

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00864 vom 2. April 2013

ZH Verwaltungsgericht, 2013-04-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2012.00864

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00864 du 2 avril 2013

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00864 del 2 aprile 2013

Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Einstellung der Sozialhilfeleistungen wegen verweigerter Teilnahme an einem Arbeitslosenprojekt. Rechtsgrundlagen betreffend Auflagen, an einem Arbeitsintegrations- oder Beschäftigungsprogramm teilzunehmen (E. 2.2) und Einstellung wirtschaftlicher Hilfe (E. 2.3 f.). Das Vorgehen der Sozialbehörde entspricht den Formvorschriften von § 24a Abs. 1 SHG (E. 3). Der Beschwerdeführer war im Zeitpunkt der Leistungseinstellung mittellos. Insofern lag eine Notlage im Sinn von Art. 12 BV vor (E. 4.1). Eine Arbeitsunfähigkeit des Beschwerdeführers aus gesundheitlichen Gründen ist nicht ausgewiesen (E. 4.2). Auch brachte er bislang nichts vor, was gegen die Zumutbarkeit der ihm angebotenen Tätigkeit sprechen würde. Er ist grundsätzlich dazu bereit, ein Arbeitspensum von 50 % zu absolvieren (E. 4.3). Die Realisierung von Erwerbseinkommen war mit der Teilnahme am infrage stehenden Arbeitslosenprojekt nicht verbunden. Folglich wäre die Notlage des Beschwerdeführers damit nicht aufgehoben oder wenigstens gemildert worden (E. 4.4). Im Übrigen gibt es keine Anhaltspunkte, dass er im vorliegend relevanten Zeitpunkt in der Lage gewesen wäre, für seinen Unterhalt selbst aufzukommen. Die Vorinstanz verkennt, dass die gänzliche Einstellung von Unterstützungsleistungen nicht als Sanktion dienen soll, sondern nur bei Verletzung der Subsidiarität zulässig ist (E. 4.5). Damit war die streitbetroffene vollständige Einstellung der wirtschaftlichen Hilfe nach Massgabe von Art. 12 BV nicht gerechtfertigt (E. 4.6). Gutheissung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2012.00864 Urteil der Einzelrichterin vom 2. April 2013 Mitwirkend: Verwaltungsrichterin Bea Rotach, Gerichtsschreiberin Anja Tschirky. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Gemeinde B, vertreten durch die Sozialbehörde, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. A wird seit Dezember 2010 von der Gemeinde B wirtschaftlich unterstützt. Die Sozialabteilung dieser Gemeinde beschloss am 16. Juli 2012 gestützt auf § 24a lit. a bis c des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG), die wirtschaftliche Hilfe für A ab 1. August 2012 vollständig einzustellen. II. Gegen den Beschluss vom 16. Juli 2012 erhob A am 23. Juli 2012 sinngemäss Rekurs beim Bezirksrat H (nachfolgend Bezirksrat) und beantragte die Weiterführung der Sozialhilfe ohne Auflagen bis mindestens Ende November 2012. Der Bezirksrat wies den Rekurs am 27. November 2012 ab. III. Dagegen erhob A am 28. Dezember 2012 sinngemäss Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte die Wiederaufnahme der Sozialhilfe ohne Auflagen. Der Bezirksrat verzichtete am 14. Januar 2013 auf eine Vernehmlassung. Die Sozialabteilung der Gemeinde B teilte am 8. Februar 2013 den Verzicht auf eine Beschwerdeantwort mit. Am 23. Februar 2013 reichte A eine

freigestellte Stellungnahme ein. Der Bezirksrat liess sich am 4. März 2013 dazu vernehmen. Die Einzelrichterin erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde grundsätzlich zuständig. Angesichts des Streitwerts von jedenfalls unter Fr. 20'000.- (die dem Beschwerdeführer gewährte Unterstützung von monatlich Fr. 1'073.- ergibt auf ein Jahr hoch gerechnet lediglich Fr. 12'876.-, wobei überdies zu berücksichtigen ist, dass der an den Beschwerdeführer ausgerichtete Grundbedarf für den Lebensunterhalt am 11. Juni 2012 um 15 % gekürzt wurde) ist die Einzelrichterin zum Entscheid berufen (§ 38 b Abs. 1 lit. c VRG).

