

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00580 vom 28. Oktober 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-10-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00580

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00580 du 28 octobre 2015

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00580 del 28 ottobre 2015

Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Wirtschaftliche Hilfe während des Rekursverfahrens in Form einer vorsorglichen Massnahme. Sozialhilferechtliche Grundlagen (E. 2). Vorsorgliche Massnahmen (E. 3). Die Beschwerdeführerin wehrt sich gegen die vorsorgliche Massnahme der Vorinstanz, wonach sie dem Beschwerdegegner für die Dauer des Rekursverfahrens wirtschaftliche Hilfe auszurichten hat, nachdem sie den Anspruch des Beschwerdegegners auf wirtschaftliche Hilfe aufgrund des Subsidiaritätsgrundsatzes verneinte, was Letzterer anfocht. Die Sozialbehörde machte geltend, der Beschwerdegegner könne bei einem Taglohnprogramm ein seinen Lebensunterhalt deckendes Einkommen erzielen. Da die effektiv möglichen Arbeitstage im Taglohnprogramm jedoch ungewiss sind und der Beschwerdegegner an Tagen, an welchen er Termine im Rahmen seiner Stellensuche wahrzunehmen hat, kein Einkommen erzielen kann, ist ihm während des Rekursverfahrens wirtschaftliche Hilfe auszurichten. Die Teilnahme an einem Arbeitsprogramm im Rahmen der Sozialhilfe hat in der Regel mittels einer Weisung oder Auflage zu erfolgen. Der Sozialbehörde steht es frei, entsprechend vorzugehen. Die vollständige Ablehnung der wirtschaftlichen Hilfe lässt sich damit jedoch nicht begründen (E. 5). Abweisung der Beschwerde. Gegenstandslosigkeit UP-Gesuch. Gewährung URB.

Erwägungen

E. 3

Der Zweck vorsorglicher Massnahmen liegt darin, den tatsächlichen oder rechtlichen Zustand während der Hängigkeit des Verfahrens einstweilen zu regeln. Sie gewähren also vorläufigen Rechtsschutz, bis das Rechtsverhältnis definitiv geregelt ist. Aufgrund der Dringlichkeit der Massnahme und des vorläufigen Charakters der Anordnung ist in einem einfachen und raschen Verfahren mit einem reduzierten Prüfungsstab zu entscheiden. Die Anordnung beruht bloss auf einer summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage (Regina Kiener, Kommentar VRG, § 6 N. 2, 31). In der Praxis von Bedeutung sind vorsorgliche Massnahmen im Zusammenhang mit negativen Verfügungen, bei denen die aufschiebende Wirkung nicht spielt. Hier kann der beantragte Zustand mittels einer vorsorglichen Massnahme vorläufig erlaubt werden, allerdings nur, wenn dadurch der Endentscheid nicht in unzulässiger Weise präjudiziert wird (Kiener, Kommentar VRG, § 6 N. 20).

E. 4.1

Die Vorinstanz begründet die Verpflichtung der Sozialbehörde zur Ausrichtung wirtschaftlicher Hilfe während dem Rekursverfahren damit, dass die Ablehnung des Unterstützungsgesuchs mit Hinweis auf die Verdienstmöglichkeiten beim Taglohnprojekt E

zumindest ausgesprochen heikel sei. Es liesse sich im heutigen Zeitpunkt und ohne vollständige Akten nicht beurteilen, ob vorliegend die strengen Voraussetzungen zur Anrechnung eines hypothetischen Einkommens ausnahmsweise erfüllt seien. Gemäss der bisher unwiderlegten Darstellung des Beschwerdegegners sei es unmöglich, mit den Einsätzen beim Taglohnprojekt E den Lebensbedarf zu decken.

