

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00186 vom 3. Juli 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-07-03, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2014.00186](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2014.00186)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00186 du 3 juillet 2014

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00186 del 3 luglio 2014

## Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Ausrichtung einer Minimalen Integrationszulage (MIZ) Der Beschwerdeführer hat seine Arbeitsunfähigkeit jeweils mit Arztzeugnissen ausgewiesen. Entgegen ihrer bisherigen Praxis wollte die Beschwerdegegnerin diese für die Gewährung der MIZ neu jedoch nicht mehr ausreichen lassen und höhere Anforderungen an den Nachweis der besonderen Integrationsleistungen stellen. Infolgedessen forderte sie den Beschwerdeführer zum Beleg der momentan in Anspruch genommenen ärztlichen Behandlungen und Ärzte auf. Dies tat sie allerdings erst, nachdem sie die Auszahlung der MIZ ohne entsprechende Anordnung bereits eingestellt und die Höhe der wirtschaftlichen Hilfe festgelegt hatte. Vorher konnte und durfte der Beschwerdeführer aufgrund der zuvor während mehreren Jahren geleisteten MIZ indes noch davon ausgehen, dass sich die Beschwerdegegnerin weiterhin mit den eingereichten Arztzeugnissen begnügen oder aber wenigstens konkrete zusätzliche Informationen bei ihm oder den Ärzten verlangen würde, um die zukünftige Ausrichtung der MIZ zu prüfen. Das Vorgehen der Beschwerdegegnerin widersprach dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und verletzte das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers (E. 3.2). Teilweise Gutheissung. Rückweisung der Sache im Sinn der Erwägungen zur neuen Entscheidung.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2014.00186 Urteil der Einzelrichterin vom 3. Juli 2014 Mitwirkend: Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtsschreiber Cyrill Bienz. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Gemeinde C, vertreten durch die Sozialbehörde, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. A. A wird seit Oktober 2009 von der Sozialbehörde C mit wirtschaftlicher Hilfe unterstützt. Von Dezember 2009 bis Oktober 2012 erhielt er eine minimale Integrationszulage (MIZ) in der Höhe von Fr. 100.- pro Monat zugesprochen. Im November 2012 stellte die Sozialbehörde die Auszahlung der MIZ stillschweigend bzw. ohne Verfügung ein. B. Mit Beschluss vom 13. März 2013 legte die Sozialbehörde die wirtschaftliche Hilfe für die Zeit von April 2013 bis März 2014 fest, wobei sie A keine MIZ zusprach. II. Dagegen erhob A am 17. April 2013 Rekurs an den Bezirksrat C und beantragte, die MIZ solle weiterhin Bestandteil der jährlichen Leistungszusprechung sein und ihm rückwirkend ab Herbst 2012 ausbezahlt werden. Weiter beantragte er, es seien ihm monatlich eine Kopie der Abrechnung der ausbezahlten Leistungen zuzustellen und die über die Krankenkassenprämien rückvergütete CO 2 - und VOC-Abgabe jährlich zurückzuerstatten. Mit Beschluss vom 6. Februar 2014 wies der Bezirksrat den Rekurs ab. Verfahrenskosten erhob er keine. III. A. A gelangte daraufhin am 18. März 2014 mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte die

