

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00581 vom 11. Februar 2016

ZH Verwaltungsgericht, 2016-02-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00581

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00581 du 11 février 2016

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00581 del 11 febbraio 2016

Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Unterstützungswohnsitz und Verpflegungsbeitrag für das in einem Heim platzierte Kind. Die Sozialbehörde trat auf den Antrag auf Ausrichtung wirtschaftlicher Hilfe und Übernahme von Nebenkostenabrechnungen für das in einem Heim platzierte Kind der Beschwerdegegnerin mangels sozialhilferechtlicher Zuständigkeit nicht ein. Die Vorinstanz hiess den dagegen erhobenen Rekurs der Beschwerdegegnerin gut und stellte fest, dass das platzierte Kind mit seiner Mutter und Schwester eine Unterstützungseinheit bilde, wogegen sich die Gemeinde wehrt. Beschwerdelegitimation der Gemeinde im Bereich der Sozialhilfe (E. 1.3). Anfechtung eines Zwischenentscheides (E. 1.4). Keine Aufsichtsfunktion des Verwaltungsgerichts (E. 1.5). Die Vorinstanz stellte fest, dass die Beschwerdegegnerin mit ihren beiden Kindern eine Unterstützungseinheit bilde. Vorliegend ging es um die Aufnahme von Verpflegungskosten des platzierten Kindes im Sozialhilfebudget der Beschwerdegegnerin, worüber in Form eines Gestaltungsentscheids zu befinden ist und damit zusammenhängend über die Zuständigkeit und die Frage nach einer Unterstützungseinheit zu entscheiden ist. Es bestand kein Anlass, einen darüber hinausgehenden Feststellungsentscheid zu treffen (E. 2). Für die Übernahme von Versorgertaxen, um welche es vorliegend jedoch nicht geht, besteht eine differenzierte Rechtsprechung (E. 3.2). Es ist zu prüfen, ob das platzierte Kind einen eigenen Unterstützungswohnsitz gemäss ZUG begründet. Da vorliegend davon auszugehen ist, dass die Fremdplatzierung von Anfang an schulisch motiviert war, ist die vorinstanzliche Würdigung, dass die Kriterien einer Fremdplatzierung gemäss Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG nicht erfüllt seien und sich der heutige Unterstützungswohnsitz des Kindes von demjenigen der Mutter ableite, nicht zu beanstanden (E. 5). Teilweise Gutheissung, im Übrigen Abweisung. Gewährung UP.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2015.00581 Urteil der Einzelrichterin vom 11. Februar 2016 Mitwirkend: Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtsschreiberin Cyrielle Söllner Tropeano. In Sachen Stadt J, vertreten durch die Sozialbehörde, Beschwerdeführerin, gegen B, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. A. C, geboren 2000, trat nach einer Begebenheit, die das Niederbrennen des Wohnhauses zur Folge hatte, am 18. Februar 2007 in das Kinderheim D im Kanton E ein. Zuvor hatte die damalige Vormundschaftsbehörde von F (Kanton E) eine Beiständin ernannt. Nach einem Aufenthalt in der Kinderstation G trat der Knabe im Dezember 2007 in das Schulheim H (Kanton E) über. B. B, die sorgeberechtigte Mutter, zog am 1. August 2008 von F (Kanton E) nach I. Die Vormundschaftsbehörde I übernahm die Beistandschaft über C und die Primarschule I

