



Verfahren zur Festlegung der Zuständigkeit im Sinne von § 9 lit. e SHG im Unterstützungsfall J, geb. 1972, von A

Sachverhalt

- A. J (nachfolgend Klient) und seine Familie leben seit 2002 im Kanton Zürich, nachdem sie während des Asylverfahrens am 10. April 2002 dem Kanton Zürich zugewiesen worden waren. Nach ihrer Unterbringung im Rahmen der ersten Phase wurde die Familie am 28. November 2002 der Gemeinde P zur Unterbringung, Betreuung und Unterstützung zugewiesen (act. 3). Am 29. Juni 2005 wurden sie vorläufig aufgenommen.
- B. Im Juni 2015 schlossen der Klient und seine Ehefrau einen bis 31. März 2016 befristeten Untermietvertrag über eine 3-Zimmerwohnung an der W-strasse in V mit Mietbeginn ab dem 1. Juli 2015 ab. Untervermietet wurde ihnen die Wohnung durch A K, wobei auf einer, nicht vollständig eingereichten Version des schriftlichen Untermietvertrages als Untervermieter D R und als Mietzins ein Betrag von Fr. 1'900.-- pro Monat aufgeführt wurden (act. 2/2). Auf einer anderen Version wiederum trat A K als Untervermieter auf und wurde kein monatliches Mietbetreffnis genannt (act. 6/4). In beiden Versionen wurde das Mietobjekt als Wohnung für zwei Personen untervermietet. In V meldete sich die Familie per 1. Juli 2015 an, in P gab sie bei der Abmeldung als Wegzugsdatum den 10. Juli 2015 an (act. 2/1, act. 8).
- C. Nachdem die Familie das Sozialamt P am 13. Juli 2015 über den Wegzug nach V informiert hatte, stellte dieses die Unterstützung per 31. Juli 2015 ein (act. 1 S. 2). Per 1. August 2015 übernahmen die Sozialen Dienste V den Fall, wobei das Sozialamt P der Familie im August 2015 nach Rücksprache mit den Sozialen Diensten V noch einen Betrag von Fr. 2'053.-- für die Anschaffung von Möbeln ausrichtete (act. 1 S. 2 f.).
- D. Am 31. August 2015 teilten die Sozialen Dienste V dem Sozialamt P telefonisch mit, die vom Klienten und seiner Ehefrau gemietete Wohnung sei viel zu klein für die 7-köpfige Familie. Ausserdem habe der Untervermieter einen völlig überrissenen Mietzins verlangt. Deshalb stehe nun die Ausweisung der Familie aus der Wohnung an. V gehe daher davon aus, dass die Gemeinde P nunmehr sozialhilferechtlich wieder zuständig sei (act. 1 S. 3). Mit Schreiben vom 3. September 2015 an das Sozialamt P hielten die Sozialen Dienste V ihre Ablehnung der Zuständigkeit noch schriftlich fest. Ergänzend brachten sie zudem vor, der Untermietvertrag sei ungültig, da ein D R an der W-strasse nicht wohnhaft und die Verwaltung vorgängig nicht über das Untermietverhältnis informiert worden sei. Der Untermietvertrag sei mit grosser Wahrscheinlichkeit mit betrügerischen Absichten ausgestellt worden (act. 2/4). Ebenfalls am 3. September 2015 erliessen die Sozialen Dienste V einen Entscheid, womit der Sozialhilfeantrag der Familie vom 27. Juli 2015 mangels Zuständigkeit abgewiesen wurde (act. 2/5).
- E. Mit Eingabe vom 7. September 2015, eingegangen am 11. September 2015, stellte

