



Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich

Sozialamt

Entscheid vom 20. März 2006 über die innerkantonale sozialhilferechtliche Zuständigkeit für D.D., geb. 1988, von R.

Sachverhalt

- A. D.D. wurde am 18. Januar 1988 geboren und stand anfänglich unter der alleinigen elterlichen Sorge ihrer Mutter. Da diese nicht in der Lage war, ihre Tochter selber zu betreuen, war D.D. an verschiedenen Orten fremdplatziert. Im Jahre 2000 wurde die elterliche Sorge auf den Vater übertragen (act. 5/28 S. 2). Vom 29. Oktober 2001 bis Ende Mai 2005 war D.D. dauernd fremdplatziert, wobei sich ihr Unterstützungswohnsitz gemäss § 37 Abs. 3 lit. c SHG in der Stadt T. befand. Letztere führte auch die gestützt auf Art. 308 Abs. 1 und 2 ZGB errichtete Beistandschaft. Per 1. August 2003 zog der sorgeberechtigte Vater nach Y. Mit Beschluss vom 1. Oktober 2003 wurde die Beistandschaft von der Vormundschaftsbehörde Y. übernommen. Aufgrund des Verhaltens von D.D. wurden in der Zeit vom Oktober 2001 bis Mai 2005 immer wieder Umplatzierungen notwendig. Zuletzt war sie vom 25. April 2005 bis Ende Mai 2005 im Internat Z. untergebracht. Ende Mai 2005 begab sich D.D. „auf Kurve“, weshalb das Internat Z. nur noch bis zum 8. Juni 2005 Kosten in Rechnung stellte (vgl. act. 1 S. 2, act. 4 S. 1 f.). In der Folge teilte die Beiständin von D.D. am 24. August 2005 den Sozialen Diensten T. mit, dass diese Platzierung in Absprache mit dem Vater abgebrochen werden müsse, im Moment sei die Jugendliche zu nichts zu motivieren (act. 2/5, act. 5/7). D.D. ihrerseits lernte in dieser Zeit T.G. kennen, welcher bei seinen Eltern in U. lebte und sie im August 2005 zu sich nach Hause nahm (vgl. u. a. act. 5/9 S. 2). In der Folge wurde zwischen Eltern des Freundes von D.D., deren Vater und einer Vertreterin des Jugendsekretariats des Bezirks Y. am 15. September 2005 ein Pflegevertrag abgeschlossen. Als Beginn des Pflegeverhältnisses wurde der Einzug von D.D. bei der Familie G., nämlich der 8. August 2005, festgelegt. Das monatliche Pflegegeld beläuft sich auf Fr. 1'785.-- (act. 5/8).

- B. Mit Eingabe vom 21. September 2005 stellte das Jugendsekretariat des Bezirks Y. bei der Sozialbehörde Y. ein Gesuch um Kostengutsprache für die Unterbringung von D.D. bei den Eheleuten G. (act. 5/9), welche das Gesuch den Sozialen Diensten der Stadt T. am 3. Oktober 2005 zur direkten Bearbeitung überwies (act. 5/14). Da sich sowohl die Sozialen Dienste der Stadt T. als auch die Sozialbehörde Y. als für die finanzielle Unterstützung von D.D. nicht zuständig erachteten, stellten die Sozialen Dienste der Stadt T. mit Schreiben vom 30. Januar 2006 (act. 1) ein Gesuch um Festlegung der Zuständigkeit im Sinne von § 9 lit. e des Sozialhilfegesetzes (SHG). Mit Schreiben vom 15. Februar 2006 nahm die Sozialbehörde Y. zum Begehren der Sozialen Dienste der Stadt T. Stellung. Dabei ersuchte sie um Erlass eines Entscheides betreffend die örtliche Zuständigkeit zur Tragung der wirtschaftlichen Hilfe für den Aufenthalt von D.D. in U. während ihrer Unmündigkeit sowie ab Eintritt des Volljährigkeit und um Erlass eines Entscheides betreffend die örtliche Zuständigkeit zur Tragung der wirtschaftlichen Hilfe für den Fall, dass D.D. in eine (andere) betreute Wohnform wechseln sollte (act. 4). Am 16. Februar 2006 wurde den Sozialen Diensten der Stadt T. Frist zur Stellungnahme zu den neuen Vorbringen in der Eingabe der Sozialbehörde Y. und den damit eingereichten Unterlagen angesetzt (act. 6). Diese Stellungnahme erfolgte mit Schreiben vom 2. März 2006 (act. 7). Da darin keine Noven vorgebracht wurden und der Sachverhalt ausreichend klar ist, erübrigt sich ein weiterer Schriftenwechsel.
- C. Auf die Vorbringen der beteiligten Gemeinwesen ist, soweit für die Entscheidungsfindung erforderlich, nachfolgend einzugehen.

