

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00797 vom 23. Juni 2016

ZH Verwaltungsgericht, 2016-06-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00797

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00797 du 23 juin 2016

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00797 del 23 giugno 2016

Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Kürzung des Stundenansatzes bei der Jobkarte. Streitgegenstand und Zuständigkeit der Kammer (E. 1). Mit der Jobkarte hat die Stadt Zürich für eine besondere Gruppe von Sozialhilfebeziehenden, namentlich sozial desintegrierte Menschen, ein Programm zur Erwirtschaftung einer Integrationszulage institutionalisiert. Bis zum Frühjahr 2015 war es den Jobkarteninhabenden möglich, für eine Gegenleistung von fünfzig Stunden pro Monat das gemäss den SKOS-Richtlinien für die Integrationszulage vorgesehene Maximum von Fr. 300.- zu erzielen. Gestützt auf eine Handlungsanweisung der Direktorin der Sozialen Dienste der Stadt Zürich änderte die Beschwerdegegnerin diese Praxis und reduzierte den Stundenansatz der Beschwerdeführerin per 1. Mai 2015 von Fr. 6.- auf Fr. 4.-, sodass diese selbst bei fünfzig anerkannten Arbeitsstunden im Rahmen des Jobkartenprogramms nur noch eine monatliche Integrationszulage von maximal Fr. 200.- erreichen kann (E. 3.3 und 5.2). Soweit die Beschwerdegegnerin die Reduktion der Integrationszulage bei der Jobkarte einzig damit begründet, dass die kantonale Sicherheitsdirektion mit Änderung der Weisung zur Anwendung der SKOS-Richtlinien vom 18. Dezember 2014 den maximalen monatlichen Einkommensfreibetrag von Fr. 600.- auf Fr. 400.- gesenkt habe, lässt sie wesentliche Unterschiede zwischen diesen beiden Anreizinstrumenten unberücksichtigt, welche einem solchen direkten Vergleich entgegenstehen. Der Adressatenkreis des Jobkartenprogramms, insbesondere des Standardprofils, unterscheidet sich erheblich von demjenigen des Einkommensfreibetrags. Es geht um Personen, deren Integration weit stärker gefährdet ist als bei unterstützten Personen, die im ersten Arbeitsmarkt tätig sind. Während unterstützte Personen, denen ein Einkommensfreibetrag gewährt wird, die Möglichkeit haben, zusätzlich dazu eine weitere besondere Integrationsleistung mit entsprechender Integrationszulage zu erbringen, wird unterstützten Personen im Jobkartenprogramm die Erzielung einer vollen Integrationszulage auf andere Weise als mit der Jobkarte - wenigstens im Standardprofil - in der Regel nicht möglich sein. Die angeordnete Senkung des Stundenansatzes bei der Jobkarte der Beschwerdeführerin hält den Voraussetzungen an eine Praxisänderung nicht stand, da sie sich nicht auf genügende sachliche Gründe stützen kann (E. 5.2 und 5.3). Teilweise Gutheissung, soweit Eintreten.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2015.00797 Urteil der 3. Kammer vom 23. Juni 2016 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Gerichtsschreiberin Danielle Schneider. In Sachen A, Beschwerdeführerin, gegen Stadt Zürich, vertreten durch das Sozialdepartement,

Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. A. A, geboren 1964, wird seit September 2000 von den Sozialen Diensten der Stadt Zürich wirtschaftlich unterstützt. Mit Schreiben vom 10. April 2015 eröffnete ihr das Sozialzentrum B, dass der Stundenansatz bei der Jobkarte ab dem 1. Mai 2015 von Fr. 6.- auf Fr. 4.- gesenkt werde. Diese Anpassung der Unterstützungsberechnung erfolge aufgrund der Umsetzung einer Weisung der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich vom 18. Dezember 2014 zur Änderung der Höhe des Einkommensfreibetrags. Einem allfälligen Rechtsmittel entzog das Sozialzentrum B die aufschiebende Wirkung. B. Gegen diese Anordnung erhob A am 30. April 2015 (Datum des Eingangs) Einsprache bei der Sonderfall- und Einsprachekommission der Sozialbehörde der Stadt Zürich (nachfolgend "SEK"). Sie beantragte, dass ihr für die Integrationsleistung im Rahmen der Jobkarte weiterhin ein Stundenlohn von Fr. 6.- auszurichten sei. Zudem verlangte sie eine Nachzahlung der wirtschaftlichen Hilfe, da ihr in der Vergangenheit lediglich ein Einkommensfreibetrag von Fr. 400.- anstatt von Fr. 600.- gewährt worden sei. Im Übrigen machte sie geltend, dass sie keine Integrations-, Wohn- und Arbeitsprogrammkosten bzw. -löhne zurückzahlen werde. Mit Beschluss vom 11. Juni 2015 wies die SEK die Einsprache hinsichtlich der Anpassung des Stundenansatzes bei der Jobkarte ab und trat auf die weiteren Anträge nicht ein. Gleichzeitig entzog sie einem allfälligen Rekurs die aufschiebende Wirkung. II. Am 29. Juni 2015 (Datum des Eingangs) rekurierte A beim Bezirksrat Zürich gegen den Beschluss der SEK vom 11. Juni 2015 und beantragte sinngemäss dessen Aufhebung. Mit Entscheid vom 3. Dezember 2015 wies der Bezirksrat Zürich den Rekurs ab, ohne einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Verfahrenskosten wurden keine erhoben. III. A. A gelangte daraufhin am 27. Dezember 2015 (Poststempel) mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht und machte hauptsächlich geltend, dass die Kürzung des Stundenlohns bei der Jobkarte aufzuheben und für die zu tief ausgerichteten Einkommensfreibeträge eine Nachzahlung zu leisten sei. B. Mit Präsidialverfügung vom 4. Januar 2016 wurde A eine Frist von zehn Tagen angesetzt, um dem Verwaltungsgericht eine genügende (nicht postlagernde) Zustelladresse bekanntzugeben. Bei Säumnis würden postlagernd zugestellte Briefsendungen am siebten Tag nach Eingang bei der Poststelle als zugestellt gelten. Ausserdem wurde A mit Präsidialverfügung vom 4. Februar 2016 zur Leistung eines Kostenvorschusses von Fr. 800.- verpflichtet. Nachdem A am 22. Februar 2016 ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege für das Beschwerdeverfahren gestellt hatte, wurde ihr die Frist zur Kautionsleistung mit Verfügung vom 25. Februar 2016 wieder abgenommen. C. Am 1. März 2016 verwies der Bezirksrat Zürich auf die Begründung des angefochtenen Entscheids und verzichtete im Übrigen auf eine Vernehmlassung. Mit Beschwerdeantwort vom 10. März 2016 beantragte die Sozialbehörde der Stadt Zürich unter Verweis auf die Erwägungen in ihrem Beschluss sowie im Entscheid des Bezirksamtsrats die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. Ohne Angabe einer neuen Zustelladresse reichte A am 6. April 2016 (Datum des Eingangs) ein Schreiben ins Recht, worin sie ausführte, an den Forderungen betreffend Übernahme verschiedener Kosten (Telefon, Internet sowie Auslagen für die Stellensuche) durch die Sozialhilfe festzuhalten. Die Sozialbehörde der Stadt Zürich liess sich zu dieser Eingabe nicht mehr vernehmen. Die Kammer 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) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Da es sich um einen Fall von grundsätzlicher Bedeutung handelt, fällt die Sache in die Zuständigkeit der Kammer (38b Abs. 2 VRG). 1.2 Allerdings kommt dem Verwaltungsgericht keine Aufsichtsfunktion

