Sicherheitsdirektion Kanton Zürich
Kantonales Sozialamt

Verfügung

vom 3. Juni 2013

M, geb. 1993

Sozialhilferechtliche Zuständigkeit / Vorsorgliche Massnahme

Sachverhalt

A. M lebte bis kurz nach Erreichen der Mündigkeit bei ihrer Mutter in U. Nachdem es zwischen Mutter und Tochter zum Streit gekommen war, zog sie am 17. April 2011 von U weg und hielt sich nachfolgend an verschiedenen Orten, unter anderem bei ihrem Freund, dem über einen Ausweis F verfügende und in F in der Asylunterkunft lebenden B, auf.

B. Mit elektronischer Nachricht vom 21. Februar 2013 wandte sich die Sozialberatung der Stadt U an die Abteilung Öffentliche Sozialhilfe des Kantonalen Sozialamtes mit der Bitte um Klärung für die nothilferechtliche Unterstützung von M (act. 1). Dabei wurde die Aufenthaltssituation von M wie folgt dagestellt:

17.04.2011	Wegzug von U, Aufenthalt in T bei der Mutter ihres Freundes
ca. 20.04.2011	Aufenthalt in A, beim Freund in dessen Zimmer im Asylheim
ca. 22.04.2011	Aufenthalt in W, Hotel E
05.05.2011	Gefängnisaufenthalt in D
30.06.2011	bei der Mutter in U
ca. 22.02.2012	nach Wegweisung aus der Wohnung der Mutter in U Aufenthalt bei ihrem Freund im Zimmer der Asylunterkunft in F
ca. 02.03.2012	Rückkehr zur Mutter nach U
ca. 28.09.2012	nach erneuter Wegweisung aus der Wohnung der Mutter wieder Aufenthalt bei ihrem Freund im Zimmer der Asylunterkunft in F

Am 28. Februar 2013 nahm die Abteilung Öffentliche Sozialhilfe des Kantonalen Sozialamtes Kontakt auf mit der Sozialberatung der Stadt U und bat um Beantwortung verschiedener, für die Klärung der Zuständigkeit notwendiger Fragen (act. 2). Mit elektronischer Nachricht vom 1. März 2013 übermittelte die Sozialberatung der Stadt U eine von M verfasste Aufstellung mit ihren verschiedenen Aufenthalten und teilte mit, die Stadt U sei der Ansicht, dass die Aufenthaltsgemeinde F gestützt auf § 33 SHG zur Hilfeleistung verpflichtet sei (act. 3 und 4). Ferner bat die Sozialberatung der Stadt U um unpräjudizielle Festlegung der Zuständigkeit für die einstweilige Unterstützung von M. Am 6. März 2013 wies die Abteilung Öffentliche Sozialhilfe des

Kantonalen Sozialamts unter Verweis auf § 9 lit. e SHG darauf hin, dass eine vorsorgliche Festlegung der Zuständigkeit per E-Mail nicht möglich sei. Ferner informierte sie die Sozialberatung der Stadt U dahingehend, dass tendenziell eher F als Aufenthaltsgemeinde hilfepflichtig sei. Man werde sich bei der Gemeinde F darüber erkundigen, ob letztere die Unterstützung aufnehme (act. 5).

C. In den nachfolgenden Telefongesprächen mit dem Sozialamt F und der zuständigen Gemeinderätin wurde seitens der Gemeinde F darauf hingewiesen, dass M sich unbefugterweise in der Asylunterkunft bei B aufhalte. Die Erläuterungen der Abteilung Öffentliche Sozialhilfe des Kantonalen Sozialamts zur Funktion der Aufenthaltsgemeinde als nach § 33 SHG hilfepflichtiges Gemeinwesen, welche unabhängig davon bestehe, ob sich eine Person befugt oder unbefugt auf Gemeindegebiet aufhalte, und zum Verfahren zur Festlegung der Zuständigkeit nach § 9 lit. e SHG wurden zur Kenntnis genommen. Seitens der Abteilung Öffentliche Sozialhilfe des Kantonalen Sozialamts wurde die Gemeinde F wie schon zuvor die Stadt U empfohlen, die Angelegenheit interkommunal zu besprechen (act. 6). In der Folge meldete sich keines der betroffenen Gemeinwesen mehr, so dass seitens der Abteilung Öffentliche Sozialhilfe des Kantonalen Sozialamts von einer gütlichen Einigung zwischen den Kommunen ausgegangen wurde.

