

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00523 vom 10. November 2011

ZH Verwaltungsgericht, 2011-11-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2011.00523

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00523 du 10 novembre 2011

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00523 del 10 novembre 2011

Regeste

Sozialhilfe | Verpflichtung einer Sozialhilfebezügerin zur Aufgabe ihrer selbständigen beruflichen Tätigkeit. Legitimation zur Gemeindebeschwerde: Die Beschwerdeberechtigung der Stadt Zürich erscheint zwar angesichts der kantonalen Verfahrensbestimmungen zweifelhaft, zumal die angefochtene Anordnung keinen wesentlichen Eingriff in ihr Finanz- und Verwaltungsvermögen bewirkt (1.3.2). Ihre Legitimation ist aber aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben zu bejahen, denn gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts genügt ein unmittelbarer Eingriff in das Finanz- oder Verwaltungsvermögen einer Gemeinde für die Bejahung der Rechtsmittellegitimation - unabhängig davon, ob es sich um einen wesentlichen oder einen unwesentlichen Eingriff handelt (E. 1.3.5 - 1.3.7). Selbständig erwerbstätige Personen haben zwar nur dann einen (zeitlich begrenzten) Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe, wenn die betreffende Tätigkeit langfristigen Erfolg bzw. anhaltende Selbständigkeit verspricht (E. 3.1). Die Verpflichtung einer fürsorgebeziehenden Person zur Aufgabe der selbständigen Erwerbstätigkeit setzt allerdings voraus, dass die Sozialbehörde die wirtschaftlichen Erfolgsaussichten der betreffenden Tätigkeit sorgfältig abklärt (E. 3.3), was vorliegend nicht der Fall war (E. 3.4). Die Anordnung der Sozialbehörde erweist sich überdies als unverhältnismässig, denn sie hätte dazu geführt, dass die betroffene Fürsorgebezügerin nach fast acht Unterstützungsjahren dazu verpflichtet worden wäre, ihre selbständige ärztliche Erwerbstätigkeit innert kürzester Frist (drei Wochen) und unter Androhung gravierender Sanktionsfolgen (Einstellung der Sozialhilfe) aufzugeben (E. 3.5). Die angedrohte Leistungseinstellung kann - mangels entsprechender Belege in den Akten - auch nicht mit der fehlenden Mittellosigkeit der Sozialhilfebezügerin gerechtfertigt werden (E. 3.6 und 3.7). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2011.00523 Urteil der 3. Kammer vom 10. November 2011 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rotach Tomschin, Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtsschreiber Kaspar Plüss. In Sachen Stadt Zürich, Beschwerdeführerin, gegen A, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. A. Die 1959 geborene Ärztin A bezieht seit Oktober 2003 wirtschaftliche Hilfe von den Sozialen Diensten der Stadt Zürich; der monatliche Unterstützungsbeitrag beträgt zurzeit Fr. 2'179.85. B. Im Oktober 2004 begann A mit einer Zusatzausbildung in Traditioneller Chinesischer Medizin (TCM), die sie am 1. Dezember 2007 abschloss. Danach absolvierte sie diverse Praktika. Per 1. April 2010 erteilte ihr die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich die Bewilligung zur selbständigen