2. 2.1 Wer für seinen Lebensunterhalt nicht oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann, hat nach § 14 SHG Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe. Dabei ist der Sozialhilfeempfänger allerdings zur Minderung der Unterstützungsbedürftigkeit verpflichtet. Wer Sozialhilfe erhält, muss seinerseits alles in seiner Kraft Stehende tun, um die Notlage zu lindern oder zu beheben. Von der unterstützten Person wird ein aktiver Beitrag zu ihrer beruflichen und sozialen Integration erwartet (Kap. A.5.2 der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe [SKOS-Richtlinien]). 2.2 Mit der wirtschaftlichen Hilfe können Auflagen und Weisungen verbunden werden, die geeignet sind, die Lage des Hilfeempfängers zu verbessern (§ 21 SHG). Die Auflage, an einem Arbeitsintegrations- oder Beschäftigungsprogramm teilzunehmen, muss als zulässig erachtet werden, wenn es sich dabei um eine zumutbare Arbeit handelt und der Betroffene dafür entschädigt wird oder sich seine Lage durch die Teilnahme (beispielsweise durch Erwerb neuer Fähigkeiten im Hinblick auf eine spätere Arbeitssuche) verbessern kann (§ 23 lit. d der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 [SHV]; vgl. VGr, 6. Dezember 2004, VB.2004.00333, E. 4.2.2; 19. Januar 2006, VB.2005.00354, E. 2.4). Die Zumutbarkeit einer Erwerbstätigkeit ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nach der arbeitslosenversicherungsrechtlichen Umschreibung vorzunehmen (Art. 16 Abs. 2 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982). Danach muss eine Arbeit den berufs- und ortsüblichen Bedingungen entsprechen, angemessen Rücksicht auf die Fähigkeiten und bisherigen Tätigkeiten der unterstützten Person nehmen und ihren persönlichen Verhältnissen und dem Gesundheitszustand angemessen sein. Ein Arbeitsangebot kann das Fähigkeits- und Fertigniveau der betreffenden Person auch unterschreiten; diese darf bloss nicht überfordert werden (BGE 130 I 71, E. 5.3; BGr, 6. November 2003, 2P_275/2003, E. 5.1–2; BGr, 11. April 2008, 8C_156/2007, E. 6.4).

2.3 Eine Kürzung des Anspruchs auf wirtschaftliche Unterstützung rechtfertigt sich als Sanktion unter anderem dann, wenn jemand gegen Anordnungen, Auflagen oder Weisungen der Fürsorgebehörde verstösst, keine oder falsche Auskunft über seine Verhältnisse gibt, die Einsichtnahme in seine Unterlagen verweigert, eine ihm zugewiesene zumutbare Arbeit nicht annimmt oder die Teilnahme an einem zumutbaren Arbeitsintegrations- und Beschäftigungsprogramm verweigert (§ 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 1–4 und 6 SHG; § 24 SHV). Eine solche Kürzung darf auch während laufender Unterstützung androht bzw. vorgenommen werden, da die Hilfeleistung unter dem Vorbehalt sich ändernder Verhältnisse steht (VGr, 21. Mai 2012, VB.2012.00208, E. 4.3; RB 2004 Nr. 53 E. 3.1). Im vorliegenden Fall nahm die Sozialabteilung der Beschwerdegegnerin nicht eine Kürzung, sondern eine vollständige Einstellung vor. Eine solche ist unter anderem dann zulässig, wenn der Hilfesuchende eine ihm zumutbare Arbeit verweigert (§ 24a Abs. 1 lit. a SHG). Unter die zumutbare Arbeit fallen dabei auch zumutbare Eingliederungsmassnahmen mit der Möglichkeit, einen Verdienst zu erzielen (Weisung des Regierungsrats vom

23. August 2006, ABI 2006 S. 1105 ff., 1113). Überdies müssen ihm die Leistungen deswegen gekürzt worden sein. Sodann muss ihm schriftlich und unter Androhung der Leistungseinstellung eine zweite Frist zur Annahme der Arbeit angesetzt worden sein (§ 24a Abs. 1 lit. b und c SHG). Eine Einstellung steht stets unter dem Vorbehalt von Art. 12 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV). 2.4 Auch ausserhalb des Tatbestands von § 24a Abs. 1 SHG ist nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts eine Leistungseinstellung gerechtfertigt, nämlich dann, wenn es um die Missachtung von Anordnungen geht, die geeignet sind, die Lage des Hilfeempfängers zu verbessern, und sich dieser beharrlich weigert, eine ihm zumutbare Arbeitsstelle zu suchen und anzutreten (vgl. VGr, 21. Mai 2012, VB.2012.00208, E. 2.3; VGr, 22. Januar 2009, VB.2008.00474, E. 3.2). In diesem Fall rechtfertigt sich der Schluss, es liege keine Notlage im Sinn von Art. 12 BV vor. Denn zur Annahme einer solchen Notlage, die den verfassungsrechtlichen Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe auslöst, genügt es nicht, dass die betroffene Person in Not gerät. Sie muss zusätzlich nicht in der Lage sein, für sich zu sorgen. Dies entspricht dem Grundsatz der Subsidiarität der Nothilfe (BGE 130 I 71, E. 4.1; BGr, 4. März 2003, 2P.147/2002, E. 3.2; Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. A., Bern 2008, S. 768).

