Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.254/2002 /zga

Urteil vom 6. November 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Reeb, Féraud, Fonjallaz,
Gerichtsschreiber Steiner.

X._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwältin Hannelore Fuchs, Oberer Graben 44, 9000 St. Gallen,

gegen

Politische Gemeinde Kirchberg, 9533 Kirchberg SG, vertreten durch den Gemeinderat,
Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, Spisergasse 41, 9001 St. Gallen.

Art. 8, 9 , 29 und 49 BV
(Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid
des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen
vom 19. März 2002

Sachverhalt:
A.
Mit Urteil des Bezirksgerichts Rorschach vom 29. Juni 2000 wurde die Ehe zwischen Y._____ und Z._____ geschieden. Der am 23. Februar 1998 geborene gemeinsame Sohn X._____wurde unter die elterliche Sorge der Mutter (Y._____) gestellt. Zugleich wurden Z._____ Unterhaltszahlungen von Fr. 730.– für das Kind und von Fr. 500.– für Y._____ persönlich auferlegt, wobei die spätere Anpassung beider Beitragszahlungen, namentlich die Erhöhung der Kinderalimente wegen sich steigernder Bedürfnisse, zunächst ab dem 1. August 2005 auf Fr. 830.–, vorgesehen ist.
B.
Seit November 2000 lebt Y._____ mit ihrem Sohn bei ihrem Freund A._____ in Gähwil. Da keine Unterhaltszahlungen geleistet wurden, reichte sie beim Sozialamt der Gemeinde Kirchberg, zu welcher Gähwil gehört, ein Gesuch um Bevorschussung der Alimente für ihren Sohn ein. Dieses wurde am 12. Februar 2001 abgelehnt mit der Begründung, das anrechenbare Einkommen beider Konkubinatspartner übersteige die Bevorschussungsgrenze. Die Sozialkommission sowie der Gemeinderat Kirchberg bestätigten diese Verfügung mit Einspracheentscheid vom 1. Mai 2001 bzw. mit Rekursentscheid vom 26. Juni 2001.
C.
Am 23. Juli 2001 erhob X._____ Rekurs beim Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen. Er machte geltend, durch die Berücksichtigung des Einkommens von A._____ im Hinblick auf die Bevorschussungsgrenze werde dieser de facto verpflichtet, anstelle des Vaters den Kindesunterhalt zu leisten. Dies widerspreche der Konzeption des Bundeszivilrechts; eine Gleichbehandlung mit Ehegatten verbiete sich, weil erhebliche Unterschiede bestünden. Mit Entscheid vom 26. Oktober 2001 wies das Versicherungsgericht den Rekurs ab. Der eindeutige Wortlaut der einschlägigen Bestimmung des kantonalen Rechts sei darin begründet, dass die vorherige Regelung als ungerechte Bevorzugung der Konkubinatspaare gegenüber den Ehepaaren und damit als familienfeindlich empfunden worden sei. Zudem werde durch die Nichtberücksichtigung des Einkommens des Konkubinatspartners eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung gegenüber alleinstehenden Müttern

geschaffen, welche sich in einer finanziellen Notlage befinden. Es sei auch nicht richtig, im Sinne der Rechtsprechung zum nachehelichen Unterhaltsanspruch erst bei einer Dauer von fünf Jahren von einer Lebensgemeinschaft zu sprechen. Grundsätzlich könne davon ausgegangen werden, dass sich die wirtschaftlich-finanzielle Situation der obhutsberechtigten Mutter zu ihren Gunsten ändere, sobald sie mit dem Lebenspartner zusammenziehe.

D.

Gegen den Entscheid des Versicherungsgerichts vom 26. Oktober 2001 erhob X._____ Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen. Er machte unter anderem geltend, eine Norm, bei der von Anfang an feststehe, dass ihre Durchsetzbarkeit wegen der Abgrenzungsschwierigkeiten bezüglich des Vorliegens eines Konkubinats höchst zweifelhaft sei, erweise sich als willkürlich. Am 19. März 2002 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde ab. Zur Begründung wurde insbesondere angeführt, im allgemeinen Sozialhilferecht seien die Verhältnisse des einen Konkubinatspartners für die Beurteilung der Bedürftigkeit des anderen Partners zu berücksichtigen. Es sei sachlich gerechtfertigt, die Anspruchsvoraussetzungen für die Alimentenbevorschussung nach den tatsächlichen Umständen und nicht nach den rechtlichen Ansprüchen und Verpflichtungen zu beurteilen.

E.

Mit Eingabe vom 25. April 2002 erhebt X._____ staatsrechtliche Beschwerde. Er beantragt, der Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 19. März 2002 sei aufzuheben. Des Weiteren ersucht er um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung und Verbeiständung. Er wirft dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen in formeller Hinsicht vor, die Begründungspflicht verletzt zu haben. Materiell stellt er sich in der Hauptsache auf den Standpunkt, der einschlägigen kantonalen Norm sei die Anwendung wegen Verfassungswidrigkeit zu versagen.