Berufsausübung als Ärztin im Kanton Zürich. Seit dem 1. Juni 2010 praktiziert sie als selbständig erwerbstätige Ärztin in einer Praxis in der Stadt Zürich. Während der gesamten Zeit wurden ihr Hilfeleistungen für jeweils befristete Zeiträume gewährt. Da es ihr nie gelang, mit ihrem Erwerbseinkommen hinreichend für ihren eigenen Lebensunterhalt aufzukommen, wurde die Unterstützung immer wieder verlängert. C. Mit Entscheid vom 12. Mai 2011 beschloss die Sonderfall- und Einsprachekommission der Sozialbehörde der Stadt Zürich, die wirtschaftliche Hilfe an A werde im Fall der Weiterführung der selbständigen Erwerbstätigkeit bis längstens am 31. Mai 2011 bewilligt (Disp.-Ziff. 1). Die wirtschaftliche Unterstützung werde per 31. Mai 2011 eingestellt, sofern sie bis dahin weiterhin eine selbständige Erwerbstätigkeit ausübe (Disp.-Ziff. 2). Auf ein neues Unterstützungsgesuch werde erst eingetreten, wenn sie ihre selbständige Erwerbstätigkeit aufgegeben habe (Disp.-Ziff. 3). Es werde von ihr erwartet, dass sie sich intensiv um eine Festanstellung bemühe, diese Bemühungen gegenüber dem Quartierteam ausweise und an Arbeitsintegrationsmassnahmen teilnehme (Disp.-Ziff. 4). Einem allfälligen Rekurs werde die aufschiebende Wirkung entzogen (Disp.-Ziff. 6 Satz 4). II. Mit Beschluss vom 7. Juli 2011 hiess der Bezirksrat Zürich einen von A erhobenen Rekurs gut, soweit er darauf eintrat, und hob den Entscheid der Sonderfall- und Einsprachekommission vom 12. Mai 2011 auf. III. Am 22. August 2011 gelangte die Stadt Zürich mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte, der Beschluss des Bezirksrats vom 7. Juli 2011 sei aufzuheben und jener der Sonderfall- und Einsprachekommission der Sozialbehörde vom 12. Mai 2011 sei zu bestätigen. Eventualiter sei die Auszahlung der Unterstützungsleistungen um einen angemessenen Zeitraum zu verlängern, um die Liquidation der Arztpraxis von A zu ermöglichen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin. Mit Eingabe vom 7. September 2011 verwies der Bezirksrat auf die Begründung des angefochtenen Entscheids und verzichtete im Übrigen auf Vernehmlassung. A äusserte sich mit Beschwerdeantwort vom 28. September 2011 zu den Vorbringen der Beschwerdeführerin, ohne einen Antrag zu stellen. Die Stadt Zürich hielt mit Replik vom 14. Oktober 2011 an ihren Anträgen und Begründungen fest und reichte ergänzende Dokumente ein. Ferner versicherte sie, dass A aufgrund der aufschiebenden Beschwerdewirkung weiterhin wirtschaftliche Unterstützung erhalte, wobei die Hilfeleistungen seit dem 1. Juni 2011 mit den jeweiligen monatlichen Einnahmen und Ausgaben der Beschwerdegegnerin verrechnet würden. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig. 1.2 Bei Streitigkeiten über periodisch wiederkehrende Leistungen ist der Streitwert der Summe dieser periodischen Leistungen während der Dauer von zwölf Monaten gleichzusetzen (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 38 N. 5). Vorliegend streitig ist die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen von Fr. 2'179.85 pro Monat bzw. Fr. 26'185.20 pro Jahr. Angesichts des über Fr. 20'000.- liegenden Streitwerts fällt die Streitigkeit in die Zuständigkeit der Kammer (§ 38 Abs. 1 und § 38b Abs. 1 lit. c VRG). 1.3 Die Legitimation der Beschwerdeführerin wurde zwar von keiner Seite infrage gestellt. Da die Beschwerdeberechtigung aber eine Prozessvoraussetzung darstellt, ist sie von Amtes wegen zu prüfen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 29). 1.3.1 Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 VRG (in der seit dem 1. Juli 2010 geltenden Fassung) sind Gemeinden und andere Träger öffentlicher Aufgaben mit Rechtspersönlichkeit beschwerdeberechtigt, wenn sie a) durch die Anordnung wie eine Privatperson berührt sind