Aufhebung des bezirksrätlichen Beschlusses. Die Sozialbehörde sei zu verpflichten, ihm auch nach dem 1. November 2012 die MIZ von Fr. 100.- pro Monat auszurichten. Eventualiter sei das Verfahren an die Sozialbehörde zurückzuweisen, damit diese unter Berücksichtigung aller Umstände und aller Unterlagen und Arztberichte seinen Anspruch auf die MIZ ab dem 1. November 2012 prüfe. Daneben ersuchte A um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Sozialbehörde. B. Am 26. März 2014 verwies der Bezirksrat auf die Begründung des angefochtenen Entscheids und verzichtete im Übrigen auf Vernehmlassung, ohne einen formellen Antrag zu stellen. Die Sozialbehörde reichte keine Beschwerdeantwort ein. A liess sich danach nicht mehr vernehmen. Sein Vertreter reichte jedoch am 20. Juni 2014 eine Honorarnote ein, wozu die Sozialbehörde keine Stellung nahm. Die Einzelrichterin erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf das Rechtsmittel einzutreten. 1.2 Zu beurteilen ist vorliegend die Nichtausrichtung der MIZ für die Zeit von November 2012 bis März 2014 in der Höhe von Fr. 100.- pro Monat. Insofern beläuft sich der Streitwert auf Fr. 1'700.-. Hinsichtlich der über diesen Zeitraum hinausgehenden Ausrichtung der MIZ beträgt der Streitwert Fr. 1'200.- (12 Monate x Fr. 100.-), da dieser bei Streitigkeiten über periodisch wiederkehrende Leistungen grundsätzlich der Summe der periodischen Leistungen während der Dauer von zwölf Monaten gleichzusetzen ist (VGr, 5. Dezember 2013, VB.2013.00568, E. 1.2; Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 65a N. 17). Insgesamt beträgt der Streitwert also weniger als Fr. 20'000.-. Daher und da dem Fall keine grundsätzliche Bedeutung zukommt, fällt die Beurteilung der Beschwerde in die einzelrichterliche Kompetenz (§ 38b Abs. 1 lit. c und Abs. 2 VRG). 1.3 Der Beschwerdeführer beantragte zwar die vollständige Aufhebung des vorinstanzlichen Beschlusses (Antrag 1). Die detaillierteren Anträge 2 und 3 sowie die Begründung der Beschwerdeschrift beziehen sich indessen nur auf die Ausrichtung der MIZ, nicht hingegen auf die im Rekursentscheid ebenfalls thematisierten Fragen der monatlichen Zustellung einer Kopie der Abrechnung der ausbezahlten Leistungen und der Rückerstattung der über die Krankenkassenprämien rückvergüteten CO<sub>2</sub>- und VOC-Abgabe (vgl. vorn II.). Letzteres bildet dementsprechend im vorliegenden Verfahren nicht mehr Streitgegenstand. 2. 2.1 Gemäss § 14 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG) hat Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe, wer für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen mit gleichem Wohnsitz nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Grundlage für die Bemessung bilden gemäss § 17 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (SHV) die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien), wobei begründete Abweichungen im Einzelfall vorbehalten bleiben. 2.2 Eine MIZ von Fr. 100.- pro Monat wird unterstützten, nicht erwerbstätigen Personen über 16 Jahren ausgerichtet, die sich um die Verbesserung ihrer Situation bemühen, aus gesundheitlichen Gründen aber nicht imstande bzw. infolge mangelnder Angebote nicht in der Lage sind, eine besondere Integrationsleistung zu erbringen. Bei ihnen soll über diese finanzielle Anerkennung jene Ungerechtigkeit gemildert oder kompensiert werden, die dadurch entstehen würde, dass die Betroffenen ohne Zulage gleich behandelt würden wie passive Hilfesuchende, die sich nicht besonders um die Verbesserung ihrer Situation bemühen. Ein aktives Bemühen um

Verbesserung der Situation kann dabei etwa darin liegen, dass die betroffene Person eine Therapie oder eine spezialisierte Beratung in Anspruch nimmt. Die Ausrichtung ist somit wesentlich vom Verhalten der unterstützten Person abhängig. Fehlen entsprechende Bemühungen (auch aus krankheitsbedingten Gründen), wird keine MIZ ausbezahlt. Deren Gewährung liegt dabei weitgehend im Ermessen der Sozialbehörde. Das Verwaltungsgericht greift deshalb gestützt auf § 50 VRG nur korrigierend ein, wenn eine rechtsfehlerhafte Ausübung des Ermessens oder eine unrichtige bzw. ungenügende Feststellung des Sachverhalts vorliegt (VGr, 25. Januar 2011, VB.2010.00691, E. 4.1, mit Hinweisen; SKOS-Richtlinien, Kap. C.3; Kantonales Sozialamt, Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich, Kap. 8.2.02 Ziff. 3, 31. Januar 2013).

### **E. 3.1**

Die Beschwerdegegnerin begründete die Nichtgewährung der MIZ damit, dass der Beschwerdeführer zwar arbeitsunfähig und in ärztlicher Behandlung sei. Die Ziele der Behandlungen und Therapien seien jedoch nicht ersichtlich und trotz Aufforderung nicht näher dargelegt worden. Erkennbare und nachvollziehbare Bemühungen seitens des Beschwerdeführers, seine Situation zu verbessern, seien nicht feststellbar. Die Vorinstanz folgte dieser Auffassung und erwog ergänzend, der Beschwerdeführer hätte durch seine Ärzte belegen lassen müssen, worin seine besondere Anstrengung bestehe. Der Anspruch an dieselbe sei nicht besonders hoch zu setzen, die Anstrengung müsse aber erkennbar sein. Dass ärztliche Behandlungen grundsätzlich auf die Verbesserung des Gesundheitszustands ausgerichtet seien, stehe ausser Frage. Dies allein genüge aber nicht, einen Anspruch auf eine MIZ zu begründen.