Die Gemeinde Kirchberg schliesst auf Abweisung der Beschwerde und verweist zur Begründung auf die ergangenen Verfügungen und Entscheide. Das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen beantragt ebenfalls, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Eine Verletzung von Art. 8 Abs. 1 BV sei vor Verwaltungsgericht nicht gerügt worden.

Mit Schreiben vom 21. August 2002 ist den Parteien mitgeteilt worden, das Bundesgericht habe das Rundschreiben Ïnformationen zum Konkubinatsbegriff im Bereich der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgendes Amtes für Soziales des Kantons St. Gallen vom 27. März 2000 zu den Akten genommen. In der Folge haben sich alle Verfahrensbeteiligten dazu geäussert. Dem Beschwerdeführer ist Gelegenheit gegeben worden, zu den Eingaben des Verwaltungsgerichts vom 29. August 2002 und des Gemeinderats Kirchberg vom 13. September 2002 Stellung zu nehmen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Der Beschwerdeführer macht in erster Linie geltend, Art. 4bis Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge vom 28. Juni 1979 (GIVU; sGS 911.51) sei verfassungswidrig. Er wirft dem kantonalen Gesetzgeber vor, in Willkür verfallen zu sein und die Rechtsgleichheit sowie den Vorrang des Bundesrechts missachtet zu haben.

1.1 Gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. a GIVU wird der Kindesunterhaltsbeitrag bevorschusst, wenn das anrechenbare Einkommen das Mindesteinkommen nicht übersteigt. Er wird teilweise bevorschusst, wenn das anrechenbare Einkommen die Bevorschussungsgrenze nicht übersteigt (Art. 4 Abs. 1 lit. b GIVU). Es besteht allerdings kein Anspruch auf Vorschüsse, wenn der Unterhalt des Kindes anderweitig gesichert ist (Art. 3 lit. b GIVU). Art. 4bis GIVU hat die Ermittlung des anrechenbaren Einkommens zum Gegenstand. Diese Bestimmung ist mit dem zweiten Nachtragsgesetz zum GIVU vom 11. November 1999 geändert worden. Seither lautet deren erster Absatz wie folgt: Änrechenbar ist das Einkommen des obhutsberechtigten Elternteils, des Konkubinatspartners und des Stiefelternteils.Die Neuordnung hat zum Ziel, die Bevorzugung von Konkubinatspaaren gegenüber Ehepaaren zu verhindern (Protokoll des Grossen Rates des Kantons St. Gallen vom 4. Mai 1999, S.3235). Es sei nicht einzusehen, weshalb das Einkommen des Stiefvaters, der ebenfalls kein leiblicher Vater des zur Bevorschussung in Frage kommenden Kindes sei, im Gegensatz zum Konkubinatspartner angerechnet werden solle (a.a.O., S.3242).

1.2 Mit der staatsrechtlichen Beschwerde gegen einen Einzelakt kann auch die Verfassungswidrigkeit der zur Anwendung gelangten kantonalen Norm gerügt werden (akzessorische Normenkontrolle). Das Bundesgericht prüft dabei die Verfassungsmässigkeit der beanstandeten Normen nicht auf alle möglichen Konstellationen hin, sondern nur unter dem Gesichtswinkel des konkreten Falles, und wenn sich die Rüge als begründet erweist, hebt es nicht die beanstandete Norm als solche, sondern lediglich den gestützt auf sie ergangenen Anwendungsakt auf (BGE 128 I 102 E. 3 S. 105 f.; 124 I 289 E. 2 S. 291 mit Hinweisen).

Bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit eines kantonalen Erlasses ist in erster Linie massgebend, ob der betreffenden Norm nach den anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der sich mit der angerufenen Verfassungsgarantie vereinbaren lässt. Ist der Erlass selbst angefochten (abstrakte Normenkontrolle), hebt das Bundesgericht eine kantonale Norm nur auf, wenn sie sich jeder verfassungskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt (BGE 124 I 193 E. 3c S. 195 d.; 123 I 112 E. 2a S. 116, je mit Hinweisen). Diese Grundsätze gelten sinngemäss auch für die akzessorische Normenkontrolle.
2.
Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob und inwieweit auf eine staatsrechtliche Beschwerde einzutreten ist (BGE 128 I 46 E. 1a S. 48 mit Hinweisen).
2.1 Mit staatsrechtlicher Beschwerde können grundsätzlich keine Tatsachen und Beweismittel sowie keine rechtlichen Argumente vorgebracht werden, welche nicht bereits im kantonalen Verfahren geltend gemacht worden sind. Soweit ein Beschwerdegrund in Frage steht, soll mit der entsprechenden Rüge der Instanzenzug materiell erschöpft werden (Art. 86 Abs. 1 OG; BGE 119 Ia 88 E. 1a S. 90 f.). Das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen wirft die Frage auf, ob der Beschwerdeführer mit der Rüge, die einschlägige kantonale Norm halte vor Art. 8 Abs. 1 BV nicht stand, den Instanzenzug durchlaufen habe.