gegenüber den Verwaltungsbehörden zu (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 74; Art. 94 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005). Soweit die Beschwerdeführerin Beanstandungen aufsichtsrechtlicher Art bezüglich des Verhaltens und des Vorgehens der Beschwerdegegnerin oder der Vorinstanz vorbringt, ist deshalb darauf nicht einzutreten (vgl. §§ 8 und 10 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 [SHG]). 1.3 Prozessthema eines Rechtsmittelverfahrens kann nur sein, was auch Gegenstand der erstinstanzlichen Verfügung war bzw. nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen (VGr, 10. September 2015, VB.2015.00232, E. 1.3 mit Hinweisen). Wie die Vorinstanz zutreffend festhielt, ging es in der Anordnung der Beschwerdegegnerin vom 10. April 2015 einzig um die Reduktion des Stundenlohns bei der Jobkarte. Die Beschwerdeführerin beantragt in ihrer Eingabe vom 6. April 2016 vor Verwaltungsgericht die Übernahme von Kosten für Telefonie und Internet sowie von Auslagen für die Stellensuche durch die Sozialbehörde. Dabei handelt es sich um ein neues Sachbegehren, auf welches nicht einzutreten ist (§ 52 Abs. 1 in Verbindung mit § 20a Abs. 1 VRG). Auch ist die SEK in ihrem Beschluss vom 11. Juni 2015 zu Recht nicht auf die Nachzahlungsforderungen der Beschwerdeführerin hinsichtlich des Einkommensfreibetrags sowie auf die übrigen – nicht die Anpassung des Stundenansatzes bei der Jobkarte betreffenden – Anträge eingetreten. Der Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens beschränkt sich auf die Höhe der Integrationszulage bei der Jobkarte. 2. 2.1 In verfahrensrechtlicher Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin, dass ihr im Rekursverfahren die Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin vom 30. Juli 2015 nicht zugestellt worden sei, und macht damit sinngemäss eine Verletzung ihres Gehörsanspruchs geltend. Der in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) verankerte Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Seine Verletzung führt grundsätzlich ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Die Rüge der Gehörsverletzung ist deshalb vorweg zu prüfen (BGE 124 V 389 E. 1; BGE 117 Ia 5 E. 1a; VGr, 18. November 2015, VB.2015.00352, E. 2.1). 2.2 Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst unter anderem das Recht, von den bei der Rechtsmittelinstanz eingereichten Stellungnahmen Kenntnis zu erhalten und sich dazu zu äussern ("Replikrecht"; vgl. VGr, 27. Januar 2016, VB.2015.00564, E. 2.2.2 mit weiteren Hinweisen). Die Vorinstanz nahm mit Präsidialverfügung vom 3. August 2015 Vormerk vom Eingang der Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin vom 30. Juli 2015 (Dispositiv-Ziff. I). In Dispositiv-Ziff. II und III hielt die Vorinstanz fest, dass diese Vernehmlassung der Beschwerdeführerin zur freigestellten Stellungnahme bis 31. August 2015 an die Postlageradresse in ... C mitgeteilt werde. Die Beweislast für die ordnungsgemässe Zustellung von Verfügungen liegt bei der Behörde (Regina Kiener/Bernhard Rütsche/Mathias Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. A., Zürich etc. 2015, N. 836). Im Gegenzug trifft die Verfahrensbeteiligten bei Vorliegen eines verfahrensrechtlichen Verhältnisses eine Empfangspflicht bzw. eine Verpflichtung zu Entgegennahme. Sie müssen während des hängigen Verfahrens mit der Zustellung behördlicher Akten rechnen und dafür sorgen, dass ihnen diese zugestellt werden können (Plüss, § 10 N. 86 und N. 89). Die akturierte Präsidialverfügung vom 3. August 2015 spricht dafür, dass die Vorinstanz beabsichtigte, der Beschwerdeführerin die Vernehmlassung vom 30. Juli 2015 zuzustellen, und entsprechende Schritte in die Wege leitete. Ein Nachweis, dass die Zustellung an die Beschwerdeführerin tatsächlich erfolgte (wie z. B. ein von der Beschwerdeführerin unterzeichneter Rückschein oder ein Auszug aus

