

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00372 vom 30. Januar 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-01-30, DE

Quelle: https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2013.00372

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00372 du 30 janvier 2014

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00372 del 30 gennaio 2014

Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Verweigerung der wirtschaftlichen Hilfe wegen Nichtteilnahme an der Basisbeschäftigung Verlangt das fürsorgepflichtige Gemeinwesen vom Fürsorgeempfänger, eine zumutbare Erwerbstätigkeit auszuüben, handelt es sich nicht um eine hoheitliche Arbeitsverpflichtung, sondern um eine Anspruchsvoraussetzung für die vom Staat erbrachte Leistung (E. 2.2). Die vierwöchige Basisbeschäftigung dient der Klärung, ob die Teilnehmenden zu einer regelmässigen Arbeit mit einem Beschäftigungsumfang von mindestens 50 % in der Lage sind. Während des Einsatzes wird ausgelotet, welche Massnahmen für einen Einstieg in die Arbeitsintegration realistisch und am besten geeignet sind (E. 3.1). Personen, die neu Sozialhilfe beantragen und die Voraussetzungen für eine Anmeldung bei der Basisbeschäftigung erfüllen, erhalten während der vierwöchigen Abklärung einen existenzsichernden Lohn. Sie werden erst nach erfolgreichem Abschluss der Basisbeschäftigung in die Sozialhilfe aufgenommen (E. 3.3). Der Beschwerdeführerin kann nicht vorgeworfen werden, sie habe die Teilnahme an der Basisbeschäftigung verweigert, da sie hierzu nicht ordnungsgemäss eingeladen wurde (E. 4.5). Hätte die Beschwerdeführerin die Teilnahme an der Basisbeschäftigung tatsächlich verweigert, hätte eine entsprechende Verhaltensanweisung an sie gerichtet werden müssen, in der sie zur Teilnahme aufgefordert und auf die Nachteile bei deren Nichtbefolgen hätte hingewiesen werden müssen (E. 5.4). Angesichts der einschneidenden Wirkungen bei Verweigerung der Basisbeschäftigung müsste auch bei Personen, die noch nicht unterstützt werden, mittels einer entsprechenden Weisung und unter Androhung der Nachteile bei Unterlassung der Besuch der Basisbeschäftigung durchgesetzt werden. Dabei zählt die Abklärung, ob eine Person die Basisbeschäftigung durchlaufen muss, nach dem System der Beschwerdegegnerin zu den Voraussetzungen, um Sozialhilfe zu erhalten. Gegenüber bedürftigen Gesuchstellern ist aber die wirtschaftliche Hilfe ab dem Moment der Gesuchseinreichung geschuldet, auch dann, wenn sich die Sachverhaltsabklärungen in die Länge ziehen (E. 5.6). Gutheissung, soweit auf die Beschwerde eingetreten wird und sie nicht gegenstandslos geworden ist.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2013.00372 Urteil der 3. Kammer vom 30. Januar 2014 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz) , Verwaltungsrichterin Bea Rotach, Ersatzrichter Christian Mäder, Gerichtsschreiber Cyrill Bienz. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Stadt Zürich, vertreten durch das Sozialdepartement, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. A. A, geboren 1970, führte ab dem Jahr 2007 unter dem Namen C GmbH einen Kleider- und Geschenkladen in der