Der Beschwerdeführer macht vor Bundesgericht - wie schon vor Verwaltungsgericht in ähnlicher Formulierung - geltend, die Vorinstanz verkenne den Umstand, dass die Beistandspflicht gemäss Art. 278 Abs. 2 ZGB zwischen Konkubinatspartnern nicht zum Zuge komme. Nur weil dem verheirateten Elternteil ein privatrechtlicher Anspruch auf Beistand gegenüber dem Stiefelternteil zustehe, rechtfertige es sich, dessen Einkommen bei der Feststellung des für die Bevorschussung massgeblichen Einkommens mit zu berücksichtigen. Daraus lasse sich e contrario der Schluss ziehen, dass der Einbezug von Einkommen und Vermögen des Konkubinatspartners rechtswidrig sei, da es hier an einer gesetzlich verankerten Beistandspflicht mangle.

Damit hat der Beschwerdeführer die Verletzung der Rechtsgleichheit - wenn auch im Rahmen der Behauptung, der Vorrang des Bundesrechts werde verletzt - der Sache nach bereits vor Verwaltungsgericht gerügt. Er hat sinngemäss geltend gemacht, das Differenzierungsgebot verbiete die Gleichbehandlung von Stiefeltern und Konkubinatspartnern. Dabei hat er ausdrücklich auf BGE 112 Ia 251 ff. Bezug genommen, wonach es mit der Rechtsgleichheit vereinbar ist, das Einkommen des Stiefelternteils, nicht aber dasjenige des Konkubinatspartners bei der Alimentenbevorschussung zu berücksichtigen. Entsprechend hat das Verwaltungsgericht den Unterschied zwischen Stiefeltern und Konkubinatspartnern zum Gegenstand der Entscheidbegründung gemacht und ausgeführt, warum seiner Auffassung nach die Anrechnung des Einkommens trotz fehlender zivilrechtlicher Beistandspflicht zulässig ist. Damit ist der in Frage stehende Vorwurf nicht neu und demnach materiell zu behandeln. Dies gilt indessen nicht für die erstmals vor Bundesgericht erhobene Rüge, die Bestimmung führe zu einer Ungleichbehandlung von Konkubinatspartnern, die mit der bedürftigen Mutter eines nicht gemeinsamen Kindes zusammenleben, und Konkubinatspartnern, die mit einer kinderlosen bedürftigen
Partnerin eine gemeinsame Wohnung beziehen. Insoweit ist deshalb auf die Beschwerde nicht einzutreten.
2.2 Das Bundesgericht untersucht nicht von Amtes wegen, ob ein kantonaler Hoheitsakt verfassungswidrig ist, sondern prüft auf staatsrechtliche Beschwerde hin nur rechtsgenügend vorgebrachte, klar erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen. Es genügt namentlich nicht, wenn der Beschwerdeführer behauptet, der angefochtene Entscheid sei willkürlich. Bei der Rechtsanwendungsrüge hat er vielmehr die Rechtsnorm, die qualifiziert unrichtig angewandt worden sein soll, zu bezeichnen und anhand der angefochtenen Subsumtion im Einzelnen zu zeigen, inwiefern der Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (BGE 125 I 492 E. 1b S. 495 mit Hinweisen).

Im vorliegenden Fall behauptet der Beschwerdeführer unter anderem, Art. 3 lit. b GIVU sei willkürlich angewendet worden. Er führt dazu aus, von einer Unterhaltszahlung mit entsprechendem Verpflichtungswillen könne nicht leichthin ausgegangen werden. Vielmehr sei dessen Tragweite nach dem Vertrauensprinzip festzustellen. Die im angefochtenen Entscheid vertretene Auffassung, es sei unerheblich, ob ein Konkubinatspartner wie im konkreten Fall das Kind seiner Partnerin nur überbrückungsweise und im Verhältnis zum Gemeinwesen subsidiär unterstützen wolle, widerspreche dem in Art. 1 ff. OR verankerten Willensprinzip. Diese Rüge entbehrt nicht nur der Klarheit; vielmehr geht aus ihr auch nicht genügend substanziiert hervor, inwiefern das Verwaltungsgericht das Willkürverbot verletzt haben soll. Dies gilt auch für den Satz Šollte die Vorinstanz¨ wenn sie argumentiert, es sei sachlich gerechtfertigt, die Anspruchsvoraussetzungen nach den tatsächlichen Umständen und nicht nach den rechtlichen Ansprüchen und Verpflichtungen zu beurteilen - ¨damit die Meinung ausdrücken, dass angesichts der Kausalhaftung, die das Gemeinwesen für säumige Alimentenschuldner übernimmt, vom Verpflichtungswillen des Konkubinatspartners abgesehen werden dürfe,
so ist wiederum festzustellen, dass diese Rechtsauffassung sich auf keine gesetzliche Grundlage berufen kann.Ünzureichend substanziiert ist auch die pauschale Behauptung, diese Ansicht sei ausserdem insofern willkürlich, als sie dem Interesse des Gemeinwesens einen vom kantonalen Gesetzgeber nicht angestrebten Vorrang gebe. Soweit der Beschwerdeführer dem Verwaltungsgericht willkürliche Rechtsanwendung vorwirft, kann demnach auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.
3.
Nach der Auffassung des Beschwerdeführers ist Art. 4bis Abs. 1 GIVU willkürlich und verletzt den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 8 Abs. 1 BV.

