

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00099 vom 26. März 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-03-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00099

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00099 du 26 mars 2015

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00099 del 26 marzo 2015

Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Teilnahme an der vierwöchigen Basisbeschäftigung Auch wenn nur die Weisung zur Absolvierung der Basisbeschäftigung und nicht die damit angedrohte Kürzung des Grundbetrags im Streit liegt, müsste auf diese Kürzung im Fall einer Beschwerdegutheissung verzichtet werden, sodass die angefochtene Anordnung streitwertbehaftet ist. Der Streitwert bemisst sich nach dem Umfang der angedrohten Kürzung auf ein Jahr hochgerechnet (E. 1.1). Es ist nicht grundrechtswidrig, wenn die Ausrichtung materieller Hilfe mit der Auflage verbunden wird, während befristeter Zeit an einem Reintegrationsprogramm teilzunehmen (E. 3.2). Die Weisung an den Beschwerdeführer, an der Basisbeschäftigung teilzunehmen, ist zulässig und grundsätzlich zumutbar, da dieser seit mehr als fünf Jahren arbeitslos ist, seine Arbeitsbemühungen erfolglos blieben und er angebotene Hilfe der Sozialbehörde ablehnte (E. 4). Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten wird. Fristansetzung zur Absolvierung der Basisbeschäftigung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2015.00099 Urteil des Einzelrichters vom 26. März 2015 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Gerichtsschreiberin Cyrielle Söllner Tropeano. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Stadt Zürich, vertreten durch das Sozialdepartement, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. A wird seit Januar 2009 von der Fürsorgebehörde der Stadt Zürich mit wirtschaftlicher Hilfe unterstützt. Von Anfang an verweigerte er die Teilnahme an der Basisbeschäftigung. Von März 2009 bis Februar 2011 wurde ihm deswegen der Grundbetrag für den Lebensunterhalt (fortan Grundbetrag) um 15 % gekürzt (act. 7/II/1, Gesprächsnotiz vom 22.01.2009; act. 7/II/18+20). Sowohl die Zuweisung an das Regionale Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) im Februar 2011 als auch ein Bewerbungscoaching im Juli 2013 vermochten neben zahlreichen Bewerbungen A's dessen Integration in den Arbeitsmarkt nicht zu bewerkstelligen (act. 7/II/21–23 und 36). In der Folge verpflichtete der zuständige Sozialarbeiter A, vom 9. Juni bis 4. Juli 2014 die Basisbeschäftigung zu absolvieren, nachdem er diejenige mit Beginn ab 24. März 2014 nicht angetreten hatte (act. 7/II/25+27, 7/I/1). Dagegen erhob A am 12. Juni 2014 Einsprache mit dem sinngemässen Begehren, vom Besuch der Basisbeschäftigung abzusehen. Mit Entscheid vom 7. August 2014 wies die Sonderfall- und Einsprachekommission (SEK) die Einsprache ab und verpflichtete ihn, bis 31. Oktober 2014 die Basisbeschäftigung zu besuchen (act. 6/2). II. Dagegen erhob A am 1. September 2014 Einsprache (recte: Rekurs) beim Bezirksrat Zürich, worin er im Wesentlichen bekräftigte, dass er nicht nur bis 31. Oktober 2014, sondern "auch in Zukunft

