

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2013.133 vom 3. Dezember 2010

BS Appellationsgericht, 2010-12-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2013.133

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2013.133 du 3 décembre 2010

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2013.133 del 3 dicembre 2010

Erwägungen

E. 1

1.1 Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses ergibt sich aus § 42 des Organisationsgesetzes (OG; SG 153.100) in Verbindung mit § 12 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG; SG 270.100) sowie dem Überweisungsbeschluss des Präsidents des Kantons Basel-Stadt vom 26. Juni 2013. Die Rekurrentin ist durch den angefochtenen Entscheid unmittelbar berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Sie ist gemäss § 13 Abs. 1 VRPG zum Rekurs legitimiert. Auf den Rekurs ist daher einzutreten, soweit er sich auf den durch den angefochtenen Entscheid begrenzten Streitgegenstand bezieht, worauf in Erwägung 2 weiter einzugehen sein wird.

1.2 Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich nach der allgemeinen Vorschrift von § 8 VRPG. Danach prüft das Verwaltungsgericht insbesondere, ob die Verwaltung öffentliches Recht nicht oder nicht richtig angewendet, den Sachverhalt unrichtig festgestellt, wesentliche Form- oder Verfahrensvorschriften verletzt bzw. ihr Ermessen überschritten oder missbraucht hat.

E. 2

2.1 Mit dem angefochtenen Entscheid ist das WSU auf den bei ihm erhobenen Rekurs nicht eingetreten, soweit die Rekurrentin damit die Ausrichtung einer Integrationszulage für den Zeitraum von August 2010 bis und mit August 2011 fordert. Zur Begründung hat die Vorinstanz ausgeführt, dass die angefochtenen Abrechnungsverfügungen vom 10. November 2011 nur die Monate September, Oktober und November 2011 und die Verfügungen vom gleichen Tag das Budget ab dem 1. Dezember 2011 resp. dem 1. Januar 2012 betroffen hätten. Soweit die Rekurrentin Anspruch auf eine nachträgliche Auszahlung für den vorangegangenen Zeitraum ab August 2010 geltend mache, fehle es an einem tauglichen Anfechtungsobjekt.

Darin kann der Vorinstanz vollumfänglich gefolgt werden. Das Anfechtungsobjekt im verwaltungsrechtlichen und verwaltungsgerichtlichen Rekursverfahren ist jeweils der angefochtene vorinstanzliche Entscheid, auf dessen Aufhebung oder Abänderung das Rechtsbegehren zu lauten hat (vgl. Wullschleger/Schröder, Praktische Fragen des Verwaltungsprozesses im Kanton Basel-Stadt, BJM 2005 S. 277, 297). Den Streitgegenstand bildet dabei das mit dem Anfechtungsobjekt geregelte Rechtsverhältnis, soweit es noch im Streit liegt (VGE VD.2010.59 vom 30. April 2013 E. 2.2). Der Streitgegenstand des Verfahrens kann im Rekurs nicht über das im Anfechtungsobjekt geregelte Rechtsverhältnis erweitert werden (VGE VD.2012.122 vom 14. August 2013 E. 1.2.2). Eine Rekursinstanz kann nicht Gegenstände beurteilen, welche durch die Vorinstanz

nicht entschieden worden sind und auch nicht haben entschieden werden müssen (VGE VD.2011.51 vom 3. Juli 2012 E. 4.2). Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, hat die Rekurrentin mit ihrem vorinstanzlichen Rekurs einerseits die beiden Budgetverfügungen, mit denen das Budget ab Dezember 2011 und jenes ab Januar 2012 geregelt worden ist, sowie andererseits die Abrechnungsverfügungen für die Monate September, Oktober und November 2011, die allesamt vom 10. November 2011 datieren, angefochten. Keine dieser Verfügungen regelt die Berechnung des Anspruchs auf Leistungen der Sozialhilfe für den Zeitraum vor September 2011. Die Vorinstanz ist daher zu Recht auf den Rekurs nicht eingetreten, soweit mit ihm Integrationszulagen für die Monate August 2010 bis und mit August 2011 geltend gemacht worden sind. Wenn mit dem vorliegenden Rekurs weiterhin Integrationszulagen für diesen Zeitraum gefordert werden, kann darauf nicht eingetreten werden. Sollte mit dem Rekurs hingegen der entsprechende Nichteintretensentscheid angefochten werden, ist dieser abzuweisen.

