

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00022 vom 23. April 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-04-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00022

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00022 du 23 avril 2015

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00022 del 23 aprile 2015

Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Einstellung der wirtschaftlichen Leistungen nach Nichtbefolgen einer Weisung zu einer 50%-Tätigkeit in einem Beschäftigungsprogramm. Dem seit mehreren Jahren von der Fürsorge abhängigen Beschwerdeführer wurde die Weisung erteilt, zu 50 % in einem Beschäftigungsprogramm an einem auf seine gesundheitlichen Beeinträchtigungen angepassten Schonarbeitsplatz zu arbeiten. Die Beschwerdegegnerin stützte sich dafür auf einen Bericht des Regionalen Ärztlichen Dienstes (RAD), von welchem sie die Arbeitsfähigkeit des Beschwerdeführers hatte abklären lassen. Der Beschwerdeführer machte geltend, er sei nicht bzw. höchstens zu 20 % arbeitsfähig. Es sei ein unabhängiges externes Gutachten über seine Arbeitsfähigkeit einzuholen, da der RAD befangen sei, weil dieser bereits eine Untersuchung im Rahmen seines (abgewiesenen) IV-Gesuchs vorgenommen hatte. Es liegen jedoch keine Anhaltspunkte für eine Befangenheit vor (E. 5). Die Beschwerdegegnerin durfte sich - zumindest für eine Beschäftigung im Umfang von 50 % - auf den RAD-Bericht abstützen, da die vom Beschwerdeführer beigebrachten ärztlichen Berichte keine Zweifel am RAD-Bericht entstehen liessen (E. 6). Ein weiteres Gutachten ist nach der Beweiswürdigung des RAD-Berichts in Berücksichtigung der Gesamtumstände nicht nötig. Die Weisung, zu 50 % zu arbeiten, sowie die Einstellung der Leistungen nach Missachtung dieser Weisung waren somit rechtmässig (E. 6.10). Dem Beschwerdeführer ist aufgrund der existenziellen Tragweite des Entscheids und der sich stellenden rechtlichen Fragen nicht nur für das Beschwerde-, sondern auch für das Rekursverfahren ein unentgeltlicher Rechtsvertreter zu bestellen (E. 8.2). Teilweise Gutheissung (URB im Rekursverfahren), im Übrigen Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2015.00022 Urteil der 3. Kammer vom 23. April 2015 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz) , Verwaltungsrichterin Bea Rotach, Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Gerichtsschreiberin Cyrielle Söllner Tropeano. In Sachen A, vertreten durch B, Beratungsstelle C, Beschwerdeführer, gegen Gemeinde E, vertreten durch die Sozialbehörde, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. A (geb. 1958) wird seit anfangs 2007 von der Gemeinde E wirtschaftlich unterstützt. Mit Beschluss vom 14. November 2013 stellte die Sozialbehörde der Gemeinde E die Sozialhilfeleistungen für A aufgrund Nichteinhaltens von Weisungen und Leistungsverweigerung (Verweigern der zumutbaren Arbeitsleistung) per 30. November 2013 ein (Dispositiv-Ziff. 1). Es wurde A mitgeteilt, er habe die Möglichkeit, sich beim Sozialamt E erneut anzumelden, sollte sich an seiner Situation etwas geändert haben und er

gewillt sein, seine volle Arbeitskraft einzusetzen (Dispositiv-Ziff. 2). Des Weiteren entzog die Sozialbehörde E ihrem Beschluss die aufschiebende Wirkung (Dispositiv-Ziff. 3). II. A. Dagegen rekurrierte A, vertreten durch einen Vertreter der Beratungsstelle C, am 16. Dezember 2013 beim Bezirksrat Z. Er beantragte, der Bezirksrat Z habe von Amtes wegen den Bericht des Regionalen Ärztlichen Dienstes (fortan: RAD) vom 31. Juli 2013 beizuziehen und diesen A bzw. seinem Vertreter unter Fristansetzung zur Stellungnahme zuzustellen. Die aufschiebende Wirkung des Rekurses sei dringlich und vorab in einem Zwischenentscheid behandelt wiederherzustellen. Sodann sei Dispositiv-Ziff. 1 des Beschlusses der Sozialbehörde E vom 14. November 2013 aufzuheben. In prozessualer Hinsicht beantragte A den Erlass von Verfahrenskosten und die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes in der Person seines Vertreters. Gegebenenfalls sei eine Parteientschädigung zu gewähren. B. Mit Präsidialverfügung vom 17. Januar 2014 hob der Bezirksrat Z die Dispositiv-Ziff. 3 des Beschlusses der Sozialbehörde E vom 14. November 2013 im Sinn der Erwägungen auf, womit dem Rekurs aufschiebende Wirkung zukam. Die Dispositiv-Ziff. 1 des genannten Beschlusses dürfe bis zur rechtskräftigen Erledigung des dagegen erhobenen Rechtsmittels nicht vollzogen werden. Mit Präsidialverfügung vom 18. Februar 2014 teilte der Bezirksrat Z den Parteien mit, er werde vorbehaltlich anderer Anordnungen zur Beurteilung des Falles übergehen und dabei zunächst über die Frage der Einsicht in den RAD-Bericht sowie die Fristansetzung zur weiteren Stellungnahme befinden. Mit Präsidialverfügung des Bezirksamtes Z vom 19. August 2014 wurde A Frist angesetzt, um zur Vernehmlassung der Sozialbehörde E sowie dem RAD-Bericht Stellung zu nehmen. C. Mit Beschluss vom 27. November 2014 wies der Bezirksrat Z den Rekurs und das Gesuch um unentgeltliche Rechtsvertretung ab. III. Mit Beschwerde vom 13. Januar 2015 gelangte A dagegen ans Verwaltungsgericht. Er beantragte, Dispositiv-Ziff. I. des Beschlusses des Bezirksamtes Z vom 27. November 2014 sowie Dispositiv-Ziff. 1 des Beschlusses der Sozialbehörde E vom 14. November 2013 seien aufzuheben. Weiter beantragte er, das Verwaltungsgericht habe ein unabhängiges ärztliches Gutachten bei einer neutralen Gutachterstelle einzuholen, welches zur Frage der Arbeitsfähigkeit des Beschwerdeführers (Umfang des zu leistenden Arbeitspensums und Art der Arbeit) in Beschäftigungsprogrammen Stellung nehme. Eventualiter sei das Verfahren an den Bezirksrat Z oder an die Sozialbehörde E zur Einholung eines unabhängigen neutralen Gutachtens zur Frage der Arbeitsfähigkeit von A zurückzuweisen. Eventualiter sei die Sozialbehörde E zu verpflichten, die Sozialhilfe lediglich um 15 % des Grundbetrags zu kürzen; subeventualiter sei A zumindest Nothilfe im Sinn von Art. 12 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) zu gewähren. Sodann sei Dispositiv-Ziff. II. des Beschlusses des Bezirksamtes Z vom 27. November 2014 aufzuheben, und es sei die unentgeltliche Rechtsvertretung für das Rekursverfahren zu bewilligen. In prozessualer Hinsicht beantragte A die Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung und unentgeltlichen Rechtsbeistandung für das Beschwerdeverfahren; gegebenenfalls sei ihm eine Parteientschädigung zuzusprechen. Der Bezirksrat Z verwies am 26. Januar 2015 auf die Begründung des angefochtenen Entscheids und verzichtete im Übrigen auf eine Vernehmlassung. Am 9. Februar 2015 reichte A ein Arztzeugnis zu den Akten. Die Sozialbehörde E beantragte am 10. Februar 2015 die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. A verzichtete mit Eingabe vom 25. Februar 2015 auf eine weitere Stellungnahme und verwies auf seine Beschwerdeschrift vom 13. Januar 2015. Er reichte gleichentags weitere ärztliche Unterlagen zu den Akten. Die Sozialbehörde E liess sich hierzu nicht mehr vernehmen. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist gemäss

