

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00775 vom 3. April 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-04-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2013.00775

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00775 du 3 avril 2014

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00775 del 3 aprile 2014

Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Verweigerte Verlängerung der subsidiären Kostengutsprache für ein Integrationsprogramm um maximal sechs Monate in Höhe von Fr. 6'540.-. Beschwerdelegitimation von Gemeinden (E. 2.1 und 2.2). Die Beschwerdeführerin befasst sich in ihrer Beschwerde im Wesentlichen mit dem Ermessen, das ihr bei der Wahl von Massnahmen zur beruflichen Integration Sozialhilfebedürftiger und insbesondere im Fall des Beschwerdegegners zukomme. Es ist daher davon auszugehen, dass sie sich konkret auf eine Verletzung der Gemeindeautonomie berufen wollte. Damit ist ihre Beschwerdelegitimation in Beachtung von § 21 Abs. 2 lit. b VRG in Verbindung mit Art. 85 Abs. 1 KV und Art. 50 Abs. 1 BV gegeben (E. 2.3). Unzuständigkeit des Verwaltungsgerichts bei allfälliger gleichzeitiger Aufsichtsanzeige der Beschwerdeführerin (E. 3). Rechtliche Grundlagen betreffend Massnahmen zur beruflichen Integration Sozialhilfebedürftiger (E. 4). Die Überprüfungsbefugnis des Bezirksrats wird im Bereich der verfassungsmässig geschützten Gemeindeautonomie, die vorliegend infrage steht, eingeschränkt (E. 5.1). Arten von Verletzungen des Ermessens (E. 5.3). Geeignete Massnahmen zur beruflichen Integration Sozialhilfebedürftiger nach Massgabe der SKOS-Richtlinien. Die in Kap. D.2. der SKOS-Richtlinien erwähnten Kriterien beschränken den Ermessensspielraum der zum Entscheid berufenen Behörde (E. 6.1). Es ist nicht ersichtlich, weswegen das im Rahmen des infrage stehenden Integrationsprogramms organisierte Praktikum als für den Beschwerdegegner nicht angemessene Massnahme erachtet werden konnte bzw. dafür keine subsidiäre Kostengutsprache erfolgte (E. 6.2). Auflistung der zu berücksichtigenden Kriterien bei der Beurteilung, ob das sechsmonatige Praktikum als Arbeitsintegrationsmassnahme für den Beschwerdegegner geeignet gewesen wäre (E. 6.5). Die von der Beschwerdeführerin angeführten Gründe lassen nicht darauf schliessen, dass das konkret infrage stehende Praktikum für den Beschwerdegegner keine geeignete Massnahme zu seiner beruflichen Integration gewesen wäre. Ihre Ermessensausübung erweist sich als rechtsverletzend im Sinn von § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a VRG (E. 6.6). Nachdem die Praktikumsstelle anderweitig besetzt worden war, ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz die Beschwerdeführerin schliesslich anwies, den Beschwerdegegner einem anderen, vergleichbaren Arbeitsprojekt zuzuteilen (E. 6.7). Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

Nicht Streitgegenstand bildet der Zeitpunkt der Auszahlung von Leistungen für Miete und Krankenkasse durch die Beschwerdeführerin, was vom Beschwerdegegner beim Bezirksrat mit E-Mail vom 5. November 2013 gerügt wurde. Soweit die Beschwerdeführerin mit der

Beanstandung des Vorgehens eines Mitarbeiters der Vorinstanz in besagter Angelegenheit eine Aufsichtsanzeige anzubringen wünschen sollte, bleibt jedenfalls festzuhalten, dass das Verwaltungsgericht keine Oberaufsicht über den Bezirksrat ausübt (Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbemerkungen zu §§ 19–28 N. 61; Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, § 5 N. 16; RB 2002 Nr. 14 E. 1c Abs. 1; VGr, 9. Januar 2013, VB.2012.00550, E. 3.1). Von einer Überweisung der Eingabe an eine allenfalls zuständige obere Aufsichtsinstanz ist abzusehen: Die Erhebung einer Aufsichtsbeschwerde ist nicht fristgebunden, weshalb die Pflicht zur Weiterleitung nach § 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 2 VRG entfällt (vgl. VGr, 29. März 2012, VB.2012.00107, E. 2.2; 20. Mai 2010, VB.2010.00080, E. 2.4; Plüss, § 5 N. 48). Aufsichtsbeschwerden sind sodann weder form- noch fristgebunden, sondern können jederzeit erhoben werden (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 1846). Der Beschwerdeführerin würde mithin kein Rechtsverlust infolge verspäteter Einreichung einer Eingabe drohen, wenn ihre Aufsichtsbeschwerde nicht weitergeleitet wird; nach dem Sinn von § 5 Abs. 2 VRG kann daher davon abgesehen werden.