2.2 Nicht einzutreten ist nach dem Gesagten auf den Rekurs auch insoweit, als damit neu zudem eine Integrationszulage für den Monat Juli 2010 geltend gemacht wird. Damit erweitert die Rekurrentin ihre Begehren noch einmal über die bereits im vorinstanzlichen Verfahren erweiterten Anträge hinaus. Darauf kann nach dem in Erwägung 2.1 Gesagten ebenfalls nicht eingetreten werden.

3. Einzutreten ist dagegen mit der Vorinstanz auf den Rekurs, soweit damit eine Integrationszulage für den Zeitraum von September 2011 bis Juni 2012 geltend gemacht wird.

3.1 Von der Sozialhilfe unterstützten Personen wird gemäss Ziffer 12.2 der Unterstützungsrichtlinien des WSU (URL) eine monatliche Integrationszulage von CHF 100.■ ausgerichtet, wenn sie an Stelle einer Erwerbstätigkeit an einem Programm oder Projekt zur beruflichen bzw. sozialen Eingliederung teilnehmen, eine anerkannte Aus- oder Weiterbildung absolvieren, andere unentgeltliche und regelmässig wiederkehrende gemeinnützige oder nachbarschaftliche Dienstleistungen erbringen bzw. sich der Pflege von Angehörigen widmen. Diese Aktivitäten müssen von einer hierfür qualifizierten Institution oder ■ soweit dies nicht möglich ist ■ durch eine qualifizierte Drittperson bestätigt werden. Alleinerziehenden Personen, die wegen Betreuungsaufgaben für ein oder mehrere eigene Kinder weder einer Erwerbstätigkeit, noch einer ausserfamiliären Integrationsaktivität nachgehen können, erhalten eine monatliche Integrationszulage von CHF 200.■ bis zum 3. Geburtstag des jüngsten Kindes. Sofern ein weiteres Kind noch nicht schulpflichtig ist, wird die Zulage bis zum Eintritt dieses Kindes in die Primarschule geleistet.

Diese Bestimmung orientiert sich in Anwendung von § 7 Abs. 3 Satz 2 des Sozialhilfegesetzes (SHG; SG 890.100) an Kapitel C.2 der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Mit der Integrationszulage soll ein materieller Anreiz geschaffen werden, um die berufliche und soziale Integration von unterstützten Personen zu honorieren sowie entsprechende Anstrengungen bzw. Leistungen der Betroffenen anzuerkennen. Sie stellen damit eine Art Belohnung dar für spezielle Bemühungen, die berufliche Selbständigkeit und die soziale Einbettung zu erhalten, zu fördern oder wiederherzustellen (VGE 666/2005 vom 24. Januar 2007 E. 3.2).

3.2 Vorliegend begründet die Rekurrentin ihren Anspruch auf eine Integrationszulage im Betrag von CHF 100.■ pro Monat mit der von ihr geleisteten Betreuung ihrer Enkel. Sie machte im vorinstanzlichen Verfahren geltend, ihre Enkelkinder im Umfang von

wöchentlich 25 bis 30% betreut zu haben. Die Vorinstanz hat dazu erwogen, die Betreuung von Enkelkindern könne nicht als gemeinnützige und unentgeltliche Dienstleistung im Sinne von Ziff. 12.2.1 URL qualifiziert werden. Sie stelle vielmehr eine rein familiäre Dienstleistung dar. Zudem liege keine Anerkennung der Aktivität durch eine qualifizierte Institution oder Drittperson vor.

