

# GR\_GERICHTE U 2015 35 vom 23. Juni 2015

GR Gerichte, 2015-06-23, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr\\_gerichte\\_U\\_2015\\_35](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_U_2015_35)

FR: GR\_GERICHTE U 2015 35 du 23 juin 2015

IT: GR\_GERICHTE U 2015 35 del 23 giugno 2015

## Regeste

Sozialhilfe | Beschwerde

## Erwägungen

### E. 3

Mit Beschwerde vom 11. April 2015 focht A.\_\_\_\_\_ (Beschwerdeführerin) Ziff. 6 der ergangenen Verfügung bzw. die Höhe der gewährten Integrationszulage an. Der Regionale Sozialdienst habe Fr. 300.-- beantragt, weil sie nur vier Tage arbeite, sei dann Fr. 240.-- ausbezahlt worden. Ab Januar 2015 sei die Integrationszulage auf Fr. 150.-- gekürzt worden, womit sie gar nicht einverstanden sei.

### E. 3.1

fest: Die Integrationszulage soll dem Aufwand und der Bedeutung der erbrachten Integrationsleistung angemessen sein. Sie beträgt maximal Fr. 300.-- pro Monat und wird entsprechend dem Tätigkeitsumfang reduziert. Im Minimum beträgt sie Fr. 100.-- pro Monat. Bei der Gewährung der Integrationszulage steht der Sozialbehörde ein weites Ermessen zu. e) Die Regelung gemäss Art. 6 Abs. 1 lit. a ABZUG stellt eine echte Lücke bzw. eine planwidrige Unvollständigkeit der entsprechenden Ausführungsbestimmung dar, weil es gleich für mehrere Fragen, ohne deren Beantwortung die Rechtsanwendung nicht möglich ist, keine Regelung enthält (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allg. Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, N. 237). So ist z.B. offen geblieben, wie hoch die Zulage einerseits bei 4 vollen Tagen Arbeitsprogramm oder andererseits bei 1, 2, 3 und 4 - 7 - Halbtagen sowie bei 6, 7, 8 und 9 Halbtagen ausgefallen wäre. Darauf gibt der (viel zu rudimentäre) Wortlaut von Art. 6 Abs. 1 lit. a ABZUG keine Antworten, obschon sich diese Fragen bei der Rechtsanwendung absehbar stellen, weshalb eben eine „echte Lücke“ vorliegt. Das Rechtsverweigerungsverbot verpflichtet die rechtsanwendende Behörde solche Gesetzes- oder Verordnungslücken pflichtgemäss zu füllen. Als Massstab gelten dabei die der Regelung zugrundeliegenden Zielsetzungen und Werte (vgl. E.3c - Prinzip Anreizwirkung). Die in Art. 6 Abs. 1 lit. a ABZUG gewählte Regelungsdichte ist nach dem Gesagten sowie dem zugehörigen Unterstützungsgesetz (vgl. E.2 - Zielsetzung laut Art. 1 UG) offensichtlich als unvollständig und ergänzungsbedürftig zu taxieren. Dies zeigt allein schon ein Blick auf Art. 6 Abs. 1 lit. b ABZUG, wo entsprechend des Umfangs der Arbeitsleistung (in Stunden) auch die Höhe der Zulagenberechtigung (in Franken) abgestuft wird. Die dort festgelegte Zulagenausrichtung ist dabei zum Teil sogar höher als jene für die an sich höheren Eigenleistungen gemäss Art. 6 Abs. 1 lit. a ABZUG. Entsprechend ergänzt auch die verbindlich anzuwendende Regelung in der SKOS-Richtlinie C.2 (vgl. vorne E.3d samt Handbuch Kanton ZH Ziff. 3.1) die Unvollständigkeit der hier einschlägigen Verordnung (ABZUG), nämlich dass die Integrati-