Ein Erlass ist willkürlich, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist; er verletzt das Rechtsgleichheitsgebot, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen, wenn also Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich die ungerechtfertigte Gleich- bzw. Ungleichbehandlung auf eine wesentliche Tatsache bezieht (BGE 124 I 297 E. 3b S. 299; 123 II 16 E. 6a S. 26). Dem Gesetzgeber verbleibt bei der Verfolgung gesetzgebungspolitischer Ziele und der dazu eingesetzten Mittel ein weiter Gestaltungsspielraum (BGE 124 I 297 E.3b S.299; 121 I 102 E.4a S. 104; 110 Ia 7 E. 2b S. 13 f.).
3.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, eine Regelung, wonach die staatliche Bevorschussung der Kinderalimente auch gegenüber zu erwartenden Unterhaltsleistungen durch den Konkubinatspartner subsidiär sei, sei willkürlich. Ausserdem sei die Norm leicht zu umgehen; ihre Durchsetzbarkeit sei höchst zweifelhaft. Er bestreitet demgegenüber nicht, dass der Unterhalt des Kindes anderweitig gesichert ist im Sinne von Art. 3 lit. b GIVU, wenn sich ein Konkubinatspartner von sich aus bereit erklärt, das Kind des anderen Partners zu unterstützen (vgl. dazu Felix Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Aufl., Bern 1999, S. 161; vgl. zur Berücksichtigung der faktischen Unterstützung unter Konkubinatspartnern das Urteil 2P.386/1997 vom 24. August 1998, publ. in: Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung [FZR]1998 S. 396 ff., insb. E. 3c). Von Willkür in der Rechtsetzung kann indessen keine Rede sein. Denn die Tatsache, dass Konkubinatspartner sich zur Gründung eines Haushaltes mit einem nicht gemeinsamen Kind entschliessen, stellt durchaus einen rationalen Anknüpfungspunkt dar für die in Frage stehende Regelung. Dies selbst in der Auslegung, wie sie von der Gemeinde Kirchberg zugrunde gelegt wird und wonach jedes Eingehen eines
Konkubinats zur Folge hat, dass die Einkommen beider Partner angerechnet werden. Es ist zwar zutreffend, dass durch eine derartige Bestimmung nicht das Kindeswohl, sondern die Frage der Be- bzw. Entlastung des neuen Partners ins Zentrum gestellt wird. Dem Bundesgericht steht es jedoch im Rahmen der Willkürprüfung nicht zu, den Gestaltungsspielraum des kantonalen Gesetzgebers durch eine eigene Gestaltungsvorstellung zu schmälern (vgl. dazu BGE 114 Ia 321 E. 3b S. 324; 110 Ia 7 E. 2b S. 14, je mit Hinweisen). Willkürlich ist die Norm auch nicht deshalb, weil sich möglicherweise Schwierigkeiten bei der Feststellung des Sachverhalts des Konkubinats ergeben. Das Bundesgericht hat im Übrigen festgestellt, dass auch der durch die Rechtsprechung zur Rechtsmissbrauchsschranke des Anspruchs auf nachehelichen Unterhalt festgelegten zeitlichen Limite für die Annahme eines stabilen Konkubinats etwas Willkürliches anhaftet (BGE 109 II 188 E. 2 S. 191). Zudem führt das Verwaltungsgericht zu Recht aus, dass die persönlichen und finanziellen Verhältnisse im Rahmen der