Stadt Zürich. Per Ende März 2012 musste sie ihr Geschäft aus finanziellen Gründen aufgeben. Am 2. März 2012 stellte sie beim Sozialamt der Stadt Zürich das Gesuch um Ausrichtung wirtschaftlicher Hilfe. Am 29. März 2012 wies das Sozialzentrum E den Antrag auf wirtschaftliche Hilfe mangels nachgewiesener Bedürftigkeit ab. Mit Beschluss vom 31. Mai 2012 wies die Sonderfall- und Einsprachekommission der Sozialbehörde (SEK) eine dagegen gerichtete Einsprache ab. Den am 21. Juni 2012 dagegen erhobenen Rekurs wies der Bezirksrat Zürich mit Beschluss vom 7. März 2013 ab. Während dieser Verfahren hatte A immer wieder von der Sozialbehörde einverlangte Unterlagen beigebracht, so am 13. April, 7. Juni und 13. August 2012, ohne jedoch unterstützt zu werden. B. Gegen den Rekursentscheid vom 7. März 2013 erhob A am 27. März 2013 Beschwerde am Verwaltungsgericht. Das Gericht kam im Urteil vom 10. Juli 2013 zum Schluss, dass sie ihre Mittellosigkeit bereits im April 2012 ausreichend belegt habe und ihr ab März 2012 wirtschaftliche Hilfe zugestanden hätte. Die Sache wurde an die Sozialbehörde Zürich zurückgewiesen zur Festlegung der wirtschaftlichen Hilfe ab März 2012 an A. C. Mit Schreiben vom 14. August 2012 wandte sich die Sozialbehörde an A und bestätigte ihr, dass ihr Dossier nunmehr komplett bzw. ihre Mittellosigkeit erstellt sei. Sie wurde zu einem Abklärungsgespräch zum weiteren Vorgehen auf den 27. August 2012 eingeladen. Anlässlich des Gesprächs vom 27. August 2012 besprach der fallführende Mitarbeiter der Sozialbehörde mit ihr den Einsatz in der Basisbeschäftigung als Voraussetzung für die Ausrichtung wirtschaftlicher Hilfe. Am 3. September 2012 erschien A nicht in der Basisbeschäftigung, für welche sie der zuständige Mitarbeiter der Sozialbehörde angemeldet hatte. Mit Brief-Verfügung vom 6. September 2012 verneinte das Sozialzentrum E einen Anspruch von A auf Sozialhilfe. Die von ihr am 18. September 2012 dagegen erhobene Einsprache wies die SEK mit Entscheid vom 20. Dezember 2012 ab. II. Dagegen legte A am 30. Januar 2013 Rekurs beim Bezirksrat Zürich ein und verlangte im Wesentlichen, dass ihr sofort die ihr ab März 2012 zustehende wirtschaftliche Hilfe aus- und nachbezahlt werde, inbegriffen die Beträge für Wohnungsmiete, um die bevorstehende Ausweisung aus ihrer Wohnung abzuwenden. Weiter sei festzustellen, dass sie sich keinem Beschäftigungsprogramm verweigert habe und dass das Sozialzentrum E ihr gegenüber unlauter und mit illegalen Betrugereien gehandelt habe. Es folgten weitere Feststellungsbegehren sowie Begehren, das Verhalten der sie Betreuenden des Sozialhilfezentrums E unter aufsichtsrechtlichen Gesichtspunkten zu untersuchen. Die Sozialbehörde beantragte die Abweisung des Rekurses. Mit Beschluss vom 18. April 2013 wies der Bezirksrat Zürich den Rekurs ab, soweit er darauf eintrat; Verfahrenskosten erhob er keine. III. Dagegen erhob A am 16. Mai 2013 mit ausführlicher Rechtsschrift Beschwerde am Verwaltungsgericht und verlangte im Wesentlichen, der Entscheid des Bezirksrats Zürich vom 18. April 2013 sei aufzuheben und die Gemeinde Zürich sei anzuweisen, ihr innert zehn Tagen ab rechtsgültigem Urteil alle geschuldeten Sozialhilfeleistungen ab März 2012 auszuzahlen, inbegriffen die Prämien für Privathaftpflicht- und Hausratversicherung. Ferner seien innert zehn Tagen ab Urteil ihre Krankenkassenschulden zu begleichen und habe ihr die Gemeinde Zürich einen äquivalenten Ersatz für ihre Wohnung bereitzustellen. Sie bestritt, die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm verweigert zu haben. Schliesslich stellte sie mehrere Anträge, die das Verhalten der Sozialbehörde in aufsichtsrechtlicher Hinsicht betreffen oder ihren Standpunkt im Verfahren wiederholen. Aufgrund ihres entsprechenden Antrags wurde A mit Präsidialverfügung vom 27. Mai 2013 die unentgeltliche Rechtsvertretung bewilligt und ihr ein unentgeltlicher Rechtsbeistand in der Person ihres heutigen Vertreters bestellt. Mit

Eingabe vom 9. September 2013 legte der Vertreter von A eine ergänzende Beschwerdeschrift ein und beantragte, der angefochtene Beschluss des Bezirksrats Zürich vom 18. April 2013 sei aufzuheben, und ihr sei der Anspruch auf Sozialhilfeleistungen über den 1. September 2013 (recte: 2012) hinaus zuzusprechen. Zudem sei ihr die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren. Der Bezirksrat verzichtete auf Vernehmlassung zur Beschwerde; die Beschwerdegegnerin verlangte deren Abweisung. Die Kammer erwägt:

- 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) funktionell und sachlich zuständig. Die Beschwerdeführerin verlangt die Zusprechung wirtschaftlicher Hilfe über September 2012 hinaus, nachdem das Verwaltungsgericht ihren Anspruch ab März 2012 bejaht hatte (vorn I.B). Nach Angaben ihres Vertreters erhielt die Beschwerdeführerin inzwischen die wirtschaftliche Hilfe ab März 2012 nachbezahlt und wird sie laufend unterstützt. Wie hoch die monatlich ausbezahlten Sozialhilfeleistungen sind, die zur Streitwertberechnung jeweils auf ein Jahr hochgerechnet werden (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 38 N. 5), geht aus den Akten jedoch nicht hervor. Ob der Streitwert Fr. 20'000.- übersteigt und damit die Kammer zuständig wäre, kann aber dahingestellt bleiben, da sich Fragen von grundsätzlicher Bedeutung stellen und die Kammer ohnehin zum Entscheid berufen ist (§ 38b Abs. 1 lit. c und Abs. 2 VRG).
- 1.2 Streitgegenstand bildet im Wesentlichen die Frage, ob die Beschwerdegegnerin die Beschwerdeführerin korrekt in das Basisbeschäftigungsprogramm vorlud, ob sie die Leistung von wirtschaftlicher Hilfe von deren Besuch abhängig machen und die Unterstützungsleistungen wegen der behaupteten Verweigerung der Beschwerdeführerin ablehnen durfte.
- 1.3 Die Beschwerdeführerin äusserte sich in einer umfangreichen Beschwerdeschrift. Ihr Rechtsvertreter legte am 9. September 2013 eine weitere, "ergänzende" Beschwerdeschrift ein, deren Anträge jedoch nicht über diejenigen der Beschwerdeführerin hinausgehen. Unter diesen Umständen sind die Anträge in beiden Rechtsschriften zu berücksichtigen, ebenso die Begründungen, soweit sie sich auf den vorliegenden Streitgegenstand beziehen.
- 1.4 Die Beschwerdeführerin verlangt, das Verhalten der Sozialbehörde des Sozialzentrums E sowie dasjenige des Bezirksrats Zürich als deren Aufsichtsbehörde sei in aufsichtsrechtlicher Hinsicht zu überprüfen. Nicht das Verwaltungsgericht ist Aufsichtsbehörde über den Bezirksrat Zürich, sondern die Direktion der Justiz und des Innern (§ 8 Abs. 1, § 9 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 [SHG]; Art. 80 Abs. 3, 94 und 111 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005; §§ 141 Abs. 1 und 2 sowie 148 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926). Entsprechend ist auf die Anträge 2./V., VIII., XII und Antrag 5 der Beschwerdeschrift nicht einzutreten.
- 1.5 Soweit die Beschwerdeführerin beantragt, es seien die notwendigen Akten einzuholen, wurde dies bereits gemacht; ihr Vertreter erhielt Einblick in diese. Das von ihr gestellte Feststellungsbegehren, wonach ihre Mittellosigkeit ab März 2012 bestanden und ihr wirtschaftliche Hilfe ab März 2012 zugestanden habe, wurde mit dem Entscheid des Gerichts vom 10. Juli 2013, worin dieser Anspruch bestätigt wurde, gegenstandslos. Dies betrifft die Anträge 2./VI. und VII. Schliesslich hielt das Verwaltungsgericht im bereits erwähnten Entscheid fest, dass die der Beschwerdeführerin am 27. August 2012 erteilte Aufforderung, ein neues Gesuch um wirtschaftliche Hilfe zu stellen, weil das bisherige ungültig geworden sei, ungerechtfertigt gewesen war. Damit sind die Anträge 3 und 6 ebenso gegenstandslos geworden.
- 1.6 Im Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 10. Juli 2013 wurde zwar die Pflicht der Beschwerdegegnerin, die Beschwerdeführerin ab März

