

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00150 vom 22. August 2013

ZH Verwaltungsgericht, 2013-08-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2013.00150

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00150 du 22 août 2013

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00150 del 22 agosto 2013

Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Kürzung und Einstellung der wirtschaftlichen Hilfe; Frage der Beschwerdelegitimation der Gemeinde Für das Eintreten auf die Beschwerde ist allein entscheidend, dass das Beschwerde führende Gemeinwesen durch einen Akt in seiner Eigenschaft als Träger hoheitlicher Gewalt berührt ist und eine Verletzung der Autonomie geltend macht. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (E. 1.3). Rechtsprechung bezüglich der Legitimation von Gemeinwesen bei Streitigkeiten über Sozialhilfeleistungen (E. 2.). Zu beurteilen ist, ob die abgebrochene Teilnahme des Beschwerdegegners 1 am Arbeitseinsatzprogramm die Beschwerdeführerin zur nachträglichen Leistungseinstellung berechtigt hat. Dabei geht es um die richtige Anwendung bzw. Auslegung kantonalen Rechts bezüglich Fragen, welche den Gemeinden keinen weitergehenden eigenen Spielraum einräumen. Insoweit fehlt es an einer Verletzung der Gemeindeautonomie. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde (E. 5.1). Der Austritt des Beschwerdegegners 1 aus dem Arbeitseinsatzprogramm war mit der Kürzung des Grundbedarfs "abgeurteilt". Die spätere Leistungseinstellung konnte nicht nochmals damit begründet werden (E. 5.2). Abschreibung des Gesuchs der Beschwerdegegnerschaft um unentgeltliche Prozessführung als gegenstandslos geworden (E. 6.2). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2013.00150 Urteil der 3. Kammer vom 22. August 2013 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rotach, Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtsschreiber Cyrill Bienz. In Sachen Gemeinde A, vertreten durch die Sozialbehörde, diese vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen 1. C, 2. D, 3. E, gesetzlich vertreten durch Beschwerdegegner 1 und 2, alle vertreten durch RA F, Beschwerdegegnerschaft, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. A. D und C sowie ihre Kinder L und E beziehen seit Juli 2007 von der Gemeinde A wirtschaftliche Hilfe. Am 28. Juni 2011 erging gegenüber C eine "Verwarnung und Kürzungsandrohung", worin dieser angewiesen wurde, zu 50 % an einem Arbeitseinsatzprogramm (AEP) des Sozialen Netzes A teilzunehmen. Er wurde darauf hingewiesen, dass die Sozialhilfe bei Nichtbefolgen von Auflagen und Weisungen gekürzt werde. Der Zweckverband G machte am 18. August 2011 Mitteilung, dass C vom 22. August 2011 bis zum 21. Februar 2012 definitiv ins AEP beim Verein H in I zu 50 % und einem Monatslohn von Fr. 1'300.- aufgenommen worden sei. Zuvor wurde C am 17. Oktober 2011 mit Verletzung am linken Zeigefinger ärztlich eine Arbeitsunfähigkeit bis am 17. Oktober 2012 attestiert. Mit Schreiben vom 17. Oktober 2011

