

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00576 vom 19. Februar 2015**

ZH Verwaltungsgericht, 2015-02-19, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2014.00576](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2014.00576)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00576 du 19 février 2015

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00576 del 19 febbraio 2015

## **Regeste**

Sozialhilfe | Die Beschwerdeführerin wehrt sich gegen die vorinstanzliche Aufhebung ihrer Weisung, der Beschwerdegegner habe den Grundbetrag täglich persönlich bei der Sozialbehörde abzuholen. Zudem hat sie während dem Rekursverfahren den Auszahlungsmodus auf zweimal pro Woche gelockert, was von der Vorinstanz nicht berücksichtigt wurde. Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin als Gemeinde (E. 2.1-3). Gemeinden sind im Bereich der Sozialhilfe grundsätzlich in spezifischer Weise in der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben betroffen und sollen sich daher gegen Entscheide, die ihr Verwaltungshandeln in diesem Bereich einschränken, zur Wehr setzen können (E. 2.4). Keine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch Nichtbeachtung des Schreibens der Sozialbehörde, mit welchem der Auszahlungsmodus gelockert wurde, da kein Nachweis möglich ist, dass dieses der Vorinstanz zugestellt wurde (E. 4.3). Keine Rückweisung an die Vorinstanz, da diese die Weisung gänzlich als unzulässig beurteilte. Prüfung der Zulässigkeit der Auszahlung zweimal pro Woche (E. 4.4). Gemeindeautonomie im Bereich der Sozialhilfe (E. 5). Der Eingriff in die persönliche Freiheit sowie die Privatsphäre des Beschwerdegegners erweist sich angesichts der Umstände, wie jahrelange erfolglose Stellensuche oder unregelmässiges bzw. unpünktliches Erscheinen zu Terminen, als verhältnismässig (E. 6). Gutheissung.

## **Erwägungen**

### **E. 4.1**

Da die Beschwerdeführerin eine Verletzung des rechtlichen Gehörs rügt, ist dies vorab zu prüfen.

### **E. 4.2**

Die Wahrung des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt (BGE 134 I 83, E. 4.1; VGr, 21. Mai 2014, VB.2014.00055, E. 2. ; Alain Griffel, Kommentar VRG, § 8 N. 33).

### **E. 4.3**

Die Vorinstanz hat das ihr nach den Ausführungen der Beschwerdeführerin am 25. Juli 2014 zugestellte Schreiben vom 18. Juli 2014, mit welchem der Auszahlungsmodus von täglich auf zweimal pro Woche geändert wurde, im Entscheid nicht berücksichtigt. Die Vorinstanz führt dazu aus, dieses Schreiben nie erhalten zu haben. Aufgrund des Übermittlungsbriefs der Beschwerdeführerin ist davon auszugehen, dass das Schreiben nicht eingeschrieben verschickt wurde. Der Nachweis der Zustellung des Schreibens kann

daher nicht erbracht werden. Da sich in den Akten der Vorinstanz kein solches Schreiben befindet, ist davon auszugehen, dass dieses auf dem Postweg untergegangen ist. Die Vorinstanz konnte somit dieses Schreiben nicht berücksichtigen, weshalb auch keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliegt.

#### **E. 4.4**

Beim "Schreiben vom 18. Juli 2014" handelt es sich um einen Entscheid der Sozialbehörde A ohne Rechtsmittelbelehrung. Mit diesem "Schreiben" hat die Sozialbehörde A die täglichen Auszahlungen auf zwei Auszahlungen pro Woche reduziert und damit ihr von der Vorinstanz als Verfügung qualifiziertes Schreiben vom 21. Januar 2014 in Wiedererwägung gezogen. Im vorinstanzlichen Verfahren wäre daher lediglich noch zu beurteilen gewesen, ob sich die Auflage der Auszahlung zweimal pro Woche als zulässig erweist. Ob sich die (die Vergangenheit betreffende) Auflage der täglichen Auszahlung als zulässig erwiesen hätte, wäre mangels eines aktuellen Rechtsschutzinteresses des Beschwerdegegners nicht mehr zu prüfen gewesen. Insofern wäre das Verfahren aufgrund des Entscheids der Sozialbehörde A vom 18. Juli 2014 gegenstandslos geworden. Auf eine Rückweisung an die Vorinstanz kann jedoch im vorliegenden Fall verzichtet werden, da die Vorinstanz die Auflage als gänzlich unzulässig beurteilte und daher den angefochtenen Entscheid vollumfänglich aufhob (es wäre auch eine Reduktion auf das zulässige Mass möglich gewesen). Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren bleibt somit zu prüfen, ob sich die Auflage der zweimal pro Woche stattfindenden Auszahlung als zulässig erweist. Nach der Zustellung der Beschwerdeschrift hatten zudem sowohl der Beschwerdegegner als auch die Vorinstanz die Gelegenheit, sich zu diesem Schreiben zu äussern.