§ 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. Bei Streitigkeiten über periodisch wiederkehrende Leistungen, namentlich im Bereich der Sozialhilfe, ist der Streitwert in der Regel der Summe dieser periodischen Leistungen während der Dauer von zwölf Monaten gleichzusetzen (Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 65a N. 17; VGr, 6. Oktober 2014, VB.2014.00450, E. 1.2). Das Sozialhilfebudget des Beschwerdeführers beläuft sich monatlich auf mindestens Fr. 2'077.- (Fr. 977.- Grundbetrag und Fr. 1'100.- Miete), sodass der Streitwert auf mindestens Fr. 24'924.- zu bemessen ist. Wie hoch die weiteren monatlich bezahlten Kosten wie beispielsweise Krankenkasse sind, geht aus den Akten nicht hervor, kann jedoch dahingestellt bleiben, da der Streitwert bereits ohne deren Berücksichtigung die Streitwertgrenze von Fr. 20'000.- übersteigt, weshalb die Kammer zum Entscheid berufen ist (§ 38b Abs. 1 lit. c VRG e contrario). 2. Mit Schreiben vom 1. November 2013 wies die Beschwerdegegnerin den Beschwerdeführer an, dass er ab 3. November 2013 in der Stiftung F zu 50 % (jeweils am Morgen von 8.00–12.00 Uhr) zu arbeiten habe, wobei eine Nichtteilnahme die Einstellung der Sozialhilfe zur Folge habe. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung stellen Weisungen nach § 21 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 [SHG] Zwischenentscheide dar, die nicht rechtskräftig werden. Ist eine Beschwerde gegen einen Zwischenentscheid nicht zulässig oder wurde von ihr kein Gebrauch gemacht, so sind die betreffenden Zwischenentscheide durch Beschwerde gegen den Endentscheid anfechtbar, sofern sie sich auf dessen Inhalt auswirken (Art. 93 Abs. 3 BGG; BGr, 13. Juni 2012, 8C_871/2011, E. 4.3–4). Mit der vorliegenden Beschwerde wird somit nicht nur die Einstellung der Unterstützungsleistungen an sich infrage gestellt. Der Streitgegenstand beinhaltet ebenso die Frage nach der Rechtmässigkeit der Weisung an den Beschwerdeführer, zu 50 % zu arbeiten, deren Missachtung zur Einstellung führte. Die Überprüfung kann zusammen mit dem Endentscheid erfolgen, weil der Beschwerdeführer selber gegen die Anweisung nicht vorgegangen ist und sich der Zwischenentscheid auf den Inhalt des Endentscheids – die Einstellung sämtlicher Unterstützungsleistungen – auswirkte. Demzufolge ist somit die strittige Frage bezüglich der Arbeitsfähigkeit des Beschwerdeführers nur im Umfang von 50 % zu prüfen. Nicht zu berücksichtigen ist, wie es sich bezüglich der vom RAD festgestellten 80%-igen Arbeitsfähigkeit verhalten hätte.

E. 3.1

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]).

E. 3.2

Personen, die Leistungen der Sozialhilfe beanspruchen, sind an die Erfüllung verschiedener Pflichten gebunden. Neben die Auskunft-, 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 herrschender Auffassung das Subsidiaritätsprinzip und kann sich deshalb mit der Einstellung von Sozialhilfe konfrontiert sehen. Fehlender Arbeitswille führt demnach nicht zur blossen Kürzung, 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 seinen Lebensunterhalt und denjenigen seiner Familie 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; BGr, 28. Februar 2012, 8C_787/2011, E. 3.2.1; BGE 139 I 218 E. 3.5; auch zu Folgendem). Vom grundsätzlichen Rechtsanspruch auf Sozialhilfeleistungen kann ausnahmsweise und unter Berücksichtigung von Art. 12 BV abgewichen werden. Die Leistungen sind nach § 24a Abs. 1 SHG ausnahmsweise ganz oder teilweise einzustellen, wenn der Hilfesuchende eine ihm zumutbare Arbeit oder die Geltendmachung eines Ersatzeinkommens verweigert (lit. a), ihm die Leistungen deswegen gekürzt worden sind (lit. b) und ihm schriftlich unter Androhung der Leistungseinstellung eine zweite Frist zur Annahme der Arbeit beziehungsweise zur Geltendmachung des Ersatzeinkommens angesetzt worden ist (lit. c). 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 beispielweise wie vorliegend eine Stelle bei einer Stiftung für berufliche Integration fallen mag (vgl. VGr, 22. August 2013, VB.2013.00150, E. 3.2, mit weiteren Hinweisen). 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. Nimmt der Betroffene eine ihm zumutbare Arbeit nicht an, hat er keinen Anspruch auf Unterstützung nach Art. 12 BV (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 Zusammenarbeit der Sozialbehörde mit dem RAD stützt sich auf eine Rahmenvereinbarung zwischen der Sozialkonferenz des Kantons Zürich und der SVA Zürich (vgl. http://www.zh-sozialkonferenz.ch/doc/rahmenvertrag_iv_rad_soko_def.pdf; fortan: Rahmenvereinbarung). Diese hält fest, dass die kommunalen Sozialbehörden für vertrauensärztliche Abklärungen der gesundheitlichen Situation von Sozialhilfebeziehenden den RAD beauftragen können.

E. 4.1

Die Vorinstanz hat den Rekurs mit der Begründung abgewiesen, dass die Zusammenarbeit der Sozialbehörde mit dem RAD auf der Rahmenvereinbarung beruhe und es kein Nachteil

sei, dass die dort tätigen Ärzte auch in IV-Verfahren tätig seien. Deshalb seien diese Ärzte auch nicht befangen, selbst wenn der Beschwerdeführer im Jahr 2010 ein IV-Verfahren durchlaufen habe. Es sei zudem ein anderer Sachverhalt gegeben als in der vom Beschwerdeführer zitierten Rechtsprechung zu Art. 44 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG). Mit dem RAD sei ein externer Gutachter beigezogen worden. Die vom Beschwerdeführer bemängelte kurze Untersuchungsdauer widerspreche zudem den im RAD-Bericht vom 31. Juli 2013 festgehaltenen 80 Minuten, welche der Untersuchte gedauert haben soll, wozu auch die früheren Arztberichte einbezogen worden seien. Weiter sah die Vorinstanz zwischen den vom Beschwerdeführer eingereichten Arztzeugnissen, welche diesen zu 100 % arbeitsunfähig schrieben, und den Befunden der RAD-Untersuchung keine wesentliche Differenz. Die 100%-ige Arbeitsunfähigkeit resultiere im Wesentlichen aus der subjektiven Schmerzempfindung des Beschwerdeführers. Es ergebe sich weiter aus den Akten, dass der Beschwerdeführer grundsätzlich arbeitsfähig sei, jedoch nicht arbeiten möchte. Angesichts seines Verhaltens im Rahmen der versuchten Arbeitsintegration sei davon auszugehen, die Schlussfolgerungen des RAD-Berichts seien zutreffend. Nachdem dem Beschwerdeführer ein Schonarbeitsplatz zugewiesen worden sei, habe er eine ihm zumutbare Arbeit verweigert, weshalb sich die Einstellung der Sozialhilfeleistungen wegen Verletzung des Subsidiaritätsgrundsatzes als rechtmässig erweise.