für immer" eine Teilnahme an der Basisbeschäftigung der Stadt Zürich ablehne (act. 6/1). In der Eingabe vom 13. Oktober 2014 erklärte er, dass eine Integrationsmassnahme wie die Basisbeschäftigung nichts für ihn sei. Mit einer weiteren Eingabe vom 21. Dezember 2014 verlangte er ein Einzelcoaching für eine berufliche Neuausrichtung und wollte seine Ideen von einem Coach analysieren lassen (act. 6/8+9). Mit Beschluss vom 5. Februar 2015 wies der Bezirksrat Zürich den Rekurs ab und verpflichtete A, die Basisbeschäftigung bis zum 31. März 2015 (oder falls von der Sozialbehörde der Stadt Zürich eine Fristverlängerung gewährt würde, bis zu diesem Datum) zu absolvieren. Verfahrenskosten wurden keine erhoben. III. Dagegen erhob A am 15. Februar 2015 Einsprache (recte: Beschwerde) am Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, worin er sinngemäss daran festhielt, an der Basisbeschäftigung nicht teilzunehmen, und im Übrigen auf seine Rechtsschriften im Einsprache- und Rekursverfahren verwies (act. 2). Die Sozialbehörde der Stadt Zürich verzichtete auf Beschwerdeantwort und verwies auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid. Der Einzelrichter erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) funktionell und sachlich zuständig. Der Beschwerdeführer ficht die angedrohte Kürzung des Grundbetrags nicht an. Obwohl demnach nur die Weisung zum Besuch der Basisbeschäftigung bis zum angesetzten Termin und nicht die angedrohte Kürzung der wirtschaftlichen Hilfe im Streit liegt, müsste auf diese Kürzung im Fall einer Beschwerdegutheissung verzichtet werden. Die angefochtene Anordnung ist somit nicht als reine Verhaltensanweisung bzw. als streitwertlose Angelegenheit zu erachten, sondern als streitwertbehaftete Streitigkeit – wobei sich der Streitwert nach dem Umfang der angedrohten Kürzung auf ein Jahr hochgerechnet bemisst (VGr, 25. Februar 2013, VB.2013.00044, E. 1.3; VGr, 25. September 2014, VB.2014.00426 E. 1.3; Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 65a N. 13, 17) . Angesichts des damit unter Fr. 20'000.- liegenden Streitwerts fällt die Streitigkeit in die einzelrichterliche Zuständigkeit (§ 38b Abs. 1 lit. c VRG). 1.2 Die Anordnung einer vierwöchigen Basisbeschäftigung stellt eine Verhaltensanweisung dar, welche die durch Art. 10 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) garantierte persönliche Freiheit der Adressaten tangiert. Diese haben daher ein schutzwürdiges Interesse, die Rechtmässigkeit einer derartigen Weisung, welche prozessual einen Zwischenentscheid darstellt, schon im Anschluss an deren Erlass auf dem Rechtsmittelweg überprüfen zu lassen und nicht erst mittels Einsprache und Rekurs gegen die Kürzungsverfügung, die in der Folge wegen Missachtung der Auflage ergeht (BGr, 13. Juni 2012, 8C_871/2011, E. 4.4; VGr, 18. Juni 2009, VB.2009.00262, E. 4.1; VGr, 18. November 2014, VB.2014.00423, E. 1.2). Somit liegt ein zulässiges Anfechtungsobjekt im Sinn von § 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 2 VRG vor. 1.3 Der Beschwerdeführer verweist in der Beschwerde pauschal auf seine Eingaben im Einsprache- und Rekursverfahren. Die pauschale Verweisung auf bereits vor anderen Instanzen Vorgebrachtes genügt jedoch nicht als Begründung; indessen darf ergänzend auf frühere Ausführungen hingewiesen werden (Alain Griffel, Kommentar VRG, § 54 N. 1 in Verbindung mit § 23 N. 12). Da der Beschwerdeführer ein Laie ist, die Anforderungen an die Begründung entsprechend geringer sind und die früheren Rechtsschriften des Beschwerdeführers als Präzisierung des Vorwurfs an die Vorinstanz, wonach diese zu Unrecht auf der Basisbeschäftigung beharre, betrachtet werden können, erscheint die Begründung gerade noch als genügend. 1.4 Sofern die Beschwerde wie auch die früheren

Eingaben des Beschwerdeführers Kritik am Verhalten der Vorinstanz enthalten, wäre dafür die Aufsichtsbehörde und nicht das Verwaltungsgericht zuständig und ist darauf nicht einzutreten. Nicht einzutreten ist weiter auf den Antrag des Beschwerdeführers, wonach ein "zweites Gebilde" für ihn installiert werden solle, das ausserhalb der Sozialbehörde tätig sei und alle Vorschläge/Anliegen/Geschäfte der Sozialbehörde der Beschwerdegegnerin zu überprüfen und ihn zu beraten habe (act. 6/8, 7/II/24). Solches wird vom Streitgegenstand nicht umfasst. Dasselbe gilt für den Antrag, es sei zu prüfen, ob sich eine staatliche Stelle an den Kosten des beantragten Einzelcoachings beteiligen könne (act. 6/9).