E. 4.1

Die Sozialhilfe gewährleistet das soziale Existenzminimum, das sich nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) bemisst, und soll der betroffenen Person nicht nur das Überleben sichern (vgl. § 14 und § 15 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 [SHG]; § 17 Abs. 1 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 [SHV]), sondern auch die Teilhabe am gesellschaftlichen und beruflichen Leben ermöglichen. Sie wurde als Überbrückungshilfe konzipiert. Im Vordergrund steht die Ablösung durch die berufliche Integration, die selbständig erfolgen kann, indem die betroffene Person ohne weitere Hilfe des Sozialdienstes eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt findet, oder die mittels gezielter Massnahmen in persönlicher oder fachlicher Hinsicht gefördert wird, damit die betroffene Person für den Arbeitsmarkt wieder attraktiv wird (Kantonales Sozialamt, Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich, August 2012, Kap. 5.1.06, E. 3, Version vom 2. August 2012, unter www.sozialhilfe.zh.ch).

E. 4.2

§ 3a SHG sieht zum einen vor, dass Kanton und Gemeinden die Eingliederung von Hilfesuchenden fördern (Abs. 1); zum anderen sollen die Gemeinden den Hilfesuchenden – soweit im Einzelfall erforderlich und unter Berücksichtigung der Subsidiarität von Massnahmen der Sozialhilfe – die Teilnahme an geeigneten Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen ermöglichen (Abs. 2). Damit ist die Förderung der sozialen und beruflichen Integration eine wesentliche Aufgabe der Sozialhilfe, die sowohl präventiv als auch ursachenbekämpfend wirkt (vgl. Kap. D.1 SKOS-Richtlinien; Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kap. 5.1.06, Ziff. 1, Version vom 2. August 2012; Kap. 13.1.01, Ziff. 1 und 4 sowie Kap. 13.2.01, Ziff. 1, je Version vom 20. Juni 2013). Die Durchführung der Sozialhilfe soll in Zusammenhang mit dem Hilfesuchenden erfolgen und die Selbsthilfe ist zu fördern (§ 3 SHG). Nach Massgabe des Subsidiaritätsprinzips in der Sozialhilfe hat die betroffene Person alles ihr Mögliche und Zumutbare zu unternehmen, um ihre Notlage abzuwenden bzw. zu beheben (Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kap. 5.1.08, Ziff. 3, Version vom 31. Januar 2013).

E. 4.3

Die SKOS-Richtlinien , Kap. A.3.2 und D.2 , sehen kompensierende Angebote zum Arbeitsmarkt vor, die von der Sozialhilfe bereitgestellt werden sollen, um wirtschaftlichen und sozialen Ausschlussprozessen zu begegnen. Insbesondere sind Integrationsprogramme zu entwickeln, die auf dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung basieren, und Anreize zu fördern, um aus der Sozialhilfeabhängigkeit herauszukommen. Zugleich sind die Programme Ausdruck der dem Hilfsbedürftigen obliegenden Verpflichtung zur Minderung seiner Unterstützungsbedürftigkeit (Kap. A.5.3 der SKOS-Richtlinien). Als Massnahme n zur beruflichen Integration gelten berufliche Orientierungsmassnahmen, Integrationshilfen in den ersten Arbeitsmarkt, Einsatz- und Beschäftigungsprogramme und Angebote im zweiten Arbeitsmarkt . Die Zielsetzungen der Massnahmen sind gemeinsam mit den Betroffenen festzulegen und müssen die persönlichen Ressourcen wie auch das Umfeld (Familie, Arbeitsmarktsituation) realistisch berücksichtigen. Deshalb sind professionelle Abklärung, Begleitung und Evaluation von Integrationsmassnahmen unumgänglich (Kap. D.3 der SKOS-Richtlinien).

E. 5.1

Gemäss § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG überprüft das Verwaltungsgericht angefochtene Entscheide grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin. Als Rechtsverletzung gelten insbesondere Ermessensmissbrauch, -überschreitung sowie -unterschreitung. Damit ist zugleich gesagt, dass die Unangemessenheit des angefochtenen Beschlusses bzw. eine bloss unzumutbare Ermessensausübung grundsätzlich nicht gerügt werden kann (vgl. § 50 Abs. 2 VRG) . Demgegenüber ist der Bezirksrat als Rekursinstanz auch zur Kontrolle der Ermessensausübung der Beschwerdeführerin berechtigt (§ 20 Abs. 1 lit. c VRG). Diese Überprüfungsbefugnis wird allerdings im Bereich der verfassungsmässig geschützten Gemeindeautonomie eingeschränkt (vgl. Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, § 20 N. 55 und 61). Folglich stand dem Bezirksrat in der vorliegenden Angelegenheit nur eine eingeschränkte Ermessenskontrolle zu.