Erwägungen

1. Nach § 9 lit. e SHG obliegt der für das Fürsorgewesen zuständigen Direktion die Entscheidung von Streitigkeiten der Gemeinden über Hilfspflicht und Kostentragung. Vorliegend handelt es sich um einen negativen Kompetenzkonflikt zwischen der Stadt T. und der Gemeinde Y. Dieser ist vom zur Direktion für Soziales und Sicherheit gehörenden Kantonalen Sozialamt zu entscheiden.
2. a) Die Sozialen Dienste der Stadt T. führen zur Begründung ihres Standpunktes im Wesentlichen an, als D.D. Ende Mai 2005 „auf Kurve“ gegangen sei, habe ihre Beiständin zusammen mit ihrem Vater beschlossen, die Platzierung abzubrechen. Eine Anschluss-

platzierung sei nicht ins Auge gefasst worden. Mit dem Unterbruch der dauernden Fremdplatzierung von dreieinhalb Monaten sei der Unterstützungswohnsitz in T. Ende Mai 2005 dahin gefallen. D.D. habe sich aus eigenem Antrieb entschlossen, bei der Familie ihres Freundes zu wohnen und in der Gemeinde U. ihren Lebensmittelpunkt zu begründen. Erst nachträglich hätten sich die Beiständin, der Vater und die Eheleute G. entschlossen, einen Pflegevertrag abzuschliessen. Eine eigentliche Fremdplatzierung liege nicht vor, die Indikation für eine solche werde bestritten. Es sei davon auszugehen, dass D.D. gestützt auf § 37 Abs. 3 lit. d SHG an ihrem jetzigen Aufenthaltsort in U. einen eigenen Unterstützungswohnsitz begründet habe (act. 1 S. 2 f., act. 7 S. 1 f.). Zudem sei darauf hinzuweisen, dass das Gesuch um Kostenübernahme verspätet eingereicht worden sei. Den Sozialen Diensten der Stadt T. sei kein Mitspracherecht eingeräumt und diese seien vor vollendete Tatsachen gestellt worden. Auch unter diesem Gesichtspunkt sei die Kostenpflicht der Stadt T. zu verneinen (act. 1 S. 2).

b) Demgegenüber macht die Sozialbehörde Y. im Wesentlichen geltend, aufgrund des relativ kurzen Unterbruchs der Platzierung und in Anbetracht des Umstandes, dass D.D. nicht zum Vater zurückgekehrt sei, liege weiterhin eine dauernde Fremdplatzierung vor. Es sei zwar zutreffend, dass sich im August 2005 für die Beiständin noch keine Anschlussplatzierung habe erkennen lassen. Kurze Zeit später habe sich aber in einem Gespräch zwischen der Stellvertreterin der Beiständin, dem Vater und den Eheleuten G. gezeigt, dass ein weiterer Verbleib bei der Familie G. der Situation von D.D. am ehesten angemessen gewesen sei und keine anderen realistischen Platzierungsmöglichkeiten bestanden hätten, weshalb mit den Eheleuten G. ein Pflegeverhältnis begründet worden sei. Der rückwirkende Abschluss eines Pflegeverhältnisses sei unter den gegebenen Umständen der damaligen Situation angemessen gewesen, da durch diesen Aufenthalt der sich zuvor „auf Kurve“ befindenden D.D. der nötige Halt habe gegeben werden können. Allein der Umstand, dass nicht unmittelbar an den Austritt aus dem Internat Z. eine Anschlussplatzierung erkennbar gewesen sei, führe noch nicht zum Wegfall des Unterstützungswohnsitzes in T., abzustellen sei vielmehr auf die Tatsache, dass D.D. erneut umplatziert worden sei, wobei es sich hier klarerweise um eine Fremdplatzierung im eigentlichen Sinn gehandelt habe. Gestützt auf § 37 Abs. 3 lit. c SHG befinde sich der Unterstützungswohnsitz von D.D. nach wie vor in der Stadt T. (act. 4 S. 2 ff.).