3.3 Die Betreuung von Enkeln kann aber durchaus unter den Begriff der Pflege von Angehörigen subsumiert werden. Wie ältere oder gebrechliche Familienmitglieder bedürfen auch Kleinkinder der Betreuung, welche neben den Eltern auch durch Grosseltern erbracht werden kann. Es ist kein kategorialer Unterschied zwischen diesen beiden Diensten an der Familie erkennbar, welcher einen grundsätzlichen Ausschluss der Kinderbetreuung als Grundlage für die Ausrichtung einer Integrationszulage rechtfertigen könnte. Da die Pflege von Angehörigen aber an die Stelle einer ■ auch teilweise möglichen ■ Erwerbstätigkeit treten muss, welche ihrerseits Anspruch auf die Anrechnung eines Einkommensfreibetrages begründen würde, muss sie von einem gewissen Umfang und einer Beständigkeit sein sowie über normale familiäre Hilfeleistungen hinausgehen. Dies macht auch der Vergleich zwischen der Anspruchsgrundlage einer erhöhten Integrationszulage von CHF 200.■ für die Betreuung eines eigenen Kindes mit jener für die Pflege von Angehörigen deutlich. Deshalb kann nur die Übernahme einer ausgedehnten, erheblichen Betreuungsaufgabe einen Anspruch auf eine Integrationszulage im Betrag von CHF 100.■ rechtfertigen (vgl. auch VGE ZH VB.2007.00147 vom 4. Juli 2007 E. 4). Die Betreuung von Enkeln muss aber deutlich über den Kontakt von Grosseltern zu ihren Grosskindern hinausgehen, welche diese regelmässig auch im eigenen Interesse pflegen.

3.4

3.4.1 Nach der allgemeinen Beweislastregel von Art. 8 Zivilgesetzbuch (SR 210), welche auch im öffentlichen Recht gilt, hat diejenige Partei das Bestehen einer Tatsache zu beweisen, welche aus ihr Rechtsfolgen zu ihren Gunsten ableitet. Vorliegend trägt also die Rekurrentin die Beweislast für die von ihr behauptete Betreuung ihrer Enkel sowie für deren Umfang. Bezüglich der Abklärung der entsprechenden Sachverhaltselemente gilt im Verwaltungsverfahren grundsätzlich die Untersuchungsmaxime, welche die Behörde verpflichtet, den Sachverhalt von Amtes wegen vollständig und richtig festzustellen (Schwank, Das verwaltungsinterne Rekursverfahren des Kantons Basel-Stadt, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 435, 455). Die Behörde ist verantwortlich für die Beschaffung der für den Entscheid notwendigen Unterlagen (Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Auflage, Zürich 2013, Rz. 142).

Die Untersuchungspflicht der Behörden gilt jedoch nicht absolut. Sie wird durch die Mitwirkungspflichten und -rechte der Parteien begrenzt. Diese gelten vor allem dann, wenn eine Partei in einem Verfahren eigene Rechte oder Ansprüche geltend macht. Falls bestimmte Tatsachen für die Behörden nicht oder nur schwer zugänglich sind, ergeben sich Mitwirkungspflichten auch aus dem Grundsatz von Treu und Glauben (VGE VD.2011.41 vom 27. April 2012 E. 2.3, VD.623/2009 vom 28. Oktober 2009 E. 4, VD.2009.646 vom 23. Juni 2010 E. 3.3, VD.710/2008 vom 10. Juni 2009 E. 5; Wolfers, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Auflage, Bern 1999, S. 105 ff.). Die Parteien sind dann verpflichtet, bei der Sachverhaltsabklärung durch Auskunftserteilung oder Beibringen der Beweismittel mitzuwirken (VGE VD.2010.234 vom 23. November 2010 E. 2.3; VGE VD.2010.1 vom 25. Februar 2010 E. 2.4; vgl. BGE 132 II 113 E. 3.2 S. 115). Im

Sozialhilferecht findet diese Mitwirkungspflicht in § 14 Abs. 1 lit. a und b SHG ihre gesetzliche Grundlage (VGE VD.2013.36 vom 15. November 2013 E. 2).