Prüfung der Anspruchsberechtigung zu deklarieren sind (vgl. dazu auch den Nachtrag vom 22. Mai 2001 zur Vollzugsverordnung zum GIVU vom 15. Oktober 1979 [sGS 911.511], insb. Art. 6).
Wie ausgeführt ergibt sich somit, dass der kantonale Gesetzgeber mit Erlass des Art. 4bis Abs. 1 GIVU nicht in Willkür verfallen ist.
3.2 Des Weiteren macht der Beschwerdeführer geltend, die Regelung des Art. 4bis Abs. 1 GIVU führe zu einer verfassungsrechtlich nicht haltbaren Gleichbehandlung von Stiefelternteil und Konkubinatspartner. Dabei anerkennt er ausdrücklich, dass tatsächliche, durch das Zusammenleben erlangte Vorteile wie die im Austausch gegen Hausarbeit erbrachten Leistungen als anrechenbares Einkommen des sorgeberechtigten Elternteils zu berücksichtigen sind (vgl. zur Anrechnung der Haushaltführung Wolffers, a.a.O., S. 160). Es sei hingegen nicht gerechtfertigt, diesem das gesamte Einkommen des Konkubinatspartners zuzurechnen.
3.2.1 Würde die Regelung des Art. 4bis Abs. 1 GIVU so verstanden, dass sie die Subsidiarität der staatlichen Leistung bereits gegenüber der zu erwartenden Unterstützung durch den Konkubinatspartner unabhängig von der Stabilität der Konkubinatsbeziehung statuiert, sobald das Paar eine gemeinsame Wohnung bezieht, würde dies dazu führen, dass diejenigen Konkubinatspartner, die mit einem obhutsberechtigten Partner einen gemeinsamen Haushalt gründen, generell gleich behandelt werden wie ein Stiefelternteil.
3.2.2 Das Bundesgericht hat in BGE 112 Ia 251 E. 4 S. 258 f. festgehalten, es verstosse nicht gegen die Rechtsgleichheit, wenn das Einkommen bzw. das Vermögen eines Stiefelternteils im Rahmen der Prüfung, ob die Bevorschussungsgrenze erreicht sei, mitberücksichtigt werde, während unter gleichen Voraussetzungen bei Konkubinatsbeziehungen nach wie vor bloss die wirtschaftlichen Verhältnisse des nicht verpflichteten Elternteils in Betracht gezogen werden. Der Konkubinatspartner habe insbesondere keinen Anspruch auf Beistand durch den anderen Partner nach Art. 278 Abs. 2 ZGB. Gerade hier liege denn auch der entscheidende Unterschied zwischen dem verheirateten und dem im Konkubinat lebenden nicht verpflichteten Elternteil. Weil der verheiratete Elternteil einen privatrechtlichen Anspruch auf Beistand gegenüber dem Stiefelternteil habe, lasse sich eine Mitberücksichtigung des Einkommens und Vermögens des Stiefelternteils und damit eine Ungleichbehandlung mit dem im Konkubinat lebenden, nicht verpflichteten Elternteil rechtfertigen. Es stellt sich nun die Frage, ob sich aus dieser Argumentation im Umkehrschluss die generelle Unzulässigkeit der Gleichbehandlung von Stiefelternteil und Konkubinatspartner ergibt.
3.2.3 In der Doktrin wird einerseits die Position vertreten, da keine gesetzliche Beistandspflicht des Konkubinatspartners bestehe, sei es auch nicht zulässig, demselben den hypothetischen Willen zu unterschieben, mit der Begründung einer eheähnlichen Lebensgemeinschaft auch für die eingebrachten Kinder des Konkubinatspartners zu sorgen. Soweit der Nachweis nicht offen stehe, dass die Unterhaltsleistung nicht erbracht wird, müsse eine derartige Praxis abgelehnt werden (Andreas Haffter, Der Unterhalt des Kindes als Aufgabe von Privatrecht und öffentlichem Recht, Diss. Zürich 1984, S. 251). Nach Wolffers ist es vertretbar, im Sinne einer Tatsachenvermutung auch im Sozialhilferecht davon auszugehen, dass sich die Partner im stabilen Konkubinat, wie es durch die bundesgerichtliche Praxis zum nachehelichen Unterhalt definiert worden ist, gegenseitig materiell unterstützen. Zulässig müsse auch hier der Gegenbeweis bleiben (a.a.O., S. 162; vgl. dazu auch Peter Stadler, Unterstützung von Konkubinatspartnern, in: Zeitschrift für Sozialhilfe [ZeSo]1999 S. 29 ff., insb. S. 31). Diese Vermutung soll namentlich für ein Paar in gefestigtem Konkubinat mit gemeinsamem Kind gelten (ZeSo 1998 S. 107 f.). Mehrere kantonale Gerichtsentscheide setzen
auch ein stabiles Konkubinat voraus, wenn das Einkommen des Konkubinatspartners im Rahmen der Prüfung des Anspruchs auf Alimentenbevorschussung angerechnet werden soll (vgl. nur den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft vom 29. April 1987, publ. in: BLVGE 1987 S. 131 ff., sowie denjenigen des Obergerichts des Kantons Schaffhausen vom 17. Mai 1991, publ. in: ABSH 1991 S. 123 ff.). Dabei geht das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden davon aus, dass es sich rechtfertige, die Frage, ob der obhutsberechtigte Elternteil tatsächlich in einem eheähnlichen Verhältnis lebe, aufgrund restriktiverer Kriterien - d.h. geringeren Anforderungen - zu beantworten, als dies im Falle des Rentenanspruches geschiedener Ehegatten, die im Konkubinat leben, nach bundesgerichtlicher Praxis gefordert ist. Demnach könne eine eheähnliche Beziehung zweier Konkubinatspartner bereits nach kurzer Zeit angenommen werden (Entscheid vom 3. März 1995, publ. in: PVG 1995 Nr. 13, insb. E. 2b).
3.2.4 Der allgemeine Gleichheitssatz garantiert die Gleichbehandlung aller Rechtsunterworfenen durch die staatlichen Organe. Das Differenzierungsgebot verlangt, dass Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Das Konkubinat ist kein Institut des Familienrechts; dem Konkubinatspartner stehen keine Unterhalts- und Beistandsansprüche gegen den anderen Partner zu. Vielmehr steht es den Partnern frei,