2012 zu unterstützen, festgehalten, nicht aber festgelegt, wie sich der Unterstützungsbetrag im Detail zusammensetzen muss. Soweit die Beschwerdeführerin konkrete Beträge für Miete, Essensgeld, Versicherungen und weitere Positionen beantragt, sind diese Anträge vom Streitgegenstand nicht gedeckt, weshalb darauf nicht eingetreten werden kann (Anträge 7–11). Dasselbe gilt für das Begehren, es sei ihr gleichwertiger Ersatz für ihre bisherige Wohnung zu beschaffen (Antrag 12). 1.7 Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass das Verwaltungsgericht den Sachverhalt von Amtes wegen abklärt, was nicht besonders beantragt werden muss (§ 70 in Verbindung mit § 7 Abs. 1 und 2 VRG; § 60 Abs. 1 VRG; vgl. Anträge 2/I.–III.). 2. 2.1 Wer für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen mit gleichem Wohnsitz nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann, hat Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe (§ 14 Abs. 1 SHG; § 16 Abs. 1 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 [SHV]). 2.2 Personen, die Leistungen der Sozialhilfe beanspruchen, sind an die Erfüllung verschiedener Pflichten gebunden. Neben die Auskunfts-, Informations- und Mitwirkungspflicht tritt dabei unter anderem auch die Pflicht der bezugsberechtigten Person zur Minderung ihrer Bedürftigkeit (vgl. auch § 3 Abs. 2, § 3b Abs. 1 SHG). Diese lässt sich vor allem aus dem Grundsatz der Subsidiarität und letztlich aus der Eigenverantwortung ableiten. Sozialhilfe ist ausdrücklich auch subsidiär gegenüber der Nutzung und Verwertung der eigenen Arbeitskraft. Wer zumutbare Arbeit verweigert, hat nicht nur mit Kürzungen zu rechnen. Diese Person verletzt nach aktueller Auffassung das Subsidiaritätsprinzip und kann sich deshalb mit der Einstellung von Sozialhilfe konfrontiert sehen. Fehlender Arbeitswille führt demnach nicht zur blossen Bestrafung (zum Beispiel Kürzungen), sondern rüttelt unmittelbar an den Anspruchsvoraussetzungen zum Bezug von Sozialhilfe und damit am Bestehen des Leistungsanspruchs selbst (Claudia Hänzi, Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Basel 2011, S. 85 f.). Keinen Anspruch auf Sozialhilfe hat deshalb, wer solche Leistungen beansprucht, obwohl er objektiv in der Lage wäre, sich – insbesondere durch Annahme einer zumutbaren Arbeit – aus eigener Kraft die für das Überleben erforderlichen Mittel selber zu verschaffen. Verlangt das fürsorgepflichtige Gemeinwesen vom Fürsorgeempfänger, soweit zumutbar eine Erwerbstätigkeit auszuüben, handelt es sich dabei nicht um eine hoheitliche Arbeitsverpflichtung, sondern um eine Anspruchsvoraussetzung für die vom Staat erbrachte Leistung (BGE 133 V 353 E. 4.2; BGE 130 I 71 E. 4.3; BGr, 11. April 2008, 8C_156/2007, E. 6.3; 28. Februar 2012, 8C_787/2011, E. 3.2.1; BGE 139 I 218, E. 3.5). 2.3 Gemäss § 3b Abs. 1 und 2 SHG können die Gemeinden von Hilfeempfängern Gegenleistungen zur Sozialhilfe verlangen, die nach Möglichkeit der Integration der Hilfeempfänger in die Gesellschaft dienen. In der Regel setzen sie die Gegenleistungen zusammen mit den Sozialhilfeleistungen in besonderen Vereinbarungen fest. Daneben darf die wirtschaftliche Hilfe nach § 21 SHG mit Auflagen und Weisungen verbunden werden, die sich auf die richtige Verwendung der Beiträge beziehen oder geeignet sind, die Lage des Hilfeempfängers und seiner Angehörigen zu verbessern. Zu diesen Weisungen gehören insbesondere Bestimmungen über die Verwendung der wirtschaftlichen Hilfe, die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit oder ähnliche Verhaltensmassregeln, die nach den Umständen angebracht erscheinen (§ 23 SHV). 2.4 Die Sozialhilfeleistungen sind angemessen zu kürzen, wenn der Hilfesuchende unter anderem gegen Anordnungen, Auflagen oder Weisungen der Fürsorgebehörde verstösst, eine ihm zugewiesene zumutbare Arbeit nicht annimmt oder die Teilnahme an einem zumutbaren Bildungs- und Beschäftigungsprogramm verweigert (§ 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 1, 4 und 6 SHG). Vom