die Gemeinde P beim Kantonalen Sozialamt den Antrag um Festlegung der Zuständigkeit im Sinne von § 9 lit. e SHG (act. 1). Unter Vorbehalt einer einvernehmlichen Verständigung mit der Gemeinde P betreffend die einstweilige Unterstützung der Familie wies das Kantonale Sozialamt am 15. September 2015 die Zuständigkeit für die Fallführung und für die vorläufige Kostendeckung für das laufende Verfahren der Stadt V zu (act. 4). Mit Schreiben vom 7. Oktober 2015 nahm die Stadt V zum Begehren der Gemeinde P Stellung. Am 20. Oktober 2015 erstattete die Gemeinde P die Replik (act. 9), die Duplik der Stadt V datiert vom 3. November 2015 (act. 12). Letztere ergänzte die Stadt V auf Aufforderung hin mit Schreiben vom 24. November 2015 (act. 15). Zur Duplik und der Ergänzung derselben nahm die Gemeinde P am 30. Dezember 2015 Stellung (act. 18).

- F. Auf die Vorbringen der beteiligten Gemeinwesen ist - soweit für die Entscheidungsfindung erforderlich - nachfolgend einzugehen.

Erwägungen

- I. Nach § 9 lit. e SHG obliegt der für das Fürsorgewesen zuständigen Direktion die Entscheidung von Streitigkeiten der Gemeinden über Hilfspflicht und Kostentragung. Gestützt auf § 7a SHV werden solche sozialhilferechtlichen Kompetenzkonflikte erstinstanzlich vom Kantonalen Sozialamt entschieden.
- II. 1. Die Gemeinde P lehnt ihre Zuständigkeit mit der Begründung ab, die Familie J habe auf keinen Fall länger in P leben wollen. Mit dem Abschluss des Untermietvertrages über die Wohnung an der W-strasse in V und dem Bezug der Wohnung habe sie ihren Unterstützungswohnsitz in P aufgegeben und sei mit der Absicht des dauernden Verbleibens nach V gezogen. Der Untermietvertrag sei zwar befristet, laufe jedoch immerhin neun Monate. Ausserdem habe die Familie J beabsichtigt, sich nach Ablauf der Untermietdauer wiederum in V eine Wohnung zu suchen. Hinzu komme schliesslich, dass die Sozialen Dienste V die Zuständigkeit ursprünglich anerkannt hätten (act. 1, act. 9, act. 18).

Die Stadt V ihrerseits stellt sich auf den Standpunkt, der vom Klienten und seiner Ehefrau abgeschlossene Untermietvertrag sei ungültig. Der Untervermieter habe die Zustimmung zur Untervermietung vom Hauptvermieter nicht eingeholt und dieser habe, nachdem er von der Untervermietung erfahren habe, die Zustimmung zufolge Überbelegung verweigert. Gemäss telefonischer Auskunft vom 12. August 2015 habe der Hauptvermieter den sofortigen Auszug der Familie J verlangt, anderenfalls werde die Wohnung per Ende August 2015 geräumt. Zudem habe er das Mietverhältnis mit dem Untervermieter wegen Vertragsverletzung per 31. März 2016 gekündigt (act. 5, act. 12, act. 13/1-2). In der Folge habe der Hauptvermieter gegen die Familie J zwar keine Räumungsklage erhoben, weil er der Ansicht sei, dies sei Sache des Untervermieters. Es bestehe aber keine Vereinbarung zwischen dem Hauptvermieter und der Familie J, dass diese bis zum 31. März 2016 in der Wohnung verbleiben könne. Bei ihrer Wohnungssuche beschränke sich die Familie J nicht auf die Stadt V. Auch dies zeige, dass ihr Aufenthalt in V nur vorübergehender Natur sei. Aufgrund dieser Umstände habe die Familie J in V keinen Unterstützungswohnsitz

begründen können (act. 5, act. 12, act. 15).