onszulage dem Aufwand und der Leistung der tatsächlich selbst erbrachten und ausgewiesenen Integrationsbemühungen angemessen sein soll. Dies hat zur Folge, dass auch in Art. 6 Abs. 1 lit. a ABzUG anteilmässige Abstufungen je nach Halbtag der erbrachten Leistungen, im Minimum eine Integrationszulage von Fr. 100.--, vorzunehmen sind. Im konkreten Fall hat diese Betrachtungsweise nach einer differenzierten Tarifgestaltung zur Konsequenz, dass der Beschwerdeführerin ein Anspruch auf Fr. 240.-- zusteht (nämlich 4 x Fr. 60.-- pro Woche für vier volle Tage am Einsatzprogramm; zumal Fr. 300.-- [5 x Fr. 60.--] pro Woche für fünf volle Beschäftigungstage zu leisten gewesen wären). Der Vollständigkeit halber sei nur noch erwähnt, dass auch die Beschwerdegegnerin früher dieser Meinung zu sein schien, wurde der Beschwerdeführerin doch anfänglich

- 8 - (ab November 2014) ebenfalls noch eine Integrationszulage in der Höhe von Fr. 240.-- gewährt. f) Die Beschwerde vom 11. April 2015 ist somit teilweise (nämlich im Umfang von Fr. 240.-- und nicht wie zuletzt in der Replik von der Beschwerdeführerin beantragt in der Höhe von Fr. 300.--) gutzuheissen, die angefochtene Verfügung vom 13. März 2015 ist aufzuheben und die Angelegenheit im Sinne der Erwägungen zu neuem Entscheid an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen. 4. Bei diesem Verfahrensausgang gehen die Gerichtskosten gestützt auf Art. 73 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; BR 370.100) vollumfänglich zu Lasten der Beschwerdegegnerin. Daran ändert nichts, dass die Beschwerde bloss partiell gutgeheissen wird, weil die Kostenregelung bei teilweisem Obsiegen einer Partei regelmässig nicht mathematisch genau im Verhältnis des Obsiegens und Unterliegens erfolgt. Vielmehr darf der Umstand berücksichtigt werden, dass eine Partei bloss der Betragshöhe nach unterlegen ist, jedoch im Grundsatz obsiegt (vgl. Urteil des Bundesgerichts 9C\_178/2011 vom 20. Mai 2011 E.3.3.1; sowie SZS 2011 S. 74). Gerade dies ist vorliegend bezüglich der Anträge der Beschwerdeführerin der Fall, weshalb das teilweise Obsiegen der Beschwerdeführerin auf die Kostenverteilung keinen Einfluss hat. Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführerin praxisgemäss nicht aussergerichtlich zu entschädigen, weil die Beschwerdeführerin nicht anwaltlich vertreten war und kein Ausnahmefall vorliegt (Art. 78 Abs. 1 VRG). Demnach erkennt das Gericht:

#### **E. 4**

In der Vernehmlassung beantragte die Gemeinde X.\_\_\_\_\_ (Beschwerdegegnerin) die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführerin verlange eine Integrationszulage von Fr. 240.-- anstatt (bloss) Fr. 150.--. Der zuletzt genannte und gewährte Betrag gemäss Ziff. 6 der angefochtenen Verfügung stimme mit der gesetzlichen Regelung gemäss Art. 6 Abs. 1 lit. a ABzUG überein. Danach gebe es für fünf Halbtage die Woche eine Integrationszulage von Fr. 150.-- und für fünf Volltage die Woche eine Integrationszulage von Fr. 300.--. Entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin seien aber prozentuale Abstufungen bei unter fünf Halbtagen oder zwischen fünf halben und fünf ganzen Tagen nicht vorgesehen.

- 3 -

#### **E. 5**

In ihrer Replik forderte die Beschwerdeführerin eine Integrationszulage von Fr. 300.-- und nicht (nur) von Fr. 240.--, so wie ihr dies der Regionale Sozialdienst in Aussicht gestellt habe. Es gebe bis und mit 50 % oder 2 ½ Tage eine Integrationszulage von Fr. 150.-- und ab

51 % eine Integrationszulage von Fr. 300.--. Zwischen 51 % und 100 % gebe es betragsmässig keine Abstufungen. Fakt sei, dass sie jeweils am Freitag nicht am Programm teilnehmen könne, da ihr behindertes Kind dann nach Hause komme.