grundsätzlichen Rechtsanspruch auf Sozialhilfeleistungen kann ausnahmsweise und unter Berücksichtigung von Art. 12 der Bundesverfassung abgewichen werden. Die Leistungen sind ausnahmsweise ganz oder teilweise einzustellen, wenn (a) der Hilfesuchende eine ihm zumutbare Arbeit oder die Geltendmachung eines Ersatzeinkommens verweigert, (b) ihm die Leistungen deswegen gekürzt worden sind und (c) ihm schriftlich und unter Androhung der Leistungseinstellung eine zweite Frist zur Annahme der Arbeit beziehungsweise zur Geltendmachung des Ersatzeinkommens angesetzt worden ist (§ 24a Abs. 1 SHG).

E. 3.1

Mit der Weisung an den Zürcher Gemeinderat vom 9. Dezember 2009 schlug der Stadtrat von Zürich neue Angebote in der Arbeitsintegration vor, so die Basisbeschäftigung und Teillohnangebote. Neu sollte die Basisbeschäftigung, bereits seit 2005 im Aufbau begriffen, als stadt-eigenes Angebot, geführt von den Sozialen Einrichtungen und Betrieben des Sozialdepartementes, eingeführt werden. Die vierwöchige Basisbeschäftigung dient der Klärung, ob die Teilnehmenden zu einer regelmässigen Arbeit mit einem Beschäftigungsumfang von mindestens 50 % in der Lage sind. Während des Einsatzes wird gemeinsam mit den Teilnehmenden ausgelotet, welche Massnahmen für einen Einstieg in die Arbeitsintegration realistisch und am besten geeignet sind. Daran anschliessend findet der Arbeitsintegrationsprozess statt mit – je nach Ergebnis der Basisbeschäftigung – Qualifikationsprogrammen, Bewerbungcoaching oder Personalvermittlung für Teilnehmende, deren Chancen für einen raschen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt intakt sind. Teillohn-Jobs und Gemeinnützige Arbeit richten sich dagegen an Teilnehmende mit kurzfristig geringen Chancen für eine rasche Integration in den Arbeitsmarkt.

E. 3.2

Seit Anfang 2007 können die Intake- und Quartierteams aller fünf Sozialzentren arbeitsfähige Klientinnen und Klienten für eine vierwöchige Abklärung bei der Basisbeschäftigung anmelden, wenn eine Arbeitsintegrationsmassnahme angezeigt ist. Die Basisbeschäftigung kombiniert Potential- und Perspektiven-Erhebung mit einem konkreten Arbeitseinsatz an fünf Tagen von 08.00 bis 15.00 Uhr. Ziel ist es, durch eine handwerkliche Tätigkeit und in Gesprächen herauszufinden, was die Möglichkeiten der hilfebedürftigen Person sind. An Tätigkeiten stehen unter anderem Recycling, Outdoor-Tätigkeiten, Hausdienst, Küche, Metallwerkstatt, Holzwerkstatt und Bürobereich zur Verfügung. Abgeschlossen wird die Basisbeschäftigung mit einer qualifizierten Empfehlung zuhanden der fallführenden Sozialarbeitenden.

E. 3.3

Seit September 2009 erhalten Klientinnen und Klienten, die neu Sozialhilfe beantragen und die Voraussetzungen für eine Anmeldung bei der Basisbeschäftigung erfüllen, während der vierwöchigen Abklärung einen existenzsichernden Lohn (auf dem Niveau der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe [SKOS-Richtlinien]). Sie werden erst nach erfolgreichem Abschluss der Basisbeschäftigung in die Sozialhilfe aufgenommen. Unter dem Namen "Passage" hat sich diese Praxis in Winterthur seit mehreren Jahren bewährt. Die Besonderheit des Projekts "Passage" liegt in seiner zeitlichen Anordnung und den mit der Programmbeteiligung verknüpften Bedingungen: Das Programm hat nicht nur Abklärungscharakter, sondern gleichzeitig den Charakter eines Tatbeweises für die antragstellende Klientschaft: Erst nach einem Monat aktiver vollzeitiger Teilnahme, die auch den Nachweis erbringt, dass kein Fall von Schwarzarbeit vorliegt, wird die zustehende

Sozialhilfeunterstützung zugesprochen. Um das Tor zur Selbsthilfe aufzustossen, müssen die Antragstellenden demnach nachweisen, dass sie bereit sind, eine Gegenleistung zu erbringen (vgl. vorn E. 2.1 ff.). Es soll nicht allzu leicht sein, Sozialhilfeunterstützung zu erhalten (Hannes Lindenmeyer/Katharina Walker, Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung, Studie im Auftrag des SECO, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 31, 25. Mai 2010, S. 56 f.). Bei Verweigerung der Basisbeschäftigung mit Lohn werden weder Lohn noch Überbrückungszahlungen ausbezahlt. In Fällen von Verweigerung haben die Fallführenden zu entscheiden, ob sie aufgrund neuer Erkenntnisse die Pflicht zur Basisbeschäftigung mit Lohn zu diesem Zeitpunkt aufheben oder nicht. Die Entscheide werden im Vier-Augen-Prinzip gefällt und schriftlich festgehalten.