### **E. 3.2**

Den vom Beschwerdeführer eingereichten Akten kann entnommen werden, dass er seine Arbeitsunfähigkeit jeweils mit Arztzeugnissen ausgewiesen hat, was von der Beschwerdegegnerin auch nicht bestritten wird. Aus act. ... ist sogar ersichtlich, dass diese dem Beschwerdeführer seit April 2013 Empfangsbestätigungen für die eingereichten Dokumente mit dem Vermerk "entspricht SKOS-Richtlinie zur MIZ-Entschädigung Artikel C.3■1" ausstellt. Der Beschwerdegegnerin war und ist damit ohne Weiteres klar, dass sich der Beschwerdeführer in ärztlicher Behandlung befunden hat und befindet. Entgegen ihrer bisherigen Praxis wollte sie die Arztzeugnisse für die Gewährung der MIZ neu jedoch nicht mehr ausreichen lassen und höhere Anforderungen an den Nachweis der besonderen Integrationsleistungen seitens des Beschwerdeführers stellen. Infolgedessen forderte sie diesen im April 2013 zum Beleg der momentan in Anspruch genommenen ärztlichen Behandlungen und Ärzte auf. Soweit aus den Akten ersichtlich, tat dies die Beschwerdegegnerin allerdings erst, nachdem sie die Auszahlung der MIZ bereits eingestellt und den Beschluss vom 13. März 2013 gefällt hatte. Vorher konnte und durfte der Beschwerdeführer aufgrund der zuvor während mehreren Jahren geleisteten MIZ indes noch davon ausgehen, dass sich die Beschwerdegegnerin weiterhin mit den eingereichten Arztzeugnissen begnügen oder aber wenigstens konkrete zusätzliche Informationen bei ihm oder den Ärzten verlangen würde, um die zukünftige Ausrichtung der MIZ zu prüfen. Indem die Beschwerdegegnerin diese ohne Anordnung einstellte, konnte der Beschwerdeführer nicht erkennen, dass die Beschwerdegegnerin damit eine verbindliche (negative) Anordnung treffen wollte, weshalb er auch ohne Weiteres eine "rückwirkende" Auszahlung verlangen durfte (vgl. Bosshart/Bertschi, § 19 N. 46). Das Vorgehen der Beschwerdegegnerin widersprach auch dem Grundsatz des Vertrauensschutzes gemäss

Art. 9 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV), wonach Private in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörde zu schützen sind (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 627). Dadurch, dass sie die MIZ ab November 2012 ohne entsprechende vorgängige Aufforderung zur Einreichung von Unterlagen bzw. ohne weitere Abklärungen einstellte, verletzte die Beschwerdegegnerin zudem das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers nach Art. 29 Abs. 2 BV (vgl. VGr, 25. Januar 2011, VB.2010.00691, E. 4.2). Weil die Vorinstanz dem Standpunkt der Beschwerdegegnerin folgte, die eingereichten Arztzeugnisse zur Begründung des Anspruchs auf eine MIZ ebenfalls als nicht ausreichend erachtete und es selber desgleichen unterliess, dem Beschwerdeführer Gelegenheit zu geben, hinlängliche Belege beizubringen, mithin ohne solche bzw. nähere Abklärungen in Bezug auf dessen medizinische Betreuung die Nichtausrichtung der MIZ stützte, wurde diese Gehörsverletzung im Rekursverfahren nicht geheilt (vgl. VGr, 25. Januar 2011, VB.2010.00691, E. 4.3). Da dem Beschwerdeführer bezogen auf den damaligen Zeitpunkt auch keine Verletzung seiner Mitwirkungspflicht vorgeworfen werden kann, hätte sich die Streichung der MIZ ab November 2012 nebenbei bemerkt auch nicht als Sanktion in Form einer mittels beschwerdefähiger Verfügung anzuordnenden Leistungskürzung gerechtfertigt (vgl. SKOS-Richtlinien Kap. A.8.2). Eine solche liegt denn auch nicht vor. Der vorinstanzliche Beschluss vom 6. Februar 2014 ist demzufolge insoweit aufzuheben.