die Kostengutsprache für die Weiterführung der Sonderschulung. C. Am 25. März 2010 zog B von I nach A. Im April 2010 wurde C heimintern psychologisch abgeklärt. Diagnostiziert wurde eine ausgeprägte Bindungsstörung (ICD 10, F 94.1) mit zunehmend provokativ-querulatorischem Verhalten. Es folgten eine Abklärung vom Schulpsychologischen Dienst im April 2011 und eine Untersuchung vom Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienst im Frühjahr 2012, wobei eine durchschnittliche Intelligenz und eine mässige soziale Beeinträchtigung festgestellt wurden. Eine neuropsychologische Untersuchung ergab folgende Diagnosen: multiple, leicht ausgeprägte neuropsychologische Teilleistungsschwächen, eine Rechtschreibstörung und eine Aufmerksamkeitsstörung bei einer intellektuellen Leistungsfähigkeit im unteren Durchschnittsbereich. Die Primarschule A lehnte vorerst einen Antrag zur Kostengutsprache für die Weiterschulung von C am 6. Juli 2010 ab, weil die Zuständigkeit für die Kosten nicht klar sei. Nach Abklärungen beim Amt für Jugend und Berufsberatung Kanton Zürich bejahte die Primarschulpflege A am 19. August 2010 und fortlaufend die Zuständigkeit für die Platzierung von C und erteilte Kostengutsprache. B verpflichtete sich zur Bezahlung eines monatlichen Elternbeitrags für die Verpflegungskosten von C. Die Beistandschaft über C wurde ebenfalls von der zuständigen Behörde in A übernommen. C wurde auf das Schuljahr 2014/2015, nach Übertritt von der Primarschule in die Sekundarstufe, in der Stiftung K in L sonderschulplatziert. D. Am 2. Mai 2014 sprach B bei der Sozialbehörde A vor. Mit Beschluss vom 26. August 2014 wurde für sie und die Tochter M, geboren 2004, mit Wirkung ab 1. Juni 2014 Sozialhilfe gewährt. Auf den Antrag auf Ausrichtung wirtschaftlicher Hilfe für C und Übernahme ausstehender Nebenkostenabrechnungen wurde "mangels sozialhilferechtlicher Zuständigkeit" nicht eingetreten. Die Beiständin habe sich im Fall eintretender Bedürftigkeit von C an das sozialhilferechtlich zuständige Gemeinwesen zu wenden (Dispositiv-Ziffer 6). Ausserdem wurde im genannten Beschluss (Seite 4) erwogen, eine Bedürftigkeit von C sei ohnehin nicht gegeben, weil die Auslagen (Grundbedarf für Aufenthalte bei der Mutter, Nebenkosten, Wohnkostenanteil, Selbstbehalt und KVG-Prämien) mit den Einnahmen (bevorschusste Alimente, Kinderzulagen und individuelle Prämienverbilligung [IPV]) gedeckt würden. II. A. B gelangte mit Rekurs vom 30. September 2014 an den Bezirksrat A und beantragte unter anderem, die Sozialbehörde A sei anzuweisen, die Zuständigkeit für C abzuklären und in der Berechnung alle auf ihre Lasten gehenden Kosten für/von C korrekt aufzuführen. B. Mit Präsidialverfügung vom 11. Juni 2015 wurde die Sozialbehörde A aufgefordert, folgende Unterlagen nachzureichen: - Unterlagen Vormundschaftsbehörde F (Kanton E) resp. Familiengericht N (KESB) bzw. KESB A zur Anordnung und zum Verlauf der Beistandschaft nach Art. 308 ZGB; - Unterlagen Vormundschaftsbehörde F und/oder Schule F zur Einweisung ins Schulheim H sowie zur Gestaltung der Mutter-Kind Beziehung und der Ausübung des persönlichen Verkehrs; - Unterlagen Schule F und/oder Schule A zur Umplatzierung ins Schulheim K; - allfällige weitere für die Beurteilung von Cs Unterstützungswohnsitz zweckdienliche Unterlagen. Die Sozialbehörde hielt mit Eingabe vom 19. Juni 2015 bezüglich der zu edierenden ausserkantonalen Unterlagen betreffend Beistandschaft bzw. Einweisung ins Schulheim H und Gestaltung der Mutter-Kind-Beziehung fest, der Aufforderung nicht nachkommen zu können, weil sie nicht im Besitz solcher Unterlagen sei. Im Übrigen könne sie die ihr zugänglichen Akten im Zusammenhang mit der Finanzierung der Sonderschulung einreichen. Am 17. August 2015 hiess der Bezirksrat den Rekurs gegen die Ablehnung der sozialhilferechtlichen Zuständigkeit für C gut und hob die Dispositiv-Ziffern 1 und 6 des Beschlusses der Sozialbehörde A auf (Dispositiv-Ziffer I).

Weiter stellte der Bezirksrat fest, dass C mit seiner Mutter und seiner Schwester eine Unterstützungseinheit bilde. Die Sozialbehörde habe den sozialhilferechtlichen Bedarf der Familie neu zu berechnen und darüber Beschluss zu fassen (Dispositiv-Ziffer II). III. Die Stadt A, vertreten durch die Sozialbehörde, gelangte mit Beschwerde vom 18. September 2015 an das Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung der Dispositiv-Ziffern I und II des Rekursentscheids des Bezirksrats A vom 17. August 2015, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten von B. Am 24. Oktober 2015 beantragte B die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde, eventualiter sei die Stadt A bei sozialhilferechtlicher Zuständigkeit von F für C zur Rückerstattung von Elternbeiträgen im Umfang von Fr. 919.05 zu verpflichten, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Stadt J. Zudem sei ihr die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren. Der Bezirksrat A hatte sich bereits mit Präsidialverfügung vom 23. September 2015, zugestellt am 1. Oktober 2015, vernehmen lassen und dabei an seinem Rekursentscheid festgehalten. Die Stadt A verzichtete am 9. November 2015 unter Hinweis auf die Beschwerdeschrift vom 18. September 2015 auf eine Stellungnahme zur Beschwerdeantwort von B bzw. zur Vernehmlassung der Vorinstanz. Die Einzelrichterin erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig. 1.2 Bei Streitigkeiten über periodisch wiederkehrende Leistungen, namentlich im Bereich der Sozialhilfe, ist der Streitwert der Summe dieser periodischen Leistungen während der Dauer von zwölf Monaten gleichzusetzen (Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 65a N. 17). Bezüglich des Streitwerts geht es nicht um die Aufnahme der Versorgertaxen im Zusammenhang mit von C Platzierung (siehe nachstehend E. 2.3) in das Sozialhilfebudget der Beschwerdegegnerin. Diese Kosten wurden von der Primar- bzw. werden von der Sekundarschule übernommen. Vielmehr geht es vorliegend um übrige Betreffnisse, namentlich von C Verpflegungskosten, soweit sie nicht von der Schule übernommen bzw. definitiv erlassen werden. Entsprechend hat die Beschwerdegegnerin im Rekursverfahren beantragt, diese letzteren Kosten in ihrem Sozialhilfebudget zu berücksichtigen. Die Beschwerdeführerin ist darauf, wie erwähnt, nicht eingetreten, hat aber im Sinn einer Eventualbegründung festgehalten, die für C anrechenbaren Einnahmen, bestehend aus Alimenten, Kinderzulagen und individueller Prämienverbilligung, überstiegen die Summe seiner Bedarfspositionen sowieso, weshalb er nicht bedürftig sei. Die Beschwerdegegnerin bestreitet dies, zumal die Beschwerdeführerin den Verpflegungsbeitrag von Fr. 400.- monatlich in der für C angestellten Berechnung nicht berücksichtigt habe. Ebenso wenig habe sie beachtet, dass die nicht bezahlten Verpflegungsbeiträge für die Monate April bis Mai 2014 von insgesamt Fr. 1'600.- in monatlichen Raten von Fr. 150.- abzuzahlen seien. In Verrechnung der Verpflegungskosten von Fr. 400.- mit einem C anzurechnenden Budgetüberschuss von Fr. 93.65 (dieser ergibt sich aus den Einnahmen abzüglich angerechneter Bedarfspositionen) resultiere ein ihr zu viel belasteter Verpflegungsbeitrag von Fr. 306.35 monatlich. Hinzu kämen die für die Monate April bis Juli 2014 zu viel belasteten Beiträge von insgesamt Fr. 919.05. Aufgrund der soeben gemachten Ausführungen ergibt sich, dass der Streitwert deutlich unter Fr. 20'000.- liegt (12 x Fr. 306.35 zuzüglich Fr. 919.05). Unklar ist, ob die Sekundarschule A bereit ist, ab August 2014 definitiv auf die Einforderung eines Verpflegungsbeitrags zu verzichten, was für das Beschwerdeverfahren aber keine weitere Rolle spielt. Zudem ist, obgleich diverse komplexe Fragen zu klären sind, kein Fall von grundsätzlicher Bedeutung