3. a) Gemäss § 37 Abs. 1 SHG teilt das unmündige Kind, unabhängig von seinem Aufenthaltsort, den Wohnsitz der Eltern oder jenes Elternteils, unter dessen Gewalt es steht.

Lebt es dauernd nicht bei den Eltern oder einem Elternteil, hat es gestützt auf § 37 Abs. 3 lit. c SHG einen eigenen Wohnsitz am letzten Wohnsitz nach den Absätzen 1 und 2.

b) Unbestritten ist, dass D.D. bis Ende Mai 2005 dauernd fremdplatziert war und ihren Unterstützungswohnsitz gestützt auf § 37 Abs. 3 lit. c SHG in der Stadt T. hatte. Unbestritten ist ferner, dass nach dem Ausschluss aus dem Internat Z. auf eine Anschlussplatzierung verzichtet wurde. Uneinigkeit herrscht dagegen zunächst mit Bezug auf die Frage, ob die Unterbringung von D.D. bei der Familie G. als Fremdplatzierung zu qualifizieren ist. Dabei ist vorab zu präzisieren, dass es hier nicht um eine Beurteilung nach vormundschaftsrechtlichen Gesichtspunkten, sondern um die Prüfung der Frage geht, ob eine Fremdplatzierung im sozialhilferechtlichen Sinne vorliegt.

c) Eine Fremdplatzierung im Sinn von § 37 Abs. 3 lit. c SHG bzw. Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG liegt insbesondere dann vor, wenn ein Kind wegen persönlichen, schulischen und/oder familiären Problemen einer speziellen Betreuung bedarf, die bei einem Verbleib bei den Eltern bzw. dem Elternteil nicht sichergestellt werden kann, und die Platzierung in eine Institution oder eine Pflegefamilie auf Beschluss der Eltern bzw. des Elternteils oder einer Behörde erfolgt.

Im vorliegenden Fall ging die Platzierung von D.D. bei der Familie G. nicht vom Vater oder der Beiständin aus. Vielmehr wurde nach dem Ausschluss von D.D. aus dem Internat Z. auf eine Anschlussplatzierung ausdrücklich verzichtet, da sie zu nichts zu motivieren war. Es war D.D. selber, die sich, wie im Kostengutsprachege such der Beiständin vom 21. September 2005 festgehalten wird (act. 5/9 S. 2), bei der Familie ihres damaligen Freundes „eingenistet“ hat. Da die institutionellen Möglichkeiten ausgeschöpft waren, sowohl der Vater als auch die Beiständin keine Alternativen sahen und zu befürchten war, dass mit dem Versuch, eine andere Lösung anzustreben, die Kooperation von D.D. aufs Spiel gesetzt würde (act. 5/9 S. 2), wurde die von D.D. selbst gewählte Unterbringung nachträglich in ein Pflegeverhältnis umgewandelt. Die Platzierung von D.D. bei der Familie G. erfolgte somit nicht, weil man die dortige Unterbringung als beste Möglichkeit ansah, um D.D. die für ihre Entwicklung notwendige Betreuung und den erforderlichen Halt zu geben, sondern weil man keine Alternativen sah und die von D.D. geschaffenen Fakten nachträglich absegnen wollte. Dies zeigt sich zudem nicht nur darin, dass die Familie G. keine Erfahrung im Umgang mit und der Erziehung von schwierigen

Jugendlichen besitzt, es sich nicht um eine anerkannte und erfahrene Pflegefamilie handelt (act. 5/9 S. 2). Man war sich auch bewusst, dass die Umsetzbarkeit wesentlich von der Entwicklung der Beziehung zwischen D.D. und dem Sohn der Eheleute G. abhängen würde (act. 5/9 S. 2), was im Widerspruch zu der bei Unterbringungen in Pflegefamilien normalerweise angestrebten Stabilität und Kontinuität steht.