2. Beim Klienten und seiner Familie handelt es sich um vorläufig Aufgenommene. Als solche sind sie gewissen Einschränkungen mit Bezug auf die Wohnsitzwahl unterworfen. So können die kantonalen Behörden vorläufig aufgenommenen Personen, die Sozialhilfe beziehen, einen Wohnort oder eine Unterkunft zuweisen (Art. 85 Abs. 5 AuG). Im Kanton Zürich wird die Zuweisung in § 5d Abs. 2 SHG geregelt: Vorläufig Aufgenommene können wie Asylsuchende vom Kanton an die Gemeinden zur Unterstützung und Unterbringung zugewiesen werden. Sozialhilfebeziehende vorläufig Aufgenommene werden an die Aufnahmequote der Wohngemeinde angerechnet (§ 5d Abs. 3 SHG in Verbindung mit § 8 AfV). Die Zuweisung nach § 5d Abs. 2 SHG dient dazu, eine erste kommunale sozialhilferechtliche Zuständigkeit zu schaffen, welche die Standortgemeinden von Durchgangszentren nicht belastet. § 5d Abs. 2 SHG bezweckt demnach nicht, die vorläufig Aufgenommenen auf Dauer einem Wohnort zuzuweisen. Vorläufig Aufgenommene, die auf Unterstützung angewiesen sind und in einem kantonalen Durchgangszentrum platziert sind, haben sich bis zur Zuweisung an eine Gemeinde dort aufzuhalten. Nach der Zuweisung müssen sie sich in der Zuweisungsgemeinde aufhalten und die Unterstützung dort beziehen. Es steht ihnen aber frei, sich in einer anderen Gemeinde eine Wohnung zu suchen und dort Wohnsitz zu nehmen, sofern die Mietkosten (inklusive Nebenkosten) innerhalb der Mietzinsrichtlinien der neuen Gemeinde liegen und die Unterkunft unterstützungswohnsitzbegründende Wirkung entfaltet. Solange sie keinen Unterstützungswohnsitz in einer anderen Gemeinde begründen können, müssen sie in der Zuweisungsgemeinde bleiben. Insoweit steht ihnen keine freie Wohnsitzwahl zu. In diesen Fällen richtet sich die sozialhilferechtliche Zuständigkeit somit grundsätzlich nicht nach den §§ 32 ff. SHG, sondern die Zuweisungsgemeinde ist für die betreffende Person sozialhilferechtlich zuständig (Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kapitel 3.1.04, Ziff. 5.2, einsehbar unter www.sozialhilfe.zh.ch).

Nicht massgebend ist somit, ob die Familie J die Gemeinde P unbedingt verlassen wollte oder nicht. Von einem Verlust des Unterstützungswohnsitzes in P ist nur auszugehen, wenn der Klient und seine Familie mit dem Bezug der Wohnung an der W-strasse in V einen Unterstützungswohnsitz begründet haben. Ist dies nicht der Fall, bleibt die sozialhilferechtliche Zuständigkeit bei der Zuweisungsgemeinde P.

3. Nach § 34 Abs. 1 SHG hat der Hilfesuchende seinen Unterstützungswohnsitz - unter Vorbehalt der in § 35 SHG genannten Ausnahmen - in der Gemeinde, in der er sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Dies setzt zum einen voraus, dass er sich dort tatsächlich niedergelassen und eingerichtet hat und damit über eine ordentliche Wohngelegenheit verfügt. Zum anderen muss er die aus den gesamten Umständen erkennbare Absicht haben, dort nicht nur vorübergehend, sondern "dauerhaft", d.h. zumindest für längere Zeit zu bleiben. Die Absicht des dauernden Verbleibens ist ein innerer Vorgang, auf den immer nur aus indirekten Wahrnehmungen geschlossen werden kann. Dabei sind alle Elemente der äusserlichen Gestaltung der Lebensverhältnisse zu berücksichtigen, wobei die Wohnverhältnisse oft entscheidende Rückschlüsse zulassen. Bei der Wohnsitzermittlung ist nicht auf den inneren Willen einer Person abzustellen, massgebend ist vielmehr, auf welche Absicht die erkennbaren äusseren Umstände schliessen lassen (vgl. Sozialhilfe-Behördenhand-



buch, Kapitel 3.2.01; Thomet, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG), 2.A., Zürich 1994, N 97 und dort zitierte Rechtsprechung).