#### **E. 4.5**

Unterdessen ist eine weitere Beschwerde des Beschwerdegegners gegen den Beschluss der Beschwerdeführerin vom 14. November 2013 betreffend die Einstellung der Sozialhilfeleistungen am Verwaltungsgericht hängig (vgl. VB.2015.00022). Nachdem der Bezirksratspräsident die aufschiebende Wirkung des Rekurses am 17. Januar 2014 wiederhergestellt hat, ist der Sozialhilfebezug des Beschwerdegegners sowie sein Interesse an der Überprüfung der Weisung zum Auszahlungsprozedere nach wie vor aktuell.

#### **E. 5.1**

Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet (Art. 50 Abs. 1 BV). Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus (BGr, 22. November 2012, 8C\_500/2012, E. 3.2).

#### **E. 5.2**

Die Sozialhilfe als klassische Gemeindeaufgabe wird mit der Nähe zu den Betroffenen begründet. Es ist von einer Kernkompetenz der Gemeinden in einer angestammten Tätigkeit auszugehen. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ändert daran nichts, dass die gesetzlichen Grundlagen zu Art und Ausmass der Hilfe in der Regel kantonalrechtlich bestimmt werden. Den Gemeinden verbleibt immer noch ein grosser Ermessensspielraum in

der individuellen Ausgestaltung der Hilfe. Für die Detailregelung greifen viele Kantone auf die Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Sozialhilfekonferenz (SKOS-Richtlinien) zurück. Diese lassen dem Rechtsanwender eigene Entscheidungsspielräume, welche nicht nur das Ausmass, sondern vor allem auch die Art der Hilfe und die Festsetzung von Weisungen und Auflagen betreffen. Ein erheblicher Ermessensspielraum, der auch die Berücksichtigung ergänzender eigener Kriterien erlaubt, begründet Autonomie (BGr, 25. Juni 2014, 8C\_113/2014, E. 6.4.1–2; BGr, 22. November 2012, 8C\_500/2012, E. 3.3).

### **E. 5.3**

Das Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (SHG) legt in § 21 fest, dass die wirtschaftliche Hilfe mit Auflagen und Weisungen verbunden werden darf, die sich auf die richtige Verwendung der Beiträge beziehen oder geeignet sind, die Lage des Hilfeempfängers und seiner Angehörigen zu verbessern. Die Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (SHV) konkretisiert, mit welchen Auflagen und Weisungen die wirtschaftliche Hilfe insbesondere verbunden werden kann (§ 23). So können unter anderem Bestimmungen über die Verwendung der wirtschaftlichen Hilfe, die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit oder ähnliche Verhaltensmassregeln, die nach den Umständen angebracht scheinen, angeordnet werden (§ 23 lit. d SHV). Auflagen und Weisungen im Sinn von § 21 SHG, die auf eine Verbesserung der Lage des Hilfeempfängers (mithin auf dessen Integration) abzielen, sind zudem nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung anfechtbare Anordnungen, die in Verfügungsform erlassen werden müssen (RB 1998 Nr. 34; VGr, 18. August 2011, VB.2011.00331, E. 2.4 ). Diese rechtlichen Umschreibungen sind relativ unbestimmt und geben gewisse Entscheidungsspielräume, welche es der Gemeinde ermöglichen, dem konkreten Lebenssachverhalt Rechnung zu tragen und die geeignete Unterstützungsform zu finden, so wie es die Beschwerdeführerin vorliegend tat, weshalb ihr Autonomie zukommt. In diesem Rahmen kann sich die Gemeinde gegen eine Autonomieverletzung zur Wehr setzen (BGr, 22. November 2012, 8C\_500/2012, E. 4).

### **E. 6.1**

Die Anordnung, zweimal pro Woche jeweils um 8.30 Uhr auf dem Sozialsekretariat persönlich vorbeizukommen, stellt eine Verhaltensanweisung dar, mit welcher in die durch Art. 10 Abs. 2 BV garantierte persönliche Freiheit des Adressaten sowie den Schutz seiner Privatsphäre (Art. 13 BV) eingegriffen wird. Diese Einschränkung von Grundrechten muss den Anforderungen von Art. 36 BV genügen (vgl. hierzu Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. A., Zürich etc. 2012, Rz. 302 ff.). Die notwendige gesetzliche Grundlage findet sich in § 21 SHG (vgl. dazu E. 5.3), und das öffentliche Interesse besteht darin, sozialhilfeabhängige Personen aus der Hilfsbedürftigkeit in die Selbstständigkeit zu führen und somit die Sozialhilfeabhängigkeit auf längere Sicht zu vermeiden (BGE 139 I 218, E. 4.2). Zu prüfen bleibt somit die Verhältnismässigkeit der Anordnung.