E. 4.1

Am 27. August 2012 fand ein Gespräch zwischen der Beschwerdeführerin und dem fallführenden Mitarbeiter der Beschwerdegegnerin statt, an dem ihre Pflicht zur Teilnahme an der Basisbeschäftigung besprochen worden sein soll. Was genau besprochen wurde, ist nicht klar, denn es besteht weder ein Protokoll darüber, wie die Beschwerdeführerin zu Recht festhält, noch ergibt sich aus der Aktennotiz vom 27. August 2012 ein Hinweis auf ein Gespräch über die Basisbeschäftigung. Erst aus dem Eintrag vom 30. August 2012 ergibt sich, dass die Basisbeschäftigung der Beschwerdeführerin ausführlich erklärt und ihr sämtliche Informationen abgegeben worden seien.

E. 4.2

Die Beschwerdeführerin reagierte auf das Gespräch vom 27. August 2012 mit einem gleichentags verfassten Schreiben, worin sie sich nach den gesetzlichen Grundlagen erkundigte, die sie zwingen würden, an "solchen Zwangsarbeitsmassnahmen" für einen Monat teilzunehmen. Ausserdem habe sie nirgends eine gesetzliche Grundlage dafür gefunden, dass die Bezahlung von Sozialhilfe von der Teilnahme an einem solchen "Zwangsarbeitseinsatz" abhängig gemacht werden dürfe. Die Anmeldung für die Basisbeschäftigung reichte sie nicht, wie vereinbart, unterschrieben ein. Der Aktennotiz des fallführenden Mitarbeiters der Beschwerdegegnerin vom 30. August 2012 ist als "Quintessenz" zu entnehmen, dass die Beschwerdeführerin die Teilnahme an der Basisbeschäftigung verweigere, solange ihr nicht die gesetzlichen Grundlagen, die mit der Verpflichtung zur Teilnahme einhergingen, sowie die Ziele und Rahmenbedingungen dargelegt würden. Am 30. August 2012 lud der zuständige Mitarbeiter die Beschwerdeführerin zu einem Gespräch auf 6. September 2012 in Zusammenhang mit der Arbeitsintegration ein mit dem Hinweis, dass sie nicht unterstützt werden könne, solange sie sich entsprechenden Massnahmen verweigere. Die Beschwerdeführerin reagierte darauf mit Schreiben vom 3. September 2012. Darin hielt sie fest, dass sie sich nicht weigere, an einem Arbeitsintegrationseinsatz von vier Wochen teilzunehmen, doch müsste dieser ihrer Berufserfahrung und ihrem Niveau entsprechen. Solches werde ihr nicht angeboten, weshalb sie auf ein Gespräch verzichte.

E. 4.3

Offenkundig war die Beschwerdeführerin ohne ihr Wissen von der Sozialbehörde bei der Basisbeschäftigung bereits für den 3. September 2012 angemeldet worden, da die Anmeldung über diese erfolgt. Davon ging auch die Vorinstanz aus. Gleichentags soll sich die Beschwerdeführerin wieder abgemeldet haben, wie aus dem Schreiben des Leiters der

Basisbeschäftigung vom 14. September 2012 hervorgeht, wovon die Beschwerdeführerin aber ebenfalls nichts wusste. Demgegenüber machte die Beschwerdegegnerin in der Rekursantwort geltend, die erwähnte Abmeldung der Beschwerdeführerin beziehe sich nur auf den Umstand, dass sie trotz provisorischer Anmeldung nicht zum Arbeitseinsatz angetreten sei.

E. 4.4

Am 6. September 2012 wandte sich der fallführende Mitarbeiter der Beschwerdegegnerin brieflich an die Beschwerdeführerin und informierte sie wie gewünscht über die Rechtsgrundlagen der Basisbeschäftigung. Zudem wies er darauf hin, dass ein Arbeitsintegrationsprogramm, wie sie es für sich zugeschnitten fordere, nicht gewährt werden könne. Durch die Verweigerung der Teilnahme an der Basisbeschäftigung habe sie kein Anrecht auf Bezug wirtschaftlicher Hilfe, was in der beiliegenden Verfügung vom selben Datum festgehalten werde. Darin wurde der Beschwerdeführerin vorgeworfen, trotz Arbeitsfähigkeit die Anmeldung zur Basisbeschäftigung verweigert zu haben, weshalb sie keinen Anspruch auf Sozialhilfe habe.