und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben, b) die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt und c) bei der Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen anderweitig verletzt sind, insbesondere bei einem wesentlichen Eingriff in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen. 1.3.2 Umstritten ist im vorliegenden Fall die Rechtmässigkeit der Verfügung der Beschwerdeführerin vom 12. Mai 2011, worin die Fortsetzung der wirtschaftlichen Unterstützung der Beschwerdegegnerin davon abhängig gemacht wurde, dass diese ihre selbständige berufliche Tätigkeit aufgibt. Angesichts des Streitwerts von Fr. 26'185.20 (vgl. E. 1.2) kann vorliegend nicht von einem „wesentlichen“ Eingriff in das Finanz- oder Verwaltungsvermögen der Beschwerdeführerin im Sinn von § 21 Abs. 2 lit. c VRG gesprochen werden (vgl. VGr, 28. Januar 2008, VB.2007.00426 [unpubliziert], E. 1.3). Die Berührung anderer – nicht-finanzieller – schutzwürdiger Interessen im Sinn von § 21 Abs. 2 lit. c VRG würde eine wesentliche Verletzung von Gemeindeinteressen voraussetzen (Weisung des Regierungsrats vom 29. April 2009 zum Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts, ABI 2009 S. 801 ff., 962), was im vorliegenden Zusammenhang weder geltend gemacht wird noch erkennbar ist. Ebenso wenig ist ersichtlich, inwiefern die Beschwerdeführerin aufgrund der vorinstanzlichen Aufhebung der Verfügung vom 12. Mai 2011 wie eine Privatperson berührt sein könnte (§ 21 Abs. 2 lit. a VRG). Sie könnte sich zwar darauf berufen, dass sie – analog zu einem privaten Geldgeber – Fürsorgeleistungen erbringe. Eine legitimationsbegründende finanzielle Betroffenheit würde aber wohl einen – hier wie gesagt zu verneinenden – wesentlichen Eingriff in das Finanzvermögen der Beschwerdeführerin voraussetzen, denn andernfalls könnten Gemeinden sämtliche Anordnungen mit finanziellen Auswirkungen anfechten und sich auch gegen geringfügige Belastungen wehren, was mit § 21 Abs. 2 lit. c VRG kaum vereinbar wäre. Schliesslich stellt auch § 21 Abs. 2 lit. b VRG keine Legitimationsgrundlage dar, da die Beschwerdeführerin keine Verletzung verfassungsrechtlicher Garantien gerügt hat. Selbst wenn man von einer implizit gerügten Verletzung verfassungsrechtlicher Garantien ausgehen und deshalb auf die Beschwerde eintreten wollte (vgl. BGE 135 I 43 E. 1.2), wäre sie sogleich abzuweisen: Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Beschwerdeführerin durch die Aufhebung ihrer Verfügung vom 12. Mai 2011 in ihrer Gemeindeautonomie verletzt sein könnte, da die aufgeworfenen Fragen praktisch ausschliesslich kantonal einheitlich geregeltes Recht betreffen (vgl. BGr, 22. Januar 1996, 2P.240/1995, in: ZBl 1997 S. 414 ff., E. 3c). 1.3.3 Letztlich kann im vorliegenden Fall aber offenbleiben, ob die Legitimation der Beschwerdeführerin aufgrund von § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 VRG zu bejahen oder zu verneinen ist, da sich die Beschwerdeberechtigung – wie im Folgenden zu zeigen ist – ohnehin aufgrund von bundesrechtlichen Bestimmungen ergibt. 1.3.4 Wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, muss sich am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können (Art. 111 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG]). Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist berechtigt, wer a) vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat; b) durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist und c) ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Art. 89 Abs. 1 BGG). Ferner beschwerdeberechtigt sind (unter anderem) Gemeinden, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG). 1.3.5 Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist Art. 89 Abs. 1 BGG zwar in erster Linie auf

Privatpersonen zugeschnitten, doch unter bestimmten – restriktiven – Voraussetzungen kann sich auch das Gemeinwesen darauf stützen (BGE 135 I 43 E. 1.3). Zu bejahen ist dies unter anderem dann, wenn ein Gemeinwesen in schutzwürdigen eigenen hoheitlichen Interessen berührt ist. Dies gilt namentlich bei vermögensrechtlichen Interessen, etwa wenn eine Gemeinde Fürsorgeleistungen erbringt. Mit dieser Begründung ist das Bundesgericht mehrfach auf Beschwerden von Gemeinwesen im Zusammenhang mit Sozialhilfeleistungen eingetreten (BGr, 2. November 2010, 8C_1/2010, E. 2.4.2; BGr, 21. Januar 2010, 8C_650/2009, E. 1.2.2; BGr, 20. Oktober 2008, 9C_27/2008, E. 1.1; BGE 134 II 45 E. 2.2.1). Grundsätzlich keine legitimationsbegründende Wirkung kommt demgegenüber jenen Gemeindeanliegen zu, die bloss mittelbare finanzielle Auswirkungen haben (BGE 135 V 382 E. 3.3.1; BGE 134 V 53 E. 2.3.3.4; BGE 133 V 188 E. 4.5) – es sei denn, es handle sich um bedeutsame finanzielle Interessen (vgl. BGr, 15. April 2010, 8C_212/2009, E. 3.3.5) – oder die einzig die richtige Anwendung von Bundesrecht oder kantonalem Recht betreffen (BGr, 21. Januar 2010, 8C_650/2009, E. 1.2.2; BGE 131 II 58 E. 1.3; vgl. RB 2004 Nr. 6).