D. Am 17. Mai 2013 nahm der Sozialdienst des Kantonsspitals W mit der Abteilung Öffentliche Sozialhilfe des Kantonalen Sozialamts auf und teilte mit, M habe ihren Freund mittlerweile geheiratet und sei im 7. Monat schwanger. Die Fachstelle O habe eine Risikoeinschätzung gemacht und empfehle Kindesschutzmassnahmen sowie ein begleitetes Wohnen in einer Mutter-Kind-Einrichtung. Die Errichtung einer Beistandschaft sei bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde A in die Wege geleitet worden. Für die Unterbringung in der Mutter-Kind-Einrichtung brauche es nun eine Kostengutsprache (act. 7). Um die Zuständigkeit beurteilen zu können, wurde dem Sozialdienst des Kantonsspitals W der Fragebogen zur Klärung der örtlichen Zuständigkeit übermittelt mit der Bitte, diesen zusammen mit M auszufüllen (act. 8). Am 21. Mai 2013 ging der von M ausgefüllte Fragebogen beim Kantonalen Sozialamt ein (act. 9 und 10). Aus diesem geht unter anderem hervor, dass M sich meistens in F aufhält, sie zwischendurch nochmals ca. einen Monat bei der Mutter in U und ein bis zwei Wochen im März 2013 bei ihrem Schwiegervater in M war.

E. Am 22. Mai 2013 meldete sich S vom Amt für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich telefonisch bei der Abteilung Öffentliche Sozialhilfe des Kantonalen Sozialamts und teilte mit, sie werde künftig als Beiständin ernannt. Zu den Lebensumständen von M hielt sie fest, die Angaben auf dem Fragebogen betreffend den Aufenthalt beim Schwiegervater seien eine Zusammenfassung der Gesamtzeit, in M sei sie nur ab und zu gewesen und nicht ein bis zwei Wochen am Stück. Sie halte sich hauptsächlich in F bei ihrem Ehemann auf, wo sie von der Leitung der Asylunterkunft toleriert werde. Sie wolle sich nicht von ihrem Ehemann trennen, sondern mit ihm zusammenbleiben, aber dennoch wie ihr dies empfohlen worden sei erst einmal mit ihrem Kind in ein begleitetes Wohnen eintreten. Hierfür fehle aber immer noch die Kostengutsprache (act. 11).

F. Mit Schreiben vom 22. Mai 2013 informierte die Abteilung Öffentliche Sozialhilfe des Kantonalen Sozialamt die Gemeinde F über die eingegangen Mitteilungen des Sozi-

aldienstes des Kantonsspitals W und der künftigen Beiständin sowie über den derzeitigen Kenntnisstand bezüglich der Aufenthaltsorte von M. Gestützt auf die bislang vorhandenen Informationen befinde sich der Hauptaufenthalt von M in F, weshalb diese Gemeinde als Aufenthaltsgemeinde zur Hilfeleistung verpflichtet sei. Man habe der künftigen Beiständin mitgeteilt, dass bei F ein Gesuch um Ausrichtung wirtschaftlicher Hilfe einzureichen sei und bitte die Gemeinde, den Antrag materiell zu behandeln (act. 12).

G. Mit Schreiben vom 24. Mai 2013 äusserte sich die Gemeinde F dahingehend, dass der Ehemann von M in der Asylunterkunft in F lebe, deren Hausordnung klipp und klar bestimme, dass die Zimmer nur durch die zugewiesenen Asylanten bewohnt werden dürften und die Unterkunft grundsätzlich nur für Männer bestimmt sei. Die Asylbewerberunterkunft sei für eine junge und dazu noch schwangere Frau in keiner Art und Weise geeignet, ein Aufenthalt könne in diesem Umfang überhaupt nicht toleriert werden. Aus diesem Grund habe die für die Betreuung der Asylsuchenden zuständige Asylkoordination A im März 2013 gegen M ein polizeiliches Hausverbot für die Asylunterkunft verfügt. Sie dürfe sich also weder im Gebäude selber noch im Zimmer von B aufhalten. Nach Aussage von B wohne M zurzeit bei seinem Vater in M, wo sie sich auch angemeldet habe. M habe bei der Gemeinde F nie um wirtschaftliche Hilfe ersucht. Die Gemeinde F lehne die Zuständigkeit für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen zugunsten von M vollumfänglich ab. Sollte das Kantonale Sozialamt auf seiner Position beharren, werde der Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangt (act. 17).