E. 4.5

Soweit die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 27. August 2012 verlangte, über die rechtlichen Grundlagen der Basisbeschäftigung informiert zu werden, kann darin noch keine definitive Verweigerung der Basisbeschäftigung gesehen werden, auch wenn sie schon damals beanstandete, dass keine auf ihre Bedürfnisse massgeschneiderte Beschäftigung möglich sei. Selbst der fallführende Mitarbeiter hielt in der Aktennotiz vom 30. August 2012 fest, dass die Beschwerdeführerin die Teilnahme an der Basisbeschäftigung verweigere, solange ihr die gesetzlichen Grundlagen dafür nicht aufgezeigt worden seien (vorn E. 4.2). Damit hätte noch immer die Möglichkeit bestanden, dass sich die Beschwerdeführerin auf die Basisbeschäftigung eingelassen hätte, wenn sie – rechtzeitig – über deren gesetzliche Grundlagen informiert worden wäre. Zudem musste die Beschwerdeführerin nicht mit einer Anmeldung bei der Basisbeschäftigung rechnen, bevor das angebotene Gespräch vom 6. September 2012 stattgefunden hatte, bei dem es gerade um Fragen der Arbeitsintegration ging, deren Vorstufe die Basisbeschäftigung darstellt. Schliesslich wusste die Beschwerdeführerin vom Termin vom 3. September 2012 offensichtlich nichts, wie aus ihren Schreiben vom 10. und 18. September 2012 hervorgeht und von der Beschwerdegegnerin nicht substantiiert widerlegt wird. Die Beschwerdegegnerin erhielt überdies das Schreiben der Beschwerdeführerin vom 3. September 2012, worin sie das angebotene Gespräch absagte, erst am 4. September 2012. Daraus lässt sich schon aus zeitlichen Gründen die Verweigerung der Basisbeschäftigung am 3. September 2012 nicht herleiten. Von einer Verweigerung der Teilnahme an der Basisbeschäftigung vom 3. September 2012 durch die Beschwerdeführerin kann daher nicht die Rede sein. Vielmehr erstaunt, dass sie schon vor dem Gespräch vom 6. September 2012 zur Basisbeschäftigung angemeldet worden war und nicht in den Genuss einer zweiten Anmeldung kam, nachdem ihr die rechtlichen Grundlagen dargelegt worden waren. Dies umso eher, als mehrere Anmeldungen pro Person anscheinend nicht selten sind. Demnach kann der Beschwerdeführerin nicht vorgeworfen werden, sie habe die Teilnahme an der Basisbeschäftigung vom 3. September 2012 verweigert, wie sie zu Recht festhält. Entsprechend sind die Entscheide der Beschwerdegegnerin vom 6. September 2012, der SEK vom 20. Dezember 2012 sowie des Bezirksrats Zürich vom 18. April 2013 aufzuheben, soweit sie gestützt darauf einen Anspruch der Beschwerdeführerin auf

wirtschaftliche Hilfe verneinen.

E. 5

Selbst wenn aber von einer ordnungsgemässen Einladung der Beschwerdeführerin in die Basisbeschäftigung ausgegangen würde, wäre nicht anders zu entscheiden.

E. 5.1

Vorerst stellt sich allerdings die Frage, ob sich die Teilnahme der Beschwerdeführerin an der Basisbeschäftigung überhaupt aufgedrängt hätte. Die Beschwerdeführerin gehörte nicht zur wohl typischen Gruppe von Personen, die Sozialhilfe beantragen, nachdem sie ihre Stelle verloren, während ein bis zwei Jahren Arbeitslosenversicherungsbeiträge bezogen haben und im Zeitpunkt, da sie sich an die Sozialhilfebehörde wenden, in aller Regel seit zwei Jahren oder länger aus dem Arbeitsprozess ausgeschieden sind. Die Beschwerdeführerin war bis Februar 2012 erwerbstätig. Im März 2012 beantragte sie wirtschaftliche Hilfe, und im April 2012 stand ihre Bedürftigkeit wie dargetan fest (vorn I.B.). Es hätte sich in dieser Situation aufgedrängt, sie die Basisbeschäftigung überspringen zu lassen und direkt in ein Qualifikationsprogramm oder Bewerbungscoaching anzumelden oder sie sogleich der Personalvermittlung zu übergeben, um sie möglichst rasch in den Arbeitsprozess zu reintegrieren, wie es ja den Zielen der Sozialhilfe entspricht und wie es die Beschwerdeführerin auch verlangt hatte. Eine Abklärung in der vierwöchigen Basisbeschäftigung dahin, ob sie zu einer regelmässigen Arbeit mit einem Beschäftigungsumfang von mindestens 50 % in der Lage sei, erübrigte sich jedenfalls (vorn E. 3.1). Stattdessen begegnete ihr die Sozialbehörde mit grossem Misstrauen, wohl nicht zuletzt, weil sie selbständig erwerbstätig gewesen war. Zwar sind die Verhältnisse von Selbständigerwerbenden oftmals komplex abzuklären und die Möglichkeiten, finanzielle Schlupflöcher zu benutzen, mögen grösser sein als in anderen Fällen. Indessen waren die Verhältnisse der Beschwerdeführerin relativ einfach zu überschauen, wie sich auch aus den eingelegten Unterlagen ergab. Entsprechend ist nicht einzusehen, weshalb die Beschwerdeführerin etwa für das ihr angebotene Gespräch bei der Sozialbehörde vom 5. Februar 2013 wieder einen Auszug des Geschäftskontos hätte mitbringen müssen, nachdem das Geschäftskonto schon Ende März 2012 einen Negativsaldo von Fr. 787.74 aufgewiesen hatte und die Beschwerdeführerin seither keiner Geschäftstätigkeit für die C GmbH mehr nachgegangen war. Ebenso wenig ist einzusehen, weshalb die Beschwerdegegnerin am Besuch der Basisbeschäftigung durch die Beschwerdeführerin festhielt, obwohl sich die Hilfe nach den Besonderheiten und Bedürfnissen des Einzelfalls richten sollte (§ 2 Abs. 1 SHG).