die Beziehungen unter sich durch vertragliche Vereinbarungen zu regeln. Insbesondere hat der Konkubinatspartner keinen Anspruch auf Beistand nach Art. 278 Abs. 2 ZGB (BGE 112 Ia 251 E. 4b S.258 f. mit Hinweis). Indessen ist nicht von der Hand zu weisen, dass das Konkubinat gegenüber der Ehe begünstigt wird, wenn die finanziellen Verhältnisse des Stiefelternteils bei der Ermittlung des anrechenbaren Einkommens berücksichtigt werden, diejenigen namentlich des langjährigen Konkubinatspartners jedoch nicht (vgl. Cyril Hegnauer, Der Unterhalt des Stiefkindes nach schweizerischem Recht, in: Festschrift für Wolfram Müller-Freienfels, Baden-Baden 1986, S. 271 ff., S. 286; vgl. auch das erwähnte Urteil vom 24. August 1998, E. 3d). Diese Umstände lassen die Anrechnung des Einkommens des in einem stabilen Konkubinat
lebenden Partners angesichts des dem kantonalen Gesetzgeber eingeräumten Gestaltungsspielraums als vertretbar erscheinen. Verfassungsrechtlich nicht haltbar wäre demgegenüber die Auffassung, jedes Zusammenleben eines Paares rechtfertige es, das Einkommen des Partners anzurechnen. Durch eine derartige Regelung würde den Unterschieden zwischen der Stellung des Stiefelternteils und derjenigen des Konkubinatspartners nicht hinreichend Rechnung getragen. Deshalb würde auch die Statuierung einer nicht widerlegbaren Vermutung, wonach mit dem Bezug einer gemeinsamen Wohnung ein stabiles Konkubinat vorliegt, zu einer unzulässigen Gleichbehandlung von Ungleichem führen. Indessen lässt sich die Vorschrift des Art. 4bis Abs. 1 GIVU, wonach das Einkommen des Partners angerechnet wird, ohne weiteres so verstehen, dass die Anrechnung ein stabiles Konkubinat voraussetzt. Dies hat das Amt für Soziales des Kantons St.Gallen denn auch in Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum nachehelichen Unterhalt vorgeschlagen; eines der Regelkriterien sei eine bereits längerfristige, bzw. mehrjährige tragfähige Beziehung, auf Dauer angelegt (Rundschreiben vom 27.März 2000 an die Sozialämter und Sozialberatungen im Kanton St.Gallen, S. 3). Auch
das Versicherungsgericht des Kantons St.Gallen hat unter Hinweis auf die Materialien festgestellt, nach Ansicht des Gesetzgebers sei es Sache der Rechtsprechung, die Kriterien für das Vorliegen eines Konkubinats festzulegen. Das Konkubinat müsse sich, wenn damit die Folge der Berücksichtigung der finanziellen Verhältnisse des Partners verbunden werden solle, nach aussen hin als bereits gefestigt und auf eine dauerhafte Beziehung ausgerichtet manifestiert haben; es rechtfertige sich aber nicht, erst bei einer Dauer von mindestens fünf Jahren von einer solchen Lebensgemeinschaft auszugehen (Entscheid vom 26.Oktober 2001 in Sachen des Beschwerdeführers, E. 3b). Folgerichtig berücksichtigt das Versicherungsgericht im vorliegenden Fall den Umstand, dass der Konkubinatspartner das Kind der obhutsberechtigten Partnerin - wenn auch, wie er geltend macht, nur überbrückungsweise, d.h. in Erwartung von Leistungen der öffentlichen Hand - tatsächlich unterstützt. Darin sieht es ein über die blosse Begründung eines gemeinsamen Haushaltes hinausgehendes Indiz für ein (stabiles) Konkubinat im Sinne des GIVU.

Insgesamt erweist sich die der akzessorischen Normenkontrolle zu unterwerfende Bestimmung, soweit die Zulässigkeit der Gleichbehandlung von Stiefelternteil und Konkubinatspartner in Frage steht, als verfassungskonformer Auslegung zugänglich. Damit steht der Anwendung der beanstandeten Norm auf den vorliegenden Fall insoweit nichts entgegen.

4.

Der Beschwerdeführer vertritt die Ansicht, Art. 4bis Abs. 1 GIVU verstosse gegen den in Art. 49 BV verankerten Vorrang des Bundesrechts.