der elektronischen Sendungsverfolgung "Track & Trace" der Schweizerischen Post), lässt sich den Akten indessen nicht entnehmen. Auch machte die Vorinstanz im Beschwerdeverfahren keine Angaben dazu. Die Frage, ob die Vorinstanz das Replikrecht der Beschwerdeführerin durch eine fehlerhafte Zustellung verletzt hat, lässt sich aufgrund der Aktenlage nicht abschliessend beurteilen. Sie kann jedoch offenbleiben, da eine solche Gehörsverletzung im vorliegenden Verfahren ausnahmsweise geheilt werden könnte. Eine Verletzung des Replikrechts ist in der Regel zwar als schwere Gehörsverletzung einzustufen. Die von der Beschwerdeführerin gerügte Verletzung ihres Replikrechts würde allerdings insoweit weniger schwer wiegen, als die Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin vom 30. Juli 2015 keine neuen materiellen Erwägungen, sondern lediglich einen Verweis auf die Begründung des angefochtenen Beschlusses enthielt. Ausserdem hätte die Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren Gelegenheit gehabt, zur fraglichen Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Vor diesem Hintergrund und insbesondere da eine Rückweisung unter den gegebenen Umständen aller Voraussicht nach zu einem formalistischen Leerlauf führen würde, wäre selbst bei einer Verletzung des Replikrechts von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen (VGr, 17. Dezember 2013, VB.2013.00762, E. 2.3; 7. Mai 2013, VB.2013.00121, E. 2.2, je mit weiteren Hinweisen).

E. 3.1

Gemäss § 14 SHG hat Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe, wer für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen mit gleichem Wohnsitz nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Die wirtschaftliche Hilfe soll das soziale Existenzminimum gewährleisten, das neben den üblichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt auch individuelle Bedürfnisse angemessen berücksichtigt (§ 15 Abs. 1 SHG). Grundlage für die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe bilden gemäss § 17 Abs. 1 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (SHV) die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien), wobei begründete Abweichungen im Einzelfall vorbehalten bleiben. Die Sicherheitsdirektion ist befugt, Weisungen über die Anwendung der SKOS-Richtlinien zu erlassen (§ 17 Abs. 3 SHV). Von dieser Kompetenz hat sie Gebrauch gemacht und mit der Weisung vom 29. März 2005 (mit Änderung vom 18. Dezember 2014) bzw. vom 19. November 2015 (abrufbar unter: <http://www.sozialamt.zh.ch/internet/sicherheitsdirektion/sozialamt/de/aktuell/mitteilungen.html>) insbesondere das in den SKOS-Richtlinien vorgesehene Anreizsystem zur sozialen und beruflichen Integration konkretisiert.

E. 3.2

Nach § 3b SHG können die Gemeinden von den unterstützten Personen Gegenleistungen zur Sozialhilfe verlangen, die nach Möglichkeit der Integration der betreffenden Person in die Gesellschaft dienen (Abs. 1). Das Erbringen solcher Arbeits- und weiterer Gegenleistungen wird bei der Bemessung und Ausgestaltung der Sozialhilfe angemessen berücksichtigt (Abs. 3). Die SKOS-Richtlinien sehen verschiedene Anzelelemente vor, welche entsprechende Gegenleistungen der Sozialhilfebeziehenden fördern bzw. honorieren sollen. Dazu gehört neben dem Einkommensfreibetrag für Sozialhilfebeziehende, welche im ersten Arbeitsmarkt ein Einkommen erwirtschaften, insbesondere die Integrationszulage für Nicht-Erwerbstätige (IZU). Mit ihr werden Leistungen anerkannt, welche die Chancen auf eine erfolgreiche berufliche und/oder soziale Integration erhöhen oder erhalten. Die Integrationszulage beträgt je nach erbrachter (individueller) Leistung und deren Bedeutung in der Regel zwischen Fr. 100.- und Fr. 300.- pro Monat (SKOS-Richtlinien Kap. C.2;

Kantonales Sozialamt Zürich, Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kap. 8.2.01, 12. Februar 2016). Dabei liegt der Entscheid über die Ausrichtung und Bemessung einer Integrationszulage weitgehend im Ermessen der Sozialhilfebehörde (VGr, 27. April 2012, VB.2012.00146, E. 3.2; 17. Juni 2008, VB.2008.00145, E. 4.1).