E. 4.2

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz habe sich nur einseitig und willkürlich auf den RAD-Bericht abgestützt. Die Untersuchungsmaxime sei verletzt worden, da kein unabhängiges Gutachten eingeholt worden sei. Die von ihm eingereichten aktuelleren Arztzeugnisse seien negiert, der RAD-Bericht hingegen in unzulässiger und willkürlicher Weise höher gewichtet worden. Der RAD-Bericht sei kein externes Gutachten, sondern lediglich eine interne vertrauensärztliche Abklärung. Er, der Beschwerdeführer, hätte aufgrund seines Anspruches auf rechtliches Gehör im Zusammenhang mit dem RAD-Bericht Gelegenheit erhalten müssen, Einwendungen zu erheben und Ergänzungsfragen zu stellen. Der RAD sei zudem ungeeignet, um einen Sozialhilfebezüger zu beurteilen, und er sei überdies befangen, da er bereits das IV-Gesuch des Beschwerdeführers beurteilt habe mit dem Schluss, dass kein Anspruch auf eine IV-Rente bestünde. Die Sozialhilfe hätte nicht eingestellt werden dürfen, und er hätte zumindest Nothilfe erhalten müssen. Er habe ein Arbeitspensum verweigert, welches ihm aus medizinischen Gründen nicht zumutbar gewesen sei.

E. 4.3

Die Beschwerdegegnerin beruft sich auf die Rahmenvereinbarung zwischen der Sozialkonferenz des Kantons Zürich und der SVA Zürich, welche es den Sozialbehörden ermöglicht, unabhängige vertrauensärztliche Abklärungen von Sozialhilfebezügern in Auftrag zu geben. Die Grundlagen für die Zusammenarbeit bildeten denn auch das kantonale Sozialhilfegesetz und die Sozialhilfeverordnung und nicht das Sozialversicherungsgesetz. Dazu komme, dass ein RAD-Gutachten höher einzustufen sei als die Arbeitsunfähigkeitszeugnisse. Es bestehe somit kein Anlass für ein Gerichtsgutachten. Unter Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip macht die Beschwerdegegnerin weiter geltend, der Beschwerdeführer habe sich in all den Jahren, seit er Sozialhilfe beziehe, nicht ernstlich um eine Arbeitsstelle bemüht. Er torpediere alle Arbeitsbemühungen mit Arztzeugnissen und zeige keine Kooperation. Er gebe zudem

betreffend die Finanzierung seines 9-Uhr-Passes sowie Ferienreisen nach Afrika keine Auskunft und wohne immer noch in seiner zu teuren Wohnung, wofür er Fr. 400.- aus dem Grundbetrag bezahlen müsse. Da der Beschwerdeführer sich trotz Hinweis auf die Konsequenzen erneut nicht an die Anweisungen gehalten und einen weiteren Arbeitseinsatz in einem Beschäftigungsprogramm verweigert habe, sei die Einstellung der Sozialhilfeleistungen rechtmässig gewesen.

E. 5.1

Der Beschwerdeführer macht geltend, sein Anspruch auf rechtliches Gehör sei verletzt worden, da er keine Gelegenheit gehabt habe, bei der Erhebung des RAD-Berichts Einwendungen zu erheben und Ergänzungsfragen zu stellen. Aufgrund des Anspruchs auf rechtliches Gehör haben die Verfahrensbeteiligten ein Recht darauf, in die Äusserungen von beigezogenen Sachverständigen Einblick zu erhalten und dazu Stellung zu nehmen. Wenn eine Fachbehörde Dritte bezieht, muss es den Beteiligten möglich sein, allfällige Einwendungen gegen die beigezogene Person und die Art ihrer Mitwirkung rechtzeitig zu erheben und sich zu deren Abklärungen zu äussern (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 75).

E. 5.2

Mit Beschluss vom 6. Juni 2013 ordnete die Beschwerdegegnerin an, dass der Beschwerdeführer sich einer "vertrauensärztlichen Untersuchung" betreffend Arbeitsfähigkeit beim RAD zu unterziehen habe. Der Beschwerdeführer wurde zu der Untersuchung auf den 16. Juli 2013 zum RAD eingeladen und erschien dort auch. Ihm war somit spätestens ab dem Zeitpunkt des Erhalts der Einladung bekannt, dass die Untersuchung durch die im RAD tätigen Ärzte erfolgen wird. Spätestens als er dort eintraf, wusste er zudem, welche Ärzte den Untersuchungsprozess durchführen würden. Es ist aus den Akten auch nicht ersichtlich, ob genau diese beiden Ärzte, welche den RAD-Bericht erstellten, auch diejenigen Personen waren, welche die IV-Abklärung des Beschwerdeführers im September 2010 vorgenommen hatten. Der Beschwerdeführer stellt vielmehr auf eine gesamthafte institutionelle Befangenheit ab, indem er geltend macht, dass der RAD bereits im IV-Verfahren seine medizinische Situation beurteilt habe. Für eine pauschale Ablehnung der gesamten Institution des RAD an sich besteht jedoch vorliegend kein Anlass, da der RAD gerade eben – neben seiner IV-Abklärungstätigkeit – für die Abklärung von Sozialhilfeempfängern berufen wurde und deshalb nicht per se befangen ist. In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bezüglich der Abklärung durch die Medizinischen Abklärungsstellen (MEDAS) in IV-Verfahren ist zudem ebenfalls kein Ausstandsgrund darin gegeben, dass jemand Aufgaben für die Verwaltung erfüllt, sondern erst bei persönlicher Befangenheit einer bestimmten Person (BGE 137 V 210 E. 1.3.3). Dasselbe muss für den RAD gelten, da dieser ebenfalls regelmässig Aufträge der Sozialbehörde erfüllt.