E. 5.2

Wenn die Sozialbehörde aber an der Teilnahme der Beschwerdeführerin an der Basisbeschäftigung hätte festhalten wollen, ist Folgendes zu bemerken. Wie aus dem Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 10. Juli 2013 hervorgeht, hätte die Beschwerdeführerin rückwirkend ab März 2012 mit wirtschaftlicher Hilfe unterstützt werden müssen. Im Zeitpunkt, da die Beschwerdeführerin zur Basisbeschäftigung aufgeboten worden wäre, hätte sie deshalb bereits wirtschaftliche Hilfe empfangen. Dabei handelte es sich nicht um blosser Überbrückungsleistungen bis zur Basisbeschäftigung, wie die Beschwerdegegnerin geltend macht, denn solche sind nur kurzfristig während maximal drei Monaten zuzusprechen und nur bei Vorliegen einer realen Chance für die Wiederherstellung der materiellen Unabhängigkeit (SKOS-Richtlinien, Kap. A.6–2). Mit

dem Besuch der Basisbeschäftigung allein wird die materielle Unabhängigkeit jedoch nicht erreicht (vorn E. 3.3). Zudem erhalten Personen, die bereits Sozialhilfe beziehen, während der Basisbeschäftigung weiterhin Unterstützung. Auf den Beginn der Basisbeschäftigung hin hätten die Leistungen schon deswegen nicht eingestellt werden dürfen.

E. 5.3

Angesichts des Charakters der Basisbeschäftigung als Gegenleistung (vorn E. 3.3) kann im Zurücksenden der Anmeldung dafür eine besondere Vereinbarung nach § 3b Abs. 2 SHG gesehen werden, ein Vertrag bzw. eine Leistungsvereinbarung (ABl 2006, 1110). Diese Vereinbarung kam allerdings nicht zustande, weil die Beschwerdeführerin sie nicht unterzeichnet zurücksandte. Unter diesen Umständen durfte die wirtschaftliche Hilfe nicht einfach eingestellt werden mit der Begründung, es fehle an den Anspruchsvoraussetzungen dafür. Das kann auch nicht den erwähnten Entscheiden des Bundesgerichtes entnommen werden, wonach die Aufforderung an einen Fürsorgeempfänger, soweit zumutbar eine Erwerbstätigkeit auszuüben, eine Anspruchsvoraussetzung für die vom Staat erbrachte Leistung darstelle (vorn E. 2.2). Sowohl in BGE 130 I 71 (B, E. 5.2 und 6) als auch in BGE 139 I 218 (A.a, E. 5.3) wurde festgehalten, dass die angedrohte bzw. die nach entsprechender Androhung vollzogene Einstellung der Unterstützungsleistungen nicht zu beanstanden seien, wobei die Sozialbehörden in beiden Fällen zuvor entsprechende Weisungen erlassen hatten.

E. 5.4

Demnach hätte im Fall der Verweigerung der Teilnahme der Beschwerdeführerin an der Basisbeschäftigung – soweit eine solche tatsächlich vorgelegen hätte – eine entsprechende Verhaltensanweisung an sie gerichtet werden müssen, in der sie zur Teilnahme an der Basisbeschäftigung aufgefordert und auf die Nachteile bei deren Nichtbefolgen hingewiesen worden wäre (vorn E. 2.3). Dies lässt sich auch der Handlungsanweisung der Direktorin, gültig ab 1. Mai 2010, zu Integrationsmassnahmen bei arbeitsfähigen Personen, die finanziell unterstützt werden, entnehmen: Danach ist bei arbeitsfähigen Klienten, welche die Teilnahme an einer Massnahme ablehnen, eine Auflage oder Weisung im Sinn von § 21 SHG und § 23 SHV unter Kürzungsandrohungen zu erlassen, worin festzuhalten ist, was konkret von den Klienten und Klientinnen verlangt wird, wie beispielsweise (neben anderen) die Teilnahme an der Basisbeschäftigung. Dies ist schriftlich zu verfügen mit Androhung der Kürzung der Leistungen in Umfang und Dauer. Dieses Vorgehen entspricht im Übrigen geltendem Recht und wurde in der Rechtsprechung bestätigt (§ 24 Abs. 1 lit. b SHG; § 24 SHV; VGr, 11. April 2013, VB.2012.00523, E. 3 und 4; VGr, 18. November 2009, VB.2009.00569, E. 4 [betreffend Basisbeschäftigung]; VGr, 18. Juni 2009, VB.2009.00262, E. 4.1 f. [betreffend Basisbeschäftigung]; BGr, 21. Januar 2010, 8C_650/2009, E. 6.2). Die Verweigerung der Basisbeschäftigung – sofern eine solche überhaupt vorgelegen hätte – hätte bei bestehender Unterstützung somit höchstens zu einer Kürzung der Sozialhilfeleistungen (§ 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 und lit. b SHG), nicht aber sogleich zu deren Einstellung bzw. zur vollumfänglichen Nichtgewährung führen können, wie die Beschwerdeführerin zu Recht festhält (§ 24a SHG; vorn E. 2.3 f.; dazu VGr, 22. Januar 2013, VB.2012.00654 E. 4.1 f; Kantonales Sozialamt, Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kap. 6.2.07, Ziff. 3, 31. Januar 2013).

E. 5.5

Eine solche Weisung wurde der Beschwerdeführerin indessen nicht erteilt. Entsprechend wurden die Leistungen weder vorerst gekürzt, noch wurde der Beschwerdeführerin eine zweite Frist zur Annahme der Arbeit bzw. der Basisbeschäftigung angesetzt (vgl. vorn E. 2.4). Unter diesen Umständen ist der angefochtene Entscheid ebenso wie derjenige der Sonderfall- und Einsprachekommission vom 20. Dezember 2012 sowie derjenige des Sozialzentrums E vom 6. September 2012 aufzuheben, soweit sie einen Anspruch der Beschwerdeführerin auf Sozialhilfeleistungen verneinten.

