

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00718 vom 18. Mai 2017

ZH Verwaltungsgericht, 2017-05-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2016.00718

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00718 du 18 mai 2017

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00718 del 18 maggio 2017

Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Verlängerung der Kostengutsprache in einer Institution für betreutes Wohnen. Im Resultat bestehen zwischen der neuen und der alten Fassung der SKOS-Richtlinien in Bezug auf situationsbedingte Leistungen keine entscheidenden Unterschiede. Die Frage, welche Version der SKOS-Richtlinien für die Beurteilung der Beschwerde zur Anwendung kommt, kann damit offenbleiben (E. 2.2). Der Aufenthalt des Beschwerdeführers in der Institution X ist auf seine – nicht näher bekannte – psychische Erkrankung bzw. die psychisch instabile Verfassung zurückzuführen. Gemäss den SKOS-Richtlinien fallen Mehrauslagen im Zusammenhang mit Hilfe, Pflege und Betreuung zu Hause oder in Tagesstrukturen ausdrücklich in den Bereich der krankheitsbedingten Auslagen, die von Sozialbehörden zwingend zu übernehmen sind. Die Finanzierung des Aufenthalts in einer spezialisierten Therapieeinrichtung stellt also möglicherweise auch eine situationsbedingte Leistung oder eine Massnahme zur sozialen und beruflichen Integration dar, auf die Anspruch besteht. Es kann der Vorinstanz somit nicht zugestimmt werden, wenn sie die bisherige Unterbringung des Beschwerdeführers in der Institution X ohne Weiteres den nicht verbindlichen Leistungen zuordnet. Voraussetzung einer fortwährenden Leistungspflicht der Beschwerdegegnerin ist aber, dass der Aufenthalt des Beschwerdeführers in der Institution X tatsächlich auch heute noch objektiv erforderlich ist (E. 4.1). Die vorhandenen Akten reichen zur Beurteilung, ob eine krankheitsbedingte Notwendigkeit für den weiteren Aufenthalt des Beschwerdeführers in der Institution X besteht, nicht aus (E. 4.2). Die Beschwerdegegnerin wird die aktuelle gesundheitliche Situation des Beschwerdeführers abzuklären und gestützt darauf einen neuen Entscheid hinsichtlich der angezeigten Wohnform zu treffen haben (E. 4.3). Teilweise Gutheissung. Rückweisung der Sache zum Neuentscheid im Sinn der Erwägungen an die Beschwerdegegnerin.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2016.00718 Urteil der 3. Kammer vom 18. Mai 2017 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiber Cyrill Bienz. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Gemeinde B, vertreten durch die Sozialbehörde, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 11. Juli 2016 verlängerte die Sozialbehörde B die erstmals im Juni 2015 erteilte Kostengutsprache für den Aufenthalt von A (geb. 1992) in der Institution "X" in Zürich letztmalig bis 31. Oktober 2016. Dabei hielt sie fest, anschliessend werde hierfür keine Kostengutsprache mehr erteilt. II. Am 26. August 2016 erhob A Rekurs beim Bezirksrat Bülach und

beantragte, die Kostengutsprache für die Institution "X" sei zu verlängern, bis eine Nachfolgelösung gefunden sei. Mit Beschluss vom 26. Oktober 2016 wies der Bezirksrat Bülach den Rekurs ab, ohne Verfahrenskosten zu erheben. III. Dagegen gelangte A am 11. November 2016 mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte wiederum, die Kostengutsprache sei zu verlängern, bis eine entsprechende Nachfolgelösung gefunden sei. Die Sozialbehörde B verzichtete am 28. November 2016 auf eine Beschwerdeantwort, ohne einen formellen Antrag zu stellen. Am 15. Dezember 2016 verwies der Bezirksrat Bülach auf die Begründung des angefochtenen Entscheids und verzichtete im Übrigen auf Vernehmlassung. Die Parteien liessen sich in der Folge nicht mehr vernehmen. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist nach § 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 Der Beschwerdeführer beantragt, die Kostengutsprache sei zu verlängern, bis eine entsprechende Nachfolgelösung gefunden sei, das heisst eine Verlängerung der Kostengutsprache auf unbestimmte Zeit. Bei Streitigkeiten über periodisch wiederkehrende Leistungen, namentlich im Bereich der Sozialhilfe, ist der Streitwert der Summe dieser periodischen Leistungen während der Dauer von zwölf Monaten gleichzusetzen (VGr, 31. Januar 2017, VB.2016.00621, E. 1.3; Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 65a N. 17). Die Kosten für den Aufenthalt des Beschwerdeführers in der Institution "X" betragen Fr. 1'850.- pro Monat. Der Streitwert liegt somit über Fr. 20'000.-, weshalb die Kammer zum Entscheid berufen ist (§ 38 Abs. 1 in Verbindung mit § 38b Abs. 1 lit. c VRG).