1.3.6 Vor dem Hintergrund der soeben dargelegten Rechtsprechung ist gestützt auf Art. 111 Abs. 1 BGG davon auszugehen, dass für die Bejahung der Legitimation zur Gemeindebeschwerde ein unmittelbarer Eingriff in das kommunale Finanz- oder Verwaltungsvermögen genügt – unabhängig davon, ob es sich um einen „wesentlichen Eingriff“ im Sinn von § 21 Abs. 2 lit. c VRG handelt oder nicht (im Ergebnis ähnlich: Martin Bertschi, Die Beschwerdebefugnis der Gemeinde im Zürcher Verwaltungsprozess, in: Peter Breitschmid et al. [Hrsg.], Grundfragen der juristischen Person, Bern 2007, S. 11 ff.; RB 2001 [VB.2000.00421] Nr. 9; VGr, 4. Dezember 2008, VB.2008.00394, E. 1 [ohne Begründung]).

1.3.7 Im vorliegenden Fall ist umstritten, ob bzw. unter welchen Bedingungen die Sozialhilfeleistungen der Beschwerdeführerin an die Beschwerdegegnerin fortzusetzen sind, sodass das Finanz- und Verwaltungsvermögen der Beschwerdeführerin unmittelbar betroffen ist. Die Legitimation der Beschwerdeführerin ist somit zu bejahen.

1.4 Da auch alle weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2. 2.1 Die Vorinstanz kam zum Schluss, die Sozialbehörde habe die künftige Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen zu Unrecht davon abhängig gemacht, dass die Beschwerdegegnerin ihre selbständige Tätigkeit aufgebe und sich um eine unselbständige Erwerbstätigkeit bemühe. Die Behörde hätte vielmehr prüfen müssen, ob die selbständige Erwerbstätigkeit der Beschwerdegegnerin geeignet sei, ihre Fürsorgeabhängigkeit zu beenden. Angesichts des Umstands, dass die Beschwerdegegnerin im März 2011 Einnahmen von Fr. 8'400.- verzeichnet habe, hätte die Sozialbehörde von ihr verlangen müssen, Monatsabrechnungen aus ihrer Geschäftstätigkeit mit sämtlichen Belegen (Quittungen, Kontoauszügen etc.) einzureichen. Ferner habe die Sozialbehörde eine unverhältnismässig kurze Frist zur Beendigung ihrer selbständigen Tätigkeit gewährt, indem sie am 12. Mai 2011 die Einstellung der Sozialhilfeleistungen per 31. Mai 2011 angedroht habe; eine Arztpraxis könne nicht innert einer so kurzen Frist liquidiert werden. Angesichts der mutmasslich weiterhin bestehenden Bedürftigkeit der Beschwerdegegnerin hätte die Einstellung der Sozialhilfeleistungen nicht derart kurzfristig verfügt werden dürfen. Sodann hätte die Beschwerdegegnerin nicht dazu verpflichtet werden dürfen, Arbeitsbemühungen nachzuweisen, da sie selbständig erwerbstätig sei. Die Kürzung oder Einstellung der Sozialhilfe hätte im Rahmen von § 24 und 24a des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG) erfolgen müssen und wäre nur zulässig gewesen, wenn die Beschwerdegegnerin ihre Mitwirkungspflicht verletzt hätte und zudem belegt gewesen wäre, dass ihre selbständige ärztliche Tätigkeit längerfristig keinen Erfolg zeitige.