H. Auf entsprechende Anfrage übermittelte der Sozialdienst des Kantonsspitals W dem Kantonalen Sozialamt am 31. Mai 2013 verschiedene Unterlagen, so unter anderem die Verfügung der Einwohnerkontrolle M vom 27. Mai 2013, womit die am 12. März 2013 erfolgte polizeiliche Anmeldung von M in M aufgehoben wurde (act. 24) und das Schreiben ihres Schwiegervaters, wonach M nie bei ihm gewohnt habe (act. 23), ein Schreiben der Gemeindeverwaltung M an den Sozialdienst des Kantonsspitals W vom 13. Mai 2013 betreffend Abklärungen für eine Stornierung der polizeilichen Anmeldung in M bzw. der Abmeldung in U (act. 22) sowie ein Schreiben des Gemeinderates M an den Sozialdienst des Kantonsspitals W vom 30. Mai 2013, womit auf dessen Antrag vom 17. Mai 2013 um Erteilung einer Kostengutsprache für eine Mutter-Kind-Institution aufgrund der fehlenden örtlichen Zuständigkeit nicht eingetreten werde (act. 25).

Erwägungen

I. Negative Kompetenzkonflikte dürfen sich nicht zulasten der hilfesuchenden Person auswirken. Ist diese sofort auf Hilfe angewiesen, ist sie von einer der im Streit liegenden Gemeinden einstweilen zu unterstützen. Um den Zuständigkeitsstreit zu klären, ist sodann beim Kantonalen Sozialamt ein Begehren um Festlegung der Zuständigkeit im Sinne von § 9 lit. e SHG zu stellen. Stellt sich in diesem Verfahren heraus, dass die sozialhilferechtliche Zuständigkeit bei der anderen Gemeinde liegt, hat diese der vorläufig unterstützenden Gemeinde die aufgewendeten Kosten der wirtschaftlichen Hilfe zurückzuerstatten.

II. Im vorliegenden Fall wurde zwar - trotz mehrfacher entsprechender Hinweise - noch von keiner der beteiligten Gemeinden ein Begehren um Festlegung der Zuständigkeit

im Sinne von § 9 lit. e SHG eingereicht. Aufgrund der betreffenden Äusserungen steht aber fest, dass die beteiligten Gemeinwesen ihre Unterstützungszuständigkeit verneinen.

Gemäss § 6 Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG, LS 175.2) trifft die Verwaltungsbehörde die nötigen vorsorglichen Massnahmen. Der Erlass von vorsorglichen Massnahmen ist nicht nur während der Dauer eines Hauptverfahrens, sondern auch bereits vor dessen Einleitung zulässig. Vorsorgliche Massnahmen ergehen in der Regel aufgrund einer summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage und gelten bis zum Eintritt der Rechtskraft des Entscheides im Hauptverfahren (Kölz/Bosshard/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2.A., Zürich 1999, Rz 1 zu § 6).

III. Gemäss Mitteilung des Sozialdienstes des Kantonsspitals W sowie der künftigen Beiständin ist M nach wie vor mittellos, steht kurz vor der Geburt ihres Kindes und ist auf sofortige wirtschaftliche wie auch persönliche Hilfe angewiesen.

Ob M inzwischen bei der Gemeinde F um Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen ersucht hat, steht zwar nicht eindeutig fest. Immerhin teilte die künftige Beiständin S am 29. Mai 2013 telefonisch mit, der Antrag werde gleichentags abgeschickt (act. 19).