4. Unbestritten ist, dass es im Zusammenhang mit dem Abschluss des Untermietvertrages über die Wohnung an der W-strasse in V zu Unregelmässigkeiten gekommen ist. Namentlich wurde der schriftliche Untermietvertrag in einer ersten Version zunächst unter Angabe eines falschen Untervermieters und mit einem weitaus überhöhten Mietzins ausgefertigt (act. 2/2, act. 13/2), während in einer zweiten Version zwar der richtige Name des Untervermieters, dafür aber kein Mietzinsbetreffnis mehr aufgeführt wurde. Ausserdem findet sich auf der letzten Seite der zweiten, vom Klienten und seiner Ehefrau unterzeichneten Version (die erste Version liegt nicht vollständig vor, die letzte Seite fehlt) ein Vermerk, wonach sich der Klient und seine Ehefrau damit einverstanden erklärt haben, sich nicht an der Adresse W-strasse anzumelden (act. 6/4). In beiden Versionen wird sodann unter dem Titel Verwendungszweck angeführt, dass die 3-Zimmerwohnung als Wohnung für zwei Personen untervermietet wird. Schliesslich wurde der Vermieter der Wohnung vor Abschluss des Untermietvertrages nicht um Erteilung seiner Zustimmung zur Untervermietung ersucht. Die streitbetroffenen Gemeinwesen leiten aus diesen Unregelmässigkeiten unterschiedliche Folgen ab.

So hält die Gemeinde P dafür, es läge die Vermutung nahe, dass nicht nur die Sozialen Dienste V, sondern auch die Familie J vom Untervermieter „betrogen“ worden seien, was ihr mit Bezug auf die Wohnsitzbegründung nicht angelastet werden könne (act. 9 S. 2 f.). Dem ist entgegenzuhalten, dass der Klient und seine Ehefrau die Wohnung mit ihren fünf Kindern beziehen wollten, sie mit Bezug auf den Verwendungszweck also entweder selbst falsche Angaben gemacht haben oder mit dem Festhalten des unzutreffenden Verwendungszweckes „Bewohnen durch 2 Personen“ zumindest einverstanden waren. Auch war es dem Klienten und seiner Ehefrau sehr wohl bewusst, dass sie Meldepflichten obliegen, die sie zu erfüllen haben und denen sie in der Folge auch tatsächlich nachgekommen sind. Desungeachtet haben sie sich mit der Vereinbarung, sich nicht an der besagten Adresse anzumelden, einverstanden erklärt. Dass der Klient und seine Ehefrau den fraglichen Untermietvertrag gänzlich gutgläubig abgeschlossen haben, kann bereits aufgrund dieser Fakten nicht angenommen werden. Etwas Anderes lässt sich auch nicht aus dem Umstand ableiten, dass zumindest in der ersten Version des schriftlichen Untermietvertrages ein massiv überteuerter Mietzins vereinbart wurde. Dies wird den Klienten und seine Ehefrau kaum weiter gestört haben, lag der Mietzins doch innerhalb der Mietzinsrichtlinie der Stadt V für eine 7-köpfige Familie und konnten sie daher ohne Weiteres davon ausgehen, dass die Sozialen Dienste V den Mietzins übernehmen würden. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass der Klient und seine Ehefrau um jeden Preis P verlassen wollten, ist davon auszugehen, dass die Familie J durchaus selbst zum Abschluss eines nicht über alle Zweifel erhabenen Untermietvertrages beigetragen hat. Entsprechend hat sie die daraus folgenden Konsequenzen auch selbst zu tragen.