E. 3.1

In den Entscheiden vom 17. Januar und 5. Dezember 2011 erteilte die Sozialabteilung der Beschwerdegegnerin dem Beschwerdeführer die Auflagen bzw. Weisungen, als Gegenleistung für bezogene wirtschaftliche Sozialhilfe Arbeitseinsätze in der Gemeinde zu absolvieren, sich an Arbeitslosenprojekten zu beteiligen sowie eine allfällige Arbeitsunfähigkeit mit Arzzeugnissen sofort und unaufgefordert zu deklarieren. Im Säumnisfall wurde ihm angedroht, die Unterstützung um 15 % des Grundbedarfs zu kürzen; bei verlorenem Einkommen solange, bis 100 % davon abgedeckt sei. Im Entscheid vom 5. Dezember 2011 wies ihn die Sozialabteilung zudem auf die Möglichkeit der Einstellung der Sozialhilfeleistungen bei anhaltender Nichteinhaltung der verfügten Auflagen, Weisungen und Vereinbarungen hin.

E. 3.2

Der Beschwerdeführer absolvierte ab 6. Juni 2011 für einen Monat einen Arbeitseinsatz im Werkhof in B zur vollen Zufriedenheit seines Vorgesetzten. Gemäss Auskunft des Beraters der Regionalen Arbeitsvermittlung sei der Beschwerdeführer im August 2011 zu 50 % arbeitslos gemeldet gewesen, habe aber trotzdem nach Arbeit mit höherem Stellenprozent gesucht. Ende 2011 wurde ihm die Teilnahme an einem Arbeitsintegrationsprojekt eröffnet. Unter Mitwirkung des Stellenpools des Verbands C konnte er am 23. März 2012 am Institut D in E für einen Einsatz im Bereich F vorsprechen, wobei von einem Pensum von 60–70 % die Rede gewesen sei bzw. die Sozialabteilung der Beschwerdegegnerin von einem Einsatz für 60–80 % (inklusive einen Tag Bildung pro Woche beim Verband C in Zürich) ausging. Nach dem Gespräch habe der Beschwerdeführer dem Stellenpool telefonisch mitgeteilt, dass er höchstens einen 40 %-Arbeitseinsatz machen möchte. Er habe immer nur Arbeit zu einem Pensum von 50 % gesucht.

E. 3.3

Am 30. Mai 2012 forderte ihn die Sozialabteilung der Beschwerdegegnerin auf, das Programm des Stellenpools lückenlos zu besuchen, vermittelte Arbeitseinsätze einzuhalten sowie jeden Monat zehn vollständige Arbeitsbemühungen einzureichen, unter Androhung

einer Leistungskürzung um 15 % des Grundbedarfs bei Nichtbefolgen bzw. gänzlicher Einstellung der Sozialhilfeleistungen bei weiterer Missachtung der Auflagen und Weisungen. Sollten bis zum 7. Juni 2012 die besagten Auflagen noch immer nicht vollständig erfüllt sein, würde die Kürzung im besagten Umfang erfolgen. Da der Beschwerdeführer den für ihn beim Institut D organisierten Arbeitseinsatz nicht wahrnahm, wurde der an ihn ausgerichtete Grundbedarf am 11. Juni 2012 ab 1. Juli 2012 bis vorläufig längstens 30. Juni 2013 um 15 % gekürzt. Die Sozialabteilung behielt sich vor, die Leistungen gemäss § 24a lit. a–c SHG gänzlich einzustellen, falls der Beschwerdeführer weiterhin die Auflagen und Weisungen zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt missachten würde.

E. 3.4

Mangels Einhaltung der genannten Auflagen wurde ihm mit Schreiben vom 3. Juli 2012 die Leistungseinstellung angedroht, falls er bis zum 10. Juli 2012 nicht das Einsatzprogramm besuche. Damit wurde ihm nach der Leistungskürzung eine zweite Frist zur Annahme der Arbeit nach Massgabe von § 24a Abs. 1 lit. c SHG angesetzt. Schliesslich stellte die Sozialabteilung der Beschwerdegegnerin mit Entscheid vom 16. Juli 2012 die Sozialhilfeleistungen androhungsgemäss per 1. August 2012 ein. Mit diesem Vorgehen hat die Behörde die Formvorschriften von § 24a Abs. 1 SHG beachtet.

E. 4.1

Nicht umstritten ist, dass der Beschwerdeführer im Zeitpunkt der Leistungseinstellung mittellos war und insofern eine Notlage im Sinn von Art. 12 BV vorlag. Umstritten ist jedoch, ob der Beschwerdeführer in der Lage war, für sich zu sorgen.