gegeben, weshalb die einzelrichterliche Kompetenz gegeben ist (§ 38b Abs. 1 lit. c sowie Abs. 2 VRG). 1.3 Zu prüfen ist weiter die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin. Diese stellt eine Prozessvoraussetzung dar, die von Amtes wegen zu prüfen ist (vgl. Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 21 N. 7). Die Beschwerdeführerin verweist diesbezüglich auf Art. 89 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG). Nach § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 VRG sind Gemeinden zur Beschwerde legitimiert, wenn sie durch die Anordnung wie eine Privatperson berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben (lit. a), die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (lit. b), oder bei der Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen anderweitig verletzt sind, insbesondere bei einem wesentlichen Eingriff in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen (lit. c). In diesem Zusammenhang ist auch die Legitimation zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 89 Abs. 1 BGG zu beachten (Bertschi, Kommentar VRG, § 21 N. 3). Danach ist zur Beschwerde legitimiert, wer vor Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (lit. c). Eine Gemeinde kann sich unter restriktiven Bedingungen auf die in erster Linie auf Privatpersonen zugeschnittene allgemeine Legitimationsklausel berufen (zum Ganzen vgl. VGr, 28. Oktober 2015, VB.2015.00580, E. 1.2 mit Hinweisen). Im Bereich der Sozialhilfe sind Gemeinden gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich in spezifischer Weise in der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben betroffen und sollen daher gegen Entscheide, die ihr Verwaltungshandeln in diesem Bereich einschränken, zur Wehr setzen können (BGE 140 V 328, E. 6.5). In der Regel ist daher ihre Beschwerdelegitimation gegeben. Sie kann jedoch verneint werden, wenn die präjudizielle Wirkung eines Entscheids weder geltend gemacht noch ersichtlich ist oder wenn ganz unerhebliche Rechtsfolgen zur Beurteilung anstehen. In solchen Fällen kann von einem besonderen schutzwürdigen Interesse der Gemeinde nicht mehr gesprochen werden, sondern es muss angenommen werden, dass es nur noch um die richtige Rechtsanwendung geht, welche keine Legitimation begründet (BGE 140 V 328, E. 6.6). Vorliegend ist nur eine geringe Forderung streitig, sodass nicht von einem wesentlichen finanziellen Eingriff gesprochen werden kann. Indessen könnte die Frage, ob C zusammen mit der Mutter und seiner Schwester eine Unterstützungseinheit bildet bzw. ob die Beschwerdegegnerin Anspruch auf Berücksichtigung der Positionen betreffend C in ihrem Sozialhilfebudget hat, über den aktuellen Fall hinaus auch weitere Fälle oder andere Gemeinden betreffen, weshalb die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin zu bejahen ist. 1.4 Gemäss Dispositiv-Ziffer II Abs. 2 des Rekursentscheids vom 17. August 2015 hat die Sozialbehörde A den sozialhilferechtlichen Bedarf der Familie der Beschwerdegegnerin neu zu berechnen und darüber Beschluss zu fassen (unter Berücksichtigung der Positionen für C). Die Beschwerdeführerin beanstandet dies mit dem Argument, sie habe für ihn bereits eine korrekte Berechnung erstellt und es sei nicht ersichtlich, weshalb sie zur Neuberechnung des Bedarfs der Familie und Beschlussfassung hierüber verpflichtet werde und wie genau diese zu erfolgen habe. Die Vorinstanz hat die Sache insoweit zur materiellen Neuurteilung an die Erstinstanz zurückgewiesen, was einem Zwischenentscheid gleichkommt. Solche Entscheide können gemäss § 19a Abs. 2 VRG nur unter den Voraussetzungen der sinngemäss anwendbaren Art. 91 bis 93 BGG angefochten werden. Nach Art. 93 Abs. 1 BGG können Vor- und Zwischenentscheide, die nicht die Zuständigkeit oder den Ausstand betreffen, unter anderem dann angefochten