Auf der anderen Seite kann der Stadt V nicht gefolgt werden, wenn sie geltend macht, der Untermietvertrag sei ungültig, weil der Hauptvermieter dem Untermietver-



hältnis nicht zugestimmt hat (act. 5 S. 2). Es trifft zwar zu, dass ein Mieter die Zustimmung seines Vermieters einholen muss, wenn er seine Wohnung oder Teile davon untervermieten will. Der Vermieter kann die Zustimmung zur Untermiete aber nur aus ganz bestimmten, in Art. 262 Abs. 2 OR aufgeführten Gründen verweigern und die Zustimmung ist nicht Voraussetzung für das gültige Zustandekommen des Untermietvertrages. Sie ist lediglich Voraussetzung dafür, dass der Untervermieter den Untermietvertrag erfüllen kann (Peter Higi, in Zürcher Kommentar zum OR, 3.A., Zürich 1994, Art. 262 N 16 mit weiteren Hinweisen). Einzig aufgrund der fehlenden Zustimmung des Vermieters kann somit nicht auf eine Ungültigkeit des Untermietvertrages geschlossen werden.

Eine andere Frage ist, ob der Untermietvertrag allenfalls deshalb nichtig sein könnte, weil dieser zumindest zunächst im Namen einer Person abgeschlossen wurde, welche gar nicht Mieterin der fraglichen Wohnung ist (vgl. act. 2/2). Allerdings scheinen der Klient und seine Ehefrau gewusst zu haben, dass nicht D R, sondern A K ihr Untervermieter ist, so dass diese Frage wohl eher zu verneinen ist. Letztlich kann dies indes offen bleiben, denn aus den nachfolgenden Gründen kann ohnehin nicht von einer Unterstützungswohnsitzbegründung in V ausgegangen werden.

So ist zu beachten, dass es sich bei der Wohnung an der W-strasse in V um eine 3-Zimmerwohnung handelt. Mit dem Einzug von sieben Personen in diese Wohnung liegt eine klare Überbelegung vor. Es ist offensichtlich, dass das Mietobjekt durch die Untermieter erheblich intensiver genutzt wird als durch den Mieter. Hinzu kommt, dass eine Untermiete von neun Monaten vereinbart wurde und damit nicht eine bloss kurzfristige Überbelegung vorlag. Dass dem Hauptvermieter durch diese Untermiete wesentliche Nachteile entstehen, ist zumindest naheliegend. Überdies wurde (zumindest in der ersten Version des Untermietvertrages) ein monatlicher Mietzins von Fr. 1'900.-- vertraglich festgelegt (act. 2/2), während sich der vom Mieter zu bezahlende Mietzins auf aktuell Fr. 966.50 beläuft (act. 13/2). Der Untervermieter erzielt damit einen übermässigen Gewinn, so dass wohl mit Recht von einer Missbräuchlichkeit der Bedingungen der Untermiete ausgegangen werden kann. Unter diesen Umständen würde ein neutraler Betrachter wohl darauf schliessen, dass der Vermieter seine Zustimmung zur Untermiete berechtigterweise verweigert hat (vgl. Art. 262 Abs. 2 lit. b und c OR).

Weiter ist von Bedeutung, dass der Vermieter die Untermiete nicht stillschweigend akzeptiert hat. Vielmehr hat er, nachdem er von der Untervermietung der Wohnung Kenntnis erlangt hat, A K aufgefordert, dafür besorgt zu sein, dass die Familie J die Wohnung bis spätestens Ende August 2015 verlasse, ansonsten die Wohnung geräumt würde (act. 13/2). Da dieser Aufforderung keine Folge geleistet wurde, hat der Vermieter am 16. September 2015 den Mietvertrag unter Einhaltung der Kündigungsfrist per 31. März 2016 gekündigt (act. 6/3). Dass er gegen die Familie J keine Räumungsklage erhoben hat, kann nicht dahingehend gedeutet werden, er habe deren Anwesenheit in der besagten Wohnung schliesslich doch geduldet. Zu beachten ist, dass eine Ausweisung und Zwangsräumung mit nicht unerheblichen Kosten verbunden ist. Diese sind jeweils vom klagenden Vermieter vorzuschüssen, welcher sie im Falle des Obsiegens von der beklagten Partei wieder zurückfordern kann. Eine solche Rückforderung wäre jedoch aufgrund der Mittellosigkeit der Familie J erfolglos



geblieben. Es ist dem Vermieter daher nicht zu verdenken, dass er sich auf den Standpunkt gestellt hat, es sei Sache von A K als Untervermieter, für die Räumung zu sorgen (vgl. act. 15, act. 16/3). Daraus kann jedenfalls nicht abgeleitet werden, der Vermieter habe sich mit der Familie J auf deren Verbleib in der Wohnung bis zum 31. März 2016 geeinigt. Gegenteiliges macht denn auch die Gemeinde P nicht geltend.