hielt die Sozialarbeiterin der Sozialen Dienste der Gemeinde A gegenüber C fest, er sei verpflichtet, die Arbeit im Verein H wieder aufzunehmen. Sollte er sich weigern, zur Arbeit zu gehen, gefährde er die Sozialhilfe für seine ganze Familie. Am 25. Oktober 2011 erfolgte erneut eine "Verwarnung und Kürzungsandrohung". C wurde angewiesen, ab dem 31. Oktober 2011 wieder zu 50 % am AEP im Verein H teilzunehmen, sich intensiv um eine Arbeitsstelle zu bemühen und die schriftlichen Bemühungen unaufgefordert monatlich dem Sozialdienst vorzuweisen, wobei der nächste Abgabetermin der 31. Oktober 2011 sei, sich um Arbeitsstellen ausserhalb seines Arbeitsgebiets zu bemühen sowie die Weisungen und Auflagen des Sozialdienstes einzuhalten. Bei Nichtbefolgen von Auflagen und Weisungen, wie vorstehend ausdrücklich erwähnt, werde die Sozialhilfe gekürzt. B. Die Sozialbehörde A beschloss am 8. November 2011 die Kürzung des Grundbedarfs von C und D um 10 % ab 1. Dezember 2011 für die Dauer von zwölf Monaten, weil Ersterer den Anweisungen vom 25. Oktober 2011 keine Folge geleistet habe. Die genannten Auflagen wurden unter Androhung weiterer Kürzung oder Einstellung der Sozialhilfe bei Nichtbefolgung wiederholt. Am 15. November 2011 teilte der Zweckverband G der Gemeinde A mit, dass C aus dem AEP ausgetreten sei. Daraufhin kürzte die Sozialbehörde am 7. Februar 2012 in Wiederholung der früheren Auflagen, das AEP im Verein H ausgenommen, den Grundbedarf von C und D um 15% ab 1. März 2012 für zwölf Monate, unter Hinweis auf die allfällige Einstellung der Leistung bei Nichtbefolgung der Auflagen. C. Am 24. August 2012 erging ein Ermittlungsbericht des Inspektorats des Sozialdepartements der Stadt J, wonach in den letzten Jahren diverse Fahrzeuge auf C und D eingelöst waren. Mit Schreiben vom 10. September 2012 warf der Leiter der Sozialen Dienste der Gemeinde A diesen vor, den Besitz sämtlicher Fahrzeuge gegenüber dem Sozialamt verschwiegen zu haben, weshalb die Einstellung der wirtschaftlichen Hilfe per 1. Oktober 2012 beabsichtigt werde. Gleichzeitig wurde ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Am 18. September 2012 hielt C bloss fest, die Fahrzeuge hätten seinem Vater gehört. D. Die Sozialbehörde beschloss am 9. Oktober 2012 die Einstellung der wirtschaftlichen Sozialhilfe gegenüber C und D ab 1. November 2012, da C seit dem 1. Januar 2012 zu 100 % arbeitsfähig sei. Bislang habe er trotz Aufforderungen nie Arbeitsbemühungen vorgelegt und nichts unternommen, um die Bedürftigkeit seiner Familie zu vermindern. Der Aufforderung, wahrheitsgemäss Auskunft im Zusammenhang mit den Fahrzeugen zu erteilen, sei auch nicht nachgekommen worden, weshalb die Sozialhilfe einzustellen sei. II. Gegen den Einstellungsentscheid vom 9. Oktober 2012 erhoben C und D am 31. Oktober 2012 Rekurs an den Bezirksrat A. Dieser hiess den Rekurs am 1. Februar 2013 gut. Verfahrenskosten wurden keine erhoben. III. Die Gemeinde A gelangte mit Beschwerde vom 5. März 2013 an das Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung des Rekursentscheids vom 1. Februar 2013 und die Inkraftsetzung ihres Beschlusses vom 9. Oktober 2012, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdegegner. C und D ersuchten am 28. März 2013 um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung und Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsvertreters. Mit Präsidialverfügung vom 8. April 2013 wurde dem Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung entsprochen und C und D in der Person von RA F ein unentgeltlicher Rechtsvertreter für das Beschwerdeverfahren bestellt. Am 25. April 2013 beantragten C, D und ihre Tochter E, diese gesetzlich vertreten durch C und D, es sei auf die Beschwerde nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Am 10. Mai 2013 liess sich die Gemeinde A in Wiederholung ihrer Anträge erneut vernehmen. Am 6. Juni 2013 nahmen C, D und E hierzu

Stellung. Weitere Vernehmlassungen folgten am 18. und 26. Juni sowie am 2. Juli 2013. Der Bezirksrat A hatte am 4. April 2013 auf eine Vernehmlassung verzichtet. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig. Streitgegenstand ist die vollständige Einstellung der wirtschaftlichen Hilfe gegenüber der Beschwerdegegnerschaft. Der Streitwert liegt über Fr. 20'000.-, weshalb die Sache in die Zuständigkeit der Kammer fällt (§ 38 Abs. 1 in Verbindung mit § 38b Abs. 1 lit. c VRG).

1.2 In der Beschwerdeantwort vom 25. April 2013 wird auch die Tochter E als Beschwerdegegnerin, gesetzlich vertreten durch C und D, aufgeführt. Vom Einstellungsbeschluss der Beschwerdeführerin vom 9. Oktober 2012 ist auch E betroffen. Es versteht sich von selbst, dass C und D auch die Interessen der minderjährigen Tochter vertreten. Sie ist daher ebenfalls als Beschwerdegegnerin aufzuführen und das Rubrum ist entsprechend zu ergänzen.