werden, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde. Da vorliegend in den übrigen Punkten sowieso auf den Rekurs einzutreten ist, rechtfertigt sich auch die Prüfung der Rechtmässigkeit der von der Vorinstanz angeordneten Rückweisung. Gegebenenfalls könnte diesbezüglich sofort ein Endentscheid herbeigeführt werden, verbunden mit einer entsprechenden Zeitersparnis (vgl. Art. 93 Abs. 1 lit b BGG).

1.5 Die Beschwerdegegnerin führt im Zusammenhang mit einem weiteren Beschluss der Beschwerdeführerin vom 7. Juli 2015 aus, dieser sei in Wiedererwägung zu ziehen. Mit Schreiben vom 24. Oktober 2015 hat sie bei der Sozialbehörde ein entsprechendes Wiedererwägungsgesuch gestellt. Sollte die Beschwerdegegnerin beantragen, es sie die Beschwerdeführerin zur Behandlung desselben anzuweisen, so ist dem entgegenzuhalten, dass dem Verwaltungsgericht keine Aufsichtsfunktion gegenüber der Beschwerdeführerin zukommt (Art. 94 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005; Martin Bertschi, Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a VRG, N. 74). Davon abgesehen ist der Beschluss der Beschwerdeführerin vom 17. Juli 2015 nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

1.6 Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2. 2.1 Die Vorinstanz hat in Absatz 1 von Dispositiv-Ziffer II des angefochtenen Beschlusses vom 17. August 2015 festgestellt, dass C mit seiner Mutter B und seiner Schwester O eine Unterstützungseinheit bildet. Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, dadurch werde ihr künftig die Möglichkeit einer weitergehenden Klärung der Zuständigkeit mittels allfälliger Einforderung weiterer sachdienlicher Unterlagen verwehrt.

2.2 Es stellt sich die Frage, ob vorliegend die Voraussetzungen für den von der Vorinstanz erlassenen Feststellungsentscheid gegeben waren. Ein Feststellungsanspruch besteht regelmässig dann nicht, wenn die gesuchstellende Person in der betreffenden Angelegenheit ebenso gut – bzw. ohne unzumutbare Nachteile – eine Gestaltungsverfügung erwirken kann; in diesem Sinn ist der Feststellungsanspruch subsidiär (Jürg Bosshart/Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 19 N. 26). Vorliegend geht es um die Aufnahme der unter E. 1.2 genannten Positionen im Sozialhilfebudget der Beschwerdegegnerin, worüber aber in Form eines Gestaltungsentscheids zu befinden ist. Damit zusammenhängend ist auch über die Zuständigkeit bzw. die Frage, ob C mit der Beschwerdegegnerin und seiner Schwester eine Unterstützungseinheit bilde, zu entscheiden. Es bestand somit kein Anlass, diesbezüglich einen darüber hinausgehenden feststellenden Entscheid zu fällen. Dies ergibt sich auch aus der Überlegung heraus, dass sich eine Feststellungsverfügung naturgemäss – sofern der Sachverhalt hinreichend bestimmt ist – auch auf eine Vielzahl von zukünftigen Anwendungsfällen beziehen kann. In solchen Fällen kommt aber der eingehenden Fixierung des Sachverhalts in der Feststellungsverfügung besonderes Gewicht zu; damit kann vermieden werden, dass sich der Adressat bzw. die Adressatin später trotz veränderter Sachlage auf die Verbindlichkeit der Feststellungsverfügung beruft (Jürg Bosshart/Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 19 N. 25). Wie sich noch zeigen wird, fehlt es hier auch an dieser Voraussetzung, ist es doch denkbar, dass in einem zukünftigen Anwendungsfall (ausserhalb des hier zu beurteilenden Streitgegenstands) die Sachlage aufgrund neuer Erkenntnisse verändert sein könnte. Es ergibt sich somit, dass die Voraussetzungen für den Feststellungsentscheid nicht gegeben waren, weshalb die Feststellung gemäss Dispositiv-Ziffer II Abs. 1 des Rekursentscheids vom 17. August 2015 aufzuheben ist (Martin Bertschi, Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a, N. 58).

E. 3.1

Der Anspruch der Beschwerdegegnerin und der Tochter M auf Sozialhilfe gemäss § 14 Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (SHG) ist unstreitig gegeben. Fraglich ist indessen, ob die den Sohn C betreffenden Positionen in deren Sozialhilfebudget aufzunehmen sind oder ob er einen eigenen Unterstützungswohnsitz in F hat.