2. 2.1 Die wirtschaftliche Hilfe soll das soziale Existenzminimum gewährleisten, das neben den üblichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt auch individuelle Bedürfnisse angemessen berücksichtigt (§ 15 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 [SHG]). Sie hat die notwendige ärztliche oder therapeutische Behandlung und die notwendige Pflege in einem Spital, in einem Heim oder zu Hause sicherzustellen (§ 15 Abs. 2 SHG). Kindern und Jugendlichen ist eine ihren Bedürfnissen angepasste Pflege und Erziehung sowie eine ihren Fähigkeiten entsprechende persönliche Förderung und Ausbildung zu ermöglichen (§ 15 Abs. 3 SHG). Grundlage für die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe bilden gemäss § 17 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. 2.2 Anfang 2017 trat eine neue Fassung der SKOS-Richtlinien in Kraft, die im Vergleich zu derjenigen, die bis Ende 2016 massgeblich gewesen war, zahlreiche Änderungen enthält. Das individuelle Unterstützungsbudget setzt sich jedoch auch gemäss Kap. A.6 der aktuellen Version, das im Vergleich zur früheren Fassung nur wenig abgewandelt wurde, weiterhin aus der materiellen Grundsicherung (Grundbedarf für den Lebensunterhalt, Wohnkosten, medizinische Grundversorgung) sowie allenfalls aus den notwendigen situationsbedingten Leistungen, Integrationszulagen und/oder Einkommensfreibeträgen zusammen. Einer grösseren Überarbeitung unterzogen wurden die SKOS-Richtlinien in Bezug auf die situationsbedingten Leistungen (fortan: SIL) und Integrationszulagen (Kap. C), wobei der Zweck von SIL freilich immer noch derselbe ist: die Berücksichtigung der besonderen gesundheitlichen, wirtschaftlichen, persönlichen und familiären Lage einer unterstützten Person. Massgebend ist, ob die Situation der unterstützten Person zusätzliche Leistungen erfordert oder ob die Situation durch eine zusätzliche Leistung entscheidend verbessert werden kann. Die Leistung muss dabei in einem sinnvollen Verhältnis zum erzielten Nutzen

stehen (Kantonales Sozialamt, Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kapitel 8.1.01, Ziffer. 1, 3. Januar 2017, zu finden unter www.sozialhilfe.zh.ch). Die bis Ende 2016 geltenden SKOS-Richtlinien unterschieden zwischen "Verbindlichen Leistungen", etwa bestimmte krankheits- und behinderungsbedingte Auslagen, die von der Sozialbehörde zwingend zu übernehmen waren, und "Leistungen im Ermessen der Sozialhilfeorgane". Die krankheits- und behinderungsbedingten Auslagen umfassten gemäss Kap. C.1.1 neben anderem Mehrauslagen im Zusammenhang mit Hilfe, Pflege und Betreuung zu Hause oder in Tagesstrukturen. Die nunmehr in Kraft stehenden SKOS-Richtlinien differenzieren zwischen "Grundversorgenden SIL" und "Fördernden SIL". Im Rahmen von "Grundversorgenden SIL" verfügt die Behörde teilweise über keinen bzw. nur einen engen Ermessensspielraum. Die Übernahme angemessener Kosten ist hier stets nötig, weil sonst die Grundversorgung des Haushalts infrage gestellt würde oder es für die unterstützte Person nicht mehr möglich wäre, selbständig zu einer Verbesserung der Situation beizutragen. Als Beispiel nennen die SKOS-Richtlinien krankheits- oder behinderungsbedingte Auslagen, Kosten für die Betreuung von Kindern oder Erwerbsunkosten. Kap. C.1.4 hält wiederum fest, dass neben anderem Mehrauslagen im Zusammenhang mit Hilfe, Pflege und Betreuung zu Hause oder in Tagesstrukturen zu vergüten sind. Die "Fördernden SIL" betreffen Kosten, deren Übernahme sinnvoll erscheint, weil die unterstützte Person dadurch einem nützlichen und mit der Sozialhilfe angestrebten Ziel nähergebracht wird. In diesen Fällen hat die Behörde meist ein grosses Ermessen. Im Resultat bestehen zwischen der neuen und der alten Fassung der SKOS-Richtlinien in Bezug auf SIL somit keine entscheidenden Unterschiede. Die Frage, welche Version der SKOS-Richtlinien für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zur Anwendung kommt, kann damit offenbleiben (vgl. Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 52 N. 44 ff. und § 20a N. 23 ff.). Sofern es sich nicht um zwingend zu übernehmende Kosten handelt, liegt die Ausrichtung von SIL weiterhin weitgehend im Ermessen der Sozialhilfebehörden; ein Anspruch darauf besteht nicht (statt vieler VGr, 10. Februar 2015, VB.2014.00577, E. 3.2).