1.3 Die Beschwerdegegnerschaft bestreitet die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin. Diese erachtet sich hingegen als beschwerdelegitimiert, sei sie doch in ihren schutzwürdigen hoheitlichen Interessen, welche nicht rein fiskalischer Natur seien, berührt. Für das Eintreten ist allein entscheidend, dass das beschwerdeführende Gemeinwesen durch einen Akt in seiner Eigenschaft als Träger hoheitlicher Gewalt berührt ist und eine Verletzung der Autonomie geltend macht. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht, ist hingegen keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (vgl. BGr, 22. November 2012, 8C_500/2012, E. 2.2.2, mit Hinweis auf BGE 135 I 43 E. 1.2). Letzteres ist hier der Fall, ist doch umstritten, ob die Beschwerdeführerin durch den Rekursentscheid in ihrer Autonomie, wie von ihr letztlich geltend gemacht, berührt ist. Daher ist auf die Beschwerde einzutreten (vgl. dazu auch VGr, 29. Januar 2013, VB.2012.00695, E. 1.4).

2. 2.1 Auch wenn vorliegend die Prüfung hinsichtlich der Gemeindeautonomie Gegenstand der materiellen Beurteilung bildet, ist zum besseren Verständnis auch die bisherige Rechtsprechung bezüglich der Legitimation bzw. der Begründung des allgemeinen Beschwerderechts von Gemeinwesen bei Streitigkeiten über Sozialhilfeleistungen zu berücksichtigen.

2.2 Das Verwaltungsgericht hatte aufgrund der früheren bundesgerichtlichen Rechtsprechung gestützt auf Art. 89 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 111 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) die Legitimation von Gemeinwesen bei Streitigkeiten über Sozialhilfeleistungen unabhängig von der finanziellen Bedeutung des Falls bejaht (VGr, 10. November 2011, VB.2011.00523, E. 1.3). Später wurde die Aufrechterhaltung der bisherigen Rechtsprechung angesichts der vom Bundesgericht vorgenommenen Präzisierung hinsichtlich der allgemeinen Beschwerdebefugnis von Gemeinwesen (BGE 138 II 506 E. 2) infrage gestellt (VGr, 8. November 2012, VB.2012.00478, E. 2.1; 3. Dezember 2012, VB.2012.00525, E. 1.3). Die Beschwerdelegitimation der Gemeinde wurde jedoch weiterhin klar bejaht, sofern dem streitbetroffenen Entscheid präjudizielle Bedeutung zukomme (VB.2012.00478, E. 2.2). Während im Entscheid vom 3. Dezember 2012 die Legitimationsfrage ausdrücklich offengelassen wurde, weil die vom Gemeinwesen erhobene Beschwerde aus anderen Gründen ohnehin abzuweisen war (VB.2012.525, E. 1.3), wurde im Entscheid vom 29. Januar 2013 (VB.2012.00695), wo auf die Beschwerde des Gemeinwesens aus denselben Überlegungen wie vorliegend eingetreten wurde, eine Autonomieverletzung tendenziell bejaht, sofern dem Gemeinwesen (unter anderem) bei der Gesetzesanwendung auf die konkreten und insbesondere die persönlichen Verhältnisse ein gewisser Spielraum zukomme. Letztlich wurde aber auch in diesem

Entscheid offengelassen, ob dem Gemeinwesen bezüglich des konkreten Falls Autonomie zukomme (E. 3.1, mit Hinweis auf BGE 136 I 395 E. 3.2.3, und BGr, 5. April 2011, 8C_145/2011, E. 2.2). Jedenfalls kann aber die Frage der richtigen Rechtsanwendung bzw. Auslegung kantonalen Rechts allein weder legitimations- noch autonomiebegründend sein (BGE 138 II 506 E. 2.3; BGr, 8C_500/2012, E. 3.3), worauf zurückzukommen ist.