### **E. 3.3**

Hebt das Verwaltungsgericht die angefochtene Anordnung auf, so entscheidet es in der Regel selbst (§ 63 Abs. 1 VRG). Gemäss § 64 Abs. 1 VRG kann es die Angelegenheit aber auch zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückweisen, insbesondere wenn mit der angefochtenen Anordnung nicht auf die Sache eingetreten oder der Tatbestand ungenügend festgestellt wurde. Über den Wortlaut dieser Bestimmung hinaus kann das Verwaltungsgericht die Sache auch direkt an eine untere Instanz zurückweisen (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 64 N. 4). Hinsichtlich der Monate November 2012 bis April 2013, als der Beschwerdeführer schliesslich zur Einreichung weiterer Belege aufgefordert wurde (vorn E. 3.1), musste der Beschwerdeführer nach dem Gesagten nicht damit rechnen, dass ihm die bisher ausbezahlte MIZ ohne entsprechenden Entscheid nicht mehr ausgerichtet würde. Die Beschwerdegegnerin hat dem Beschwerdeführer für diesen Zeitraum daher eine solche im Umfang von Fr. 100.- pro Monat nachzuzahlen. Insofern ist demnach von einer Rückweisung abzusehen. Anders ist in Bezug auf die Ausrichtung der MIZ ab Mai 2013 zu entscheiden. Vor dem Hintergrund der beschränkten Kognition des Verwaltungsgerichts und des Umstands, dass bei der Frage, ob eine MIZ auszurichten ist, ein weites Ermessen besteht (vgl. vorn E. 2.2; Donatsch, § 64 N. 13), hat die Beschwerdegegnerin in diesem Rahmen unter Berücksichtigung der relevanten, vom Beschwerdeführer allenfalls noch einzureichenden Unterlagen betreffend seine besonderen Integrationsbemühungen einen neuen Entscheid zu fällen. Diesbezüglich ist die Sache daher an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen.

### **E. 4.1**

Die Beschwerde ist demzufolge teilweise gutzuheissen, und die Beschwerdegegnerin ist zu verpflichten, dem Beschwerdeführer für die Zeit von November 2012 bis April 2013 eine MIZ in der Höhe insgesamt Fr. 600.- nachzuzahlen. Im Übrigen ist die Sache im Sinn der Erwägungen zur neuen Entscheidung an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen.

#### **E. 4.2**

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gilt die Rückweisung zu erneutem Entscheid bei offenem Ausgang und unabhängig des Antrags als Obsiegen (BGr, 28. April 2014, 2C\_846/2013, E. 3.2, mit Hinweisse auf BGE 137 V 210 E. 7.1). Die Kosten des Verfahrens sind deshalb vollumfänglich der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Das Gesuch des Beschwerdeführers um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung gemäss § 16 Abs. 1 VRG ist folglich als gegenstandslos geworden abzuschreiben.

#### **E. 4.3**

Die Beschwerdegegnerin ist sodann zu verpflichten, dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung zu bezahlen. Dessen Vertreter reichte zwar eine Honorarnote ein, womit er einen Aufwand von total Fr. 4'159.90 geltend machte. Nach § 17 Abs. 2 VRG ist jedoch eine "angemessene" Parteientschädigung zuzusprechen, über deren Höhe das Verwaltungsgericht nach pflichtgemässen Ermessen entscheidet (Plüss, § 17 N. 63). Ausgangspunkt der Bemessung sind die objektiv notwendigen Kosten, die der entschädigungsberechtigten Partei im Prozess entstanden sind (Plüss, § 17 N. 64). Die angemessene Parteientschädigung fällt gemäss der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts jedoch regelmässig tiefer aus als die notwendigen Kosten, weil es der entschädigungsberechtigten Partei zuzumuten ist, einen Teil ihrer Kosten selber zu tragen. In der Praxis liegt die Parteientschädigung selten über der Hälfte der tatsächlichen Honorarkosten eines notwendigerweise beigezogenen Rechtsvertreters und wird teilweise auf einen Drittel, einen Viertel, einen Fünftel oder einen Siebtel derselben festgesetzt (VGr, 11. Juni 2014, VB.2014.00044, E. 3.1 Absatz 3). Eine volle Parteientschädigung wird nur ausnahmsweise und namentlich dann gewährt, wenn ein Verfahren für die betroffene Person in persönlicher oder beruflicher Hinsicht von grosser Bedeutung ist (Plüss, § 17 N. 82). Angesichts des verhältnismässig geringen Streitwerts und des Umstands, dass der Beschwerdeführer erst im Beschwerdeverfahren einen Vertreter beigezog und sich dieser neu in den Fall einarbeiten musste, erweist sich vorliegend eine Parteientschädigung von Fr. 1'500.- (inklusive Mehrwertsteuer) als angemessen.

#### **E. 5**

Der vorliegende Rückweisungsentscheid ist teilweise ein Zwischenentscheid, der nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) weitergezogen werden kann (BGE 134 II 137 E. 1.3).

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