2.2 Die

Beschwerdeführerin macht geltend, die Verfügung der Sonderfall- und Einsprachekommission vom 12. Mai 2011 sei von der Vorinstanz zu Unrecht aufgehoben worden. Sowohl die Verpflichtung der Beschwerdegegnerin, ihre selbständige ärztliche Tätigkeit aufzugeben und sich um eine unselbständige Erwerbstätigkeit zu bemühen, als auch die für den Widerhandlungsfall angedrohte Leistungseinstellung seien rechtmässig gewesen. Die Beschwerdegegnerin habe über Jahre hinweg immer wieder geltend gemacht, demnächst für ihren Lebensunterhalt als selbständig Erwerbstätige selber aufkommen zu können, seit sie Ende 2007 eine Ausbildung in Traditioneller Chinesischer Medizin abgeschlossen habe. Aus diesem Grund sowie wegen diverser ausserordentlicher Verzögerungen (Krankheit, Verzögerung des Geschäftsmietvertrags, hängige Rechtsmittelverfahren etc.) seien die der Beschwerdegegnerin ausgerichteten Sozialhilfeleistungen während insgesamt drei Jahren – von 2008 bis 2011 – immer wieder aufs Neue für jeweils befristete Zeiträume verlängert worden, wobei regelmässig darauf hingewiesen worden sei, dass Sozialhilfeleistungen an selbständig Erwerbstätige nur für einen befristeten Zeitraum ausgerichtet würden. Die Behörde habe sich anhand der regelmässig eingereichten Berichte der Beschwerdegegnerin ein umfassendes Bild ihrer finanziellen Verhältnisse machen können. Aufgrund dieser Berichte sei schliesslich deutlich geworden, dass die Beschwerdegegnerin nicht in der Lage sei, ihren Lebensunterhalt mit einer selbständigen ärztlichen Tätigkeit selber zu decken, zumal es ihr während eines mehrjährigen Zeitraums nicht gelungen sei, ein existenzsicherndes Einkommen zu erzielen. Es bestünden keine Anhaltspunkte dafür, dass in absehbarer Zeit mit einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage zu rechnen sei. Im März 2011 habe die Beschwerdegegnerin zwar erstmals einen Ertragsüberschuss erzielt. Dabei seien jedoch Einnahmen mehrerer Vormonate mitberücksichtigt worden, und von April bis Juni 2011 habe die Beschwerdegegnerin erneut kein existenzsicherndes Einkommen mehr erzielt. Die Liquidation der Arztpraxis und die Aufnahme einer nicht-selbständigen Erwerbstätigkeit seien der Beschwerdegegnerin zuzumuten, zumal sie als 51-jährige Ärztin mit Zusatzausbildung über intakte Anstellungsperspektiven – beispielsweise in einem Spital oder bei einer Krankenversicherung – verfüge, wobei auch eine Teilzeitbeschäftigung infrage komme. Ferner sei es auch zulässig gewesen, der Beschwerdegegnerin am 12. Mai 2011 eine Frist bis am 31. Mai 2011 zur Aufgabe ihrer selbständigen beruflichen Tätigkeit anzusetzen, denn spätestens seit dem Entscheid der Sozialbehörde vom 26. März 2009 habe die Beschwerdegegnerin wissen müssen, dass sie bei Aufrechterhaltung ihrer selbständigen Erwerbstätigkeit nur für kurze Zeit von der Sozialhilfe unterstützt würde bzw. dass sie sich rasch um eine Anstellung bemühen müsse. Eine erneute (befristete) Verlängerung der Sozialhilfeleistungen über den 31. Mai 2011 hinaus wäre demnach unangemessen gewesen, zumal die Liquidation des Geschäftsbetriebs (in erster Linie die Suche nach einem Nachmieter für die Räumlichkeiten ihrer an einem attraktiven Standort gelegenen Arztpraxis) nur wenig Zeit in Anspruch nehme. Im Übrigen habe es die Beschwerdegegnerin bis anhin unterlassen, zur Finanzierung ihrer Selbständigkeit die Auszahlung ihrer Freizügigkeitspolice von über Fr. 100'000.- zu beantragen; da sie die Auszahlung auch weiterhin verlangen könne, komme eine Weiterführung der Unterstützung der Sozialhilfeleistungen ohnehin nicht infrage.