E. 5.3

Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, sein rechtliches Gehör sei verletzt worden, da er vorgängig zur Wahl des Arztes nicht habe Stellung nehmen und keine Ergänzungsfragen stellen können. Anders als dies das Kreisschreiben über das Verfahren in der Invalidenversicherung (KSVI, Ziff. 2074 ff.) vorsieht, enthält die Rahmenvereinbarung für die Abklärung im Bereich der Sozialhilfe keine vorgängige Mitteilung an die betroffene Person mit der Möglichkeit zur Stellung von Ergänzungsfragen. Die Auftragserteilung

erfolgt schriftlich durch die Sozialbehörde (Ziff. 7.1 der Rahmenvereinbarung). Überdies sieht die bundesgerichtliche Rechtsprechung im Sozialversicherungsrecht vor, dass bei Untersuchungen durch den RAD keine vorgängige Mitteilung des untersuchenden Arztes zu erfolgen hat (BGE 135 V 254 E. 3.4), worauf auch vorliegend abgestellt werden kann. Da die Fragestellung zudem nur die Abklärung der Arbeitsfähigkeit beinhaltete, ist nicht ersichtlich, inwiefern vorgängig Ergänzungsfragen zu stellen wären. Vielmehr muss der Betroffene das Recht haben, danach zum Resultat Stellung nehmen zu können. Der Beschwerdeführer macht auch gar nicht geltend, welche Fragen nicht behandelt worden seien, sondern stellt pauschal auf die Ungeeignetheit des RAD ab, da dieser auch für die IV tätig sei und die Ärzte über keine therapeutische Erfahrung verfügten. Die Rahmenvereinbarung sieht schliesslich vor, dass die betroffene Person ein Akteneinsichtsrecht hat. Dem Beschwerdeführer wurde mehrmals angeboten, er könne den RAD-Bericht auf der Gemeinde einsehen, was bei einer unvertretenen Privatperson dem üblichen Vorgehen entsprechen dürfte. Im Rahmen des Rekursverfahrens wurde der RAD-Bericht denn auch – wenn auch erst auf Rüge des Beschwerdeführers hin – herausgegeben und konnte er dazu Stellung nehmen, womit sein rechtliches Gehör gewahrt wurde.

E. 6.1

Zu prüfen ist die Frage nach der Arbeitsfähigkeit des Beschwerdeführers und deren Beurteilung. Die Beschwerdegegnerin stützte sich dafür auf eine von ihr angeordnete und eingeholte Untersuchung und Berichterstattung des RAD vom 31. Juli 2013. Dieser RAD-Bericht kommt nach orthopädischer und psychiatrischer Abklärung zum Schluss, dass von einer 20%-igen schmerzbedingten Leistungsminderung des Beschwerdeführers auszugehen sei, dies bei einer vollzeitigen Stundenpräsenz von acht Stunden pro Tag. Aus medizinischer Sicht möglich und zumutbar seien alle körperlich leichten bis selten mittelschweren Arbeitstätigkeiten, überwiegend im Sitzen, mit noch weiteren Präzisierungen. Eine wesentliche Änderung der Gesundheitsstörungen seit der interdisziplinären Begutachtung für die IV-Stelle im September 2010 sei nicht erkennbar. Die psychiatrische Abklärung kommt zum Schluss, dass gewisse gefährliche Arbeiten, u. A. mit Absturzgefahr, nicht ausgeführt werden sollten, doch dass bei einer angepassten Tätigkeit aus psychiatrischer Sicht eine 100%-ige Arbeitsfähigkeit gegeben und auch zumutbar sei. Auch nach orthopädischer Untersuchung kommen die untersuchenden Ärzte zum zusammengefassten Schluss, dass von einer 80%-igen Arbeitsfähigkeit des Beschwerdeführers für entsprechend angepasste Tätigkeiten auszugehen sei.

E. 6.2

Die Rahmenvereinbarung hält fest, dass der RAD die medizinischen Abklärungen selbständig vornimmt und in der Beurteilung der Fachfragen unabhängig ist (Ziff. 6.1). Damit ein Arzt beim RAD tätig sein kann, bedarf es des Nachweises eines in der Schweiz anerkannten Facharzttitels und einer mehrjährigen Praxistätigkeit sowie fundierter Kenntnisse der Versicherungs- oder Sozialmedizin (vgl. <https://www.svazurich.ch/internet/de/home/produkte/iv/rad/organisation.html>). Da somit erfahrene Ärzte für die Erhebung des RAD-Berichts zuständig waren, kann den Vorbringen des Beschwerdeführers nicht gefolgt werden, der RAD sei mangels ärztlicher Qualifikation ungeeignet, die Arbeitsfähigkeit und insbesondere seine eigene abzuklären. Dass diese Ärzte keine eigenen Patienten oder keine eigene Praxis haben, vermag – nachdem mehrjährige Praxiserfahrung vorausgesetzt ist – ihre Qualifikation nicht zu mindern und schliesst auch nicht aus, dass sie

über therapeutische Erfahrung verfügen, was der Beschwerdeführer bestreitet. Es kann somit dem Beschwerdeführer ebenfalls nicht gefolgt werden, dass diese "nicht im Leben" stünden. Nicht zuletzt sind sie zur Abklärung der Verhältnisse und nicht zum Entwurf eines Therapiekonzeptes zuständig. Wie die Vorinstanz treffend ausführte, gereicht es dem Beschwerdeführer zudem nicht zum Nachteil, wenn die gleichen Ärzte des RAD nicht nur in sozialhilferechtlichen, sondern auch in IV-Verfahren tätig sind, zumal es nicht der RAD ist, welcher über die Berechtigung zum Bezug einer IV-Rente entscheidet, sondern die IV-Stelle (vgl. auch <https://www.svazurich.ch/internet/de/home/produkte/iv/rad.html>). Es ist vorliegend wie ausgeführt auch keine Befangenheit ersichtlich (vgl. E. 5.2).

Anhaltspunkte dafür, dass der Beschwerdeführer aus IV-rechtlicher Sicht beurteilt worden wäre, lassen sich dem RAD-Bericht nicht entnehmen. Der Hinweis, dass bereits eine IV-Begutachtung stattgefunden habe, zu welcher keine wesentlichen Änderungen erkennbar seien, kann hierfür jedenfalls nicht genügen. Bisherige medizinische Unterlagen standen dem RAD – wie auch von der Beschwerdegegnerin notiert – zur Verfügung, da der Beschwerdeführer diese an die Untersuchung vom 16. Juli 2013 mitbrachte. Es wurde also nicht über die bisherigen weiteren Untersuchungen, welchen sich der Beschwerdeführer unterzogen hatte, hinweggesehen. Es ist auch nicht ersichtlich, weshalb die von den Ärzten im RAD-Bericht angegebene Untersuchungsdauer von ca. 80 Minuten nicht den Tatsachen entsprechen sollte. Der Beschwerdeführer bringt denn auch nichts vor, was seine Ansicht, die Untersuchung habe nicht so lange gedauert, untermauert. Der mehrseitige und ausführliche Bericht lässt vielmehr darauf schliessen, dass der Beschwerdeführer doch eine gewisse Zeit dort verbracht haben muss, innert welcher die festgehaltenen Schlussfolgerungen der Ärzte möglich waren.