### **E. 6.2**

Gemäss § 16 SHG wird die wirtschaftliche Hilfe in Bargeld ausgerichtet (Abs. 1). Rechtfertigen es die Umstände, kann sie auch auf andere Weise erbracht werden (Abs. 2). Da die Sozialhilfe die betroffene Person in keiner Art und Weise in ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit einschränkt, wird im Normalfall die wirtschaftliche Hilfe auf ihr Konto überwiesen. Es wird den Betroffenen dadurch eine selbständige und eigenverantwortliche

Gestaltung ihrer Lebensführung zugestanden und der Zielsetzung der Förderung der Selbsthilfe Rechnung getragen ( vgl. Kantonales Sozialamt, Sozialhilfe-Behördenhandbuch [Behördenhandbuch], Kap. 6.3.03, Fassung vom 31. Januar 2013 , [www.sozialhilfe.zh.ch](http://www.sozialhilfe.zh.ch) ) .

### **E. 6.3**

Der Beschwerdegegner ist bereits langjähriger Empfänger von wirtschaftlicher Hilfe und aus den Akten geht hervor, dass seine Stellensuche bisher erfolglos verlief.

Unbestrittenermassen ist er gesundheitlich eingeschränkt. Seine Arbeitsunfähigkeit betrug zeitweise 50 % (2010), 30 % (2012) und zuletzt 20 % (2013), wobei jedoch auch aus ärztlicher Sicht eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt möglich sei. Nach einer vertrauensärztlichen Untersuchung ging die Beschwerdeführerin von einer 80%-igen Arbeitsfähigkeit aus, sodass vom Beschwerdegegner verlangt wurde, sich mindestens zu 50 % zu bewerben. Den Akten sind mehrere Vorkommnisse zu entnehmen, welche zur Annahme führen, der Beschwerdegegner habe die Anordnungen und Termine der Sozialbehörde nicht mit Ernsthaftigkeit befolgt und lege nur eine geringe Motivation zur Wiedereingliederung an den Tag. Das unzuverlässige und unkooperative Verhalten des Beschwerdegegners äusserte sich darin, dass er unter anderem – ohne der Sozialbehörde Mitteilung zu machen – für Ferien ins Ausland reiste, Termine absagte, unpünktlich kam oder gar nicht erschien, bei einem Arbeitseinsatz negativ auffiel und die Weisungen betreffend Suche einer günstigeren Wohnung sowie zur Abgabe von wöchentlichen Bewerbungen auf realistische Stellenangebote nicht einhielt. Unter diesen Umständen kann somit nicht mehr von einem "Normalfall" ausgegangen werden, in welchem weiterhin eine monatliche Auszahlung auf ein Konto zu erfolgen hätte. Ziel der Sozialhilfe ist die soziale und berufliche Integration, sodass die Weisung als Verhaltensmassregel nach diesen Umständen angebracht schien (§ 23 lit. d SHV), den Beschwerdegegner neu zu mobilisieren, sich der bisher erfolglosen Stellensuche mit der nötigen Motivation zu stellen.

### **E. 6.4**

Weder die Vorinstanz noch der Beschwerdegegner legten konkret dar, inwiefern die angewiesene Verpflichtung, morgens aufzustehen, sich für den Tag bereit zu machen und das Haus zu verlassen, nicht geeignet sein soll, dem Beschwerdegegner eine – zumindest minimale – Tagesstruktur zu verschaffen. Gemäss seinen eigenen Angaben in der vertrauensärztlichen Untersuchung stehe er oftmals um 4.00 Uhr auf und schlafe dann wieder bis 11.00 Uhr. Das regelmässige Aufstehen zur gleichen Zeit schien jedoch einen positiven Effekt zu haben. Die von der Beschwerdeführerin glaubhaft beschriebenen erfreulichen Auswirkungen, welche sich in einem gepflegteren Erscheinungsbild und mehr Pünktlichkeit äusserten, werden zudem vom Beschwerdegegner nicht bestritten. Es ist davon auszugehen, dass diese zu begrüssende Veränderung auch indirekt die berufliche Integration fördert. Indem der Beschwerdegegner zumindest zweimal wöchentlich einen ersten kurzen "Pflichttermin" wahrzunehmen hat, ist auch davon auszugehen, dass er daraufhin dem Bewerbungsprozedere mehr Zeit widmen kann. Er hat täglich die konkrete Aufgabe, sich um eine Arbeitsstelle zu bemühen, zumal er jeden Dienstag drei vollständige Stellenbewerbungen einzureichen hat. Aufgrund der Weisung konnten zudem auch die Besprechungen mit dem Job-Coach zuverlässig durchgeführt werden. Die Verhaltensanweisung ist deshalb geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen. Gerade bei derart langer Abhängigkeit von wirtschaftlicher Hilfe und jahrelanger erfolgloser Stellensuche ist es wichtig, dass der Beschwerdegegner eine minimale Tagesstruktur einhalten kann. Bei der zweimal pro Woche (Dienstag und Freitag) erfolgenden