## E. 6

Die Beschwerdegegnerin verzichtete auf die Einreichung einer Duplik. Das Gericht zieht in Erwägung: 1. Anfechtungsobjekt ist vorliegend die Verfügung vom 13. März 2015, worin die Gemeinde X.\_\_\_\_\_ (Beschwerdegegnerin) der Beschwerdeführerin für die Zeit vom 1. März bis 31. August 2015 eine Integrationszulage von Fr. 150.-- für die Teilnahme an einem Einsatzprogramm an vier Tagen in der Woche gewährte. Damit konnte sich die Beschwerdeführerin nicht einverstanden erklären, da sie bisher eine Integrationszulage von Fr. 240.-- erhalten habe und die verfügte Kürzung somit unhaltbar sei. Beschwerdethema ist, wie die Vorschrift gemäss Art. 6 ABzUG zu interpretieren ist und ob sie von der Beschwerdegegnerin korrekt angewandt wurde. 2. Nach Art. 1 des Gesetzes über die Unterstützung Bedürftiger (Kantonales Unterstützungsgesetz [UG]; BR 546.250) ist bedürftig, wer für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen mit gleichem Wohnsitz nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann (Abs. 1). Die Unterstützungshilfe besteht in der Ausrichtung von Geld oder Naturalien an den Bedürftigen und in den Massnahmen zur

- 4 - Vermeidung drohender oder zur Behebung eingetretener Bedürftigkeit (Abs. 2).

Gemäss Art. 6 Abs. 1 der Ausführungsbestimmungen zum kantonalen Unterstützungsgesetz (ABzUG; BR 546.270) ist an nicht erwerbstätige Personen wie folgt eine Integrationsentschädigung auszurichten: (lit. a) wenn sie an einem von der Gemeinde anerkannten Beschäftigungs-, Einsatz- oder Aus-, Fort- und Weiterbildungsprogramm teilnehmen Fr. 150.-- monatlich bei einem Umfang von fünf Halbtagen die Woche; Fr. 300.-- monatlich bei einem Umfang von fünf Tagen die Woche; sowie (lit. b) wenn sie nachweislich eine von der zuständigen Gemeinde zugewiesene oder anerkannte gemeinnützige Arbeit ausüben Fr. 100.-- bei einer Tätigkeit von 20 bis 40 Stunden pro Monat; Fr. 200.-- bei einer Tätigkeit von 41 bis 70 Stunden pro Monat; Fr. 300.-- bei einer Tätigkeit von mehr als 70 Stunden pro Monat. Art. 6 Abs. 2 ABzUG hält weiter fest: Personen, denen trotz ausgewiesener Bereitschaft von der zuständigen Gemeinde kein ihnen physischen und psychischen Fähigkeiten entsprechendes Integrationsangebot unterbreitet werden kann, ist eine Integrationszulage von Fr. 100.-- pro Monat (sog. minimale Integrationszulage) auszurichten. Diese Rechtsgrundlagen und die SKOS-Richtlinie C.2 (zum genauen Wortlaut derselben siehe hinten E.3d) bilden die Ausgangslage für den nachfolgenden Gerichtsentscheid. 3. a) Im konkreten Fall geht es um die Umsetzung von Art. 6 ABzUG bzw. um die Interpretation desselben. Die Beschwerdegegnerin argumentiert, dass das Gesetz lediglich zwei Leistungsansätze vorsehe, nämlich entweder Fr. 150.-- für die Teilnahme an fünf Halbtagen pro Woche am Einsatzprogramm oder sonst Fr. 300.--, dies aber nur für die Teilnahme an fünf vollen Tagen pro Woche; dazwischen gebe es keine gesetzlich geregelten Leistungsabstufungen. Die Beschwerdeführerin und der mit ihr gemäss E-Mail vom 20. Februar 2015 diesbezüglich übereinstimmende Regionale Sozialdienst sind hingegen der Meinung, dass eine anteilmässige Abstufung zulässig sein müsse. Die Beschwerdeführerin schlug zuletzt ein Sys-