E. 3.2

Der Klarheit halber ist nochmals festzuhalten, dass es vorliegend gerade nicht um die Übernahme der Versorgertaxen geht, in welchem Zusammenhang eine differenzierte Regelung und Rechtsprechung zu beachten wäre, die im Folgenden kurz zusammengefasst wiederzugeben ist: Bei der Einweisung eines Kindes in ein Schulheim sind die Versorgertaxen nicht von den Eltern oder im Fall der Bedürftigkeit von der Sozialhilfe zu tragen, geht es dabei doch nicht um Unterstützungen im Sinn von Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz ZUG). Die Eltern können – auch bei vorwiegend sozial indizierten Einweisungen – grundsätzlich nicht zu mehr als einem Verpflegungsbeitrag verpflichtet werden. Die Bestimmung von § 4 der Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung vom 5. Dezember 2007 (VFiSO), wonach bei Einweisungen aus vorwiegend oder teilweise sozialen Gründen die Kosten nur teilweise von der Schulgemeinde zu übernehmen sind, dient nur der Abgrenzung der Kostenpflicht zwischen der Schulgemeinde bzw. der politische Gemeinde (VGr, 8. Januar 2014, VB.2013.00498, E. 3.3; siehe auch Kantonales Sozialamt, Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich, Kap. 12.2.04, 29.1.2016). Anders verhält es sich hingegen bei einer innerkantonalen Unterbringung in einem Jugendheim im Sinn einer Kinderschutzmassnahme, wo primär die Eltern bzw. bei Bedürftigkeit die zuständige Fürsorgebehörde für die Versorgertaxen aufzukommen haben (VGr, 9. Juli 2014, VB.2014.00054/00058, E. 5, 6). Hingegen ist in solchen Fällen bei interkantonalen Verhältnissen (Unterbringung in einem anderen Kanton) wiederum § 9b des Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962 (JugendheimeG) zu beachten, wonach Beiträge gestützt auf interkantonale Vereinbarungen durch den Staat (Kanton) übernommen werden und nicht als öffentliche Unterstützung gelten (VGr, 8. Januar 2014, VK.2013.00002, E. 2, 3).

E. 3.3

Das Zuständigkeitsgesetz bestimmt, welcher Kanton für die Unterstützung eines Bedürftigen, der sich in der Schweiz aufhält, zuständig ist (Art. 1 Abs. 1 ZUG). Gemäss Art. 7 Abs. 1 ZUG teilt das unmündige Kind, unabhängig von seinem Aufenthaltsort, den Unterstützungswohnsitz der Eltern oder jenes Elternteils, unter dessen Gewalt es steht. Wenn die Eltern keinen gemeinsamen zivilrechtlichen Wohnsitz haben, teilt es den Unterstützungswohnsitz jenes Elternteils, bei dem es wohnt (Abs. 2). Es hat eigenen Unterstützungswohnsitz am letzten Unterstützungswohnsitz nach den Abs. 1 und 2, wenn es dauernd nicht bei den Eltern oder einem Elternteil wohnt (Abs. 3 lit. c). Letztere Bestimmung gilt für wirtschaftlich unselbständige, nicht bevormundete, aber dauernd bei keinem der Eltern lebende Kinder. Zuständig ist die Gemeinde, in der das Kind im Zeitpunkt der Fremdplatzierung seinen – von den Eltern – abgeleiteten Unterstützungswohnsitz nach Abs. 1 bzw. Abs. 2 hatte. Diese Gemeinde bleibt solange Unterstützungswohnsitz des Kindes, als es fremdplatziert ist bzw. von den Eltern getrennt lebt (VGr, 10. Mai 2012, VB.2012.00054, E. 2.5, mit Hinweisen). Das Bundesgericht hat mit Entscheid vom 14. März 2014 (8C_701/2013, E. 3.2.2.2, mit Hinweisen) ausgeführt, als