Aus diesen Gründen kann von einer Fremdplatzierung im sozialhilferechtlichen Sinn hier nicht gesprochen werden. Unabhängig von der Dauer des Unterbruchs kann daher auch nicht von einer Umplatzierung gesprochen werden, so dass die dauernde Fremdplatzierung mit dem Ausschluss aus dem Internat Z. endete.

d) Zu beachten ist indes, dass § 37 Abs. 3 lit. c SHG lediglich voraussetzt, dass das Kind dauernd nicht bei den Eltern oder einem (über die elterliche Sorge verfügenden) Elternteil lebt. Das Kind kann somit auch einen eigenen Unterstützungswohnsitz nach § 37 Abs. 3 lit. c SHG haben, wenn keine eigentliche Fremdplatzierung vorliegt (vgl. Sozialhilfe-Behördenhandbuch Ziff. 2.6/§§ 36--38 SHG/S. 2). Entgegen der Ansicht der Stadt T. spielt es für das Weiterbestehen eines Unterstützungswohnsitzes nach § 37 Abs. 3 lit. c SHG daher keine entscheidende Rolle, ob eine Platzierung massgeblich unterbrochen wurde. Ausschlaggebend ist vielmehr, ob das Kind dauernd nicht bei den Eltern oder dem über die elterliche Sorge verfügenden Elternteil lebt oder ob der Fremdaufenthalt lediglich vorübergehender Natur ist.

Vorliegend stand unbestrittenermassen nie zur Diskussion, dass D.D. nach ihrem Ausschluss aus dem Internat Z. wieder zum Vater zurückkehren würde. Ebenso wurde nicht geltend gemacht, dass sie in der Zeit, in der sie sich „auf Kurve“ befand, wirtschaftlich selbständig war. Da sie somit seit der Fremdplatzierung im Jahre 2001 nie mehr beim Vater gelebt hat und sie nach ihrem Ausschluss aus dem besagten Internat keinen Unterstützungswohnsitz im Sinne von § 37 Abs. 3 lit. b SHG begründet hat, lag ihr Unterstützungswohnsitz gestützt auf § 37 Abs. 3 lit. c SHG bis zum Eintritt der Mündigkeit in der Stadt T.

e) Soweit die Stadt T. ihre Kostenerstattungspflicht mit der Begründung verneint, das Gesuch um Kostenübernahme sei verspätet eingereicht und ihr sei kein Mitspracherecht eingeräumt worden, ist Folgendes zu bemerken: Im Rahmen von § 9 lit. e SHG entscheidet die Direktion für Soziales und Sicherheit einzig über Kompetenzkonflikte zwischen zürcherischen Gemeinden im Bereich der Unterstützungszuständigkeit. Materielle

Fragen des Sozialhilferechts bilden nicht Gegenstand dieses Verfahrens. Ob ein allenfalls verspätetes Kostengutsprachegesuch und die unterlassene Einräumung eines Mitspracherechts die Stadt T. berechtigen, die Übernahme der Pflegplatzkosten zu verweigern, kann daher mangels Zuständigkeit der Direktion für Soziales und Sicherheit nicht im vorliegenden Verfahren entschieden werden.

Immerhin ist an dieser Stelle festzuhalten, dass den Sozialhilfeorganen hinsichtlich der Art und Weise einer vormundschaftsrechtlichen Unterbringung kein Mitspracherecht zusteht. Allerdings haben sie Anspruch auf Information und Akteneinsicht, um die Notwendigkeit und finanzielle Angemessenheit der Unterbringung bzw. der damit verbundenen Kosten überprüfen zu können. Hält eine Sozialhilfebehörde eine gestützt auf das Vormundschaftsrecht oder im Rahmen des Kindesschutzes angeordnete Unterbringung für unzweckmässig oder unverhältnismässig kostspielig, kann sie dagegen beim zuständigen Bezirksrat Aufsichtsbeschwerde erheben (vgl. Sozialhilfe-Behördenhandbuch Ziff. 2.5.2/§ 22 SHG/S. 4). Stellt sich eine Sozialhilfebehörde andererseits auf den Standpunkt, ein Gesuch um Kostengutsprache sei verspätet eingereicht worden, so hat sie über die Ablehnung der Kostenübernahme einen anfechtbaren Entscheid zu erlassen. Dieser kann dann in erster Instanz beim zuständigen Bezirksrat und in zweiter Instanz beim Verwaltungsgericht des Kantons T. angefochten werden (vgl. § 47 Abs. 1 SHG sowie §§ 19 und 41 VRG).