E. 3.1

In der Institution "X" werden Menschen mit Suchtproblemen und/oder psychischen Erkrankungen darin unterstützt, ihre soziale und gesundheitliche Situation zu stabilisieren, wieder Wohnfähigkeit zu erlangen und Perspektiven zu entwickeln.

E. 3.2

Die Beschwerdegegnerin begründete ihren Beschluss vom 11. Juli 2016 damit, dass sie grundsätzlich keine zusätzlichen Ausbildungen finanziere, wenn eine abgeschlossene Erstausbildung vorhanden sei. Das Ziel des Beschwerdeführers müsse sein, so rasch als möglich unabhängig von der Sozialhilfe leben zu können. Ob er dabei die Berufsmittelschule (BMS) besuche oder nicht, sei seine Angelegenheit. Der Besuch der BMS könne aber nicht durch sie – die Beschwerdegegnerin – finanziert werden und dürfe auch nicht dazu führen, dass kein ausreichendes Einkommen für ein von der Sozialhilfe unabhängiges Leben erwirtschaftet werde. Der Beschwerdeführer müsse aufgrund seiner Ausbildung und seines Alters selbständig für seinen Lebensunterhalt und eine Unterkunft sorgen. Demgemäss werde nur noch bis Ende Oktober 2016 Kostengutsprache für den Aufenthalt in der Institution "X" geleistet.

E. 3.3

Gestützt auf die vorhandenen Akten legte die Vorinstanz im angefochtenen Beschluss vom 26. Oktober 2016 ausführlich die Lebensumstände des Beschwerdeführers seit seiner Einreise in die Schweiz aus dem Land C im Alter von neun Jahren dar. In Anwendung von § 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 VRG kann darauf verwiesen werden. In der Sache erwog die Vorinstanz, die Finanzierung des Aufenthalts in einer betreuten Wohnform könne eine situationsbedingte Leistung darstellen. Massgebend sei, ob dadurch die Selbständigkeit und soziale Einbettung der unterstützten Person erhalten bzw. gefördert werde, oder ob grösserer Schaden abgewendet werden könne. Der Aufenthalt in einer betreuten Wohnform gehöre jedoch nicht zu denjenigen Leistungen, die zwingend zu gewähren seien. Die Leistung stehe vielmehr im Ermessen der Sozialbehörde. In einer Gesamtbetrachtung sei nicht zu beanstanden, dass die Beschwerdegegnerin die Kostengutsprache für den Aufenthalt in der Institution "X" nicht mehr verlängern wolle. Im Lauf der Zeit habe sich die Situation des Beschwerdeführers stark stabilisiert und verbessert, nach dem Übertritt in der Institution "X" habe er nur noch eine minimale Betreuung erhalten. Die Notwendigkeit eines Aufenthalts in der Institution "X" werde im Rekurs lediglich damit begründet, dass der Beschwerdeführer noch keine Anschlusslösung gefunden habe. Der Beschwerdeführer bringe auch nicht vor, dass er destabilisiert werde, wenn er aus der Institution "X" entlassen werden müsse, oder dass der Austritt aus psychischen Gründen noch verfrüht sei. Der Beschwerdeführer verfüge sodann bereits über eine Erstausbildung und könne daher auch nicht erwarten, dass er noch unterstützt werde, bis er die BMS abgeschlossen habe. So mache er auch nicht geltend, mit seiner Erstausbildung kein existenzsicherndes Einkommen erzielen oder mit der BMS seine Vermittlungsfähigkeit erhöhen zu können. Abgesehen davon sei nicht ersichtlich, dass er die Betreuung durch die Institution "X" benötigen würde, um die Ausbildung erfolgreich abschliessen zu können. Schliesslich sei der dortige Aufenthalt verglichen mit anderen Institutionen relativ kostengünstig, aber doch teurer als eine Wohnung für eine Person. Anzumerken bleibe, dass dem Beschwerdeführer Sozialhilfe im üblichen Rahmen zu gewähren wäre, wenn er Ende Oktober 2016 nach wie vor weder eine Wohnung noch eine existenzsichernde Arbeitsstelle gefunden haben sollte. Nötigenfalls sei ihm eine Notwohnung zur Verfügung zu stellen.