lediglich vorübergehend – und damit keinen eigenen Unterstützungswohnsitz des minderjährigen Kindes nach Art. 7 Abs. 3 lit. c in Verbindung mit Abs. 1 und 2 ZUG begründend – gälten Fremdaufenthalte in auswärtigen Institutionen, die entweder nur von kurzer Dauer seien oder bei denen ein enger Kontakt zwischen Kindern und Eltern aufrechterhalten werde und die Absicht bestehe, dass die Kinder nach einer bestimmten Zeit wieder zu den Eltern zögen. Kümmerten sich die Eltern hingegen nicht ernstlich um ihre Kinder bzw. nähmen sie ihre elterliche Sorge nicht wahr und erfolge die Fremdplatzierung auf unbestimmte Zeit oder für mehr als sechs Monate, spreche dies in der Regel für die Dauerhaftigkeit des Fremdaufenthaltes. Ob dabei die elterliche Sorge entzogen werde oder entsprechende Bestrebungen bestünden, sei nicht massgeblich. Genauso wenig komme es auf die tatsächliche Dauer des Fremdaufenthalts an. Entscheidend sei einzig, ob bei Beginn der Fremdplatzierung von Dauerhaftigkeit auszugehen oder nur eine vorübergehende Lösung beabsichtigt gewesen sei. Andernfalls könnte immer erst nach einer bestimmten Dauer des Fremdaufenthalts darüber entschieden werden, welcher Kanton letztlich die Kosten zu tragen habe, was nicht dem Sinn des Gesetzes entsprechen könne, wolle dieses doch gerade für klare Verhältnisse bei der interkantonalen Zuständigkeitsausscheidung sorgen. Vorübergehend nicht bei den Eltern lebe ein Kind beispielsweise im Rahmen von Ferien, Spital- oder Kuraufenthalten, Abklärungen der Invalidenversicherung für die Dauer der Unpässlichkeit eines Elternteils oder bei auswärtiger Schul- oder Berufsausbildung. Wenn die Eltern ihr gesundheitlich versehrtes Kind mit allem Nötigen versorgten, es häufig besuchten oder es zu sich auf Besuch und in die Ferien nehmen würden, nach Möglichkeit die Schul- und Heimkosten oder wenigstens Beiträge daran direkt bezahlten und die Absicht hätten, das Kind nach einer bestimmten Zeit bzw. nach Beendigung der Sonderschulbedürftigkeit wieder zu sich zurückzunehmen, lebe das Kind nur vorübergehend nicht bei den Eltern. Dies gelte insbesondere beim sogenannten "Wocheninternat", bei welchem das Kind die Wochenenden regelmässig bei den Eltern verbringe. Anders verhalte es sich, wenn die Eltern oder ein Elternteil sich nicht ernstlich um das fremdplatzierte Kind kümmern bzw. die elterliche Sorge faktisch nicht wahrnehmen. In diesem Fall seien in der Regel auch die Voraussetzungen zur Entziehung der elterlichen Sorge gegeben. Dass die elterliche Sorge tatsächlich entzogen worden sei, sei indessen für die Begründung des eigenen Unterstützungswohnsitzes nach Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG nicht erforderlich. Erfolge eine Fremdplatzierung demgegenüber auf unbestimmte Zeit oder für mehr als sechs Monate, so könne grundsätzlich von ihrer Dauerhaftigkeit ausgegangen werden. Zudem sei der Zweck des Aufenthalts massgebend: Therapeutische und der Abklärung dienende Massnahmen sprächen gegen und Kinderschuttmassnahmen tendenziell für eine dauernde Fremdplatzierung.

E. 3.4

Im Folgenden ist im Rahmen der Prüfung, inwieweit die C betreffenden Positionen im Sozialhilfebudget der Beschwerdegegnerin aufzunehmen sind, darauf einzugehen, ob er einen eigenen Unterstützungswohnsitz nach Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG begründet hat.

E. 4.1

Die Fürsorgebehörde prüft ihre Zuständigkeit von Amtes wegen. Ist sie nicht zuständig, weist sie den Hilfesuchenden an die Fürsorgebehörde der nach §§ 32 und 33 SHG hilfepflichtigen Gemeinde und macht ihr gleichzeitig Mitteilung (§ 26 Abs. 1 Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 [SHV]).

E. 4.2

Die Beschwerdeführerin ist mit Beschluss vom 26. August 2014 auf die C betreffenden Positionen nicht eingetreten und hat festgehalten, im Fall der Bedürftigkeit von C habe sich die Beiständin an das sozialhilferechtlich zuständige Gemeinwesen, wohl F, zu wenden. Die Beschwerdeführerin hat demnach nicht den bei interkantonalen Zuständigkeitskonflikten vorgesehenen Weg mit einem Meinungs-austausch mit der Gemeinde F beschritten (vgl. Kantonales Sozialamt, Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich, Kap. 3.3.03, 11.3.2015), sondern direkt mit anfechtbarem Beschluss darüber entschieden, wozu sie selbstverständlich befugt war. Demzufolge kann bezogen auf die hier infrage stehenden Positionen nicht die Rede davon sein, der Beschwerdeführerin werde die Möglichkeit zur Klärung der Zuständigkeit via einen Meinungs-austausch mit F genommen. Indem sie nämlich mit dem erwähnten Beschluss auch über die Zuständigkeit (mit Nichteintreten) entschieden hat, wurde diese Frage zum Verfahrensgegenstand. Dieser bestimmt sich danach, was Gegenstand der erstinstanzlichen Verfügung war bzw. nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen, mitsamt dem dazugehörigen Sachverhalt (vgl. Martin Bertschi, Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a VRG, N. 45 f.). Die Beschwerdeführerin vertritt diesbezüglich denn auch keinen anderen Standpunkt, sondern will sich bezogen auf künftige Anwendungsfälle entsprechende Möglichkeiten offenhalten, was ihr nicht verwehrt ist.