E. 3.1

Die Sozialhilfeleistungen sind zu kürzen, wenn der Hilfesuchende gegen Anordnungen, Auflagen und Weisungen der Fürsorgebehörde verstösst, keine oder falsche Auskunft über seine Verhältnisse gibt oder die Einsichtnahme in seine Unterlagen verweigert. Er muss vorgängig schriftlich auf die Möglichkeit der Leistungskürzung hingewiesen worden sein (§ 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 1–3 und lit. b des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 [SHG]). Vom grundsätzlichen Rechtsanspruch auf Sozialhilfeleistungen kann ausnahmsweise und unter Berücksichtigung von Art. 12 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) abgewichen werden. Die Leistungen sind dann ganz oder teilweise einzustellen, wenn der Hilfesuchende eine ihm zumutbare Arbeit oder die Geltendmachung eines Ersatzeinkommens verweigert, ihm die Leistungen deswegen gekürzt worden sind und ihm schriftlich und unter Androhung der Leistungseinstellung eine zweite Frist zur Annahme der Arbeit bzw. zur Geltendmachung eines Ersatzeinkommens angesetzt worden ist (§ 24a Abs. 1 SHG).

E. 3.2

Bei der Missachtung von Anordnungen, die geeignet sind, die Lage des Hilfeempfängers zu verbessern, ist eine vollständige Einstellung grundsätzlich zulässig, wenn sich der Hilfeempfänger beharrlich weigert, eine ihm zumutbare Arbeitsstelle anzutreten oder auszuführen, worunter auch ein Einsatzprojekt wie vorliegend fallen mag (VGr, 29. Mai 2013, VB.2013.00120, E. 5.3 [zur Publikation vorgesehen], mit Hinweis auf den nicht publizierten Entscheid VGr, 2. April 2013, VB.2012.00864, E. 2.4). In diesem Fall rechtfertigt sich der Schluss, es liege keine Notlage gemäss § 14 SHG, jedenfalls 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. Der verfassungsrechtliche Anspruch auf Nothilfe setzt zusätzlich voraus, dass sie nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen (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. 3.3

Die Leistungseinstellung wegen Verweigerung einer zumutbaren Arbeit oder Geltendmachung eines Ersatzeinkommens kann nur im Umfang des Einkommens, das der Hilfesuchende wegen seines Verhaltens nicht erzielt, erfolgen (VGr, 20. Mai 2010, VB.2010.00078, E. 6.1 [nicht publiziert]). Die gänzliche Einstellung von Unterstützungsleistungen soll zudem gerade nicht als Sanktion dienen, sondern ist nur bei Verletzung der Subsidiarität zulässig, was sich aus Kap. A.8■6 der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe ergibt (4. Ausgabe April 2005, Nachtrag 12/12). Die früheren Fassungen der SKOS-Richtlinien äusserten sich dazu weniger klar, vor welchem Hintergrund auch frühere Entscheide des Verwaltungsgerichts zu sehen sind. Unabhängig davon hat dieses die Leistungseinstellung unter dem Gesichtspunkt des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Nothilfe jeweils als Folge der Verletzung der

Subsidiarität bzw. mangels Nachweis der wirtschaftlichen Notlage geprüft (zum Ganzen VGR, 29. Mai 2013, VB.2013.00120, E. 5.5 [zur Publikation vorgesehen], mit Hinweis auf VGr, 8. Juli 2009, VB.2009.00244, E. 2.2; 20. Mai 2009, VB.2009.00115, E. 4; 1. Juli 2008, VB.2008.00206, E. 2.3 f).

E. 4.1

Der Bezirksrat hat den Rekurs mit der Begründung gutgeheissen, eine Leistungseinstellung als Sanktion wegen ungenügender Mitwirkung im Zusammenhang mit den im Ermittlungsbericht genannten Autos oder wegen fehlenden Nachweises von Arbeitsbemühungen sei gesetzlich nicht vorgesehen. Auch habe sich die im Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 7. Februar 2012 festgehaltene Säumnisandrohung der Leistungseinstellung nicht mehr auf die Weigerung des Beschwerdegegners 1 an der Teilnahme am AEP im H bezogen.

E. 4.2

Die Beschwerdeführerin räumt ein, dass eine Leistungseinstellung gestützt auf § 24a SHG gemäss Wortlaut ausschliesslich im Falle der Verweigerung einer Arbeitsleistung erfolgen dürfe. Sie begründet die Leistungseinstellung somit nicht mehr auch mit der Verletzung der Mitwirkungspflicht hinsichtlich der im Ermittlungsbericht erwähnten Fahrzeuge und des Nichtbringens von Nachweisen von Arbeitsbemühungen seitens des Beschwerdegegners 1, sondern nur noch mit dem Abbruch des AEP im Verein H. Die Beschwerdeführerin macht geltend, es dürfe nicht sein, dass aus rein formalistischen Gründen Sozialleistungen ausgerichtet würden, nur weil angeblich die zweite Kürzung nicht korrekt gemahnt worden sei.