E. 3.4

Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe eine Stelle finden können und arbeite seit anfangs November 2016 in einer 60%-Anstellung auf seinem erlernten Beruf im ersten Arbeitsmarkt. Der Lohn werde vollumfänglich an die Beschwerdegegnerin abgetreten. Die Zimmersuche gestalte sich schwierig, da die Nachfrage sehr gross sei und er aufgrund des Betriebsregistersauszugs und der Sozialhilfeabhängigkeit im Nachteil sei. Mit der Arbeitsstelle könne er sich nun in einer anderen Form um ein Zimmer bemühen. Notwohnungen seien keine vorhanden. Ein Mehrbettzimmer in der Heilsarmee oder die Notschlafstelle seien keine adäquaten Lösungen, würden seine Unabhängigkeit und Selbständigkeit empfindlich stören und zu einer psychischen Destabilisierung führen. Er sei motiviert und bemüht, seine Situation zu verändern und habe die nötige Energie und den nötigen Durchhaltewillen. Ein Abbruch dieser Bemühungen würde zu einem Rückfall in eine unsichere, existenzbedrohende Situation und dies zu depressiven Krisen führen.

E. 4.1

Der Aufenthalt in der Institution "X" im Anschluss an denjenigen in der Institution "Y" ist unumstritten auf die – nicht näher bekannte – psychische Erkrankung bzw. die psychisch

instabile Verfassung des Beschwerdeführers zurückzuführen. Gemäss den SKOS-Richtlinien fallen Mehrauslagen im Zusammenhang mit Hilfe, Pflege und Betreuung zu Hause oder in Tagesstrukturen ausdrücklich in den Bereich der krankheitsbedingten Auslagen, die von Sozialbehörden zwingend zu übernehmen sind (vorn E. 2.2). Die Finanzierung des Aufenthalts in einer spezialisierten Therapieeinrichtung stellt also möglicherweise auch eine situationsbedingte Leistung oder eine Massnahme zur sozialen und beruflichen Integration dar, auf die Anspruch besteht. Es kann der Vorinstanz somit nicht zugestimmt werden, wenn sie die bisherige Unterbringung des Beschwerdeführers in der Institution "X" ohne Weiteres den nicht verbindlichen Leistungen zuordnet. Als solche wird sie denn auch von der Beschwerdegegnerin in ihren Kostengutspracheentscheiden nie bezeichnet. Voraussetzung einer fortwährenden Leistungspflicht der Beschwerdegegnerin ist aber nach dem Gesagten, dass der Aufenthalt des Beschwerdeführers in der Institution "X" tatsächlich auch heute noch objektiv erforderlich ist. Wie dargelegt sind die Parteien diesbezüglich verschiedener Ansicht. Mit einer allfälligen krankheitsbedingten Notwendigkeit des betreuten Wohnens setzt sich die Beschwerdegegnerin im Beschluss vom 11. Juli 2016 indes nicht auseinander; sie begründet die Ablehnung einer weiteren Kostenübernahme im Wesentlichen damit, dass sich der Beschwerdeführer nunmehr eine selbständige und eigenverantwortliche Zukunft aufbauen müsse. Die Vorinstanz sieht unter dem Aspekt der Gesundheit aufgrund der stark stabilisierten bzw. verbesserten Situation des Beschwerdeführers keinen Bedarf mehr für das Wohnen in der Institution "X". Der Beschwerdeführer wiederum befürchtet im Fall seines Austritts aus der Institution "X" den Verlust der bisherigen Fortschritte und den Rückfall in eine unsichere, existenzbedrohende Situation mit depressiven Krisen (vgl. vorn E. 3.2 ff.). Zum Beleg hierfür reichte er zusammen mit der Beschwerdeschrift ein ärztliches Zeugnis vom 4. November 2016 ein, welches gemäss § 52 Abs. 1 in Verbindung mit § 20a Abs. 2 VRG zu berücksichtigen ist. Der Aufenthalt in einer niederschweligen Wohnform (zum Beispiel in der Heilsarmee) würde danach seinen psychischen Gesundheitszustand destabilisieren. Das Zeugnis empfiehlt eine Erstreckung der Kostengutsprache.