E. 5.6

Dem wäre höchstens entgegenzuhalten, dass die Beschwerdegegnerin Ende August 2012, als sie die Beschwerdeführerin in die Basisbeschäftigung einlud, noch nichts über deren Anspruch auf Sozialhilfe ab März 2012 wusste, wie er im Urteil vom 10. Juli 2013 festgestellt worden war. Indessen kann die Frage, ob eine bedürftige Person im Zeitpunkt des Aufgebots in die Basisbeschäftigung bereits unterstützt wird oder nicht, nicht entscheidendes Kriterium für das weitere Vorgehen sein. Die Beschwerdegegnerin etabliert den Besuch der Basisbeschäftigung neben dem Vorliegen der Mittellosigkeit (vorn E. 2.1) als zusätzliche Hürde zum Erlangen von Sozialhilfe (vorn E. 3.3). Es ist zwar verständlich, dass die Beschwerdegegnerin daran interessiert ist, im Voraus eine Gegenleistung der um wirtschaftliche Hilfe ersuchenden Personen durchsetzen zu können. Wird diese verweigert, so kommt die Leistungsvereinbarung nicht zustande (vorn E. 2.3). Angesichts der einschneidenden Wirkungen bei Verweigerung der Basisbeschäftigung müsste auch bei Personen, die noch nicht unterstützt werden, mittels einer entsprechenden Weisung und unter Androhung der Nachteile bei Unterlassung der Besuch der Basisbeschäftigung durchgesetzt werden. Dabei zählt die Abklärung, ob eine Person die Basisbeschäftigung durchlaufen muss, nach dem System der Beschwerdegegnerin zu den Voraussetzungen, um Sozialhilfe zu erhalten. Gegenüber bedürftigen Gesuchstellern ist aber die wirtschaftliche Hilfe ab dem Moment der Gesuchseinreichung geschuldet, auch dann, wenn sich die Sachverhaltsabklärungen in die Länge ziehen (Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kap. 6.2.07, Ziff. 3, 31. Januar 2013; VGr, 22. Januar 2013, VB.2012.00654, E. 4.1). Entsprechend hätte bei der Beschwerdeführerin mittels einer Weisung vorgegangen und ihr Sozialhilfe geleistet werden müssen, unter Vorbehalt der angedrohten Sanktionsmöglichkeiten nach §§ 24 und 24a SHG (vorn E. 2.4). Andernfalls drohten hilfebedürftige Personen der wirtschaftlichen Hilfe zu entgehen, obwohl sie möglicherweise gute Gründe hatten, um an der Basisbeschäftigung nicht teilzunehmen. Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen, soweit auf sie eingetreten werden kann und sie nicht gegenstandslos geworden ist.

E. 6.1

Bei diesem Ausgang sind die Kosten der Beschwerdegegnerin zu auferlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Zwar konnte auf verschiedene, von der Beschwerdeführerin gestellte Anträge nicht eingetreten werden, doch erwies sich der Aufwand dafür insgesamt gering. Soweit sich Anträge der Beschwerdeführerin als gegenstandslos erwiesen (vorn E. 1.2 ff.), beruhte dies im Wesentlichen auf dem inzwischen ergangenen Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 10. Juli 2013, was nicht der Beschwerdeführerin angelastet werden kann. Sind die Kosten des Verfahrens der Beschwerdegegnerin zu auferlegen, erweist sich das Gesuch der Beschwerdeführerin um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung als gegenstandslos.

E. 6.2

Der Beschwerdeführerin wurde mit Verfügung vom 27. Mai 2013 die unentgeltliche Rechtsvertretung gewährt und ihr in der Person ihres derzeitigen Vertreters ein unentgeltlicher Rechtsbeistand bestellt. Am 27. Januar 2014 ging dessen Abrechnung beim Gericht ein. Geltend gemacht wird ein Aufwand von 14,55 Stunden, was angesichts des Umfangs der Akten und der bereits bestehenden Beschwerdeschrift noch als angemessen erscheint. Allerdings rechnet der unentgeltliche Rechtsbeistand mit einem Stundenansatz von Fr. 250.-, während gemäss dem Kreisschreiben des Obergerichts vom 13. März 2002 ein Stundenansatz von Fr. 200.- anzusetzen ist. Damit ergibt sich für den geltend gemachten zeitlichen Aufwand ein Betrag von Fr. 2'910.- (anstelle von Fr. 3'637.50). Der unentgeltliche Rechtsbeistand berechnet die Barauslagen sodann mit 3 % des Stundenaufwandes, was nunmehr Fr. 87.30 ergibt (anstelle von Fr. 109.-). Demgemäss ergibt sich ein Betrag von Fr. 2'997.30 zuzüglich Fr. 239.80 (8 % Mehrwertsteuer), total demnach Fr. 3'237.10.

E. 6.3

Die Beschwerdegegnerin hat dem Vertreter der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung in Anrechnung an seine Entschädigung als unentgeltlicher Rechtsbeistand auszurichten. Hierbei erscheint eine solche von Fr. 2'500.- als angemessen, da der Vertreter der Beschwerdeführerin erst für das Beschwerdeverfahren bestellt wurde und sich daher zunächst mittels Studium der umfangreichen Akten neu in den Fall einarbeiten musste. Die Beschwerdeführerin ist darauf hinzuweisen, dass eine Partei, der die unentgeltliche Rechtsverbeiständung gewährt wurde, zur Nachzahlung verpflichtet ist, sobald sie dazu in der Lage ist. Der Anspruch des Kantons verjährt zehn Jahre nach Abschluss des Verfahrens (§ 16 Abs. 4 VRG).

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