E. 3.3

Bei der Jobkarte handelt es sich um ein niederschwelliges Integrationsprogramm für Sozialhilfebeziehende der Stadt Zürich, welches Leistungen im Umfang von maximal fünfzig Stunden pro Monat mit einer Integrationszulage anerkennt. Sozial desintegrierte Menschen können daran im Rahmen ihrer Möglichkeiten teilnehmen, ihren Alltag auf diese Weise strukturieren, sich stabilisieren und auf ein weiterführendes Angebot vorbereiten. Die Jobkarte richtet sich an Erwachsene, die von der Stadt Zürich mit wirtschaftlicher Hilfe unterstützt werden, nicht mehr arbeitsmarkt- oder teillohnfähig sind oder auf einen Platz in einem Angebot der Arbeitsintegration warten. Je nach individueller Zielsetzung erfolgt die Teilnahme in einem von vier Profilen ("Standard": für soziale Integration und Stabilisierung; "Gegenleistung": für die Chance, einen Ausgleich zu schaffen; "Überbrückung": für die Überbrückung von Wartezeiten; "Vorbereitung Basisbeschäftigung": für ein Kompetenztraining; siehe dazu die Broschüre der Stadt Zürich "Die Jobkarte – Informationen für zuweisende Stellen"; abrufbar unter: <https://www.stadt-zuerich.ch/jobkarte>).

E. 3.4

Das Verwaltungsgericht ist als Beschwerdeinstanz nach § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a VRG auf die Prüfung von Rechtsverletzungen, einschliesslich Ermessensmissbrauch, Ermessensüberschreitung und Ermessensunterschreitung beschränkt. Die Angemessenheit der angefochtenen Anordnung kann es grundsätzlich nicht überprüfen.

E. 4.1

Die Beschwerdegegnerin führte in ihrem Beschluss vom 11. Juni 2015 aus, dass der Regierungsrat (recte: die Sicherheitsdirektion) des Kantons Zürich mit Änderung der Weisung zur Anwendung der SKOS-Richtlinien vom 18. Dezember 2014 unter anderem den monatlichen Einkommensfreibetrag von Fr. 600.- bei einem Arbeitspensum von 100 Prozent auf Fr. 400.- gesenkt habe. Diese Änderung sei per 1. Januar 2015 in Kraft getreten, wobei den Gemeinden eine Übergangsfrist von vier Monaten gewährt worden sei. Zur Umsetzung der neuen Vorgaben habe die Direktorin der Sozialen Dienste der Stadt Zürich am 1. Mai 2015 Handlungsanweisungen betreffend die Ausrichtung des Einkommensfreibetrags, der Integrationszulage und der minimalen Integrationszulage erlassen. Dabei habe die Stadt Zürich insbesondere darauf geachtet, dass das gesamte Zulagensystem der Sozialhilfe in sich schlüssig bleibe. Damit Personen im ersten Arbeitsmarkt, welche einen Einkommensfreibetrag erhalten, nicht schlechter gestellt würden als Personen, welche an einem Integrationsprogramm teilnehmen, sei auch die Höhe der Integrationszulage angepasst sowie die Altersgrenze für die Bezugsberechtigung bei jungen Erwachsenen von 19 auf 24 Jahre angehoben worden. Ausserdem sei die Höhe des Einkommensfreibetrags und der Integrationszulage entsprechend dem Beschäftigungsgrad abgestuft worden. Die genannten Änderungen bei der Integrationszulage hätten dazu geführt, dass der Stundenansatz für die Jobkarte auf Fr. 4.- (bei maximal fünfzig Stunden pro Monat) reduziert worden sei. Die der Beschwerdeführerin am 10. April 2015 eröffnete Anpassung ihrer Unterstützungsleistungen

sei entsprechend den Vorgaben der kantonalen Sicherheitsdirektion und in Übereinstimmung mit der Handlungsanweisung der Direktorin der Sozialen Dienste der Stadt Zürich vom 1. Mai 2015 zur Ausrichtung der Integrationszulage (Ziff. 5.2 "IZU bei Jobkarte") erfolgt und daher nicht zu beanstanden.

E. 4.2

Die Vorinstanz erwog, dass es Sozialhilfeempfangenden gestützt auf die Handlungsanweisung der Direktorin der Sozialen Dienste der Stadt Zürich vom 1. Mai 2015 möglich sei, mit der Jobkarte eine Integrationszulage von maximal Fr. 200.- pro Monat zu erwirtschaften. Damit halte die städtische Handlungsanweisung sowohl die Weisung der Sicherheitsdirektion als auch die Vorgaben der SKOS-Richtlinien ein. Im Übrigen liege die Festsetzung und Ausrichtung einer Integrationszulage im Ermessen der zuständigen Fürsorgebehörde. Es sei folglich nicht zu beanstanden, wenn die Sozialbehörde der Stadt Zürich aufgrund der von der kantonalen Sicherheitsdirektion angeordneten Senkung des Einkommensfreibetrags ihrerseits die Integrationszulagen senke, um das in ihrer Kompetenz liegende Zulagensystem gerecht auszugestalten. Der Beschwerdeführerin sei der von der Direktorin der Sozialen Dienste der Stadt Zürich festgesetzte Stundenansatz bei der Jobkarte von Fr. 4.- gewährt worden. Schon aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung könne der Beschwerdeführerin kein höherer Stundenansatz als anderen Sozialhilfeempfangenden eingeräumt werden.

E. 4.3

Die Beschwerdeführerin macht dagegen geltend, dass sie mit einer Reduktion ihres Stundenlohns bei der Jobkarte von Fr. 6.- auf Fr. 4.- nicht einverstanden sei. Sie könne nicht erkennen, dass diese Kürzung eine Ersparnis für die Sozialhilfeorgane bedeuten würde.

E. 5.1

Strittig ist die – von der Vorinstanz bestätigte – Anordnung der Beschwerdegegnerin vom 10. April 2015, worin der Stundenansatz für die Integrationsleistung der Beschwerdeführerin im Rahmen des Jobkartenangebots der Stadt Zürich per 1. Mai 2015 von Fr. 6.- auf Fr. 4.- gesenkt wird. Diese Anordnung stützt sich im Wesentlichen auf die Handlungsanweisung der Direktorin der Sozialen Dienste der Stadt Zürich betreffend Ausrichtung der Integrationszulage, welche seit dem 1. Mai 2015 in Kraft ist. Bei der genannten Handlungsanweisung handelt es sich um eine (vollzugslenkende) Verwaltungsverordnung (zur Qualifikation von Unterstützungsrichtlinien im Bereich der Sozialhilfe als Verwaltungsverordnungen vgl. BGr, 5. Juli 2006, 2P.108/2005, E. 1.3; René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, Bern 2012, Rz. 376 und Rz. 468; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 90). Verwaltungsverordnungen sind generelle Dienstanweisungen einer Behörde an ihre untergeordneten Behörden oder Funktionäre. Sie sollen eine einheitliche, rechtsgleiche und sachrichtige Praxis des Gesetzesvollzugs sicherstellen (VGr,

E. 5.2

Mit der Jobkarte hat die Stadt Zürich für eine besondere Gruppe von Sozialhilfebeziehenden, namentlich sozial desintegrierte Menschen, ein Programm zur Erwirtschaftung einer Integrationszulage institutionalisiert. Dabei war es den Jobkarteninhabenden bis zum Frühjahr 2015 möglich, für eine Gegenleistung von fünfzig Stunden pro Monat das gemäss § 17 Abs. 1 SHV in Verbindung mit Kap. C.2 der

SKOS-Richtlinien für die Integrationszulage vorgesehene Maximum von Fr. 300.- zu erzielen. Gestützt auf die Handlungsanweisung der Direktorin der Sozialen Dienste der Stadt Zürich vom 1. Mai 2015 änderte die Beschwerdegegnerin diese Praxis und reduzierte den Stundenansatz der Beschwerdeführerin von Fr. 6.- auf Fr. 4.-, sodass diese selbst bei fünfzig anerkannten Arbeitsstunden im Rahmen des Jobkartenprogramms nur noch eine monatliche Integrationszulage von maximal Fr. 200.- erreichen kann. Das Gleichheitsprinzip und der Grundsatz der Rechtssicherheit verlangen, dass an einer bestehenden Praxis in der Regel festgehalten wird. Den Behörden ist es aber nicht verwehrt, eine bisher geübte Praxis zu ändern, wenn sie zur Einsicht gelangen, dass eine andere Rechtsanwendung oder Ermessensbetätigung dem Sinn des Gesetzes oder veränderten Verhältnissen besser entspricht. Eine solche Praxisänderung muss sich jedoch auf ernsthafte sachliche Gründe stützen können, muss grundsätzlich erfolgen und darf keinen Verstoß gegen Treu und Glauben darstellen (VGr, 8. Januar 2014, VB.2013.00499, E. 4.2; 7. Dezember 2011, VB.2011.00379, E. 5.2.2; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 589 ff., je mit weiteren Hinweisen). Wie nachfolgend zu zeigen ist, hält die Senkung des Stundenansatzes bei der Jobkarte der Beschwerdeführerin diesen Voraussetzungen nicht stand. Zwar macht die Beschwerdegegnerin grundsätzlich zu Recht geltend, dass die in den SKOS-Richtlinien festgelegten Massnahmen zur Förderung von Gegenleistungen in sich schlüssig auszugestalten sind. Soweit die Beschwerdegegnerin die Reduktion der Integrationszulage im Rahmen des Jobkartenprogramms indessen einzig damit begründet, dass die kantonale Sicherheitsdirektion mit Änderung der Weisung zur Anwendung der SKOS-Richtlinien vom 18. Dezember 2014 den maximalen monatlichen Einkommensfreibetrag von Fr. 600.- auf Fr. 400.- gesenkt habe (vgl. vorne E. 4.1), verkennt sie, dass zwischen diesen beiden Anreizinstrumenten wesentliche Unterschiede bestehen, welche einem solchen direkten Vergleich entgegenstehen. So wird der Einkommensfreibetrag unterstützten Personen gewährt, die im ersten Arbeitsmarkt ein Einkommen erwirtschaften. Damit wird hauptsächlich das Ziel verfolgt, die Erwerbsaufnahme oder die Erhöhung des Arbeitspensums zu erleichtern. Mit dem Einkommensfreibetrag soll ein Anreiz zur möglichst umfassenden und einträglichen Erwerbstätigkeit geschaffen werden (vgl. SKOS-Richtlinien Kap. E.1.2; Kantonales Sozialamt Zürich, Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kap. 9.1.02, 16. Januar 2016). Dagegen richtet sich die Jobkarte – wie im vorliegenden Fall – insbesondere an unterstützte Personen, die keiner Arbeit im ersten Markt nachgehen können oder überhaupt nicht mehr arbeitsmarktfähig sind. Namentlich das Standardprofil dieses Beschäftigungsprogramms ist darauf ausgelegt, die betroffenen Personen überhaupt an einen geregelten Tagesablauf oder an das Erbringen einer Gegenleistung für erhaltene wirtschaftliche Unterstützung heranzuführen (vgl. vorne E. 3.3). Der Adressatenkreis dieser speziellen, institutionalisierten Form der Integrationszulage unterscheidet sich mithin erheblich von demjenigen des Einkommensfreibetrags. Es geht um Personen, deren Integration weit stärker gefährdet ist als bei unterstützten Personen, die im ersten Arbeitsmarkt tätig sind. Unter diesen Umständen lässt sich die Reduktion des Stundenansatzes bei der Jobkarte nicht mit dem Hinweis auf die geänderten Rahmenbedingungen des Einkommensfreibetrags rechtfertigen.