E. 4.3

Die von Amtes wegen zu erfolgende Zuständigkeitsprüfung hat seitens der Behörde entsprechend der Untersuchungsmaxime zu erfolgen (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 5 N. 5). Die Beschwerdeführerin hat nach zutreffender Auffassung der Vorinstanz die Zuständigkeitsfrage ungenügend abgeklärt und die Beschwerdeführerin deswegen mit Präsidialverfügung vom 11. Juni 2015 zum Nachreichen diverser Unterlagen aufgefordert (siehe vorn, II/B). Dabei wurde seitens des Bezirksamts ausgeführt, die bislang bekannten Umstände liessen vermuten, dass C überwiegend aus schulischen Gründen einer stationären Sonderschulung zugeführt worden sei. Hinweise darauf, dass die Beschwerdegegnerin ihre elterliche Sorge nicht angemessen wahrnehme und die Schulheimplatzierung auch aus Gründen des Kindesschutzes indiziert gewesen sei, liessen sich den Akten nicht entnehmen. C hätte damals somit keinen eignen Unterstützungswohnsitz im Sinn von Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG begründet. Aufgrund der spärlichen Informationen bzw. der fehlenden Dokumentation in den Akten lasse sich die Frage der örtlichen Zuständigkeit für eine allfällige Unterstützung von C indes nicht abschliessend beurteilen, weshalb die Sozialbehörde die für die Beurteilung nötigen Unterlagen einzureichen habe. Die Beschwerdeführerin ist der Aufforderung zur Edition der verlangten ausserkantonalen Unterlagen nicht nachgekommen, obgleich ihr aufgrund der Erwägungen in der Präsidialverfügung vom 11. Juni 2015 bewusst sein musste, dass damit die Vermutung der schulisch bedingten Platzierung von C allenfalls hätte umgestossen werden können. Auch im Beschwerdeverfahren hat die Beschwerdeführerin keine diesbezüglichen Akten beschafft und ins Recht gereicht, was ihr nach dem Grundsatz von Treu und Glauben ohne Weiteres zumutbar gewesen wäre (Martin Bertschi, Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a, N. 39). Zur Amts- und Rechtshilfe sind grundsätzlich sämtliche inländischen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden verpflichtet, weshalb die Beschaffung der ausserkantonalen Unterlagen auch unter diesem Aspekt machbar gewesen wäre (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 123). Die Beschwerdeführerin stellt sich indessen nach wie

vor auf den Standpunkt, die vorhandenen Unterlagen genügten für die Beurteilung der Zuständigkeit und verzichtet im vorliegenden Verfahren auf diesbezügliche Weiterungen. Die Vorinstanz hat daher zu Recht die Zuständigkeit der Beschwerdeführerin gestützt auf die vorhandenen Akten geprüft und gewürdigt, letztlich wie dargelegt auf Wunsch der Beschwerdeführerin. Die vorzunehmende Prüfung hat daher gestützt auf die vorhandenen Unterlagen zu erfolgen.

E. 5.1

Zusammengefasst hat die Vorinstanz ausgeführt, massgebend sei, ob von C Fremdplatzierung 2007 im Sinn einer dauernden Massnahme erfolgt sei. Aufgrund der Platzierungen zuerst im Kinderheim D, in der Kinderstation G, im Schulheim H und schliesslich in der Stiftung K sowie den Abklärungen mit den entsprechenden Diagnosen (siehe vorn, Sachverhalt I A/C), könne davon ausgegangen werden, dass die Platzierung damals aus (überwiegend) schulischen Gründen erfolgt sei. Hätten neben schulischen Gründen auch soziale, etwa ungünstige familiäre Verhältnisse, eine Rolle gespielt bzw. wären die Gründe nicht eindeutig feststellbar gewesen, hätten damals in F bzw. I, den früheren Wohnorten der Beschwerdegegnerin, die Kosten von der Schulgemeinde und der politischen Wohngemeinde je zur Hälfte getragen werden müssen (siehe dazu vorn, E. 3.2). Auch könne bezüglich der Wahrnehmung der Elternpflichten durch die Beschwerdegegnerin den Akten entnommen werden, dass sie ihren Sohn seit der Heimplatzierung zusammen mit der Tochter regelmässig an den Wochenenden besucht habe. Besuche des Jungen zu Hause seien jedoch wegen seines schwierigen Sozialverhaltens phasenweise nicht möglich/sinnvoll gewesen. Die Beschwerdegegnerin habe an der Entwicklung des Sohnes stets Anteil genommen und sei in die entsprechenden Gespräche/Entscheiden involviert gewesen. Die Zusammenarbeit mit ihr sei als sehr gut beurteilt worden. Allerdings habe sie sich ab ca. 2012 ein näheres Schulheim gewünscht, welcher Wunsch aus Gründen der notwendigen Konstanz in der Führung von C abschlägig beurteilt worden sei. Auf die Oberstufe hin sei es mit dem Übertritt ins Schulheim K doch noch zum erwünschten Wechsel gekommen. Auch habe die Beschwerdegegnerin ihren Beitrag an die Heimplatzierung geleistet, indem sie die Nebenkosten und einen Elternbeitrag an die Verpflegung entrichtet habe. Aufgrund dieser Aktenlage sei davon auszugehen, dass von C Sonderschulheimplatzierung nicht wegen schwerer innerfamiliärer Probleme notwendig gewesen sei, sondern weil sein Störungsbild eine sehr enge, professionelle Begleitung im schulischen und ausserschulischen Alltag erforderlich gemacht habe, die im Rahmen einer Sonderschulheimplatzierung gewährleistet werden sollte. Dass die Beschwerdegegnerin angesichts des Ausmasses von von C Schwierigkeiten bei dessen Erziehung in Überforderungssituationen geraten sei, sei ohne Weiteres anzunehmen. C habe nach den Akten selbst ausgewiesene Fachleute vor grosse Herausforderungen gestellt, was immer noch der Fall sei. Demnach seien die Kriterien einer dauernden Fremdplatzierung im Sinn von Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG nicht erfüllt und es leite sich der heutige Unterstützungswohnsitz von C von demjenigen der Mutter ab. Die Beschwerdegegnerin teilt die Würdigung der Vorinstanz.