4.1 Gemäss Art. 122 Abs. 1 BV ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts Sache des Bundes. Es handelt sich dabei um eine ausschliessliche Zuständigkeit umfassender Art. Die Kantone dürfen nur soweit zivilrechtliche Bestimmungen erlassen, als das Bundesrecht ausdrücklich oder dem Sinne nach die Geltung kantonalen Rechts vorbehält (BGE 119 Ia 59 E. 2b S. 61). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist der Erlass öffentlichrechtlicher kantonaler Vorschriften in einem vom Bundeszivilrecht geregelten Bereich gestützt auf Art. 6 ZGB zulässig, sofern der Bundesgesetzgeber nicht eine abschliessende Ordnung geschaffen hat, die kantonalen Bestimmungen einem schutzwürdigen öffentlichen Interesse entsprechen und nicht gegen Sinn und Geist des Bundeszivilrechts verstossen (BGE 124 I 420 E. 3b S. 433; 119 Ia 59 E. 2b S. 61).

4.2 Das Bundeszivilrecht regelt die familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungspflicht abschliessend. Namentlich kann der Kreis der Unterhalts- bzw. Unterstützungspflichtigen durch das kantonale öffentliche Recht nicht erweitert werden (Arnold Marti, in: Zürcher Kommentar, Art. 6 Rz. 271 mit Hinweisen; so zur Verwandtenunterstützung bereits ausdrücklich BGE 41 III 409 S. 411 f.; 42 I 346 E. 3 f. S. 349 ff.). Gemäss Art. 293 Abs. 2 ZGB regelt das öffentliche Recht die Ausrichtung von Vorschüssen für den Unterhalt des Kindes, wenn die Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen. Diese Bestimmung hat insofern keine normative Bedeu-

tung, als sie den unechten Vorbehalt kantonalen öffentlichen Rechts (Art. 6 Abs. 1 ZGB) wiederholt. Art. 293 Abs. 2 ZGB verpflichtet die Kantone nicht, die Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge durch die öffentliche Hand vorzusehen (BGE 112 Ia 251 E. 3 S. 257; 106 II 283 E. 3 S. 285 f.). Der Gesetzgeber bringt aber - und darin liegt die rechtspolitische Bedeutung der Norm - zum Ausdruck, dass die Bevorschussung heute zur sachgerechten Ordnung der öffentlichen Fürsorge für das Kind gehört (Cyril Hegnauer, in: Berner Kommentar, Art. 293 Rz. 23).

4.3 Das Bundesgericht hat festgehalten, durch eine kantonale Bestimmung, wonach das Einkommen des Stiefelternteils dem sorgeberechtigten Ehegatten zuzurechnen sei, werde nicht festgelegt, dass dieser für den Unterhalt der Stiefkinder ganz oder teilweise aufzukommen habe. Deshalb stehe die Berücksichtigung der finanziellen Verhältnisse des Stiefelternteils für die Begrenzung der Alimentenbevorschussung auch über die Beistandspflicht gemäss Art. 278 Abs. 2 ZGB hinaus mit dem Bundeszivilrecht nicht im Widerspruch (BGE 112 Ia 251 E. 3 S. 256 ff.; dazu kritisch Hegnauer, a.a.O., Art. 293 Rz. 62, sowie Haffter, a.a.O., S.246). Die kantonale Regelung zur Alimentenbevorschussung habe nämlich nicht die Frage zum Gegenstand, wer für den Unterhalt aufzukommen habe. Die Bevorschussung gehöre vielmehr zum öffentlichen Sozialhilferecht (BGE 112 Ia 251 E. 3 S. 257).

4.4 Gemäss Art. 4bis Abs. 1 GIVU ist neben dem Einkommen des obhutsberechtigten Elternteils dasjenige des Konkubinatspartners ebenso wie dasjenige des Stiefelternteils anrechenbar. Aufgrund der zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist auch hier festzuhalten, dass das einschlägige kantonale Recht dem Konkubinatspartner keine Rechtspflicht zur Leistung von Unterhaltsbeiträgen auferlegt. Damit erweist sich Art. 4bis Abs. 1 GIVU auch insoweit als verfassungskonform, als der Vorrang des Bundesrechts in Frage steht.

5.

Zusammenfassend ergibt sich, dass Art. 4bis Abs. 1 GIVU verfassungsrechtlicher Prüfung standhält. Die der akzessorischen Normenkontrolle unterworfene Bestimmung ist mit den Vorschriften des Schweizerischen Zivilgesetzbuches ebenso vereinbar wie mit dem Willkürverbot. Was die Differenzierung zwischen Stiefelternteil und Konkubinatspartner betrifft, erweist sie sich als verfassungskonformer Auslegung im Sinne des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 8 Abs. 1 BV) zugänglich. Damit durfte die geprüfte Norm auf den vorliegenden Fall angewendet werden. Soweit Willkür in der Rechtsanwendung geltend gemacht wird, vermögen die Vorbringen des Beschwerdeführers - wie in Erwägung 2.2 hiervor ausgeführt - den Anforderungen an die Begründung der Beschwerde nicht zu genügen. Demnach ist die Beschwerde in ihren materiellen Rügen abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

6.