E. 5.2

Vorliegend ist strittig, ob die Beschwerdeführerin das ihr in der Sache zustehende Ermessen in rechtsverletzender Weise ausübte, indem sie die subsidiäre Kostengutsprache für die Verlängerung des Integrationsprogramms C um maximal sechs Monate abwies, sodass es dem Beschwerdegegner verwehrt blieb, ein sechsmonatiges Praktikum bei E anzutreten. Dabei steht die Gemeindeautonomie infrage, da es in der Zuständigkeit der Beschwerdeführerin liegt, dem Beschwerdegegner nach Massgabe von § 3a Abs. 2 SHG insbesondere die Teilnahme an geeigneten Beschäftigungs- bzw. Arbeitsintegrationsmassnahmen zu ermöglichen und folglich solche Massnahmen auszuwählen (vgl. E. 2.3 und 4.2). Nicht aktenkundig ist, dass im Zeitpunkt der Entscheidung eine andere Arbeitsintegrationsmassnahme für den Beschwerdegegner infrage gestanden wäre; Alternativen wurden erst am 6. Juni 2013 besprochen.

E. 5.3

Eine Ermessensunterschreitung ist gegeben , wenn sich die Verwaltung als gesetzlich gebunden erachtet, obschon sie Ermessen walten lassen sollte, wenn sie also ihre Ermessensbefugnis von vornherein gar nicht ausschöpft. Eine Ermessensüberschreitung liegt vor, wenn die Verwaltung dort "Ermessen" übt, wo ihr nach dem Gesetz kein solches zukommt. Ermessensüberschreitung ist eine Kompetenzanmassung der Verwaltung

gegenüber dem Gesetzgeber; zudem bedeutet sie eine Verletzung des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit der Verwaltung (vgl. Donatsch, § 50 N. 26). Ermessensmissbrauch ist ein qualifizierter Ermessensfehler, der ebenfalls als Rechtsverletzung gilt. Die Verwaltung ist innerhalb der Ausübung des Ermessens an gewisse Grundsätze gebunden. Ein völlig freies Ermessen gibt es nicht. Die Ermessensbetätigung muss in jedem Fall pflichtgemäss sein; sie darf insbesondere nicht von sachfremden Motiven geleitet werden oder überhaupt unmotiviert sein. Ferner hat sich die Ermessensausübung an den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, den verwaltungsrechtlichen Grundprinzipien und den (weiteren) verfassungsrechtlichen Schranken zu orientieren. Als solche gelten insbesondere das Willkürverbot und das Verbot der rechtsungleichen Behandlung, das Gebot von Treu und Glauben sowie der Grundsatz der Notwendigkeit und der Verhältnismässigkeit staatlicher Massnahmen (vgl. BGE 90 I 343; VGr, 12. Februar 2009, VB.2008.00530, E. 5.1; Donatsch, § 50 N. 26).

E. 6.1

Wie die Vorinstanz ausführte, haben die Sozialhilfeorgane insbesondere dafür zu sorgen, dass den Hilfesuchenden zu ihrer beruflichen Integration geeignete, den lokalen und kantonalen Gegebenheiten angepasste Massnahmen vermittelt werden. Geeignet sind Massnahmen, die dem Alter, dem Gesundheitszustand, den persönlichen Verhältnissen und den Fähigkeiten der hilfesuchenden Person angemessen sind, die deren soziale und berufliche Integration ermöglichen oder fördern und dadurch den gesellschaftlichen Ausschluss verhindern. Um den unterschiedlichen Lebenslagen der Betroffenen gerecht zu werden, muss eine breite Palette von Massnahmen angeboten werden. Berufliche Integration beginnt mit Sozialkompetenzen wie beispielsweise Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit, Engagement, Lernbereitschaft, Beziehungsfähigkeit (Kap. D. 2 der SKOS-Richtlinien). Die in Kap. D.2 der SKOS-Richtlinien erwähnten Kriterien beschränken den Ermessensspielraum der zum Entscheid berufenen Behörde. Im Rahmen der Auswahl eines Arbeitseinsatzes, der auf eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt abzielt, steht sodann bei Personen, die längere Zeit keiner Arbeit mehr nachgegangen sind, der Erwerb praktischer Fähigkeiten oder das Eingewöhnen an einen geordneten Tagesablauf im Vordergrund. Voraussetzung ist, dass die Betroffenen während ihres Arbeitseinsatzes am Arbeitsort begleitet und ihren Fähigkeiten entsprechend gefördert werden (Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kap. 13.2.01, E. 4.1, Version vom 20. Juni 2013).

E. 6.2

Die von der Beschwerdeführerin erläuterte neue Strategie für Einsätze in Arbeitsintegrationsprogrammen entspricht im Grundsatz den Vorgaben der SKOS-Richtlinien, die ungeachtet von deren Einwänden als Referenz dienen (vgl. auch Claudia Hänzi, Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Basel 2011, S. 172). In Bezug auf den konkreten Fall ist nicht ersichtlich, weswegen das im Rahmen des Integrationsprogramms C organisierte Praktikum unter Berücksichtigung der erwähnten Strategie als für den Beschwerdegegner nicht angemessene Massnahme erachtet werden konnte bzw. dafür keine subsidiäre Kostengutsprache erfolgte. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin genügt zur Entscheidungsbegründung nach Massgabe von Kap. D.2 der SKOS-Richtlinien der Verweis auf ihr Ermessen sowie die Erfahrung und Vorgehensweise der zuständigen Sozialarbeiterin jedenfalls nicht.

E. 6.3

Hinsichtlich der Begründung im erstinstanzlichen Entscheid ist festzuhalten, dass die Pensumsreduktion von 100 % auf 80 %, wo raus die Beschwerdeführerin eine nicht eindeutig ersichtliche Motivation des Beschwerdegegners herleitete, von den Verantwortlichen des Integrationsprogramms C jedenfalls unterstützt wurde und offenbar auch in Absprache mit dem Sozialdienst per Februar 2013 erfolgte. Unter diesen Umständen darf diese Arbeitszeitreduktion nunmehr nicht zu Ungunsten des Beschwerdegegners aufgeführt werden. Die hauptsächlich fiskalisch geprägten Gründe des fehlenden Praktikumslohns sowie der fehlenden Aussicht auf eine Festanstellung allein durften nicht zur Abweisung des infrage stehenden subsidiären Kostengutsprachegesuchs führen, zumal der Beschwerdegegner erst einen Schnuppertag bei E absolviert hatte und er dadurch der Chance beraubt wurde, sich zu bewähren. Die Beschwerdeführerin erwog denn auch selbst, dass im besten Fall ein Teilnehmer eines Arbeitseinsatzes durch den Arbeitgeber am Praktikumsplatz zu marktüblichen Konditionen fest angestellt werde.

E. 6.4

Die von ihr erstmals im Rahmen des Rekursverfahrens vorgebrachten Gründe genügen nicht, um die strittige Arbeitsintegrationsmassnahme als ungeeignet einzustufen. So wurde in den Rekurseingaben der Beschwerdeführerin insbesondere die Motivation des Beschwerdegegners infrage gestellt, obgleich angesichts des eingeschlagenen Rechtswegs gegen den abschlägigen Entscheid der Beschwerdeführerin und des in den Akten liegenden Schreibens des Beschwerdegegners vom 10. Juni 2013 ohne Weiteres davon auszugehen ist, dass er das sechsmonatige Praktikum bei E gerne hätte absolvieren wollen. Eine mögliche Missachtung der Mitwirkungs- bzw. Auskunftspflicht im Sinn von § 18 Abs. 1 lit. d SHG und § 28 Abs. 1 SHV durch den Beschwerdegegner infolge der Verschiebung eines Termins bei der Sozialabteilung von Ende Mai 2013 sowie infolge der unterbliebenen Unterrichtung der zuständigen Sozialarbeiterin bezüglich seiner Ferienabwesenheit würde sich jedenfalls nicht als derart gravierend erweisen, um dem Beschwerdegegner in Bezug auf das besagte Praktikum die Motivation abzusprechen. Es ist sodann darauf hinzuweisen, dass Kap. C.I.6 SKOS-Richtlinien im vorliegenden Fall nicht Anwendung findet, zumal nicht die Gewährung und Finanzierung von Urlaubs- oder Erholungsaufenthalten im Rahmen einer situationsbedingten Leistung infrage steht. Gemäss C wurde im Übrigen grundsätzlich ein Ferienbezug vor Praktikumsantritt befürwortet. Inwiefern die erstmals in der Rekursantwort beschriebenen Bemühungen des Beschwerdegegners bei der Stellensuche auf die Wahl einer geeigneten Arbeitsintegrationsmassnahme Auswirkungen zeitig haben sollten, bleibt mit den Ausführungen der Beschwerdeführerin unklar. Sollte sie der Ansicht gewesen sein, die besagten Bemühungen seien ungenügend gewesen, hätte dies nach gehöriger Androhung allenfalls Leistungskürzungen zur Folge gehabt. Des Weiteren betreffen die monierten unentschuldigten Absenzen des Beschwerdegegners im Rahmen des Integrationsprogramms während des Monats Juni 2013, die Terminverschiebung anfangs Juli 2013 sowie die Nichtbekanntgabe der Ferienabwesenheit im besagten Monat nicht den entscheidrelevanten Zeitraum und sind daher im vorliegenden Fall nicht zu berücksichtigen. Nicht weiter differenzierte "Rückmeldungen des Sozialdienstes" bleiben als Abweisungsbe gründung zu v age, insbesondere nachdem die Beschwerdeführerin in ihrem Entscheid noch die positiven Entwicklungsschritte des Beschwerdegegners bei der Arbeitsintegration im für den Entscheid wesentlichen Zeitraum erwähnt hatte, was im Übrigen auch aktenkundig ist.

E. 6.5

Im Vergleich dazu hätten bei der Beurteilung, ob das sechsmonatige Praktikum bei E als Arbeitsintegrationsmassnahme für den Beschwerdegegner geeignet und damit die subsidiäre Kostengutsprache beim Integrationsprogramm C zu verlängern gewesen wäre, folgende Kriterien berücksichtigt werden müssen: die beim Beschwerdegegner festgestellten erschwerenden Faktoren bei seiner Arbeitsintegration (häufige Stellenwechsel, zeitweilige Arbeitslosigkeiten, keine nennenswerten Weiterbildungen, die lange Abwesenheit vom ersten Arbeitsmarkt und sein Alter) ; die Empfehlung des Stellennetzes, dem Beschwerdegegner einen mindestens sechsmonatigen Einsatz im Bürobereich zu organisieren; die positiven Entwicklungsschritte bei seiner Arbeitsintegration im entscheidungsrelevanten Zeitraum ; die für ihn geeigneten Berufsfelder im Bürobereich bzw. im Rechnungswesen und/oder in der Sachbearbeitung ; sowie das positive Feedback der E nach dem Schnuppertag des Beschwerdegegners als Sachbearbeiter . Der Praktikumeinsatz während der Bürozeiten wäre im Sinn des Beschwerdegegners gewesen. Selbst nach Meinung der Beschwerdeführerin wären wenigstens die Chancen gesteigert worden, dass der Teilnehmer nach Beendigung des Praktikums eine Anstellung im ersten Arbeitsmarkt erhalten würde. Angesichts dieser Sachlage ist somit nicht nachvollziehbar, weshalb im Einzelfall das infrage stehende Praktikum bzw. das Integrationsprogramm für den Beschwerdegegner nicht angemessen gewesen sein sollte und nicht verlängert wurde .

E. 6.6

Zusammenfassend lassen die von der Beschwerdeführerin angeführten Gründe nicht darauf schliessen, dass das konkret infrage stehende Praktikum bei E für den Beschwerdegegner keine geeignete Massnahme zu seiner beruflichen Integration gewesen wäre. Vielmehr schenkte sie bei der Beurteilung dieser Massnahme den in den Kap. D.2 der SKOS-Richtlinien erwähnten Kriterien zu wenig Beachtung. Die Ermessensausübung der Beschwerdeführerin erweist sich im vorliegenden Fall – auch unter Berücksichtigung der Gemeindeautonomie – daher als rechtsverletzend im Sinn von § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a VRG.

E. 6.7

Nachdem die Praktikumsstelle bei E anderweitig besetzt worden und somit davon auszugehen war, dass sie nicht mehr für den Beschwerdegegner zur Verfügung stand, ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz die Beschwerdeführerin schliesslich anwies, den Beschwerdegegner einem anderen, vergleichbaren Arbeitsprojekt zuzuteilen, das seinen Fähigkeiten entspreche, sofern er noch keine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt gefunden habe. Bezüglich der konkreten Arbeitseinsätze durfte die Vorinstanz im Übrigen darauf hinweisen, dass vom Beschwerdegegner eine gewisse Flexibilität, etwa bezüglich Arbeitszeiten etc., erwartet werden könne. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde.

E. 7

Bei diesem Ausgang sind die Kosten des Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 1 und 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG).