchs hat erwirken können (CAVELTI / VÖGELI, A.A.O., RZ. 769). Vorliegend wird auf den Rekurs nicht eingetreten, weshalb die Rekurrenten grundsätzlich kostenpflichtig sind. Eine Entscheidgebühr von Fr. 300.– erscheint angemessen (Ziff. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung [sGS 821.5]). Hilfebedürftigen Personen werden in Angelegenheiten der persönlichen Sozialhilfe in der Regel keine Kosten auferlegt (Art. 6 Abs. 1 der Verordnung über die Bearbeitung von Rekursverfahren vor den Departementen [sGS 951.11]). Vorliegend besteht kein Anlass, von dieser Regel abzuweichen. Die amtlichen Kosten von Fr. 300.– werden den Rekurrenten daher nicht auferlegt.

Entscheid

1. Auf den Rekurs von A.___ und B.___ vom 20. April 2023 wird nicht eingetreten.

2. Die amtlichen Kosten von Fr. 300.– werden A.___ und B.___ nicht auferlegt.

Die Vorsteherin

Dr. Laura Bucher
Regierungsrätin

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann nach Art. 59bis VRPinnert 14 Tagen seit Eröffnung Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen (Webergasse 8, 9001 St.Gallen) erhoben werden.