E. 6.3

Der Beschwerdeführer bemängelt weiter, er sei nur in zwei Disziplinen untersucht worden, es seien jedoch weitere Untersuchungen durch einen Neurologen und einen Rheumatologen nötig gewesen. Der RAD wurde beauftragt, die Arbeitsfähigkeit des Beschwerdeführers abzuklären; er ist in Bezug auf medizinische Fragen unabhängig. Die bidisziplinäre Abklärung liess ein schlüssiges und detailliert begründetes Bild über die sowohl somatische als auch psychische Arbeitsfähigkeit des Beschwerdeführers zu, weshalb dies nicht zu bemängeln ist. Schliesslich hielten auch seine eigenen Ärzte fest, in rheumatologischer Hinsicht wäre der Beschwerdeführer zu 100 % arbeitsfähig (vgl. E. 6.8). Nicht zuletzt sind auch – vom Beschwerdeführer unbestritten – Aufzeichnungen über das Verhalten des Beschwerdeführers aktenkundig, wonach dieser sich in unbeobachtet gefühlten Momenten plötzlich erheblich weniger eingeschränkt verhalten habe und zudem nach dem Untersuch ohne Hinken und Schmerzsymptomatik habe davon gehen können. Es besteht kein Grund zur Annahme, dass diese Notierungen nicht der Wahrheit entsprechen, zumal sie sich in das Verhaltensmuster des Beschwerdeführers, welches in den Akten mehrmals eingehend dokumentiert ist, einordnen lassen. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass die körperlichen Beschwerden nicht von derartiger Intensität sein können, dass damit nicht ein (halber) Arbeitstag – überdies an einem Schonarbeitsplatz – bewältigt werden könnte. Dafür spricht insbesondere die Tatsache, dass der Beschwerdeführer bei der Stiftung F den Vorschlag gemacht habe, er könne doch alle Stunden an einem Tag arbeiten, damit er die restlichen Tage der Woche nicht mehr zu kommen habe. Zudem ist die Beschwerdegegnerin ihm im November 2013 mit einer Reduktion auf 50 % (angefochtene Weisung) entgegengekommen, doch der Beschwerdeführer erschien auch daraufhin nur von 10.00–12.00 Uhr, anstatt auch nur einmal ausgewiesene Anstrengungen zu unternehmen,

einen halben Tag lang zu arbeiten. Überdies erschien er nach knapp zwei Wochen ohne Abmeldung einfach gar nicht mehr am Arbeitsplatz. Ein solches Verhalten lässt eher auf mangelnde Motivation zur Arbeit und Wiedereingliederung in eine Tagesstruktur schliessen. Diese Umstände sind ebenfalls in die Beweiswürdigung des RAD-Berichts einzubeziehen.

E. 6.4

Selbst der vom Beschwerdeführer gewählte behandelnde Arzt hielt am 29. Oktober 2013 in einem Arzteugnis fest, dass der Beschwerdeführer für ein Arbeitsintegrationsprogramm versuchsweise zu 80 % arbeitsfähig sei. Diese Aussage wurde jedoch im darauffolgenden Zeugnis vom 10. Dezember 2012 als fehlerhaft bezeichnet und dahingehend korrigiert, dass leichte Arbeiten in einem Beschäftigungsprogramm vorerst nur zu 20 % möglich erschienen. Diese Verwirrungen in den Arzteugnissen des Beschwerdeführers rühren unter anderem daher, dass seine Ärzte ihm diese auf bloss telefonische Anfrage hin und ohne persönliche Konsultation erstellten. Dazu kommt, dass der behandelnde Arzt in einem Telefongespräch mit der für den Beschwerdeführer zuständigen Person bei der Sozialbehörde gesagt habe, der Beschwerdeführer habe ihm angegeben, eine andere Ärztin des Medizinischen Zentrums Y habe mit der Sozialbehörde Kontakt gehabt, und dass diese mit einer Arbeitsfähigkeit von 20 % einverstanden gewesen sei, worauf er das Zeugnis ausgestellt habe. Zeugnisse, welchen keine persönliche Konsultation voranging oder die rein auf – überdies nicht den Tatsachen entsprechende – Angaben des Patienten abstellen, können trotz weitgehend unveränderter gesundheitlicher Situation nicht den gleichen Beweiswert haben wie eine eingehende 80-minütige ärztliche Konsultation. Diese wurden somit nicht einfach negiert, sondern im Gesamtzusammenhang in zulässiger Weise gewürdigt.

E. 6.5

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hält im Bereich der Sozialversicherung fest, dass kein Anspruch auf ein externes Gutachten bestehe, wenn interne Abklärungen schlüssig seien. Es wird ausgeführt, dass den Berichten versicherungsinterner medizinischer Fachpersonen stets Beweiswert zuerkannt worden sei, diesen jedoch praxismässig nicht dieselbe Beweiskraft wie einem gerichtlichen oder in einem Verfahren nach Art. 44 ATSG vom Versicherungsträger in Auftrag gegebenen Gutachten zukomme (BGE 135 V 465 E. 4.4). Das Gericht hat in einer korrekten Beweiswürdigung die von der betroffenen Person aufgelegten Berichte mitzuberücksichtigen. Diese sind daraufhin zu prüfen, ob sie auch nur geringe Zweifel an der Zuverlässigkeit und Schlüssigkeit der Feststellungen versicherungsinterner Ärzte wecken. Erweckt ein solcher Bericht eines behandelnden Arztes Zweifel, so genügt der pauschale Hinweis auf dessen auftragsrechtliche Stellung nicht, um solche Zweifel auszuräumen (BGE 135 V 465 E. 4.6). Es spricht nichts dagegen, diese allgemein gehaltenen Grundsätze nicht auch im Bereich der Gutachten oder eben wie vorliegend dem RAD-Fachbericht im Bereich der Sozialhilfe gelten zu lassen.

E. 6.6

Untersuchungsberichte des RAD können, sofern sie schlüssig sind und der Arzt über die notwendigen fachlichen Qualifikationen verfügt, einen vergleichbaren Beweiswert wie ein Gutachten haben (BGr, Urteil vom 7. Juni 2013, 9C_764/2012, E. 1.2.2). Die unterschiedliche Natur von Behandlungsauftrag des therapeutisch tätigen Arztes einerseits und die medizinische Abklärung durch einen amtlich bestellten Experten andererseits lassen

nicht zu, dass ein Administrativgutachten stets infrage zu stellen und zum Anlass weiterer Abklärungen zu nehmen ist, wenn die behandelnden Ärzte zu anderslautenden Einschätzungen gelangen. Anders verhielte es sich nur, wenn die behandelnden Ärzte objektiv feststellbare Gesichtspunkte vorbringen, welche im Rahmen der Begutachtung unerkant geblieben und die geeignet sind, zu einer abweichenden Beurteilung zu führen (BGr, Urteil vom 19. August 2008, E. 4.1; BGr, Urteil vom 25. Juli 2011, 8C_260/2011, E. 5.2). Es liegt auch in der Natur der Begutachtung, dass diese sich als Momentaufnahme präsentiert und nicht wie die behandelnden Ärzte auf einen langen Behandlungszeitraum abstellen kann. Fraglich ist somit, ob die vom Beschwerdeführer beigebrachten Arztberichte tatsächliche Zweifel an den Schlussfolgerungen des RAD-Berichts zuzulassen vermögen.