E. 4.2

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Anordnung der Vorinstanz habe zur Folge, dass es dem Beschwerdegegner für die Dauer des Rekursverfahrens völlig freigestellt bliebe, ob und in welchem Umfang er der ihm angebotenen Arbeit beim Taglohnprojekt E nachgehen wolle oder nicht. Er müsse sich bei der Anspruchsprüfung und Bemessung der allfälligen Unterstützung nicht das bei voller Ausschöpfung der ihm vom Taglohnprojekt E angebotenen Arbeit erzielbare Einkommen anrechnen lassen, sondern nur das von ihm tatsächlich erzielte Einkommen. Diese Anordnung verletzte deshalb den Subsidiaritätsgrundsatz sowie die Pflicht zur Eigenverantwortung des Beschwerdegegners und damit die Anspruchsvoraussetzungen der wirtschaftlichen Hilfe. Die Arbeit beim Taglohnprojekt E sei zudem zumutbar. Der Beschwerdegegner habe die Arbeitsmöglichkeit dort jedoch nur sporadisch und lückenhaft wahrgenommen. Mehrfach sei er tageweise gar nicht erschienen. Er habe somit nicht alles ihm Zumutbare unternommen, um seine Situation zu verbessern. Gesundheitsbedingte Einschränkungen stünden keine entgegen. Zuletzt sei die Zusprechung wirtschaftlicher Hilfe mittels einer vorsorglichen Massnahme nicht zulässig, da hierdurch der Endentscheid in unzulässiger Weise präjudiziert würde.

E. 4.3

Der Beschwerdegegner bringt vor, wegen der langen Verfahrensdauer habe sich die Situation für ihn in unzumutbarer Weise zugespitzt. Der von ihm verlangte anfechtbare Entscheid der Beschwerdegegnerin sei erst gut zwei Monate nach Einreichung seines Gesuchs um wirtschaftliche Hilfe ergangen. Die Anordnung der Vorinstanz, es sei ihm das tatsächlich erwirtschaftete Einkommen anzurechnen, entspreche einer Grundregel der wirtschaftlichen Hilfe. Die Verpflichtung, eine zumutbare Arbeit anzunehmen, könne grundsätzlich nur mit und nicht statt der Leistungsverfügung als Auflage angeordnet werden. Eine Leistungsverweigerung bzw. -einstellung unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip setze grundsätzlich eine gründliche Sachverhaltsabklärung und einen begründeten Entscheid betreffend der Zumutbarkeit einer konkret zur Verfügung stehenden Arbeit voraus, was beides vorliegend nicht geschehen sei. Die Arbeit beim Taglohnprojekt E könne zudem weder bezüglich der zeitlichen Struktur noch des Entgelts den ortsüblichen Bedingungen entsprechen. Die Termine der von der Beschwerdeführerin angebotenen persönlichen Hilfe zur Stellensuche seien zudem auf Zeiten gelegt worden, welche es ihm verunmöglicht hätten, das Angebot des Taglohnprojekt E wahrzunehmen. An Tagen, an welchen keine Arbeit vorhanden sei, werde vom Taglohnprojekt E lediglich ein roter Zettel ausgehändigt und auch bei Krankheit werde kein Lohnausfall vergütet.

E. 5.1

Der Beschwerdegegner konnte im Rahmen der vorsorglichen Massnahmen vor der Vorinstanz glaubhaft machen, dass es ihm nicht möglich gewesen sei, bei dem Taglohnprojekt E ein seinen Bedarf deckendes Einkommen zu erzielen. Selbst wenn die Tage, an welchen der Beschwerdegegner – obwohl offenbar nicht mit ärztlichem Zeugnis belegt – krank gewesen sein soll, als Arbeitstage miteinberechnet würden, können diese mit

den weiteren Werktagen des Monats nicht ohne Weiteres zur Erzielung eines den Lebensunterhalt deckenden Einkommens genügen. Wenn die Beschwerdeführerin ausführt, der Beschwerdegegner hätte bereits mit 12 ganztägigen Arbeitseinsätzen beim Taglohnprojekt E seinen Lebensunterhalt erzielen können, stellt sie auf eine hypothetische Möglichkeit ab, welche keineswegs für jeden Monat gelten kann. Der Beschwerdegegner kann nicht vorhersehen, wie viele Tage er im kommenden Monat effektiv wird arbeiten können. Seine Ausführungen, dass beim Taglohnprojekt E morgens teilweise mitgeteilt werde, es gebe erst nachmittags Arbeit, sind glaubhaft. Seiner Aufstellung ist zu entnehmen, dass er bisher an mehr Tagen einen roten Zettel, sprich keine Arbeit und folglich auch keinen Lohn, erhalten hat, als dass er ganztägige Arbeitseinsätze hätte leisten können. Zu berücksichtigen ist ausserdem, dass der Beschwerdegegner daneben auch die Jobcoaching-Angebote der Beschwerdeführerin wahrzunehmen hat, welche ihm wegen der morgendlichen Meldepflicht erneut Arbeitseinsätze, selbst auch am Nachmittag, verunmöglichen. Der mangels Arbeit entstehende Lohnausfall wird zudem nicht vergütet.

E. 5.2

Überdies ist dem Beschwerdegegner zuzustimmen, dass es sich aufgrund der Vergütung des Lohnausfalls durch die wirtschaftliche Hilfe, beim Taglohnprojekt E um ein Arbeitsangebot im Rahmen der Sozialhilfe handelt. Gemäss der Homepage des Taglohnprojekt E können Personen, die ausgesteuert, beschränkt erwerbsbefähigt oder schwer vermittelbar sind das Angebot in Anspruch nehmen. Anders als bei einem üblichen Beschäftigungsprogramm, zu dessen Teilnahme die Sozialbehörde die Hilfesuchenden verpflichten kann, sind Arbeitsaufwand, Zeitdauer und Entlohnung hier völlig ungewiss. Während diesen Basisbeschäftigungsprogrammen, deren Absolvierung beispielsweise in den Städten Zürich oder Winterthur regelmässig Voraussetzung für den Leistungsanspruch bilden, erhalten die Hilfesuchenden einen existenzsichernden Lohn (vgl. VGr, 30. Januar 2014, VB.2013.00372, E. 3.3. mit weiteren Hinweisen). Zudem muss für die Teilnahme daran eine entsprechende Verhaltensanweisung an den Hilfesuchenden gerichtet werden, in der dieser dazu aufgefordert und auf die Nachteile bei Nichtbefolgung hingewiesen werden muss. Im Rahmen der vorsorglichen Massnahmen durfte die Vorinstanz somit davon ausgehen, dass der Beschwerdegegner, insbesondere unter Berücksichtigung der Stellensuche, mit dem Taglohnprogramm kein seinen Bedarf deckendes Einkommen erwirtschaften konnte und demzufolge zumindest auf ergänzende wirtschaftliche Hilfe angewiesen ist. Der Beschwerdegegner macht zudem allfällige Einschränkungen in gesundheitlicher Hinsicht geltend, worauf jedoch – auch mangels entsprechender weiterführender Akten – im Rahmen der vorsorglichen Massnahmen nicht weiter einzugehen ist.

E. 5.3

Eine (Teil-)Einstellung von Unterstützungsleistungen wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips ist dann zulässig, wenn die unterstützte Person sich in Kenntnis der Konsequenzen ausdrücklich weigert, eine ihr mögliche, zumutbare und konkret zur Verfügung stehende Arbeit anzunehmen (§ 24a Abs. 1 lit. a SHG; SKOS-Richtlinien Kap. A.8.3). Auch wenn die Basisbeschäftigung oder die Teilnahme an einem Taglohnprogramm verlangt werden können, ist gegenüber bedürftigen Hilfesuchenden die wirtschaftliche Hilfe ab dem Moment der Gesuchseinreichung geschuldet, auch dann, wenn sich die Sachverhaltsabklärungen in die Länge ziehen (Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kap. 6.2.07, Ziff. 3, 31. Januar 2013; VGr, 30. Januar

2014, VB.2013.00372, E. 5.6) . Dies spricht für die von der Vorinstanz angeordnete vorsorgliche Massnahme, zumal von der Beschwerdeführerin keine an den Beschwerdegegner gerichtete Verhaltensanweisung mit Androhung der Konsequenzen der Nichtbeachtung erfolgte. Von einer ausdrücklichen Weigerung des Beschwerdegegners einerseits sowie einer zumutbaren und konkret zur Verfügung stehenden Arbeit andererseits kann vorliegend – jedenfalls im Rahmen des summarischen Prüfungsumfangs – nicht ausgegangen werden.

E. 5.4

Den Einwänden der Beschwerdeführerin, dass es dem Beschwerdegegner nicht nach Belieben freistehen dürfe, ob er Arbeitseinsätze leisten wolle, ist grundsätzlich zuzustimmen. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass gemäss § 21 SHG die wirtschaftliche Hilfe mit Auflagen und Weisungen verbunden werden kann, die sich auf die richtige Verwendung der Beiträge beziehen oder geeignet sind, die Lage des Hilfeempfängers und seiner Angehörigen zu verbessern. Bei der Verfügung von Auflagen und Weisungen ist dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu entsprechen. Die wirtschaftliche Hilfe ist gemäss § 24 Abs. 1 lit. a SHG dann angemessen zu kürzen, wenn die betroffene Person gegen Auflagen oder Weisungen verstösst. Als Sanktion kann unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit der Grundbedarf für den Lebensunterhalt für die Dauer von maximal 12 Monaten um höchstens 15 % gekürzt werden (SKOS-Richtlinien Kap. A.8.2.). Ebenso kann im Hinblick auf eine Leistungseinstellung schriftlich und unter deren Androhung eine Frist zur Annahme der Arbeit angesetzt werden (§ 24a Abs. 1 lit. c SHG). Der Beschwerdeführerin steht es frei, dementsprechend vorzugehen. Offenbar leistet sie dem Beschwerdegegner bereits ergänzende Unterstützungsleistungen. Die Erwartung, dass er seine Arbeit beim Taglohnprojekt E lückenlos anbietet und die vorhandene Arbeit leistet, kann vorliegend nur mit einer entsprechenden Weisung durchgesetzt werden, nicht aber die vollständige Ablehnung der Unterstützungsleistungen begründen.

E. 5.5

Die Anordnung der Massnahme erweist sich zusammengefasst als zeitlich dringlich, nötig und verhältnismässig und präjudiziert den Endentscheid nicht in unzulässiger Weise (Kiener, Kommentar VRG, § 6 N. 16, 20), zumal die Beschwerdeführerin je nach Ausgang des Hauptverfahrens die Möglichkeit zur Geltendmachung der Rückforderung der zu Unrecht ausgerichteten wirtschaftlichen Hilfe hätte, sofern es an einer Anspruchsvoraussetzung fehlte. Daraus, dass die Beschwerdeführerin geltend machte, dass die zu Unrecht geleistete wirtschaftliche Hilfe im Rahmen der Rückerstattung nur schwer wieder einbringlich sein dürfte, kann sie nichts zu ihren Gunsten ableiten, da dies ein der Sozialhilfe immanentes Risiko ist.

E. 5.6

Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen. Die Beschwerdeführerin ist zu verpflichten, dem Beschwerdegegner während der Dauer des Rekursverfahrens vor der Vorinstanz bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens wirtschaftliche Hilfe im Umfang von Fr. 888.90 pro Monat auszurichten, unter Abzug der vom Beschwerdegegner geleisteten Taglohneinsätze.

E. 6.1

Bei diesem Ausgang sind die Kosten des Verfahrens der Beschwerdeführerin zu auferlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Beide Parteien beantragen eine

Parteientschädigung. Der Beschwerdeführerin ist sie zu verweigern, weil sie unterliegt (§ 17 Abs. 2 VRG). Sie ist jedoch zu verpflichten, dem Beschwerdegegner eine Parteientschädigung von Fr. 800.- zu bezahlen.

E. 6.2

Bei diesem Verfahrensausgang ist das Gesuch des Beschwerdegegners um unentgeltliche Prozessführung als gegenstandslos geworden abzuschreiben. Zu beurteilen bleibt das Gesuch des Beschwerdegegners um unentgeltliche 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). Aufgrund der Tatsache, dass der Beschwerdegegner um wirtschaftliche Hilfe ersuchte bzw. mit der sich ihm bietenden Möglichkeit des Verdiensts in den Taglohnprojekten scheint er nicht in der Lage sein, neben der Deckung seines Bedarfs noch für die Bezahlung von Anwaltskosten aufkommen zu können. Es wird durch seine Steuerrechnung belegt, dass er weder über Einkommen noch Vermögen verfügt. Es ist demzufolge von seiner Mittellosigkeit auszugehen (vgl. Kaspar 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). Bei der Beurteilung der Notwendigkeit der anwaltlichen Vertretung verweist das Verwaltungsgericht in konstanter Praxis auf einen Bundesgerichtsentscheid vom 14. Dezember 2006 (2P.234/2006 E. 5.1), aus dem es den Grundsatz ableitet, dass eine solche in sozialhilferechtlichen Verfahren nur mit Zurückhaltung anzunehmen sei. In diesen gehe es nämlich regelmässig vorab um die Darlegung der persönlichen Verhältnisse, die den Betroffenen in der Regel ohne anwaltlichen Beistand möglich und zumutbar sei (vgl. etwa VGr, 7. Mai 2015, VB.2014.00698, E. 6.2; VGr, 29. Januar 2015, VB.2014.00490, E. 6.2). Dieser Grundsatz entbindet aber nicht davon, die Eigenheiten der anwendbaren Verfahrensvorschriften sowie die Besonderheiten des jeweiligen Verfahrens im konkreten Einzelfall zu berücksichtigen. Dabei fallen neben der Komplexität der Rechtsfragen und der Unübersichtlichkeit des Sachverhalts ebenso in der Person des Betroffenen liegende Gründe in Betracht, wie etwa seine Fähigkeit, sich im Verfahren zurechtzufinden. Falls ein besonders starker Eingriff in die Rechtsstellung des Bedürftigen droht, ist die Verbeiständung grundsätzlich geboten, andernfalls bloss, wenn zur relativen Schwere des Falles besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten hinzukommen, denen der Gesuchsteller auf sich allein gestellt nicht gewachsen wäre (BGr, 22. November 2008, 8C_139/2008, E. 10.1). Angesichts der sich stellenden Rechtsfragen und der für den Beschwerdegegner existenziellen Bedeutung des vorliegenden Falls war der Beizug eines Rechtsvertreters für den rechtsunkundigen Beschwerdegegner notwendig und angemessen, weshalb sein Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtsvertretung gutzuheissen und ihm in der Person von RA C ein unentgeltlicher Rechtsvertreter zu bestellen ist. Dieser ist aufzufordern, dem Gericht binnen einer nicht erstreckbaren Frist von 30 Tagen nach Zustellung dieses Entscheids eine detaillierte Zusammenstellung über den Zeitaufwand und die Barauslagen für das verwaltungsgerichtliche Verfahren einzureichen, ansonsten die Entschädigung nach Ermessen festgesetzt würde (§ 9 Abs. 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 23. August 2010 [GebV VGr]).

E. 6.3

Der Beschwerdegegner 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.

E. 7

Das Begehren des Beschwerdegegners, es sei einer allfälligen Beschwerde gegen diesen Entscheid die aufschiebende Wirkung zu entziehen, erübrigt sich, da eine Beschwerde an das Bundesgericht nach Art. 103 Abs. 1 BGG in der Regel keine aufschiebende Wirkung hat. Da in diesem Fall keine Ausnahme nach Abs. 2 derselben Bestimmung gegeben ist, gilt dies auch für eine allfällige Beschwerde gegen den vorliegenden Entscheid.

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