2. 2.1 Nach § 3 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG) soll die Durchführung der Hilfe in Zusammenarbeit mit dem Hilfesuchenden erfolgen und ist die Selbsthilfe zu fördern. Die Kapitel A.3 und D.2 der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) sehen kompensierende Angebote zum Arbeitsmarkt vor, die von der Sozialhilfe bereitgestellt werden sollen, um wirtschaftlichen und sozialen Ausschlussprozessen zu begegnen. Insbesondere sind Integrationsprogramme zu entwickeln, die auf dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung basieren, und Anreize fördern, um aus der Sozialhilfeabhängigkeit herauszukommen. Zugleich sind die Programme Ausdruck der dem Hilfsbedürftigen obliegenden Verpflichtung zur Minderung seiner Unterstützungsbedürftigkeit (Kap. A.5–3). Als Massnahme zur sozialen und beruflichen Integration gelten berufliche Orientierungsmassnahmen, Integrationshilfen in den ersten Arbeitsmarkt, Einsatz- und Beschäftigungsprogramme, Angebote im zweiten Arbeitsmarkt sowie sozialpädagogische und -therapeutische Angebote (Kap. D.3).

2.2 Gemäss § 21 SHG können Sozialhilfeleistungen 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. Insbesondere kann die wirtschaftliche Hilfe mit der Aufnahme einer zumutbaren Arbeit oder ähnlichen Verhaltensmassregeln verbunden werden (§ 23 lit. d der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 [SHV]). Die Auflage, an einem Arbeitsintegrationsprogramm oder Einsätzen im zweiten Arbeitsmarkt teilzunehmen, muss als zulässig erachtet werden, wenn es sich dabei um eine zumutbare Arbeit handelt und der Betroffene dafür entschädigt wird oder sich seine Lage durch die Teilnahme (beispielsweise durch Erwerb neuer Fähigkeiten im Hinblick auf eine spätere Arbeitssuche) verbessern kann (§ 21 SHG, § 23 lit. d SHV; vgl. VGr, 19. Januar 2006, VB.2005.00354, E. 2.4). Die Zumutbarkeit einer Erwerbstätigkeit ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nach der arbeitslosenversicherungsrechtlichen Umschreibung vorzunehmen (Art. 16 Abs. 2 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982). Danach muss eine Arbeit den berufs- und ortsüblichen Bedingungen entsprechen, angemessen Rücksicht auf die Fähigkeiten und bisherigen Tätigkeiten der unterstützten Person nehmen und ihren persönlichen Verhältnissen und dem Gesundheitszustand angemessen sein. Ein Arbeitsangebot kann das Fähigkeits- und Fertigniveau der betreffenden Person auch unterschreiten; diese darf bloss nicht überfordert werden (vgl. zum Ganzen VGr, 13. Januar 2012, VB.2011.00763, E. 2.2, mit Hinweisen).

2.3 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts wirkt sich bei der Stellensuche die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen erfahrungsgemäss positiv aus, da gegenüber allfälligen Arbeitgebern ein Ausweis über geleistete Arbeit vorliege und allenfalls Referenzen angegeben werden könnten (BGE 130 I 71 E. 5.4). Als zulässig erachtete das Bundesgericht beispielsweise die Verpflichtung eines Informatikers, an einem zweimonatigen Beschäftigungsprogramm in der Citypflege teilzunehmen. Die Massnahme sei zumutbar, auch wenn der Gesuchsteller bei dieser Tätigkeit unterfordert sei: Das

Beschäftigungsprogramm diene hauptsächlich ausserfachlichen Fähigkeiten wie Einfügen im Team, Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit. Eine Schmälerung der Chancen, eine adäquate Arbeit im angestammten Beruf zu finden, sei bei Annahme eines vorübergehenden niederstufigen Arbeitsangebots nicht zu befürchten, nachdem er seit längerer Zeit vergeblich versucht habe, im angestammten Beruf eine Erwerbstätigkeit zu finden (BGE 139 I 218 E. 4.3 und 4.4).

E. 3.1

Die von der Beschwerdegegnerin angebotene vierwöchige Basisbeschäftigung dient der Klärung, ob die Teilnehmenden zu einer regelmässigen Arbeit mit einem Beschäftigungsumfang von mindestens 50 % in der Lage sind. Sie kombiniert Potential- und Perspektiven-Erhebung mit einem konkreten Arbeitseinsatz an fünf Tagen von 8.00 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. 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, Bewerbungskoaching 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. Abgeschlossen wird die Basisbeschäftigung mit einer qualifizierten Empfehlung zuhanden der fallführenden Sozialarbeitenden.

E. 3.2

Im Zusammenhang mit dem Zürcher Basisbeschäftigungsprogramm bestätigte das Bundesgericht kürzlich, dass es nicht grundrechtswidrig sei, wenn die Ausrichtung materieller Hilfe mit der Auflage verbunden werde, während befristeter Zeit ein die betreffende Person zeitweise unterforderndes Reintegrationsprogramm zu leisten. Das Sozialhilferecht verleihe keinen Anspruch auf eine bestimmte Eingliederungsmassnahme. Dieses Urteil betraf einen Beschwerdeführer, der (erfolglos) geltend gemacht hatte, dass er aufgrund seiner sechsjährigen Tätigkeit bei einer Bank sowie diversen Weiterbildungen ohne Weiteres in der Lage sei, im Rahmen eines Qualifikationsprogramms zu arbeiten, weshalb es ihm nicht zumutbar sei, zuvor ein Beschäftigungsprogramm zu absolvieren (vgl. BGr, 23. Januar 2014, 8C_415/2013, E. 4.1, 4.2; VGr, 18. November 2014, VB.2014.00424, E. 3.5).

E. 3.3

Demnach handelt es sich bei der Weisung an den Beschwerdeführer, an der Basisbeschäftigung teilzunehmen, um eine zulässige und ihm grundsätzlich zumutbare Verhaltensanordnung.

E. 4

Fragen könnte sich höchstens, ob in der Person des Beschwerdeführers liegende Gründe dazu führen könnten, ihn vom Besuch der Basisbeschäftigung zu entlasten.

E. 4.1

Gemäss einer im Jahr 2009 vorgenommenen psychiatrischen Abklärung ist der Beschwerdeführer nicht eingeschränkt in seiner Arbeitsfähigkeit (act. 7/II/7). Weshalb er dennoch zu nicht mehr als 60 % arbeiten will, begründet er nicht nachvollziehbar (act. 6/1). Die Basisbeschäftigung umfasst ohnehin kein 100 %-Pensum (vorn E. 3.1) und sollte daher vom Beschwerdeführer ohne Probleme bewältigt werden können.

E. 4.2

Der Beschwerdeführer ist seit mehr als fünf Jahren arbeitslos und muss von der Fürsorgebehörde unterstützt werden. Seine Bemühungen, eine Arbeitsstelle zu finden, waren trotz Unterstützung (etwa zur Verbesserung seines Bewerbungsschreibens, act. 7/II/32, Nachricht vom 24. August 2010, oder mittels berufsdiagnostischer Abklärung im Laufbahnzentrum von Februar 2010, act. 7/II/17) bisher erfolglos, ebenso die Bemühungen des RAV. Anlässlich des Erstgesprächs im September 2013 in der Stellenvermittlung, bei welcher der Beschwerdeführer angemeldet worden war, ergab sich, dass er nicht bereit war, dazu notwendige Kurse (etwa "Persönliche Präsentation", "Stellensuche optimieren" oder "Bewerbungswerkstatt") zu besuchen. In der Folge wurde er von der Stellenvermittlung wieder abgemeldet, da auf dieser Basis eine Zusammenarbeit mit ihm nicht möglich war. Empfohlen wurden deshalb die Teilnahme an der Basisbeschäftigung und ein qualifizierender Einsatz mit der Möglichkeit, sich ein aktuelles Arbeitszeugnis und neue Referenzen zu erarbeiten (act. 7/II/23).