E. 6.7

Der RAD-Bericht gelangt zur Diagnose, dass der Beschwerdeführer folgende gesundheitliche Einschränkungen aufweist, welche seine Arbeitsfähigkeit beeinträchtigen: Polyarthralgie mit Betonung im Bereich des rechten Schultergelenks und des linken Kniegelenks, ohne wesentliche Funktionseinschränkungen, bei klinischen und radiologischen Zeichen einer subacromialen Impingement-Symptomatik der rechten Schulter und Verdacht auf beginnende Gonarthrose links; Senk-Spreiz-Knick-Fuss mit fortgeschrittener Wurzelarthrose beidseits und Verdacht auf Epilepsie mit Grand mal-Anfällen. Zusätzlich wurden Diagnosen gestellt, welche keine Auswirkung auf die Arbeitsfähigkeit haben sollen: Chronische Cervikalgie und Cervikocephalgie bei muskulärer Verspannung im Schultergürtel-/Nackebereich ohne Anzeichen einer radikulären Symptomatik; multiple Ansatzentendiosen im Rahmen eines myofascialen Schmerzsyndroms; Somatisierungsstörung und neurotische Veränderung im Rahmen eines Rentenbegehrens. Der RAD-Bericht hält weiter fest, dass die somatischen Diagnosen auf orthopädischem Fachgebiet überwiegend auf degenerativen Veränderungen und muskulären Verspannungen beruhen, weshalb von deren Dauerhaftigkeit auszugehen sei, was ebenso für die Verdachtsprognose der Epilepsie gelten müsse. Die vom Beschwerdeführer beklagten Schulter-, Rücken- und auch Kopfschmerzen sind mit dieser Diagnose in Einklang zu bringen. Aufgrund dieser Schmerzen geht der RAD-Bericht auch von einer leichten Einschränkung seiner funktionellen Leistungsfähigkeit aus, und das Belastungsprofil wird auf diese Diagnosen hin entsprechend angepasst (nur entsprechende Tätigkeiten, keine Fahrzeuge führen oder Maschinen mit Unfallgefahr bedienen). Der Beschwerdeführer habe zudem angegeben, seit Oktober 2012 in Bezug auf die epileptischen Anfälle anfallsfrei zu sein. Dass sein behandelnder Arzt am 10. Januar 2015 mitteilte, dieser Verdacht habe sich bestätigt und der Beschwerdeführer werde mit Tegretol mediziert, spricht nicht für weitere effektive Anfälle. Überdies wurde dieser Verdacht bei Beschreibung der angepassten Tätigkeit bereits berücksichtigt. Der RAD-Bericht hält weiter fest, dass der Beschwerdeführer seine Beschwerden deutlich präsentierte (schmerzverzerrtes Gesicht, Stöhnen), aber in Momenten der vermeintlichen Unbeobachtetheit (beim Ankleiden) eine deutliche Besserung der Beweglichkeit erkennbar gewesen sei, was nicht bestritten wurde. Auch schwanke sein Erinnerungsvermögen je nach Fragestellung, insbesondere in Bezug auf den auslösenden Autounfall, und er habe mit aufbrausendem Verhalten reagiert, als er auf die MEDAS-Untersuchung angesprochen worden sei, weil er sich an zahlreiche Details erinnerte. Auf seine aktuellen Beschwerden (in orthopädischer Hinsicht) angesprochen, sei es dem Beschwerdeführer nicht gelungen, seine Schmerzen differenziert darzulegen und Fragen nach Gelenkschwellungen zu

beantworten. Wenn das Medizinische Zentrum Y in seiner Kritik an dem RAD-Bericht festhält, bei seiner Exploration seien sämtliche Informationen des Beschwerdeführers ohne Latenzzeit erhältlich gewesen, und es seien kein schmerzverzerrtes Gesicht und Stöhnen beobachtet worden, so ist anzunehmen, dass dies auf die Funktion der untersuchenden Personen zurückzuführen ist. Der RAD-Bericht wirkt somit in sich schlüssig und lässt sich auch mit dem Verhalten und den beschriebenen Beschwerden des Beschwerdeführers in Einklang bringen. Dafür spricht auch, dass die RAD-Ärzte – wie bereits erwähnt (vgl. E. 6.3) – festhielten, der Beschwerdeführer habe nach extrem langsamen Verlassen der Untersuchungsräumlichkeiten mit Festhalten am Treppengeländer mit raschem, nicht mehr hinkenden Gangbild Richtung Innenstadt gehen können.

E. 6.8

Auch das Medizinische Zentrum Y attestiert dem Beschwerdeführer mit Bericht vom 15. Juni 2012 einen erheblichen Verdacht auf Epilepsie, ein cervikozephalales Syndrom, ein lumbovertebrales Syndrom, eine OSG-Distorsion, eine Limbusläsion, Otoklerose, eine mittelgradige depressive Episode als Folge des Unfalls und eine posttraumatische Belastungsstörung als Folge des ersten Unfalls. Dass der Beschwerdeführer seit seinem ersten und auch den darauffolgenden Auffahrunfällen, die allerdings nicht alle belegt sind, unter gesundheitlichen Beeinträchtigungen leidet, ergibt sich somit auch aus diesem ärztlichen Bericht. Dieser hält unter anderem auch den unterdessen offenbar bestätigten Verdacht eines Anfallsleidens fest, da am 31. Januar 2012 in einer Elektroenzephalografie (EEG) epilepsieverdächtige Veränderungen registriert worden seien. Viele der Feststellungen stützen sich jedoch auf blosser Angaben des Beschwerdeführers, indem dieser über gewisse Schmerzen (Nackengebiet, Kopfbereich, Schulterblätter, Kniegelenke, Auftreten auf Ferse) klagt. Bei der Medikation wird zudem auf die Angaben des Patienten abgestellt, was nicht aussagekräftig scheint, zumal darunter auch nicht rezeptpflichtige Medikamente sind und nicht gesagt ist, ob der Beschwerdeführer sich tatsächlich tagtäglich solch eine Medikation zuführt. Dass sich das Medizinische Zentrum Y hierfür auf die Angaben des Beschwerdeführers stützen muss, lässt zudem die Annahme zu, dass diese Medikamente nicht alle von den dort den Beschwerdeführer behandelnden Ärzten verordnet worden sein können. Die Befunde in den verschiedenen Disziplinen sprechen nicht für weitergehende Einschränkungen des Beschwerdeführers, als auch der RAD-Bericht diese berücksichtigt. Zudem wurde bereits in einem asymmetrischen Gutachten (polydisziplinäres medizinisches Gutachten des Universitätsspitals Basel) vom 21. Januar 2008 wie auch im MEDAS-Gutachten vom 6. Januar 2011, welche im Bericht des Medizinischen Zentrums Y aufgeführt werden, eine Arbeitsunfähigkeit (in angepasster Tätigkeit) von 20 % angenommen. Weiter sieht der Bericht vor, dass der Beschwerdeführer zumindest aus rheumatologischer Sicht zu 100 % arbeitsfähig wäre, weshalb auch eine weitere Begutachtung in dieser Disziplin nicht nötig wäre. Erst unter "Berücksichtigung aller Facetten der Persönlichkeit" des Beschwerdeführers sei aus rheumatologischer bzw. schmerztherapeutischer Sicht eine 100%-ige Arbeitsunfähigkeit gegeben. Diese Aussage wird jedoch nicht weiter begründet und sagt in sich nichts aus, da hier wiederum weitgehend auf eine subjektive Komponente abgestellt wird. Dies ist jedenfalls nicht geeignet, Zweifel am RAD-Bericht aufkommen zu lassen. Auch aus orthopädisch-chirurgischer Sicht kann der Bericht keine anhaltende Arbeitsunfähigkeit attestieren. Aus anästhesistischer und somatischer Sicht wird eine Arbeitsunfähigkeit von 50 % respektive mindestens 50 % attestiert, worauf hingegen abzustellen ist, da sich dies mit dem RAD-Bericht deckt. Wenn der Bericht des Medizinischen Zentrums Y