Schliesslich macht der Beschwerdeführer in formeller Hinsicht eine Verletzung der Begründungspflicht geltend. Das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen bleibe die Begründung dafür schuldig, warum es gerechtfertigt sein soll, dem obhutsberechtigten Elternteil nicht nur die Zuwendungen seines Partners, sondern dessen gesamtes Einkommen hypothetisch anzurechnen. Da der Beschwerdeführer keine kantonale Verfahrensvorschrift nennt, welche die Begründung von Entscheiden zum Gegenstand hat, ist die erhobene Rüge aufgrund der aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör abgeleiteten verfassungsrechtlichen Mindestgarantie zu prüfen (BGE 112 Ia 107 E. 2a S. 109).

6.1 Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen. Der Bürger soll wissen, warum die Behörde entgegen seinem Antrag entschieden hat. Die Begründung eines Entscheids muss deshalb so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Die genannten Grundsätze gelten erst recht für eine Rechtsmittelinstanz. Das bedeutet aber nicht, dass sich diese ausdrücklich mit jeder Tatsachenbehauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 126 I 97 E. 2b S. 102 f.; 112 Ia 107 E. 2b S. 109 f., je mit Hinweisen).

6.2 Der Beschwerdeführer hat vor Verwaltungsgericht geltend gemacht, der Einbezug des Einkommens des Konkubinatspartners bei der Ermittlung der anrechenbaren Einkünfte für die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen statuiere eine vom Bundeszivilrecht nicht vorgesehene Unterhaltspflicht. Das Verwaltungsgericht hat dazu ausgeführt, das Sozialhilferecht stelle für die Umschreibung der Ansprüche auf Sozialhilfeleistungen im

Wesentlichen auf die faktischen Verhältnisse ab. Im allgemeinen Sozialhilferecht würden daher die finanziellen Verhältnisse des einen Konkubinatspartners für die Beurteilung der Bedürftigkeit des anderen Partners berücksichtigt, wie sich aus dem in der St. Gallischen Gerichts- und Verwaltungspraxis [GVP]1999 Nr. 11 publizierten Entscheid vom 1. Juli 1999 ergebe. Darin sei keine faktische Begründung von Unterhaltspflichten zu erblicken. Vielmehr verhalte es sich so, dass die Mutter des unterhaltsberechtigten Kindes ihres Anspruchs auf Alimentenbevorschussung verlustig gehe, wenn sich ihre eigenen wirtschaftlichen Verhältnisse durch das Eingehen eines Konkubinats so weit verbesserten, dass eine Bedürftigkeit im Sinne des GIVU nicht mehr gegeben sei. In dieser Situation sei der Unterhalt des Kindes anderweitig
gesichert, so dass nach Art. 3 lit. b GIVU kein Anspruch auf Vorschüsse bestehe.

Aufgrund der wiedergegebenen Ausführungen ist klar, dass das Verwaltungsgericht davon ausgeht, es werde durch das kantonale öffentliche Recht keine mit dem Bundeszivilrecht nicht vereinbare Unterhaltspflicht statuiert. Entsprechend hat der Beschwerdeführer vor Bundesgericht die Rüge der Verletzung von Art. 49 BV erhoben. Die Begründung mag zwar einen gewissen Mangel aufweisen, soweit im angefochtenen Entscheid Art. 3 lit. b und Art.4bis Abs. 1 GIVU ohne Erörterung der Materialien und der Gesetzessystematik in ihrer Bedeutung gleichgesetzt werden. Deswegen kann aber nicht von einer Verletzung der verfassungsrechtlichen Begründungspflicht als Minimalgarantie gesprochen werden. Damit ist die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.
7.
Angesichts dieses Verfahrensausgangs hätte der Beschwerdeführer grundsätzlich die Verfahrenskosten sowie die eigenen Parteikosten zu tragen (Art. 156 Abs. 1 und Art. 159 Abs. 2 OG). Da im vorliegenden Fall indessen die Voraussetzungen der unentgeltlichen Rechtspflege und Verbeiständung gegeben sind (Art. 152 OG), ist auf die Erhebung von Verfahrenskosten zu verzichten und die Rechtsvertreterin des Beschwerdeführers aus der Bundesgerichtskasse zu entschädigen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie eingetreten werden kann.
2.
Dem Beschwerdeführer wird die unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung gewährt:
a) Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
b) Rechtsanwältin Hannelore Fuchs wird als unentgeltliche Vertreterin des Beschwerdeführers bezeichnet und für das bundesgerichtliche Verfahren aus der Bundesgerichtskasse mit Fr. 2'500.– entschädigt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Politischen Gemeinde Kirchberg und dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 6. November 2002
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: