

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00481 vom 2. Februar 2016

ZH Verwaltungsgericht, 2016-02-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00481

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00481 du 2 février 2016

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00481 del 2 febbraio 2016

Regeste

Jugendhilfe | Jugendhilfe: Gesuch um Ausrichtung kommunaler familienergänzender Kinderbetreuungsbeiträge. Der Beschwerdeführerin wurden von der Gemeinde gestützt auf ein kommunales Reglement über die Ausrichtung von Gemeindebeiträgen an die familienergänzende Kinderbetreuung Gemeindebeiträge für die Betreuung ihres Sohnes zugesprochen, welche jedoch erst nach Vorlage der jeweiligen Krippenrechnungen, welche der Gemeinde laufend einzureichen seien, ausbezahlt würden. Die Beschwerdeführerin ersuchte rund neun Monate nach ihrem Wegzug aus der Gemeinde um die Auszahlung von Gemeindebeiträgen für einen bereits fast ein Jahr zurückliegenden Zeitraum. Die Gemeinde erachtete dieses Gesuch als nicht fristgerecht im Sinn ihres Reglements und wies das Gesuch ab. Das auf das KJHG gestützte kommunale Reglement definiert die fristgerechte Einreichung von Unterlagen nicht näher (E. 4.1). Bei der Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs der nicht fristgerechten Einreichung ist der Behörde ein gewisser Beurteilungsspielraum einzuräumen (E. 4.2). Später ausgerichtete Krippenbeiträge verfehlten ihren Zweck, wenn die finanzielle Entlastung der Eltern nicht in dem Zeitpunkt erfolgte, in welchem die effektive Zahlung der Betreuungskosten zu erfolgen hat (E. 4.3). In Analogie zum Sozialhilferecht können sie nicht für einen längst überwundenen Zeitraum ausgerichtet werden, sondern nach dem Bedarfsdeckungsprinzip nur für die Gegenwart und, sofern die Notlage anhält, für die Zukunft (E. 4.4). Es ist vorliegend aufgrund des der Gemeinde zustehenden Ermessens nicht zu beanstanden, wenn diese das Gesuch als zu spät gestellt beurteilte (E. 4.5). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2015.00481 Urteil der Einzelrichterin vom 2. Februar 2016 Mitwirkend: Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtsschreiberin Cyrielle Söllner Tropeano. In Sachen A, vertreten durch RA E, Beschwerdeführerin, gegen Gemeinde B, vertreten durch den Gemeinderat, Beschwerdegegnerin, betreffend Jugendhilfe, hat sich ergeben: I. A. A ersuchte die Gemeinde B am 23. Januar 2013 um Ausrichtung eines Gemeindebeitrags für die Kinderbetreuung ihres Sohnes C in einer Kindertagesstätte (fortan: Kita) in B. Mit Beschluss vom 25. Februar 2013 setzte der Gemeinderat B die A zustehenden Krippenbeiträge auf monatlich Fr. 1'030.95 fest mit dem Hinweis, dass die Krippenbeiträge erst nach Vorliegen der monatlichen Kita-Rechnungen, welche der Gemeindeverwaltung laufend einzureichen seien, ausbezahlt seien. B. Der Sohn C besuchte die Krippe bis zum Wegzug von A per 14. Juli 2013 aus der Gemeinde B. C. Am 11. August 2014 beschloss der Gemeinderat B, die Gemeinde B richte gemäss dem "Reglement über die Ausrichtung von Gemeindebeiträgen an die familienergänzende Kinderbetreuung in der Gemeinde B"

für das Jahr 2013 keine Krippenbeiträge mehr aus und lehnte das Gesuch von A um Krippenbeiträge für das Jahr 2013 vom 4. März 2014 wegen zu spät eingereichter Unterlagen ab. II. Den von A am 1. September 2014 dagegen erhobenen Rekurs wies der Bezirksrat D mit Beschluss vom 16. Juli 2015 vollumfänglich im Sinn der Erwägungen sowie unter Bestätigung des Beschlusses des Gemeinderats B vom 11. August 2014 unter Kostenaufgabe an A ab. III. Dagegen erhob A am 20. August 2015 Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung des Beschlusses des Bezirksrats D vom 16. Juli 2015; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Gemeinde B. Der Bezirksrat D verwies am 8. September 2015 auf die Begründung des angefochtenen Entscheids und verzichtete im Übrigen auf eine Vernehmlassung. Die Gemeinde B erstattete gleichentags ihre Beschwerdeantwort und beantragte die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolgen zulasten von A. Die Einzelrichterin erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. 1.2 Strittig sind vorliegend die nicht ausbezahlten Krippenbeiträge für die Monate März bis Mitte Juli 2013 von monatlich Fr. 1'030.95 bzw. die damit zusammenhängenden Rechnungen. Angesichts des unter Fr. 20'000.- liegenden Streitwerts fällt die Sache in die einzelrichterliche Kompetenz, zumal kein Fall von grundsätzlicher Bedeutung vorliegt (§ 38b Abs. 1 lit. c in Verbindung mit § 38b Abs. 2 VRG). 2. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 14. März 2011 (KJHG) legt in § 18 die familienergänzende Betreuung im Vorschulbereich fest. Darin ist vorgesehen, dass die Gemeinden für ein bedarfsgerechtes Angebot an familienergänzender Betreuung von Kindern im Vorschulalter sorgen (§ 18 Abs. 1). Sie legen die Elternbeiträge fest und leisten eigene Beiträge (§ 18 Abs. 2). Sie können bei der Festlegung der Elternbeiträge die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern berücksichtigen. Die Elternbeiträge dürfen höchstens kostendeckend sein (§ 18 Abs. 3).

E. 3.1

Strittig ist vorliegend die Frage, ob die Beschwerdeführerin die Unterlagen für die Geltendmachung der Gemeindebeiträge an die Kita-Betreuung ihres Sohnes fristgerecht im Sinn von Art. 4 des Reglements über die Ausrichtung von Gemeindebeiträgen an die familienergänzende Kinderbetreuung in der Gemeinde B, gültig ab 1. Januar 2013, eingereicht hatte. Dass sie davon abgesehen im betreffenden Zeitraum von März bis Mitte Juli 2013 Anspruch auf Betreuungsbeträge gehabt hatte, ist an sich unbestritten.

E. 3.2

Die Vorinstanz erwog, der Beschwerdeführerin sei zur Einreichung der Unterlagen keine Frist unter Androhung von Säumnisfolgen angesetzt worden. Art. 8 Abs. 5 des Reglements halte jedoch fest, dass die für die Beurteilung und Berechnung erforderlichen Unterlagen durch die Antragstellenden zusammen mit dem Antrag einzureichen seien. Dies habe die Beschwerdeführerin – unbestrittenermassen – nicht getan, obwohl ihr am 10. Januar 2013 ein Exemplar des Reglements übergeben worden und sie am 24. Juni 2013 schriftlich gemahnt worden sei. Zudem sei im Beschluss des Gemeinderats B vom 25. Februar 2013 ausdrücklich festgehalten, dass die monatlichen Kita-Rechnungen laufend einzureichen seien. Die Beschwerdeführerin habe unter diesen Umständen nicht davon ausgehen dürfen, dass die Unterlagen für die Geltendmachung von Gemeindebeiträgen mit einer Verspätung von rund einem Jahr hätten eingereicht werden können, zumal ihr Sohn dazumal die betreffende Krippe schon längst nicht mehr besucht habe. Die Ausrichtung der

Gemeindebeiträge nach über einem Jahr für die bereits abgeschlossene Krippenbetreuung widerspreche auch dem Sinn und Zweck dieser Beiträge. Es handle sich bei diesen um bedarfsabhängige Sozialleistungen, d. h. um Leistungen, die nur an Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen entrichtet würden (vgl. Art. 8 des Reglements). Deshalb sei es nicht zu beanstanden, wenn die Gemeindebeiträge analog zum Sozialhilferecht für die Gegenwart und nicht für einen längst überwundenen Zeitraum ausgerichtet würden. Eine rückwirkende Ausrichtung könne die Beschwerdeführerin demzufolge nicht verlangen, woran auch nichts ändere, dass die Voraussetzungen für die Ausrichtung damals gegeben gewesen seien.

E. 3.3

Die Beschwerdeführerin macht geltend, nachdem sie mit E-Mail vom 4. März 2014 Unterlagen betreffend die Gemeindebeiträge an die zuständige Sachbearbeiterin geschickt habe, habe diese am 28. April 2014 mit Verlangen nach weiterer Unterlagen reagiert. Mit E-Mail vom 5. Juni 2014 habe sie weitere Unterlagen zugeschickt, mit dem Hinweis, es sei ihr Mitteilung zu machen, sollte noch etwas fehlen. Mit Schreiben vom 24. Juni 2014 [recte: 2013] habe sich die Sachbearbeiterin wiederum an sie gewandt und eine Bestätigung der Rechnung der Krippe mit der genauen Anzahl der besuchten Tage und die Zahlungsbestätigung verlangt. Darauf habe sie telefonisch reagiert und einer anderen Person als der bisherigen Sachbearbeiterin mitgeteilt, sie habe die Unterlagen noch einmal per E-Mail geschickt. Es sei ihr versprochen worden, die Sachbearbeiterin werde informiert und sie werde Bescheid bekommen. In der gesamten Korrespondenz sei nie die Rede davon gewesen, dass die Unterlagen verspätet seien. Aus dem Verhalten der Sachbearbeiter habe sie schliessen dürfen, dass sie immer noch Anspruch auf die Beiträge habe, wenn sie die erforderlichen Unterlagen einreiche. Wären diese nicht fristgerecht gewesen, hätte man ihr dies bereits als Antwort auf ihre E-Mail vom 4. März 2014 mitteilen müssen. Aus diesem Verhalten sowie dem Reglement lasse sich nicht die Schlussfolgerung ableiten, sie habe durch verspätetes Einreichen der Unterlagen ihren Anspruch auf die Beiträge verwirkt. Aus der Anordnung im Beschluss vom 25. Februar 2013, wonach die Auszahlung erst nach – laufendem – Einreichen der Kita-Rechnungen erfolge, liesse sich ebenfalls nicht entnehmen, dass der Anspruch auf Ausbezahlung verwirkt wäre. Weder das KJHG noch das Reglement enthalte eine Bestimmung, welche verbindliche Fristen festlege und für den Fall derer Nichteinhaltung eine Verwirkung des Anspruchs vorsehe. Der ablehnende Entscheid sowie derjenige der Vorinstanz verstiesse deshalb gegen das Legalitätsprinzip nach Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV). Das Verhalten der Behörde, weitere Unterlagen zu verlangen, um den Anspruch daraufhin wegen verspäteter Eingabe zu verneinen, verstosse gegen den Anspruch, ohne Willkür nach Treu und Glauben gemäss Art. 9 BV behandelt zu werden.

E. 3.4

Die Beschwerdegegnerin macht geltend, von den Eltern werde eine kooperierende Haltung für die Einreichung der erforderlichen Unterlagen erwartet. Dies sei bei den Kontakten mit der Beschwerdeführerin nicht der Fall gewesen. Trotz unzähliger telefonischer Erklärungen und schriftlicher Aufforderungen – allerdings ohne Setzen einer Frist – habe die Beschwerdeführerin die Unterlagen erst mit einem Jahr Verspätung eingereicht, wobei ihr Sohn die Krippe zu diesem Zeitpunkt längst nicht mehr besucht habe. Die Gemeindebeiträge würden als Unterstützung an Eltern ausgerichtet, für welche die Krippenkosten eine finanziell schwer tragbare Belastung darstellten, weshalb die Beiträge

einkommensabhängig abgestuft würden.

E. 4.1

Die Gemeinde B erliess das Reglement gestützt auf die ihr in § 18 KJHG zugestandene kommunale Kompetenz zur Festlegung von familienergänzender Betreuung im Vorschulbereich. Das KJHG sieht keine Fristen für die Einreichung von Unterlagen zur Belegung der allfälligen Ansprüche vor. Art. 1 des Reglements hält fest, dass mit diesem Angebot der Gemeinde die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefördert werden soll. Gemäss Art. 4 werden Gemeindebeiträge aufgrund eines schriftlichen Gesuchs ausgerichtet. Das Gesuchsformular könne bei der Gemeindeverwaltung bezogen werden. Dem Gesuch seien die für die Anspruchsprüfung notwendigen Unterlagen beizulegen. Die zuständige Ressortvorsteherin könne in Ausnahmefällen spezielle Regelungen bewilligen. Mit dem Einreichen des Gesuchs werde die Gemeinde ermächtigt, bei den dafür zuständigen Amtsstellen die finanziellen und persönlichen Verhältnisse der vom Gesuch betroffenen Personen abzuklären und/oder die dafür notwendigen Daten zu beziehen. Würden Unterlagen, welche für die Berechnung des Beitrags benötigt werden, von den Erziehungsberechtigten nicht oder nicht fristgerecht beigebracht, so würden keine Beiträge geleistet. Das Reglement enthält damit keine explizite Frist, sondern spricht lediglich von einer fristgerechten Einreichung. Da das Reglement jedoch in Art. 12 vorsieht, dass der Gemeinde jede Änderung der persönlichen und/oder wirtschaftlichen Verhältnisse innerhalb einer Woche unaufgefordert zu melden ist und dass der Rückerstattungsanspruch für zu Unrecht bezogene Beiträge innert fünf Jahren verjährt, spricht dafür, dass die Frist in Bezug auf die Einreichung von Unterlagen bewusst nicht näher definiert wurde.

E. 4.2

Der Begriff der nicht fristgerechten Einreichung im kommunalen Reglement ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der seinen Inhalt aus dem Sinn und Zweck von § 18 KJHG sowie seiner Stellung im kommunalen Recht gewinnt. Der Behörde, die einen solchen Begriff anzuwenden hat, ist ein gewisser Beurteilungsspielraum einzuräumen (BGr, 2. Mai 2014, 1C_4/2014, E. 4.1; BGr, 21. November 2013, 1C_458/2013, E. 2.2; VGr, 23. April 2015, VB.2014.00155, E. 4.1; Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 54 ff.). Voraussetzung ist jedoch stets, dass die Behörde die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat (Donatsch, § 50 N. 30 m. w. H.). Wenn die fristgerechte Einreichung von der Behörde wie vorliegend insofern konkretisiert wird, dass die Unterlagen "laufend" einzureichen sind, ist dies im Allgemeinen so zu verstehen, dass die Unterlagen jeweils innert kurzer Zeit nach ihrem Erhalt vorzulegen sind. Dies wurde der Beschwerdeführerin mittels Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 25. Februar 2013 zur Kenntnis gebracht. Sie reichte denn auch die Rechnungen für die Monate Januar und Februar 2013 im April 2013 ein. Da dieser Zeitpunkt für die Vergütung der Monate Januar und Februar 2013 ausreichend war, ist davon auszugehen, dass ein Einreichen innerhalb dieses Zeitraums noch unter eine laufende und damit fristgerechte Einreichung im Sinn des Reglements fällt. Da die Rechnungen für den Vormonat von der Kinderkippe auch erst ca. Mitte des Folgemonats ausgestellt wurden, kann eine solche Zeitspanne als akzeptabel bezeichnet werden. Der Vorinstanz ist zuzustimmen, dass aufgrund dieses Hinweises im genannten Beschluss davon auszugehen ist, dass die Rechnungen jeweils nach ihrem Erhalt hätten weitergeleitet werden sollen. Dieses Allgemeinverständnis von "laufend" konnte auch für einen – juristischen – Laien in diesem Sinn verständlich sein.

E. 4.3

Die einkommensabhängige Abstufung, welche die Beschwerdegegnerin geltend macht, hat hingegen nichts mit dem Einreichungszeitpunkt zu tun. Von Bedeutung ist vielmehr, dass mit diesen Beiträgen eine finanziell schwere Belastung der Eltern mitgetragen werden soll. Es ist nachvollziehbar, dass sich die Beschwerdegegnerin auf den Standpunkt stellt, dass ein Jahr später ausgerichtete Krippenbeiträge ihren Zweck verfehlten, wenn die Entlastung nicht zum Zeitpunkt erfolge, in welchem auch die effektive Zahlung der Betreuungskosten zu erfolgen hat und wenn das Kind diese Krippe gar nicht mehr besucht.

E. 4.4

Die von der Vorinstanz gemachte Analogie zum Sozialhilferecht, gemäss welchem wirtschaftliche Hilfe nicht rückwirkend für einen längst überwundenen Zeitraum ausgerichtet wird, sondern nach dem Bedarfsdeckungsprinzip nur für die Gegenwart und – sofern die Notlage anhält – für die Zukunft, nicht jedoch für die Vergangenheit ausgerichtet wird (Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, SKOS-Richtlinien, 4. überarbeitete Ausgabe April 2005, Ergänzungen bis 12/15, Kap. A.4), ist insofern zutreffend, als sowohl die gemäss KJHG vorgesehenen Beiträge als auch die kommunalen Betreuungsbeiträge den Zweck haben, Eltern in finanziell engeren Situationen zu entlasten.

E. 4.5

Mit Schreiben vom 24. Juni 2013 machte die Sachbearbeiterin der Gemeindeverwaltung die Beschwerdeführerin darauf aufmerksam, dass für die Ausrichtung der Beiträge ab März 2013 noch die Bestätigungen respektive Rechnungen der Krippe benötigt würden. Es ist aufgrund dieses Schreibens davon auszugehen, dass die Gemeindeverwaltung die Einreichung der Unterlagen gegen Ende Juni 2013 für die Monate März – Juni 2013, mithin einem Zeitraum von rund vier Monaten, noch als fristgerecht im Sinn des Reglements erachtete. Zwischen dem Schreiben und der Einreichung der Unterlagen durch die Beschwerdeführerin liegen jedoch neun Monate (24. Juni 2013 – 4. März 2014). Auch wenn die Aufforderung im Schreiben vom 24. Juni 2013 ohne Ansetzung einer Frist zur Einreichung und ohne allfällige Säumnisfolgen erfolgte, so ist doch aus dem Gesamtkontext und dem Zweck der Krippenbeiträge zu schliessen, dass diese nicht zu einem beliebigen späteren Zeitpunkt geltend gemacht werden können. Es lag somit im Ermessensspielraum der Gemeindeverwaltung, welcher dieser durch den unbestimmten Rechtsbegriff eingeräumt wurde (vgl. Donatsch, § 20 N. 60), die Geltendmachung von Krippenbeiträgen für einen Zeitpunkt vor rund einem Jahr als nicht mehr fristgerecht zu beurteilen. Das Legalitätsprinzip wird hiermit entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht verletzt. Folgt man der Darstellung der Beschwerdeführerin entsteht zudem der Eindruck, dass sie dieses Schreiben vom 24. Juni 2013 zeitlich in die Geschehnisse im Jahr 2014 einordnet, obwohl sie sich bereits in ihrer E-Mail vom 4. März 2014 darauf bezog. Auf diese E-Mail hat sie offenbar keine Antwort erhalten, weshalb sie mit einer weiteren E-Mail am 5. Juni 2014 erneut ihr Anliegen äusserte, sollten noch weitere Unterlagen fehlen, möge man sie darauf aufmerksam machen. Dass am 28. April 2014 von der Gemeindeverwaltung telefonisch noch weitere Unterlagen eingefordert worden sein sollen, lässt sich schliesslich nur einer handschriftlichen Notiz der Beschwerdeführerin entnehmen, woraus diese nichts zu ihren Gunsten ableiten kann. Eine erneute schriftliche Aufforderung zur Einreichung von Unterlagen erfolgte im Jahr 2014 – soweit aus den Akten ersichtlich – nicht mehr. Nur weil ihr nicht bereits in diesem Telefonat oder auf ihre E-Mail hin mitgeteilt wurde, dass die Einreichung zu spät erfolgte, kann jedoch kein Handeln gegen Treu und Glauben (Art. 5

Abs. 3 BV) der Behörde darstellen, zumal ein solcher Entscheid über die Rechtzeitigkeit dadurch nicht vorweggenommen werden kann. Aufgrund der zeitlichen Gegebenheiten kann auch nicht von einem Verstoss gegen den Anspruch vorliegen, von den staatlichen Organen ohne Willkür (Art. 9 BV) behandelt zu werden. Es wurde der Beschwerdeführerin gemäss ihrer Telefonnotiz von der Gemeindeverwaltung lediglich in Aussicht gestellt, sie werde Bescheid bekommen. Dies stellt überdies kein widersprüchliches Verhalten der Behörde dar, da mit der Auskunft, es seien allenfalls noch weitere Unterlagen zu prüfen, kein Standpunkt eingenommen wurde, von welchem dann ohne sachlichen Grund abgewichen wurde. Folglich kann daraus kein Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in das Verhalten der Behörde abgeleitet werden (vgl. dazu Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 622 ff.).

E. 4.6

Die Beschwerdegegnerin hat somit bei ihrem Entscheid die wesentlichen Aspekte geprüft und in Anwendung ihres Ermessens die Einreichung als nicht fristgerecht beurteilt. Dass die Vorinstanz sich in Bezug auf den der Gemeinde in diesem Fall zustehenden Ermessensspielraum zurückhaltend äusserte, ist nicht zu beanstanden. Es lag mithin auch kein qualifizierter Ermessensfehler vor, welcher ein Eingreifen erfordert hätte. Demzufolge ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 5

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG) und es steht ihr keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdegegnerin hat keine solche verlangt.

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