E. 5.3

In ihrer bisherigen Praxis anerkannte die Beschwerdegegnerin die von der Beschwerdeführerin zur sozialen Integration und Stabilisierung erbrachten generalisierten Anstrengungen im Jobkartenprogramm mit einer Integrationszulage von Fr. 6.- pro Stunde. Damit brachte sie zum Ausdruck, dass diese Zielgruppe des Jobkartenangebots bei einer

entsprechenden Gegenleistung von fünfzig anerkannten Arbeitsstunden die Voraussetzungen für die höchstmögliche monatliche Integrationszulage von Fr. 300.- erfüllt. Allerdings besteht kein Anspruch von unterstützten Personen auf eine monatliche garantierte Arbeitsmöglichkeit für fünfzig Stunden im Programm der Jobkarte, da die Anzahl der möglichen zu leistenden Stunden unter anderem auch vom vorhandenen Arbeitsangebot abhängt. Sollte sich aber die Möglichkeit ergeben, fünfzig Stunden pro Monat im Rahmen der Jobkarte zu arbeiten, sollte damit mindestens nach der ursprünglichen Absicht der Beschwerdegegnerin das Maximum der Integrationszulage von Fr. 300.- erreicht werden können. Dies umso mehr, als unterstützten Personen im Jobkartenprogramm die Erzielung einer vollen Integrationszulage auf andere Weise als mit der Jobkarte in aller Regel nicht möglich sein wird, handelt es sich dabei doch – wenigstens im Profil "Standard" (vorne E. 3.3) – um Personen, deren soziale Integration gefährdet ist oder nur in Teilen noch aufrecht erhalten werden kann und die sich kaum ohne Weiteres etwa in eine Zusatzausbildung verpflichten lassen, welche ihre Chancen für die berufliche Integration erhöhen könnte. Im Unterschied zu ergänzend unterstützten Personen im ersten Arbeitsmarkt, denen ein Einkommensfreibetrag gewährt wird und die die Möglichkeit haben, zusätzlich dazu eine weitere besondere, individuelle Integrationsleistung mit entsprechender Integrationszulage zu erbringen (etwa durch eine zusätzliche Ausbildung; vgl. Kantonales Sozialamt Zürich, Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kap. 8.2.01, Ziff. 3.2, 12. Februar 2016 sowie Kap. 9.1.02, Ziff. 3.4, 16. Januar 2016), dürfte solches den Nutzern der Jobkarte in der Realität verwehrt bleiben. Insofern greift das Vorgehen der Beschwerdegegnerin zu kurz, welche einzig die Höhe des Einkommensfreibetrags mit derjenigen der maximalen Integrationszulage vergleicht. Umso mehr hätte es der Beschwerdegegnerin obliegen, ihre Anordnung vom 10. April 2015 mit einer ausreichenden Begründung für eine Abweichung von ihrer bisherigen Praxis zu versehen. Die Beschwerdegegnerin legte darin jedoch – wie gezeigt – keine genügenden sachlichen Gründe dar, welche die pauschale Senkung des Stundenansatzes der Beschwerdeführerin auf Fr. 4.- und somit eine Reduktion der im Rahmen des Jobkartenprogramms maximal erzielbaren Integrationszulage rechtfertigten würden.

E. 5.4

Die Beschwerde ist folglich teilweise gutzuheissen. Die Verfügung der Sozialen Dienste der Stadt Zürich vom 10. April 2015, der Entscheid der SEK vom 11. Juni 2015 sowie der Beschluss des Bezirksrats Zürich vom 3. Dezember 2015 sind aufzuheben, soweit der Stundenansatz der Beschwerdeführerin im Rahmen des Jobkartenprogramms der Stadt Zürich per 1. Mai 2015 auf Fr. 4.- gesenkt wurde. Der Beschwerdeführerin ist für ihre Integrationsleistung im Zusammenhang mit der Jobkarte weiterhin ein Stundenansatz von Fr. 6.- zu gewähren.

E. 6

Bei diesem Ausgang des Verfahrens rechtfertigt es sich, die Gerichtskosten der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Das Gesuch der Beschwerdeführerin um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung ist folglich als gegenstandslos geworden abzuschreiben. Parteientschädigungen wurden keine beantragt.

E. 7

(...)

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