E. 4.2

Infolge der entsprechenden Weisung in den Leistungsentscheiden vom 17. Januar und 5. Dezember 2011 hatte der Beschwerdeführer Kenntnis davon, eine allfällige Arbeitsunfähigkeit mit Arztzeugnissen sofort und unaufgefordert zu deklarieren. Bislang reichte der Beschwerdeführer indessen kein Dokument ein, das die von ihm geltend gemachte Arbeitsunfähigkeit von 50 % ausgewiesen hätte. Auch ist nicht aktenkundig, dass die ihn behandelnde Psychiaterin dazu bereit gewesen wäre, ein entsprechendes Zeugnis auszustellen. Vielmehr war Letztere offenbar der Meinung, der Beschwerdeführer müsse vorwärts schauen und könne nicht den Rest des Lebens von der Sozialhilfe leben. Eine Arbeitsunfähigkeit des Beschwerdeführers aus gesundheitlichen Gründen ist folglich nicht ausgewiesen.

E. 4.3

Auch brachte der Beschwerdeführer bislang nichts vor, was gegen die Zumutbarkeit der ihm angebotenen Tätigkeit beim Institut D im Bereich F sprechen würde. So dementiert er nicht, dass bei der Suche eines geeigneten Einsatzplatzes auf seine Wünsche eingegangen worden sei. Die in der Rekurschrift genannten Vorbringen, er habe eine klare Tagesstruktur, sei den ganzen Tag mit Jobsuche, Fortbildung und Zukunftsgestaltung beschäftigt und bilde sich psychisch weiter, um schnellstmöglich wieder eigenständig leben zu können, lassen nicht darauf schliessen, der infrage stehende Arbeitseinsatz wäre für ihn unzumutbar gewesen. Er ist denn auch grundsätzlich dazu bereit, ein Pensum von 50 % zu absolvieren.

E. 4.4

Die streitbetroffene Tätigkeit beim Institut D wurde im Rahmen eines Qualifizierungsprogramms organisiert. Es handelt sich dabei um ein von der Beschwerdegegnerin finanziertes Arbeitslosenprojekt, zu dessen Teilnahme der Beschwerdeführer gemäss den Leistungsentscheiden vom 17. Januar und 5. Dezember 2011 verpflichtet gewesen wäre. Dieser Arbeitseinsatz hätte zum Zweck gehabt, ihm eine neue, aktuelle Referenz zu verschaffen, um seine Integration im ersten Arbeitsmarkt verbessern zu können. Nicht damit verbunden war allerdings die Realisierung von Erwerbseinkommen. Folglich wäre die Notlage des Beschwerdeführers mit Teilnahme an diesem Arbeitslosenprojekt nicht aufgehoben oder wenigstens gemildert worden.

E. 4.5

Im Übrigen gibt es keine Anhaltspunkte, dass der Beschwerdeführer im vorliegend relevanten Zeitpunkt, als die Beschwerdegegnerin den Einstellungsentscheid fällte, in der Lage gewesen wäre, für seinen Unterhalt selbst aufzukommen. Seit Längerem war er nicht mehr in seinem erlernten Beruf G tätig. Die zahlreichen Bemühungen, eine Arbeitsstelle im ersten Arbeitsmarkt zu finden, wozu er insbesondere von der Beschwerdegegnerin verpflichtet wurde (vgl. E. 3), führten bislang nicht zum erhofften Erfolg einer Anstellung. Am 26. Dezember 2011 bezog er letztmals Arbeitslosentaggelder. Auch ist aufgrund der kurzen Dauer und des beschränkten Pensums nicht davon auszugehen, dass ihm der Arbeitseinsatz in den Gemeindewerken der Beschwerdegegnerin den Eintritt in den ersten Arbeitsmarkt ermöglichten, obgleich ihm eine ausgezeichnete Arbeitsbestätigung ausgestellt wurde und er entsprechende Referenzen angeben könnte. Es ist damit nicht ersichtlich, dass der Beschwerdeführer im entscheiderelevanten Zeitpunkt hätte für sich selber sorgen können. Die Vorinstanz war sich dieser Umstände bei ihrem Entscheid zwar bewusst, begründete die Einstellung der wirtschaftlichen Hilfe aber damit, dass die Leistungskürzung allein keine Verhaltensänderung beim Beschwerdeführer erwarten lasse. Es wäre stossend, wenn er seine Verweigerungshandlung länger aufrechterhalten könne. Mit dieser Begründung verkennt die Vorinstanz jedoch, dass die gänzliche Einstellung von Unterstützungsleistungen gerade nicht als Sanktion dienen soll, sondern nur bei Verletzung der Subsidiarität zulässig ist (Kap. A.8.6 der SKOS-Richtlinien).

E. 4.6

Damit war die streitbetroffene vollständige Einstellung der wirtschaftlichen Hilfe nach Massgabe von Art. 12 BV nicht gerechtfertigt. Unter diesen Umständen ist die Beschwerde gutzuheissen.

E. 5

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

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