schlussendlich in der Konsens-Beurteilung somatisch und psychiatrisch plötzlich doch von einer 100%-igen Arbeitsunfähigkeit auch für angepasste Tätigkeiten spricht, was zudem nicht weiter begründet wird, überzeugt dies nicht. Dafür spricht auch die Erfahrungstatsache, dass Hausärzte mitunter im Hinblick auf ihre auftragsrechtliche Vertrauensstellung im Zweifelsfall eher zugunsten ihrer Patienten aussagen (BGE 135 V 465 E. 4.5, mit weiteren Hinweisen). Es lässt sich auch mit der Aussage des behandelnden Arztes gegenüber der Beschwerdegegnerin nicht vereinbaren, wonach der Beschwerdeführer ihm Rahmen eines Beschäftigungsprogramms arbeitsfähig wäre. Dass der Beschwerdeführer hingegen nicht mehr als Taxi-Chauffeur arbeiten kann, ist schliesslich in diesem Verfahren unbestritten. Die Feststellungen lassen zusammengefasst keine Zweifel an der Schlüssigkeit und Zuverlässigkeit des RAD-Berichtes erkennen, was eine 50%-ige Arbeitsfähigkeit des Beschwerdeführers betrifft. Von dieser Arbeitsfähigkeit ist auch in Bezug auf die Beurteilung der Weisung an den Beschwerdeführer, zu 50 % in der Stiftung F zu arbeiten, auszugehen, weshalb diese als rechtmässig zu qualifizieren ist. Eine allfällige darüber hinausgehende Arbeitsfähigkeit des Beschwerdeführers ist vorliegend nicht Streitgegenstand. Objektiv feststellbare Gesichtspunkte, welche im RAD-Bericht unerkannt geblieben und geeignet wären, zu einer abweichenden Beurteilung zu führen, sind zudem nicht ersichtlich. Zuletzt auch deswegen nicht, weil die bisherigen Arztberichte dem RAD auch vorlagen. Festzuhalten ist jedoch, dass der RAD in der Würdigung der Aktenlage den Bericht des Medizinischen Zentrums Y nicht korrekt wiedergab. Er schrieb, die beteiligten Fachgebiete hätten zunächst eine 100%-ige Arbeitsfähigkeit festgehalten, obwohl jedoch wie oben gezeigt zwei Disziplinen von (mind.) 50 % Arbeitsfähigkeit ausgingen.

E. 6.9

Der Beschwerdeführer machte weiter geltend, die Vorinstanz habe die Untersuchungsmaxime als auch die Begründungspflicht verletzt. Der Untersuchungsgrundsatz (§ 7 Abs. 1 VRG) verpflichtet die Behörde von Amtes wegen dazu, für die richtige und vollständige Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts zu sorgen (Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 10). Aus obigen Erwägungen folgt, dass die Prüfung des RAD-Berichts dazu führte, dass – im Umfang einer 50%-igen Arbeitsunfähigkeit – durchaus auf diesen abgestellt werden konnte, sodass sich weitere Abklärungen über den Gesundheitszustand des Beschwerdeführers erübrigten. Die Vorinstanz begründete auch, weshalb sie der Ansicht folgte, es sei auf den RAD-Bericht abzustellen, und sie würdigte diesen unter dem Aspekt der Gesamtsituation des Beschwerdeführers. Nicht zuletzt hält auch der RAD-Bericht fest, dass sich seit der IV-Abklärung im September 2010 an den beschriebenen Gesundheitsstörungen sowie der funktionellen Leistungsfähigkeit keine wesentlichen Änderungen ergeben hätten. Der Beschwerdeführer scheint zudem seit Jahren verschiedene Ärzte aufzusuchen und Therapien zu absolvieren, jedoch ohne dass dadurch eine von seiner oder auch ärztlicher Seite dokumentierte Besserung seiner Situation herbeigeführt wurde. Eine wesentliche Änderung des Zustandes des Beschwerdeführers im November 2013, als er bei der Stiftung F hätte arbeiten sollen, ist deshalb nicht anzunehmen. Es ist nach oben Gesagtem auch nicht ersichtlich, inwiefern das Willkürverbot verletzt sein sollte, indem die Vorinstanz auf den RAD-Bericht abstellte, zumal dieser für gewöhnlich die Entscheidungsgrundlage darstellt, auf welche abgestellt werden kann, sofern keine Zweifel erkennbar sind. Auch aus dem Anspruch auf ein faires Verfahren gemäss Art. 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), welchen der

Beschwerdeführer verletzt sieht, ergibt sich nichts Weiteres.

E. 6.10

Es ist deshalb nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz auf den RAD-Bericht abstellte, zumal die vom Beschwerdeführer eingereichten Zeugnisse und der medizinische Bericht vom 15. Juni 2012 nach Würdigung der Gesamtsituation keine ernsthaften Zweifel an den darin getroffenen Feststellungen ergeben, dass der Beschwerdeführer somit zweifellos zu 50 % arbeitsfähig ist. Unter diesen Umständen sind auch die Anträge auf ein neu einzuholendes Gutachten bzw. auf eine Rückweisung zur entsprechenden Einholung eines Gutachtens abzuweisen (Beschwerdeanträge Ziff. 2 und 3).

E. 7.1

Der Beschwerdeführer macht eventualiter geltend, die Sozialhilfe sei lediglich um 15 % zu kürzen. Die Beschwerdegegnerin kürzte mit Beschluss vom 6. Juni 2013 den Grundbetrag des Beschwerdeführers für die Dauer von sechs Monaten um 15 %. In dieser Entscheidung wurde dem Beschwerdeführer ausserdem angedroht, sollte er die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm erneut verweigern oder abbrechen und die Termine beim RAD nicht wahrnehmen, und er deswegen bereits verwarnt sei, würden die Sozialhilfeleistungen eingestellt. Die für die Einstellung nötige Androhung ist somit erfolgt und der Beschwerdeführer hatte Kenntnis über die weiteren Konsequenzen, sollte er die Teilnahme weiterhin verweigern (Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe [SKOS-Richtlinien], Kapitel A.8.3 und H.13), weshalb eine weitere Kürzung nicht vorgesehen war und auch nicht erfolgen musste.

E. 7.2

Der Beschwerdeführer macht subeventualiter geltend, er müsse mindestens Nothilfe im Sinn von Art. 12 BV erhalten, da der von der Vorinstanz gezogene Schluss (E. 4.1 des Beschlusses des Bezirksrats Z vom 27. November 2014) nur für den Fall gelte, in welchem die betroffene Person einen tatsächlichen Lohn erzielen könne und diese Möglichkeit nicht wahrnehmen wolle. Aus den die Sozialhilfe prägenden Grundsätzen der Eigenverantwortung und der Subsidiarität folgt, dass die hilfeschuchende Person dazu verpflichtet ist, alles Zumutbare zur Behebung der eigenen Notlage zu unternehmen. Lehnt eine Person zumutbare Arbeit ab, so weigert sie sich, für sich zu sorgen und ihre Notlage abzuwenden. Sie hat damit weder Anspruch auf Sozialhilfe noch auf Nothilfe gemäss Art. 12 BV (BGE 130 I 71 E. 5.3). Mit der Arbeitsverpflichtung in einer Stiftung, welche berufliche und soziale Integration von Stellensuchenden anbietet, sollen zumindest die Aussichten auf eine Wiedereingliederung ins Erwerbsleben verbessert werden. Zudem würde der Beschwerdeführer dadurch die Auflage der Beschwerdegegnerin erfüllen, was zur Ausrichtung von deren Leistungen führte. Zudem sind diese Beschäftigungsprogramme Ausdruck der dem Hilfsbedürftigen obliegenden Verpflichtung zur Minderung seiner Unterstützungsbedürftigkeit, zumal damit ein Einstieg ins Arbeitsleben erzielt werden soll. Es handelte sich zudem um einen Schonarbeitsplatz, welcher unter Berücksichtigung der gesundheitlichen Situation des Beschwerdeführers für ihn ausgewählt wurde. Seine Einwendung, er habe lediglich die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm verweigert, ist mit Blick auf die Gesamtsituation unbehelflich. Da es dem Beschwerdeführer seit Jahren nicht gelang, eine Stelle auf dem primären Arbeitsmarkt zu erhalten, ist die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen oder eben wie vorliegend in der Stiftung F derzeit die einzige Möglichkeit, welche er nach dem Grundsatz der