f) Aufgrund dieser Erwägungen ist festzustellen, dass sich der Unterstützungswohnsitz von D.D. bis zum 17. Januar 2006 in der Stadt T. befunden hat. Damit ist die Stadt T. zum Ersatz der von der Gemeinde Y. bis zu diesem Zeitpunkt subsidiär geleisteten Kosten verpflichtet, soweit die Kosten ausgewiesen und unbestritten sind.

4. a) Bei Eintritt der Mündigkeit hört der bisherige Unterstützungswohnsitz gemäss § 37 SHG (bzw. Art. 7 ZUG) grundsätzlich auf. Mündig gewordene Personen haben somit ihren selbständigen Unterstützungswohnsitz nach § 34 SHG (bzw. Art. 4 Abs. 1 ZUG) an dem Ort, an dem sie sich mit der Absicht des dauernden Verbleibens aufhalten. Lediglich ausnahmsweise dauert der Unterstützungswohnsitz nach § 37 Abs. 3 lit. a oder c SHG (bzw. Art. 7 Abs. 3 lit. a oder c ZUG) weiter, nämlich dann, wenn ein Tatbestand nach § 35 SHG (bzw. Art. 5 ZUG) vorliegt. Im Unterschied zum freiwilligen Aufenthalt in einem Heim, einem Spital oder einer anderen Anstalt kann somit sowohl im innerkantonalen wie auch im interkantonalen Verhältnis beim freiwilligen selbstbestimmten Aufent-

halt einer urteilsfähigen mündigen oder entmündigten Person in Familienpflege nach dem klaren Gesetzeswortlaut von § 35 SHG bzw. Art. 5 ZUG am Pflegeort ein Unterstützungswohnsitz gemäss § 34 Abs. 1 SHG bzw. Art. 4 ZUG begründet werden, wenn die Person dort lebt und die Absicht des dauernden Verbleibens hat (vgl. Entscheid des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Rek. C2-0260536, vom 15. September 2003, Bigger, in ZeSo 1999 S. 143).

b) Im vorliegenden Fall wurde der Pflegevertrag vom 15. September 2005 für die Dauer bis zur Volljährigkeit, d.h. bis zum 18. Januar 2006 abgeschlossen. Ab diesem Zeitpunkt sollte der Aufenthalt von D.D. bei den Eheleuten G. in deren eigener Verantwortung erfolgen (act. 5/8). Ferner endete mit Eintritt der Volljährigkeit die gestützt auf Art. 308 Abs. 1 und 2 ZGB errichtete Beistandschaft, auch wenn die ehemalige Beiständin sich bereit erklärt hat, auf freiwilliger Basis D.D. noch bis zum Sommer 2006 zu beraten und zu begleiten (vgl. act. 5/28 S. 2). Auf die Errichtung einer Erwachsenenmassnahme wurde - zumindest bis anhin - verzichtet, da die Probleme von D.D. nicht so schwerwiegend sind, als dass eine solche gegen ihren Willen angeordnet werden könnte (vgl. act. 5/28 S. 3). Seit dem 18. Januar 2006 befindet sich D.D. somit nicht mehr gestützt auf eine behördliche oder vormundschaftliche Anordnung, sondern freiwillig und in eigener Verantwortung, mithin selbstbestimmt in Familienpflege. Hinzu kommt, dass die Unterbringung von D.D. bei den Eheleuten G. wie vorstehend unter Ziff. 3 c dargelegt nicht erfolgte, um D.D. die für ihre Entwicklung notwendige Betreuung und den erforderlichen Halt zu geben, sondern weil man keine Alternative sah und aus der Befürchtung heraus, die Kooperationsbereitschaft von D.D. zu verlieren, ihrem Entschluss, zusammen mit ihrem damaligen Freund bei dessen Familie zu leben, nichts entgegensetzen wollte. Von einer eigentlichen Familienpflege kann daher nicht gesprochen werden, zumal sich das Ehepaar G. nach der Trennung D.D.s von deren Sohn etwas aus ihrem Engagement zurückgezogen hat (vgl. act. 5/31). D.D. und die Eheleute G. verbindet - zumindest ab Eintritt der Mündigkeit - eher ein Untermiet- als ein Pflegeverhältnis. Schliesslich hält sich D.D. auch nicht zu einem Sonderzweck bei den Eheleuten G. auf, wurde sie doch aus dem 10. Schuljahr ausgeschlossen und absolviert sie derzeit auch keine Lehre (vgl. act. 5/31).