- 5 - tem mit ebenfalls zwei Stufen (ab 51 % Teilnahme-/Beschäftigungspensum Fr. 300.--) vor. Nach Auffassung des streitberufenen Verwaltungsgerichts ist die erwähnte

Regelung im ABzUG tatsächlich unklar und somit interpretationsbedürftig. Bei der betreffenden Formulierung handelt es sich um eine echte Gesetzeslücke bzw. eine planwidrige Unvollständigkeit des Verordnungsgebers, welche es entsprechend zu füllen gilt. b) Folgende Sichtweisen bzw. Interpretationsmöglichkeiten stehen sich hier gegenüber: Die Beschwerdeführerin möchte die fragliche Regelung (in der Replik) in dem Sinne verstanden wissen, dass bis 50 % (entspricht 2 ½ Tagen pro Woche) ein Leistungsansatz von Fr. 150.-- und danach ab 51 % (über 2 ½ Tage) der Ansatz von Fr. 300.-- zum Zuge kommt. Die Beschwerdegegnerin interpretiert dieselbe Bestimmung so, dass für die Teilnahme an 0 bis 4 Halbtagen Fr. 0.--, an 5 bis 9 Halbtagen Fr. 150.-- und allein für fünf volle Teilnahmetage der Maximalansatz von Fr. 300.-- zu leisten sei. Wie offenbar von der Beschwerdegegnerin bis Januar 2015 selbst gehandhabt und auch im E-Mail vom 20. Februar 2015 (wo von drei vollen Tagen die Rede ist) bereits so verstanden wurde, stellt sich die Frage einer prozentualen Leistungsanpassung je nach Beschäftigungsumfang. c) Das hier interessierende Zulagensystem dient sachlich der Belohnung der persönlichen Integrationsleistung der unterstützungsbedürftigen Person. Es folgt dem Prinzip der Anreizwirkung, d.h. „wer mehr leistet, erhält mehr Geld“. Im Gesamtsystem der Unterstützungsbeiträge ist zudem auch die minimale Integrationszulage zu beachten, wonach Fr. 100.-- allein schon aufgrund der möglichen Bereitschaft der betroffenen Person ausgerichtet werden, ohne dass diese Person aber selbst eine Integrationsleistung erbringt bzw. erbringen kann. Die Sachdarstellung der Beschwerdegegnerin, wonach hilfsbedürftige Personen - die tatsächlich eine Integrations-

- 6 - leistung im Umfang von 1 bis 4 Halbtagen pro Woche erbringen – nicht in den Genuss dieser Belohnung kommen sollen, ist für das Gericht daher wenig überzeugend und passt nicht zum Sinn und Zweck dieses Anreizsystems. Dies kommt auch in den hier massgebenden Ausführungen der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) klar zum Ausdruck, wo auf den Zusammenhang zwischen Leistungsumfang und Zulage verbindlich hingewiesen wird: d) Gemäss SKOS-Richtlinie C.2 beträgt die Integrationszulage je nach der erbrachten Leistung und ihrer Bedeutung für den Integrationsprozess zwischen 100 und 300 Franken pro Person und Monat. Diese Bandbreite stellt einen verbindlichen Handlungsrahmen dar, innerhalb dessen die zuständigen Sozialhilfeorgane die Einzelheiten der Anwendung festlegen können. Die Integrationszulage soll also dem Aufwand und der Bedeutung der erbrachten Integrationsleistung angemessen sein. Sie ist damit ein bedeutendes und sehr zentrales Instrument der Sozialen Arbeit. In diesem Sinne hält auch das Handbuch des Kantons Zürich vom 8. Februar 2001 bezüglich Integrationszulage für Nicht-Erwerbstätige unter Ziff.

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