E. 5.2

Die Beschwerdeführerin führt dazu lediglich aus, bei C sei aus ihrer Sicht nach wie vor eine Dauerplatzierung gegeben, was sich aus den Akten ergebe. Sie setzt sich demnach nicht weiter mit den ausführlichen Erwägungen der Vorinstanz auseinander. Dementsprechend hat auch das Verwaltungsgericht keine umfassendere Prüfung des Sachverhalts

vorzunehmen (vgl. Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 50 N. 9 f., 62). Es ist, wie erwähnt, gestützt auf die Aktenlage zu prüfen, ob die Beweiswürdigung seitens der Vorinstanz korrekt erfolgt ist (§ 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. b VRG).

E. 5.3

Die wiedergegebenen Erwägungen im Rekursentscheid sowie die gezogene Schlussfolgerung zur Frage, ob von C Platzierung als dauerhaft im Sinn von Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG zu qualifizieren ist oder ob es sich trotz der langen Dauer derselben um eine vorübergehende Unterbringung handelt, erscheint aufgrund der Aktenlage (siehe E. 4.3) als sachgerecht und deckt sich mit der in E. 3.3 erwähnten bundesgerichtlichen Rechtsprechung. von C Platzierungskosten (Versorgertaxen) wurden in F und I von der Schulgemeinde übernommen. Anknüpfend an die Ausführungen in E. 3.2 ist daher auch deswegen davon auszugehen, dass die Fremdplatzierung von C von Anfang an schulisch motiviert war. Die Diagnosen gemäss den psychologischen bzw. kinder- und jugendpsychiatrischen Abklärungen, welche übrigens nach dem Umzug der Beschwerdegegnerin nach A erfolgten (siehe Sachverhalt, I C), belegen dies zusätzlich. Zusammenfassend ist somit die vorinstanzliche Würdigung nicht zu beanstanden und es kann im Übrigen auf deren Ausführungen verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG).

E. 6.1

Die Beschwerdeführerin hat eventualiter geltend gemacht, die Voraussetzungen von Cs Bedürftigkeit wären sowieso nicht gegeben und wiederholt dies in der Beschwerdeschrift mit entsprechenden Berechnungen. Die Beschwerdegegnerin bestreitet die Richtigkeit der Berechnungen, zumal der Verpflegungsbeitrag nicht berücksichtigt werde. Letzteres führt auch der Bezirksrat in seiner Vernehmlassung vom 1. Oktober 2015 als Grund für die Rückweisung an die Erstinstanz an.

E. 6.2

Die Vorinstanz war zur Rückweisung der Angelegenheit an die Beschwerdegegnerin zur Neuberechnung ohne Weiteres befugt und es liegt keine rechtsfehlerhafte Ermessensausübung gemäss § 20 Abs. 1 lit. a VRG vor, welche vom Verwaltungsgericht zu korrigieren wäre. Aus Gründen der Wahrung der funktionellen Zuständigkeitsordnung kann es auch nicht angehen, die Berechnung im vorliegenden Beschwerdeverfahren anzustellen, wie dies die Beschwerdeführerin anstrebt (vgl. Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 5 N. 21 f., N. 38). Ausserdem ist der Verpflegungskostenbeitrag in der Berechnung der Beschwerdeführerin nicht enthalten, ohne dass dies näher begründet wird. Die Beschwerde ist diesbezüglich somit abzuweisen.

E. 7.1

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde im Zusammenhang mit dem aufzuhebenden Feststellungsentscheid gemäss Dispositiv-Ziffer II Abs. 1 des angefochtenen Rekursentscheids gutzuheissen und im Übrigen abzuweisen ist.

E. 7.2

Bei diesem Verfahrensausgang sind der Beschwerdeführerin und Beschwerdegegnerin die Kosten je zur Hälfte aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Parteientschädigungen sind keine zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 8

Die Beschwerdegegnerin ersucht um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung. Nach § 16 Abs. 1 VRG ist Privaten, welchen die nötigen Mittel fehlen und deren Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheint, auf entsprechendes Ersuchen die Bezahlung der Verfahrenskosten zu erlassen. Anspruchsberechtigt sind natürliche Personen mit Parteistellung (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 16 N. 10). Der Beschwerdegegnerin kommt Parteistellung zu und ihre Bedürftigkeit ist ausgewiesen. Ausserdem war der von ihr eingenommene Standpunkt nicht offensichtlich aussichtslos. Es ist ihr daher für das Beschwerdeverfahren die unentgeltliche Prozessführung zu gewähren. Die ihr auferlegten Gerichtskosten sind einstweilen auf die Gerichtskasse zu nehmen. Nach § 16 Abs. 4 VRG ist eine Partei, der die unentgeltliche Rechtspflege gewährt wurde, zur Nachzahlung verpflichtet, sobald sie dazu in der Lage ist. Der Anspruch des Kantons verjährt zehn Jahre nach Abschluss des Verfahrens.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.