Aufgrund der persönlichen Situation von M und zum Schutz des ungeborenen Kindes ist offenbar eine Unterbringung in eine Mutter-Kind-Einrichtung geboten. Dies wiederum setzt voraus, dass die Finanzierung dieser Unterbringung geklärt wird. Angesichts der glaubhaft gemachten Dringlichkeit der Lage kann nicht zugewartet werden, bis ein Begehren um Festlegung der Zuständigkeit im Sinne von § 9 lit. e SHG eingereicht und hierüber entschieden wurde. Es ist daher im Rahmen einer vorsorglichen Massnahme eine einstweilige Unterstützungszuständigkeit festzulegen.

IV. 1. Nach § 33 SHG ist die Aufenthaltsgemeinde ist zur Hilfeleistung verpflichtet, solange die Wohngemeinde der Hilfe suchenden Person nicht feststeht oder wenn eine Person ausserhalb ihrer Wohngemeinde unaufschiebbarer Hilfe bedarf. Unterstützungszuständig ist die Aufenthaltsgemeinde auch in Fällen, in denen die Hilfe suchende Person über keinen Unterstützungswohnsitz im Sinne von § 34 SHG verfügt (vgl. Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kapitel 3.2.02, einsehbar unter www.sozialhilfe.zh.ch).

Die Aufenthaltsgemeinde einer Person befindet sich grundsätzlich dort, wo sie sich tatsächlich aufhält (§ 39 Abs. 1 SHG). In besonderen Fällen können mehrere Orte als Aufenthaltsort in Betracht kommen. Die Funktion des Aufenthaltsortes, das unterstützungspflichtige Gemeinwesen zu bestimmen, schliesst aber die Annahme mehrerer konkurrierender unterstützungsbegründender Aufenthaltsorte aus. Ein Aufenthalt gilt deshalb als nicht unterbrochen, wenn eine Person sich vorübergehend anderswo aufhält. Bestehen in einem gleichen Zeitraum mehrere Aufenthaltsorte nebeneinander, muss an jenem Ort die Unterstützung geleistet werden, zu welchem die engste Beziehung besteht und an welchen die betroffene Person immer wieder zurückkehrt.

2. Aufgrund der bislang vorliegenden Informationen ist zunächst davon auszugehen, dass M ihren ursprünglichen Unterstützungswohnsitz bei der Mutter in U aufgegeben hat. Gegenteiliges wird jedenfalls auch von der Gemeinde F nicht geltend gemacht.

Nach Angaben von M hält sie sich seit rund sieben bis neuen Monaten hauptsächlich bei ihrem heutigen Ehemann B in F auf. Dass dieser gegenüber der Gemeinde F offenbar angegeben hat, seine Ehefrau wohne zurzeit bei seinem Vater in M, widerspricht der Darstellung seiner Ehefrau und seines Vaters, erstaunt aber vor dem Hintergrund des gegen M anfangs März 2013 von der Asylkoordination A ausgesprochenen Hausverbotes (vgl. act. 18) wenig. Diese Aussage ist entsprechend wenig glaubhaft. Anhaltspunkte, dass die Angaben von M zu ihrem Hauptaufenthalt nicht zutreffen, liegen derzeit keine vor. Die Gemeinde F erwähnt zwar neben der Aussage des Ehemannes noch, sie habe eigene Abklärungen getätigt, die ergeben hätten, dass M in M wohne und sie bei der Einwohnerkontrolle angemeldet sei. Worin diese Abklärungen bestanden haben, wird jedoch nicht näher dargelegt. In diesem Zusammenhang ist zudem zu erwähnen, dass sich Michelle Khalil-Beddad zwar offenbar nach Erteilung des Hausverbotes am 12. März 2013 in M polizeilich angemeldet hat (vgl. act. 24). Da ihr Schwiegervater indes am 8. Mai 2013 schriftlich bestätigt hatte, M habe nie bei ihm gewohnt (act. 23), wurde diese Anmeldung mit Verfügung vom 27. Mai 2013 (act. 24) aufgehoben. Die Aussage der Gemeine F in ihrem Schreiben vom 24. Mai 2013 entspricht daher nicht mehr den aktuellen Verhältnissen.