E. 3.1

Soweit die Beschwerdeführerin auf die strenge Praxis des Verwaltungsgerichts im Zusammenhang mit selbständig erwerbstätigen Hilfesuchenden hinweist, ist ihr grundsätzlich beizupflichten: Es ist nicht der Sinn und Zweck der wirtschaftlichen Hilfe,

auf Dauer das Betriebsrisiko einer voraussichtlich nicht gewinnbringenden selbständigen Erwerbstätigkeit zu tragen (vgl. z. B. VGr, 23. Dezember 2004, VB.2004.00318, E. 4.3.3). Die wirtschaftliche Tätigkeit oder das Projekt von Selbständigerwerbenden muss langfristig Erfolg und eine anhaltende Selbständigkeit versprechen (vgl. VGr, 3. August 2005, VB.2005.002521, E. 2.1; RB 1999 Nr. 81). Steht fest, dass mit einem Betrieb kein existenzsicherndes Einkommen erzielt werden kann, so darf die Fürsorgebehörde den Hilfesuchenden – unter Wahrung einer angemessenen Liquidationsfrist – zur Aufgabe seines Betriebs verpflichten (vgl. VGr, 20. März 2003, VB.2003.00042, E. 3c).

E. 3.2

Im vorliegenden Fall ist allerdings nicht umstritten, dass die Sozialbehörde Hilfesuchende zur Aufgabe ihrer selbständigen Berufstätigkeit verpflichten kann, wenn diese keinen langfristigen Erfolg verspricht. Strittig ist vielmehr, ob die Beschwerdeführerin die erforderlichen Sachverhaltsabklärungen vorgenommen hat, um die finanziellen Erfolgsaussichten der selbständigen Erwerbstätigkeit der Beschwerdegegnerin korrekt einschätzen zu können.

E. 3.3

Gemäss den SKOS-Richtlinien muss sorgfältig abgeklärt werden, ob mit einem Betrieb effektiv kein längerfristiges und anhaltendes existenzsicherndes Einkommen erzielt werden kann, bevor eine fürsorgebeziehende Person zur Aufgabe ihrer selbständigen Tätigkeit verpflichtet werden kann. Empfohlen werden in diesem Zusammenhang der Beizug von Fachpersonen oder Fachverbänden sowie der Abschluss einer schriftlichen Vereinbarung, die mindestens vier Punkte regelt: Frist für das Beibringen der notwendigen Unterlagen, Frist für die fachliche Überprüfung, Zeitdauer sowie Form der Beendigung der finanziellen Leistungen (Kapitel H.7 der SKOS-Richtlinien). Nach Ziff. 2.5.1/§ 15/1 SHG/I des Sozialhilfe-Behördenhandbuchs (herausgegeben von der Abteilung Öffentliche Fürsorge des Sozialamts des Kantons Zürich, Zürich 2007) ist die Abklärung der wirtschaftlichen Verhältnisse von Selbständigerwerbenden oftmals umfangreich und anspruchsvoll. Zum einen muss ihr erzielbares Einkommen aufgrund von Buchhaltungs- bzw. Steuerunterlagen und allenfalls anhand von branchenüblichen Erfahrungswerten festgestellt werden, zum anderen ist die Rentabilität der selbständigen Erwerbstätigkeit abzuklären. Es ist deshalb wichtig, über die (definitive) Ausrichtung der wirtschaftlichen Hilfe erst aufgrund einer genauen Kenntnis der Verhältnisse zu entscheiden. Dabei sollten die Buchhaltung und die übrigen Angaben kritisch beurteilt werden. Um zu untersuchen, ob ein bestimmter Betrieb rentabel ist, ist anhand von Unterlagen abzuklären, wie das Geschäftsergebnis sowie der Vermögensstand in letzter Zeit ausgesehen haben, wie die aktuelle Lage ist und wie sich diese Faktoren künftig entwickeln dürften.