Auszahlung, anlässlich welcher der Beschwerdegegner derzeit bei der Sozialbehörde den Grundbetrag in Raten abzuholen hat, handelt es sich um einen verhältnismässigen Eingriff in die persönliche Freiheit und Privatsphäre des Beschwerdegegners. Der Beschwerdegegner hat ohnehin zur Abgabe der Bewerbungsdossiers und für die Termine mit dem Job-Coach mindestens einmal wöchentlich persönlich bei der Sozialbehörde vorbeizugehen. Die Weisung ist deshalb zumutbar und erforderlich, da die bisherigen Arbeitseingliederungsmassnahmen der Beschwerdeführerin zu keinem Erfolg führten.

#### **E. 6.5**

Es ist aktenkundig, dass im Jahr 2010 Zweifel an der zweckbestimmten Verwendung einer grösseren Geldauszahlung bestanden und der Beschwerdegegner eine Unzulänglichkeit in Geldangelegenheiten gezeigt habe. Eine Zweckentfremdung des Sozialhilfegeldes wird aktuell seitens der Beschwerdeführerin jedoch nicht geltend gemacht, sodass der besondere Auszahlungsmodus rein auf die berufliche Integration und die Motivation dazu abzielte. Dies ist im vorliegenden konkreten Einzelfall nicht zu beanstanden. Es ist des Weiteren auch nicht ersichtlich, inwiefern der Datenschutz des Beschwerdegegners tangiert wäre, indem er zweimal pro Woche morgens das Gemeindehaus aufzusuchen hat.

#### **E. 6.6**

Die Weisung, den Grundbetrag persönlich zweimal pro Woche bei der Sozialbehörde abzuholen, erweist sich somit als rechts- und verhältnismässig. Dies gilt umso mehr, als die Beschwerdeführerin nach Einhaltung der ursprünglichen Weisung den täglichen Auszahlungsmodus von sich aus zugunsten des Beschwerdegegners lockerte, was zeigt, dass der konkreten Situation Rechnung getragen wurde. Die Beschwerde ist somit gutzuheissen.

#### **E. 7.1**

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Angesichts seines Unterliegens ist ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdeführerin hat keine solche beantragt.

#### **E. 7.2**

Dem Beschwerdegegner wurde für das Beschwerdeverfahren die unentgeltliche Rechtsvertretung gewährt. Zu prüfen ist somit nur noch das Gesuch um unentgeltliche Prozessführung. Gemäss § 16 Abs. 1 VRG wird Privaten, denen die nötigen Mittel fehlen und deren Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheint, auf entsprechendes Ersuchen die Bezahlung von Verfahrenskosten erlassen. Aufgrund seiner Abhängigkeit von der Sozialhilfe ist von Mittellosigkeit auszugehen (vgl. Plüss, Kommentar VRG, § 16 N. 25). Das Kriterium der fehlenden Aussichtslosigkeit ist vorliegend nicht zu prüfen, weil der Beschwerdegegner selber nicht Beschwerde erhoben hat (Plüss, Kommentar VRG, § 16 N. 44). Dem Beschwerdegegner ist somit die unentgeltliche Prozessführung zu gewähren.

#### **E. 7.3**

Der Beschwerdegegner wird auf § 16 Abs. 4 VRG aufmerksam gemacht, wonach eine Partei, der die unentgeltliche Prozessführung und Rechtsvertretung gewährt wurde, zur Nachzahlung verpflichtet ist, sobald sie dazu in der Lage ist. Der Anspruch des Kantons verjährt zehn Jahre nach Abschluss des Verfahrens.

#### **E. 7.4**

Der Vertreter des Beschwerdeführers weist in der eingereichten Honorarnote einen zeitlichen Aufwand für seine eigenen Leistungen im Beschwerdeverfahren von zwei Stunden zu einem Stundenansatz von Fr. 200.- aus. Dieser Ansatz entspricht dem Honorar für Anwälte, weshalb sich der Vertreter des Beschwerdeführers, selber nicht Anwalt, grundsätzlich nicht darauf berufen könnte. Vorliegend erweist sich jedoch der insgesamt geltend gemachte Aufwand als gerechtfertigt (vgl. § 9 Abs. 1 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 23. August 2010 [GebV VGr]). Weiter macht der Rechtsvertreter Barauslagen von insgesamt Fr. 10.- geltend, was ebenfalls nicht zu beanstanden ist. Demnach ist er für das Beschwerdeverfahren mit total Fr. 410.- zu entschädigen.

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