E. 4.3

Es fehlte daher nicht an zielgerichteter Unterstützung für den Beschwerdeführer durch die Beschwerdegegnerin, um ihn wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Zudem hielt sie sich mit seiner Anmeldung für die Basisbeschäftigung zugunsten seiner selbständigen Bewerbungen für eine Stelle lange Zeit zurück. Der Beschwerdeführer nutzte indessen die angebotene Hilfe nicht. Stattdessen knüpft(e) er ständig neue Bedingungen an seine Gesprächsbereitschaft und stellt(e) an die Institutionen und Behörden, die mit ihm zu tun haben, laufend Forderungen, welche sich nicht erfüllen lassen, mindestens nicht, ohne ihn gegenüber der grossen Zahl übriger Sozialhilfeempfangender grundlos zu bevorzugen. Dass die Basisbeschäftigung entgegen seiner Ansicht hilfreich sein kann, wurde bereits dargelegt (vgl. E. 2.3).

E. 4.4

Nach den jahrelangen erfolglosen Bemühungen des Beschwerdeführers für eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erscheint der Besuch der Basisbeschäftigung mit den erwähnten Anschlussmöglichkeiten (vorn E. 3.1) als erfolgversprechendere und zumutbare Massnahme, wie sie überdies sämtliche Fürsorgeempfangenden mit wenigen Ausnahmen (vgl. dazu VGr, 30. Januar 2014, VB.2013.00372, E. 5.1) bei Beginn der Unterstützung zu durchlaufen haben. Demgegenüber lassen seine Alternativ-Vorschläge ein Konzept für einen Ausweg aus der Arbeitslosigkeit vermissen: Das Aufsuchen einer ihm zusagenden Beratung (was er in ähnlicher Weise schon im September 2014 vorhatte, act. 7/I/2 S. 2), das Einzelcoaching für eine berufliche Neuausrichtung und die Abklärung seines Tätigkeitsfeldes, das zu seinem Kompetenzprofil kompatibel sein müsse und was höchstens eine Woche dauern dürfe (act. 6/9), können die Beurteilung seiner Fähigkeiten im konkreten Arbeitsalltag im Rahmen eines Beschäftigungsprogramms nicht ersetzen. Damit konnte der Beschwerdeführer keine Gründe anführen, die es rechtfertigten, ihn von der Basisbeschäftigung zu entlasten.

E. 4.5

Unter diesen Umständen ist nicht zu beanstanden, dass die Beschwerdegegnerin auf dem Besuch der Basisbeschäftigung beharrt, welche durchaus Anschlusslösungen aufzeigt. So würde dem Beschwerdeführer etwa eine Teillohnstelle – die er ablehnt – ermöglichen, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und mindestens einen Teil seines Einkommens selber zu erzielen, was ihm zweifellos mehr helfen würde als die anhaltende Arbeitslosigkeit (vorn E. 2.3). Die Verpflichtung zum Besuch der Basisbeschäftigung erscheint daher ohne Weiteres zumutbar, selbst wenn der Beschwerdeführer dabei etwas unterfordert sein sollte (vorn E. 2.2; dazu die durchaus vergleichbaren Beispiele in E. 2.3 und 3.2). Der Beschwerdeführer ist daher – nachdem die Frist zum Besuch der Basisbeschäftigung gemäss dem angefochtenen Entscheid abgelaufen ist – zu verpflichten, die Basisbeschäftigung bis Ende Juni 2015 oder bis zum Ende der von der Sozialbehörde der Stadt Zürich allenfalls verlängerten angegebenen Frist zu absolvieren, unter den Bedingungen und Androhungen gemäss Dispositiv-Ziffer 2 des Entscheids vom 14. Mai 2014. Entsprechend ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

E. 5

Bei diesem Ausgang sind die Kosten des Verfahrens dem Beschwerdeführer zu auferlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Angesichts der Aussichtslosigkeit seines Standpunktes könnte ihm die unentgeltliche Prozessführung nicht gewährt werden, selbst wenn in seinen Rechtsschriften ein entsprechendes Gesuch gesehen werden müsste (§ 16 Abs. 1 und 2 VRG). Eine Entschädigung stünde ihm bei diesem Ausgang des Verfahrens ohnehin nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

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