E. 3.4

Im vorliegenden Fall begründete die Sonderfall- und Einsprachekommission ihren Entscheid vom 12. Mai 2011, worin sie die Beschwerdegegnerin zur Aufgabe ihrer selbständigen beruflichen Tätigkeit verpflichtete, in erster Linie damit, dass sie mit ihrem Einkommen über einen längeren Zeitraum hinweg keine Kostendeckung erreicht habe. Aus den Akten geht allerdings nicht hervor, dass die Sozialbehörde sorgfältig abgeklärt hätte, ob die Arztpraxis der Beschwerdegegnerin Grundlage für ein längerfristiges und anhaltendes existenzsicherndes Einkommen bieten könnte. Nicht untersucht wurde insbesondere die Frage, innert welchem Zeitraum von der Beschwerdegegnerin, die ihre selbständige

ärztliche Tätigkeit am 1. Juni 2010 aufgenommen hatte, ein kostendeckendes Einkommen erwartet werden darf. Sodann fehlen jegliche Angaben über das Vorliegen bzw. die Entwicklung eines Kundenstamms. Überdies wirft die Vorinstanz zu Recht die Frage auf, ob nicht die im März 2011 ausgewiesenen Einnahmen in der Höhe von Fr. 8'400.- einen Hinweis auf die steigende Rentabilität der Arztpraxis der Beschwerdegegnerin darstellen könnten. Dass sich diese Einnahmen offenbar aus dem Ertrag mehrerer Monate zusammensetzen, ändert nichts daran, dass Anhaltspunkte für eine mögliche Renditesteigerung vorlagen, die vertieft – und unter Beachtung der Vorgaben der SKOS-Richtlinie und des Sozialhilfe-Behördenhandbuchs (vgl. E. 3.3) – hätten abgeklärt werden müssen. Die aktuellen Unterstützungsberechnungen der Beschwerdeführerin, gemäss denen die Beschwerdegegnerin während mehrerer Monate Einnahmeüberschüsse verzeichnete, lassen ebenfalls keine eindeutige Tendenz in Bezug auf die Frage erkennen, ob die Beschwerdegegnerin ihren Lebensbedarf längerfristig selber decken können wird. Unter diesen Umständen kam die Vorinstanz zu Recht zum Schluss, dass die Sozialbehörde die wirtschaftlichen Verhältnisse betreffend die Arztpraxis der Beschwerdegegnerin weiter hätte abklären müssen, weshalb diese am 12. Mai 2011 (noch) nicht dazu hätte verpflichtet werden dürfen, ihre selbständige Berufstätigkeit aufzugeben.

E. 3.5

Was den zeitlichen Ablauf der Geschehnisse betrifft, fällt sodann auf, dass die Beschwerdeführerin die Unterstützungsleistungen an die Beschwerdegegnerin bis am 12. Mai 2011 immer wieder – während insgesamt mehr als sieben Jahren – für jeweils befristete Zeiträume verlängert hatte, ohne sie jemals verbindlich bzw. unter Androhung von Unterlassungsfolgen dazu zu verpflichten, die selbständige berufliche Tätigkeit innert einer bestimmten Frist aufzugeben oder sich um eine unselbständige Tätigkeit zu bemühen. Die Beschwerdeführerin verfügte zwar jeweils Auflagen in Bezug auf die Dokumentation der finanziellen Verhältnisse der Beschwerdegegnerin und hielt mehrmals fest, dass „erwartet“ werde, dass sie ihren Lebensunterhalt ab einem bestimmten Zeitpunkt selber decken könne. Doch die in den vor dem 12. Mai 2011 ergangenen Verfügungen zum Ausdruck kommende behördliche Erwartungshaltung bzw. der Hinweis darauf, dass die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen an selbständig Erwerbstätige nur während eines befristeten Zeitraums möglich sei, kann nicht als verbindliche Anweisung an die Beschwerdegegnerin qualifiziert werden, ihre selbständige berufliche Tätigkeit aufzugeben. Am 12. Mai 2011 ordnete die Beschwerdeführerin somit erstmals auf verbindliche Weise an, dass die Beschwerdegegnerin ihre selbständige Berufstätigkeit aufzugeben habe – wobei sie ihr eine Frist von weniger als drei Wochen ansetzte und für den Unterlassungsfall die Einstellung der Fürsorgeleistungen androhte. Die Vorinstanz erachtete die Verfügung einer derart einschneidenden Auflage unter Ansetzung einer so kurzen Frist und Androhung derart gravierender Sanktionsfolgen zu Recht als unverhältnismässig.