3.4.2 Noch mit ihrem Rekurs vom 18. November 2011 gegen die Verfügungen vom 10. November 2011 bezog sich die Rekurrentin zur Begründung eines Anspruchs auf Integrationszulage in keiner Weise auf die Betreuung ihrer Enkel. Sie machte vielmehr pauschal geltend, für die Monate ohne Zwischenverdienst Anspruch auf eine Integrationszulage von CHF 100.■ zu haben. Auch dem Protokoll der Sozialhilfe kann nicht entnommen werden, dass sich die Rekurrentin gegenüber der Sozialhilfe jemals auf eine Betreuungsleistung zugunsten ihrer Enkel bezogen hätte. Dies erscheint von Gewicht, weil die Rekurrentin nun eine Betreuungsleistung geltend gemacht hat, welche Auswirkungen auf ihre Vermittlungsfähigkeit und damit auf ihre Anmeldung beim Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) gehabt hätte, welche Thema im Kontakt mit ihr gewesen ist. Auch im Rahmen von Analysen ihrer persönlichen Situation bei der Fallübergabe am 14. Februar und 29. Juli 2011 kam eine Betreuung der Enkel offensichtlich nicht zur Sprache. Aus Einträgen vom 29. Juli und 30. August 2011 geht demgegenüber hervor, dass die Rekurrentin bei der Firma [] auf Abruf arbeitet, was in Konflikt mit einer regelmässigen und verlässlichen Kinderbetreuung steht. Erstmals mit Email vom 30. November 2011 machte die Rekurrentin als Ergänzung zu ihrem verwaltungsinternen Rekurs betreffend der Integrationszulage geltend, sie fahre ■ mindestens 2■3 Mail pro Woche nach []■ zu ihren Familienangehörigen um die Kleinkinderpflege ihrer Tochter zu übernehmen, damit diese zur Arbeit gehen könne. Diesem Mail hat die Sozialhilfe soweit ersichtlich keine weitere Bedeutung zugemessen und es jedenfalls nicht zum Anlass genommen, weitere Abklärungen zu treffen. Auch mit ihrer Vernehmlassung im vorinstanzlichen Verfahren vom 22. Februar 2012 setzte sich die Sozialhilfe nicht mit diesem neuen Vorbringen auseinander. In ihrer Replik im vorinstanzlichen Verfahren präzisierte die Rekurrentin dann, dass ihre Tochter mit ihrem Mann und den Kindern zusammenlebe. Beide Elternteile würden selbständig arbeiten. Wie einem dokumentierten Steuererlass entnommen werden könne, würden sie zu wenig verdienen, um die beiden Kinder in eine Kinderkrippe zu geben oder ■ Kinderhütendienst■ in Anspruch nehmen zu können. Sie übernehme daher die wöchentliche Betreuung der Kinder im Umfang von 25 bis 30%, damit ihre Tochter sowie ihr Mann arbeiten könnten und nicht zur Sozialhilfe müssten. Ihre Dienstleistung sei daher einer unentgeltlichen und regelmässig wiederkehrenden gemeinnützigen sowie nachbarschaftlichen Dienstleistung gleichgesetzt. Mit ihrem Rekursentscheid stellte sich die Vorinstanz dann auf den Standpunkt, dass eine Anerkennung einer hierfür qualifizierten Institution oder einer qualifizierten Drittperson vorliegen müsse. Im verwaltungsgerichtlichen Rekursverfahren hat die Rekurrentin darauf eine Bestätigung von [], der Leiterin der Spielgruppe [] in [] 27. Juni 2013 eingereicht. Darin bestätigt sie, dass die Rekurrentin ihre Grosskinder [] und [] in der Zeitspanne vom Juli 2010 bis 30. Juni 2012 jeweils in Obhut gehabt habe. Die Rekurrentin habe mit den Kindern anschliessend den Nachmittag, den Abend sowie bei Bedarf auch die Nacht und den Morgen verbracht. Sie kenne die Eltern der Kinder gut und wisse, dass diese sehr froh über diese jahrelange Betreuung sowie Mithilfe im Alltag gewesen seien und dies auch weiterhin seien. So hätten sie trotz prekärer finanzieller Lage gut für ihre Kinder sorgen können und gewusst, dass sie in guten Händen seien.