Aufgrund dieser Umstände kann nicht von einer nach aussen erkennbaren und durchführbaren Absicht des dauernden Verbleibens in V ausgegangen werden. Die mit der polizeilichen Anmeldung in V begründete Wohnsitzvermutung ist damit als widerlegt zu betrachten.

5. Nichts zugunsten der Gemeinde P lässt sich schliesslich daraus ableiten, dass die Sozialen Dienste V ihre Zuständigkeit nicht von Beginn weg abgelehnt haben. Zum einen ist die sozialhilferechtliche Zuständigkeit im vorliegenden Verfahren von Amtes wegen zu prüfen und festzulegen. Zum anderen ist den Sozialen Diensten V zuzubilligen, dass die Klärung der Zuständigkeit gewisse Zeit in Anspruch genommen hat.

- III. Aufgrund dieser Erwägungen ist zusammenfassend festzuhalten, dass es dem Klienten und seiner Familie nicht unbeschränkt freisteht, aus der Zuweisungsgemeinde wegzuziehen, solange sie Sozialhilfeleistungen beziehen. Ein Wegzug ist nur dann statthaft, wenn die Familie in einer anderen Gemeinde einen Unterstützungswohnsitz im Sinne von § 34 Abs. 1 SHG begründen kann. Das war im vorliegenden Fall mit dem Bezug der Wohnung an der W-strasse in V wie dargelegt nicht möglich. Dementsprechend verbleibt die sozialhilferechtliche Zuständigkeit für die Familie J bei der Gemeinde P. Die Gemeinde P ist daher zu verpflichten, der Stadt V die während der Dauer des vorliegenden Verfahrens an ihrer Stelle ausgerichteten Kosten der wirtschaftlichen Hilfe zugunsten von J, geb. 1972, von A, und seiner Familie zu ersetzen.

Gemäss dem aktuellen Auszug aus dem ZEMIS (act. 20) scheint die Familie J per 6. Januar 2016 an die E-strasse 15 in G gezogen zu sein. Soweit sie dort einen Unterstützungswohnsitz begründet hat, ist die sozialhilferechtliche Zuständigkeit per 6. Januar 2016 auf die Gemeinde G übergegangen, wobei die gegebenenfalls von der Stadt V ausgerichteten Leistungen gemäss Kapitel C.1.7 der SKOS-Richtlinien noch von der Gemeinde P zu ersetzen sind.

- IV. Auf die Erhebung von Gebühren ist gestützt auf § 10 der Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden zu verzichten.

Das Kantonale Sozialamt verfügt:

- I. Im Sinne der Erwägungen wird festgestellt, dass die sozialhilferechtliche Zuständigkeit für J, geb. 1972, von A, und seine Familie bis zu einem Bezug einer ordentlichen, Wohnsitz begründenden Wohngelegenheit in einer anderen Gemeinde bei der Gemeinde P liegt.

Die Gemeinde P wird verpflichtet, der Stadt V die während der Dauer des vorliegenden Verfahrens an ihrer Stelle ausgerichteten Kosten der wirtschaftlichen Hilfe zugunsten von J, geb. 1972, von A, und seiner Familie zu ersetzen.

- III. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
- IV. Schriftliche Mitteilung an die Gemeinde P sowie an die Sozialen Dienste V, je eingeschrieben, sowie in Kopie an die Abteilung Asylkoordination des Kantonalen Sozialamts.
- V. Gegen diese Verfügung kann innert 30 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, bei der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich, Rekursabteilung, Postfach, 8090 Zürich, Rekurs eingereicht werden. Die Rekurschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Die angefochtene Verfügung ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

Kantonales Sozialamt