E. 3.6

Die angedrohte Leistungseinstellung per 31. Mai 2011 kann sodann auch nicht mit der mangelnden Fürsorgebedürftigkeit der Beschwerdegegnerin bzw. mit dem Fehlen einer Notlage im Sinn von Art. 12 der Bundesverfassung (BV) begründet werden. Eine so begründete Leistungseinstellung kommt zwar gemäss der Rechtsprechung infrage, wenn eine sozialhilfebedürftige Person Anordnungen missachtet, die geeignet sind, ihre Lage zu verbessern, etwa wenn sie sich beharrlich weigert, eine ihr zumutbare Arbeitsstelle zu suchen und anzutreten, sodass bestehende erhebliche Zweifel an ihrer Bedürftigkeit nicht

beseitigt werden können (vgl. SKOS-Richtlinien, Kap. A.8-4; RB 2004 Nr. 53 [VGr, 2. Dezember 2004, VB.2004.00412, E. 3.2]; VGr, 12. Juli 2007, VB.2007.00176, E. 2.2; VGr, 8. Juli 2009, VB.2009.00244, E. 2.2). Im vorliegenden Fall ist indessen nicht ersichtlich, inwiefern die Beschwerdegegnerin verbindliche Anordnungen, die ihre Lage hätten verbessern können, beharrlich missachtet haben könnte.

E. 3.7

Die Beschwerdeführerin macht schliesslich sinngemäss geltend, die Beschwerdegegnerin sei aufgrund einer ihr zustehenden Freizügigkeitspolice nicht mittellos. Zu diesem Vorbringen ist zunächst zu bemerken, dass weder in der Verfügung der Sonderfall- und Einsprachekommission vom 12. Mai 2011 noch im vorliegend angefochtenen Entscheid des Bezirksrats auf eine Freizügigkeitspolice Bezug genommen wurde. In der Verfügung der Einzelfallkommission vom 25. Februar 2010 wird zwar in den Erwägungen – und nicht etwa im Dispositiv – festgehalten, dass sich die Beschwerdegegnerin für die weitere Finanzierung ihrer Selbständigkeit um die Auszahlung ihrer Freizügigkeitspolice von Fr. 114'460.96 kümmern könne. Dieser Hinweis allein kann allerdings nicht als Beleg dafür genügen, dass effektiv eine Freizügigkeitspolice besteht, deren Auszahlung die Beschwerdegegnerin jederzeit verlangen kann. Das Einspracheschreiben der Beschwerdegegnerin vom 6. September 2010, auf das die Beschwerdeführerin im Weiteren verweist, enthält keine beweisrechtlich relevanten Informationen zum Vorliegen einer Freizügigkeitspolice. Demnach kann nicht von einer hinreichend belegten fehlenden Mittellosigkeit der Beschwerdegegnerin ausgegangen werden. Es ist nicht Sache des Verwaltungsgerichts abzuklären, ob die fragliche Forderung effektiv besteht und – wenn ja – weshalb die Beschwerdegegnerin bisher nie verbindlich dazu aufgefordert wurde, die Auszahlung der Police zu verlangen. Der Beschwerdeführerin steht es indessen frei, den diesbezüglichen Sachverhalt näher abzuklären und gestützt darauf weitere Anordnungen zu treffen.

E. 4

Als unbegründet erweist sich im Übrigen die Rüge der Beschwerdegegnerin, die Sozialhilfe entrichte ihr seit Mai 2011 zu wenig Unterstützungsleistungen. Die Behörde hat die Nettoeinkünfte, die die Beschwerdegegnerin aus dem Betrieb ihrer Arztpraxis generierte (vgl. E. 3.4), zu Recht als eigene Mittel im Sinn von § 14 SHG qualifiziert, die im Sozialhilfebudget zu berücksichtigen sind (vgl. § 16 Abs. 2 lit. a der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 [SHV]).

E. 5

Zusammenfassend erachtete die Vorinstanz die Anordnung der Beschwerdeführerin vom 12. Mai 2011 zu Recht als unzulässig. Die Einwendungen der Beschwerdeführerin erweisen sich als unbegründet, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist. Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Von einer Parteientschädigung an die unterliegende Beschwerdeführerin ist abzusehen (§ 17 Abs. 2 VRG).