Aufgrund dieser Umstände liegt keine Weiterdauer des Unterstützungswohnsitzes nach § 37 Abs. 3 lit. c SHG vor. Der Unterstützungswohnsitz von D.D. nach Eintritt der Mündigkeit ist daher nach § 34 SHG bzw. Art. 4 Abs. 1 ZUG zu bestimmen.

c) Nachdem sich D.D. nun schon seit einiger Zeit in U. aufhält und sich dort, wie im Kostengutsprachege such vom 21. September 2005 dargelegt wird, heimisch fühlt (vgl. act. 5/9 S. 2), ist - zumindest gestützt auf die vorliegenden Akten - davon auszugehen, dass sie sich in U. mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält und sich ihr Unterstützungswohnsitz dementsprechend seit dem 18. Januar 2006 in jener Gemeinde befindet.

Da im Rahmen des vorliegenden innerkantonalen Verfahrens nur über die innerkantonale örtliche Zuständigkeit zur Tragung der wirtschaftlichen Hilfe entschieden werden kann, ist auf den Antrag um Festlegung der Zuständigkeit ab dem 18. Januar 2006 nicht einzutreten. Soweit die Gemeinde Y. Unterstützungszahlungen ab diesem Zeitpunkt geleistet hat, sind diese mittels Unterstützungsanzeige nach ZUG geltend zu machen.

5. Was den Antrag der Gemeinde Y. um Erlass eines Entscheides betreffend die örtliche Zuständigkeit zur Tragung der wirtschaftlichen Hilfe für den Fall, dass D.D. in eine (andere) betreute Wohnform wechseln sollte (act. 4 S. 5), betrifft, ist Folgendes festzuhalten: Gemäss § 9 lit. e SHG entscheidet die Direktion für Soziales und Sicherheit lediglich bestehende Streitigkeit zwischen zürcherischen Gemeinden über Hilfe pflicht und Kostentragung. Für einen Entscheid über hypothetische Sachverhalte besteht weder eine Rechtsgrundlage noch ein Rechtsschutzinteresse. Auf diesen Antrag ist daher nicht einzutreten.

Die Direktion für Soziales und Sicherheit verfügt:

- I. Es wird festgestellt, dass sich der Unterstützungswohnsitz von D.D. bis zum 17. Januar 2006 in der Stadt T. befunden hat und die Stadt T. demzufolge zum Ersatz der von der Gemeinde Y. subsidiär geleisteten Kosten verpflichtet ist, soweit diese ausgewiesen und unbestritten sind.
- II. Auf den Antrag um Festlegung der örtlichen Zuständigkeit zur Tragung der wirtschaftlichen Hilfe ab dem 18. Januar 2006 wird nicht eingetreten.

- III. Auf den Antrag um Erlass eines Entscheides betreffend die örtliche Zuständigkeit zur Tragung der wirtschaftlichen Hilfe für den Fall, dass D.D. in eine (andere) betreute Wohnform wechseln sollte, wird nicht eingetreten.
- IV. Gegen diesen Entscheid kann innert dreissig Tagen ab Erhalt mit schriftlicher, einen Antrag und dessen Begründung enthaltender Eingabe beim Regierungsrat des Kantons Zürich rekurriert werden.
- V. Mitteilung an die Gemeinde Y., unter Beilage einer Kopie der Stellungnahme der Stadt T. vom 2. März 2006, an die Stadt T. je eingeschrieben gegen Rückschein, sowie an das Jugendsekretariat des Bezirks Y.

Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich
Kantonales Sozialamt