E. 4.2

Die vorhandenen Akten reichen zur Beurteilung, ob eine krankheitsbedingte Notwendigkeit für den weiteren Aufenthalt des Beschwerdeführers in der Institution "X" besteht, nicht aus, zumal auch das wenig detaillierte Arztzeugnis vom 4. November 2016 zwar von einer niederschweligen Wohnform abrät, nicht aber beispielsweise von einem Umzug des Beschwerdeführers in eine eigene Wohnung. Die für den Beschwerdeführer tatsächlich geeignete Wohnform erschliesst sich daraus nicht, ebenso wenig aus der Beschwerde. Steht aber die Notwendigkeit für den Verbleib in der Institution X nicht fest und ist auch die Möglichkeit eines Wechsels in eine vertretbare, allenfalls günstigere Alternative ungewiss, so kann wie gesagt auch nicht darüber befunden werden, ob die Beschwerdegegnerin verpflichtet ist, die entsprechenden Kosten im Sinn einer verbindlichen bzw. grundversorgenden SIL bis zu einer Nachfolgelösung zu übernehmen, oder ob dies tatsächlich weitgehend in ihrem Ermessen steht. Die Frage, ob der Beschwerdeführer angesichts seiner abgeschlossenen Erstausbildung seinen Lebensunterhalt selber finanzieren könnte bzw. ob der Besuch der BMS ihn bei der Suche nach einer Arbeit behindert, ist dabei entgegen der Ansicht der Beschwerdegegnerin in diesem Zusammenhang nicht von Relevanz. Die Wohnverhältnisse sind von der Arbeitssituation zu unterscheiden. Immerhin stellte die Beschwerdegegnerin die Sozialhilfeleistungen nicht an und für sich ein und geht damit offensichtlich weiterhin von der Bedürftigkeit des Beschwerdeführers und nicht

davon aus, dass er bereits jetzt selber für seinen Lebensunterhalt aufkommen könnte. Zu Recht hielt denn auch die Vorinstanz am Ende des Beschlusses vom 26. Oktober 2016 fest, dass dem Beschwerdeführer Sozialhilfe im üblichen Rahmen zu gewähren wäre, wenn er Ende Oktober 2016 nach wie vor weder eine Wohnung noch eine existenzsichernde Arbeitsstelle gefunden haben sollte.

E. 4.3

Angesichts des ungenügend erstellten Sachverhalts sind der Beschluss der Vorinstanz vom 26. Oktober 2016 und die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 11. Juli 2016 in teilweiser Gutheissung der Beschwerde aufzuheben. Es rechtfertigt sich, die Angelegenheit zwecks Wahrung des Instanzenzugs an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen (vgl. auch Donatsch, § 64 N. 4). Diese wird die aktuelle gesundheitliche Situation des Beschwerdeführers abzuklären und gestützt darauf einen neuen Entscheid hinsichtlich der angezeigten Wohnform zu treffen haben.

E. 5

Gemäss § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG tragen die Verfahrensbeteiligten die Kosten in der Regel entsprechend ihrem Unterliegen. Die Rückweisung zur erneuten Entscheidung ist in Bezug auf die Verlegung der Gerichts- und Parteikosten als Obsiegen zu behandeln, wenn die Rechtsmittelinstanz reformatorisch oder kassatorisch entscheiden kann (BGr, 28. April 2014, 2C_846/2013, E. 3.2 mit Hinweisen; Donatsch, § 64 N. 5). Die Gerichtskosten sind demgemäss der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. Parteientschädigungen wurden keine beantragt.

E. 6

Der vorliegende Rückweisungsentscheid stellt einen Zwischenentscheid dar (BGE 133 II 409 E. 1.2). Solche Zwischenentscheide sind nach Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) vor Bundesgericht nur dann anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).

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