Soweit die Gemeinde F sich im Weiteren auf den Standpunkt stellt, der Aufenthalt von M in der Asylunterkunft der Gemeinde werde nicht toleriert, sie halte sich demzufolge unbefugterweise in F auf, so vermag dies nichts an der Zuständigkeit nach § 33 SHG zu ändern. Massgebend ist nach § 39 Abs. 1 SHV einzig der tatsächliche Aufenthalt. Ob eine Person berechtigt ist, sich in einer Unterkunft aufzuhalten oder nicht, spielt für die Bestimmung der sozialhilferechtlichen Aufenthaltszuständigkeit daher keine Rolle.

Keinen Grund für eine Ablehnung der sozialhilferechtlichen Zuständigkeit stellt schliesslich das Argument dar, M habe bei der Gemeinde F nicht um Ausrichtung wirtschaftlicher Hilfe ersucht. Zum einen ist davon auszugehen, dass ein solches Gesuch mittlerweile gestellt wurde (vgl. act. 19). Zum anderen hat die Sozialbehörde gemäss § 25 Abs. 2 SHV von sich aus abzuklären, ob wirtschaftliche Hilfe notwendig ist, wenn sie sie anderweitig von hilfebedürftigen Personen erfährt. Dass M möglicherweise auf wirtschaftliche Hilfe angewiesen ist, hat die Gemeinde F spätestens anfangs März 2013 (vgl. act. 6) erfahren.

V. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass M derzeit allem Anschein nach über keinen Unterstützungswohnsitz verfügt. Ein solcher steht jedenfalls nicht fest. Demzufolge liegt die Pflicht zur Hilfeleistungen bei der Aufenthaltsgemeinde (§ 33 SHG). Aufgrund der bislang vorliegenden Informationen hält sich M hauptsächlich in der Gemeinde F auf. Demzufolge ist die Gemeinde F zu verpflichten, M einstweilen wirtschaftlich zu unterstützen, soweit ein (materiell zu prüfendender) Sozialhilfeanspruch besteht. Das Sozialamt F wird sich dabei bezüglich der notwendigen Unterbringung von M in eine Mutter-Kind-Einrichtung gegebenenfalls mit dem Sozialdienst des Kantonsspitals W in Verbindung zu setzen haben.

Wird die sozialhilferechtliche Zuständigkeit von der Gemeinde F weiterhin in Abrede gestellt, hat sie dem Kantonalen Sozialamt ein Begehren um Festlegung der Zuständigkeit im Sinne von § 9 lit. e SHG einzureichen (zu Inhalt und Form eines solchen

Begehrens vgl. Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kapitel 3.3.01, einsehbar unter www.sozialhilfe.zh.ch).

VI. Mit der vorliegenden Verfügung wird eine vorsorgliche Massnahme angeordnet. Dabei handelt es sich um einen Zwischenentscheid, der sich nach § 19a Abs. 2 VRG nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 Bundesgerichtsgesetz (BGG, SR 173.110) weiterziehen lässt. In diesem Sinne ist ein Zwischenentscheid nur anfechtbar, wenn er einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG) oder wenn die Gutheissung des Rekurses sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG).

Aufgrund der glaubhaft gemachten Dringlichkeit der Unterbringung von M in eine Mutter-Kind-Einrichtung ist einem allfälligen Rekurs gegen diese Verfügung die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

Das Kantonale Sozialamt verfügt:

I. Die Gemeinde F wird im Sinne der Erwägungen vorsorglich verpflichtet, M, geb. 1993, einstweilen wirtschaftlich zu unterstützen, soweit ein Sozialhilfeanspruch besteht, und notwendige sozialhilferechtliche Kostengutsprachen zu erteilen.

II. Schriftliche Mitteilung an die Gemeinde F eingeschrieben gegen Rückschein, sowie an M.

III. Gegen diese Verfügung kann im Sinne der Erwägungen innert 30 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, bei der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich, Rekursabteilung, Postfach, 8090 Zürich, Rekurs eingereicht werden. Die Rekursschrift 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.

Einem allfälligen Rekurs gegen diese Verfügung wird die aufschiebende Wirkung entzogen.

Kantonales Sozialamt

Rechtskonsulentin