3.4.3 Diese Bestätigung stellt einen neuen Beleg für eine bereits im vorinstanzlichen Verfahren vorgebrachte Tatsachenbehauptung dar. Ein spät im Verfahren eingebrachter

Beweis ist insbesondere in Fällen eines Sprungrekurses gemäss § 42 OG ohne weiteres zulässig. Zu beachten ist aber, dass die Bestätigung nicht mit der Rekursbegründung, sondern erst mit einer später erfolgten Noveneingabe eingereicht worden ist. Da aber im regierungsrätlichen Verfahren auch unechte Noven noch nach der Rekursbegründung und bis zum Entscheid der Rekursinstanz unbeschränkt hätten weiterhin vorgebracht werden können (Schwank, Das verwaltungsinterne Rekursverfahren des Kantons Basel-Stadt, Basel 2003, S. 151), ist die nachgereichte Eingabe zu berücksichtigen.

3.4.4 In Berücksichtigung dieser Akten muss damit konstatiert werden, dass die genaue Ausgestaltung und der Umfang der Betreuungsleistung nicht klar erscheinen. Ungeklärt erscheint auch, wie diese von der Rekurrentin erbrachte Dienstleistung in den Rahmen der persönlichen Betreuung durch die Sozialhilfe im Hinblick auf die Wiedererlangung ihrer wirtschaftlichen Selbständigkeit gestellt werden kann, hängt die Berechnung einer Integrationsleistung doch auch von dieser beraterischen Zielsetzung ab (Dubacher/von Deschwanden, Wie wird die Haushaltsführung entschädigt?, in: ZESO 3/2006 19). Die grundsätzliche Verantwortung für die Ermittlung des massgebenden Sachverhalts verpflichtet die Verwaltung, Parteien, die ein ungenügend belegtes Gesuch für die Gewährung eines Anspruchs gegenüber dem Gemeinwesen stellen, darüber zu informieren, welche Unterlagen und Beweise sie zur Prüfung ihres Gesuchs nachzureichen haben. Dies folgt auch aus der Verpflichtung der Behörden zum Handeln nach Treu und Glauben gemäss Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung (SR 101). Wie in einem gerichtlichen Verfahren haben die Behörden im verwaltungsinternen Verfahren weitere Untersuchungen vorzunehmen, wenn die Parteivorbringen oder die Akten den massgebenden Sachverhalt als unklar erscheinen lassen (vgl. Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., Rz. 144; VGE VD.2013.36 vom 15. November 2013 E. 3.3.2). Dies alles abzuklären hat die Sozialhilfe auch im Anschluss an die Mitteilung vom 30. November 2011 unterlassen. Der vorliegende Sachverhalt liegt dabei insofern speziell, als die Betreuungsleistung zugunsten eines eigenen Kindes erbracht worden ist, dessen fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit für eine Honorierung dieser Dienstleistung zumindest glaubhaft gemacht worden ist. In anderen Fällen darf wie bei der Haushaltsführung einer Sozialhilfe beziehenden Person zugunsten einer Drittperson ein gewisser Beitrag für diese Dienstleistung angerechnet werden, sodass sich die Situation in diesen Fällen anders darstellt. Im vorliegenden Zusammenhang erscheint die unentgeltliche Dienstleistung im familiären Rahmen aber als begründet.

3.4.5 Daraus folgt, dass der angefochtene Entscheid mit Bezug auf die Frage der Ausrichtung einer Integrationszulage für den Zeitraum ab September 2011 bis zum Juni 2012 zur neuen Abklärung und Entscheidung an die Sozialhilfe zurückzuweisen ist. Sie wird dabei im Einzelnen auszuführen haben, unter welchen Voraussetzungen in der Praxis Integrationszulagen für die Pflege von Angehörigen ausgerichtet werden und in welchem Verhältnis die festgestellten Dienstleistungen der Rekurrentin zugunsten ihrer Tochter und deren Kinder stehen.

4. Bei diesem Ausgang des Verfahrens kann auf die Erhebung von Kosten verzichtet werden.

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