E. 4.3

Die Beschwerdegegnerschaft verneint wie erwähnt die Legitimation der Beschwerdeführerin und verweist im Übrigen auf die vorinstanzlichen Ausführungen.

E. 5.1

Zu beurteilen bleibt, ob die abgebrochene Teilnahme des Beschwerdegegners 1 am AEP im Verein H die Beschwerdeführerin zur nachträglichen Leistungseinstellung berechtigt hat. Dabei geht es um die richtige Anwendung bzw. Auslegung kantonalen Rechts bezüglich Fragen, welche den Gemeinden keinen weitergehenden eigenen Spielraum einräumen. Insoweit fehlt es an einer Verletzung der Gemeindeautonomie (siehe E. 2.2). Dies führt zur Abweisung der Beschwerde.

E. 5.2

Wie die Vorinstanz im Übrigen zutreffend ausgeführt hat, beschloss die Beschwerdeführerin, nachdem sie vom Austritt des Beschwerdegegners 1 aus dem AEP erfahren hatte, am 7. Februar 2012 die Kürzung des Grundbedarfs um 15 % und wies ihn an, sich intensiv um eine Arbeitsstelle zu bemühen und die schriftlichen Bemühungen unaufgefordert und monatlich dem Sozialdienst vorzuweisen. Zudem wurden die Beschwerdegegner 1 und 2 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass bei Nichtbefolgen von Auflagen und Weisungen, wie vorstehend ausdrücklich erwähnt, die Sozialhilfe eingestellt werden könne. Somit war die Kürzung des Grundbedarfs um 15 % unmittelbare Folge des Austritts des Beschwerdegegners aus dem AEP und so gesehen "abgeurteilt" bzw. konnte die spätere Leistungseinstellung nicht nochmals damit begründet werden. Die Säumnisandrohung im Beschluss vom 7. Februar 2012 bezog sich denn auch klarerweise

auf die im Beschluss gemachten Auflagen, die das AEP im Verein H nicht mehr zum Gegenstand hatten. Dem Hilfeempfänger ist aber seitens der Sozialbehörde klar zu kommunizieren, was von ihm verlangt wird und welche Konsequenzen die Nichterfüllung einer Auflage nach sich zieht, was weder gegen die Gemeindeautonomie noch gegen das Willkürverbot gemäss Art. 9 BV verstösst (BGr, 22. November 2012, 8C_500/2012 E. 7.2.2, mit Hinweis auf die SKOS-Richtlinien). Die Vorinstanz ist daher zu Recht davon ausgegangen, der Abbruch des AEP seitens des Beschwerdegegners 1 habe nach dem Beschluss vom 7. Februar 2012 nicht mehr zur Begründung der Leistungseinstellung im Beschluss vom 9. Oktober 2012 getaugt.

E. 5.3

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist. Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass die gänzliche Leistungseinstellung bei entsprechenden Konstellationen unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität und nicht als Sanktion möglich bleibt (vorn E. 3.3). Geht es um einen konkreten Arbeitseinsatz, bemisst sich die Leistungseinstellung nach dem aufgrund des Fehlverhaltens nicht erzielten Einkommen.

E. 6.1

Die Gerichtskosten sind ausgangsgemäss der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 1 und 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG), und sie ist zu verpflichten, der Beschwerdegegnerschaft eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 6.2

Das Gesuch der Beschwerdegegnerschaft um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung ist bei diesem Ausgang des Verfahrens als gegenstandslos geworden abzuschreiben. Dem Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung wurde bereits mit Präsidialverfügung vom 8. April 2013 entsprochen (vorn E. III). Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerschaft ist nunmehr aufzufordern, dem Gericht binnen einer nicht erstreckbaren Frist von 30 Tagen nach Zustellung dieses Entscheids eine detaillierte Zusammenstellung über den Zeitaufwand und die Barauslagen für das verwaltungsgerichtliche Verfahren einzureichen, ansonsten die Entschädigung nach Ermessen festgesetzt würde (§ 9 Abs. 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 23. August 2010 [GebV VGR]). Die Parteientschädigung ist daran anzurechnen.

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