Eigenverantwortung wahrnehmen kann. Es ist auf den Beschwerdeführer zurückzuführen, dass er dort nicht pünktlich erschien und sich weigerte, um 8.00 Uhr zu arbeiten zu beginnen. Er legte auch gleich zu Beginn wieder ein Arbeitsunfähigkeitszeugnis vor, welches jedoch weder über Ausstellungsdatum noch den behandelnden Arzt Aufschluss gab. Dafür, dass er durchaus in der Lage gewesen wäre, mehr als zwei Stunden pro Tag zu arbeiten, spricht auch sein Vorschlag, er könne alle Stunden an einem Tag arbeiten, damit er die restlichen Tage nicht mehr zu kommen habe. Demzufolge dürfte es ihm aufgrund seiner gesundheitlichen Situation durchaus möglich sein, sich mehr als zwei Stunden pro Tag zu betätigen. Auch der Stellenleiter der Stiftung F habe auf Nachfrage angegeben, der Beschwerdeführer arbeite, wenn auch langsam, ohne über gesundheitliche Schmerzen zu klagen. Eine Teilnahme an dieser angepassten 50%-Tätigkeit in der Stiftung F ist deshalb durchaus zumutbar und geeignet, die erwerblichen Aussichten des Beschwerdeführers zu verbessern. Eine Notlage nimmt das Bundesgericht nur dann an, wenn es jemandem rechtlich verwehrt oder faktisch unmöglich ist, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlichen Mittel selber (einschliesslich Inanspruchnahme rechtlich verpflichteter Dritter) aufzubringen (vgl. auch BGE 130 I 71 E. 5.4; Christoph Rüegg, Das Recht auf Hilfe in Notlagen, in: Christoph Häfeli [Hrsg.], Das Schweizerische Sozialhilferecht, Luzern 2008, S. 51). Eine solche Notlage liegt vorliegend nicht vor, weshalb die Einstellung der Unterstützungsleistungen nicht gegen Art. 12 BV verstösst.

E. 7.3

Zusammengefasst ist der Entscheid der Vorinstanz nicht zu beanstanden. Da dem Beschwerdeführer die Einstellung angedroht wurde und er seine verbleibende Arbeitsfähigkeit nicht ausschöpfte und sich nicht gewillt zeigte, etwas zur Verbesserung seiner Situation beizutragen, erweist sich die verfügte Einstellung als rechtmässig und besteht kein Anspruch auf Nothilfe im Sinn von Art. 12 BV. Die Beschwerdegegnerin bot dem Beschwerdeführer zudem korrekterweise die Möglichkeit, sich jederzeit wieder bei der Sozialhilfe anzumelden, sollte sich an seiner Situation etwas geändert haben und er gewillt sein, seine volle verfügbare Arbeitskraft einzusetzen, was vorliegend einer 50%-Stelle entspräche (vgl. auch SKOS-Richtlinien Kap. H.13). Dies führt zur Abweisung des Beschwerdeantrags Ziff. 4.

E. 8.1

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Angesichts seines Unterliegens ist ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdegegnerin hat keine solche beantragt.

E. 8.2

Zu beurteilen ist das Gesuch des Beschwerdeführers um unentgeltliche Prozessführung und Rechtsvertretung für das Beschwerdeverfahren. Gemäss § 16 Abs. 1 VRG wird Privaten, welche nicht über die nötigen finanziellen Mittel verfügen und deren Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheinen, auf entsprechendes Gesuch hin, die Bezahlung von Verfahrenskosten erlassen. Zudem haben sie Anspruch auf die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes, wenn sie nicht in der Lage sind, ihre Rechte im Verfahren selbst zu wahren (§ 16 Abs. 2 VRG). Der Beschwerdeführer lebt seit Jahren von der Sozialhilfe und es wurde ihm bereits die Kündigung seiner Mietwohnung aufgrund Zahlungsverzugs angedroht. Es ist demzufolge von seiner Mittellosigkeit auszugehen (vgl.

Plüss, Kommentar VRG, § 16 N. 25). Für den nicht rechtskundigen und der deutschen Sprache nicht vollends mächtigen Beschwerdeführer stellte die Beurteilung der Frage nach seiner Arbeitsfähigkeit sowie die rechtliche Einordnung der Leistungseinstellung eine nicht einfache Aufgabe dar, zumal dem Rekurs- als auch dem Beschwerdeverfahren nicht nur inhaltliche, sondern auch formelle Anforderungen zugrunde liegen. Da der Entscheid über die Einstellung der Sozialhilfeleistungen für den Beschwerdeführer von wesentlicher und existenzieller Bedeutung war, bestand für ihn schliesslich eine sachliche Notwendigkeit, seine Rechte über eine rechtskundige Vertretung zu wahren. Zudem wurde dem Beschwerdeführer auch bereits in anderen verwaltungsgerichtlichen Verfahren, welchen ein ähnlich komplexer oder gar einfacherer Sachverhalt zugrunde lag, die unentgeltliche Rechtspflege gewährt.

E. 8.3

Der Vertreter des Beschwerdeführers ist aufzufordern, dem Verwaltungsgericht binnen einer nicht erstreckbaren Frist von 30 Tagen nach Zustellung dieses Entscheides eine detaillierte Aufstellung über den Zeitaufwand und die Barauslagen für das verwaltungsgerichtliche Verfahren einzureichen, ansonsten die Entschädigung nach Ermessen festgelegt würde (§ 9 Abs. 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 23. August 2010 [GebV VGr]).

E. 8.4

Die Vorinstanz wies das Gesuch des Beschwerdeführers um unentgeltliche Rechtsvertretung mit der Begründung ab, diese habe sich nicht als notwendig erwiesen, da weder ein komplizierter Sachverhalt vorgelegen noch sich komplexe Rechtsfragen gestellt hätten. Unter Verweis auf obige Begründung (E. 8.2), welche ebenso für das Rekursverfahren gelten muss, zumal die effektive Geltendmachung der Rügen dort erfolgte und diese in der Beschwerdeschrift weitestgehend wiederholt wurden, ist dem Beschwerdeführer in teilweiser Gutheissung seiner Beschwerde (Beschwerdeantrag Ziff. 5) und in Aufhebung von Dispositiv-Ziffer II. des Beschlusses des Bezirksrats vom 27. November 2014 auch für das Rekursverfahren die unentgeltliche Rechtsvertretung zu gewähren. Die Festlegung der Entschädigung ist hierbei der Vorinstanz zu überlassen.

E. 8.5

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

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