

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00434 vom 1. November 2016

ZH Verwaltungsgericht, 2016-11-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2016.00434

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00434 du 1 novembre 2016

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00434 del 1 novembre 2016

Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Teilnahme an der Basisbeschäftigung trotz Teilzeitstelle. Der Beschwerdeführer wehrte sich gegen die Auflage, an der Basisbeschäftigung teilzunehmen, da er diese nicht neben seiner 50 %-Stelle absolvieren könne. Die Vorinstanz erwog, der Lohn, den der Beschwerdeführer an dieser Stelle erziele, liege tiefer als die vergleichsweise heranzuziehenden Löhne gemäss GAV und sei damit nicht branchenüblich, weshalb diese Anstellungsbedingungen nicht akzeptiert werden könnten, zumal sie einer Ablösung von der Sozialhilfe entgegenstünden. Demzufolge habe der Beschwerdeführer an der Basisbeschäftigung teilzunehmen. Dem Beschwerdeführer ist es neben einer 50 %-Tätigkeit zudem durchaus zumutbar, die Basisbeschäftigung zu absolvieren. Er machte auch nicht geltend, dass er seinen Arbeitgeber um eine Koordination seiner Arbeitszeiten zur Ermöglichung der Teilnahme an der Basisbeschäftigung ersucht habe. Seine Situation stellt keine Ausnahmesituation dar, welche einen Verzicht auf Teilnahme an der Basisbeschäftigung rechtfertigen würde. Grundlagen zu Auflagen und Weisungen (E. 2.3). Basisbeschäftigung in der Stadt Zürich (E. 2.4). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2016.00434 Urteil der Einzelrichterin vom 1. November 2016 Mitwirkend: Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Gerichtsschreiberin Cyrielle Söllner Tropeano. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Stadt Zürich, vertreten durch das Sozialdepartement, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. A (geboren 1963) wird seit Januar 2013 durch die Sozialen Dienste der Stadt Zürich wirtschaftlich unterstützt. Am 25. November 2015 verfügte der zuständige Sozialarbeiter des Sozialzentrums B, dass A bis zum 31. Januar 2016 die Auflage der Teilnahme an der Basisbeschäftigung mit Empfehlung zu erfüllen habe, unter Hinweis auf eine Kürzung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt um 15 % während vorerst sechs Monaten bei nicht ordnungsgemässer Erfüllung der Auflage. Die allfällige Kürzung werde durch einen separaten einsprachefähigen Entscheid verfügt. Gegen diesen Entscheid des Sozialarbeiters vom 25. November 2015 erhob A am 21. Dezember 2015 Einsprache bei der Sonderfall- und Einsprachekommission (SEK) der Sozialbehörde der Stadt Zürich. Diese wies die Einsprache mit Beschluss vom 17. März 2016 ab und verpflichtete A bis zum 1. Juli 2016 die Basisbeschäftigung mit Empfehlung zumindest Teilzeit zu absolvieren. II. Dagegen rekurrierte A am 27. April 2016 an den Bezirksrat Zürich und beantragte, er habe bis auf Weiteres nicht an der von der SEK beschlossenen Basisbeschäftigung mit Empfehlung teilzunehmen. Zudem ersuchte er um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung. Mit Beschluss vom 30. Juni 2016 wies der Bezirksrat Zürich den Rekurs ab und verpflichtete A,

die Basisbeschäftigung bis zum 31. August 2016 (oder falls von der Sozialbehörde der Stadt Zürich eine Fristverlängerung gewährt würde, bis zu diesem Datum) zu absolvieren. Da keine Verfahrenskosten erhoben wurden, wurde das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung als gegenstandslos geworden abgeschrieben. III. Dagegen erhob A am 28. Juli 2016 Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte, er habe bis auf Weiteres nicht an der von der SEK beschlossenen Basisbeschäftigung mit Empfehlung teilzunehmen. Eventualiter sei die Basisbeschäftigung um 50 % zu kürzen, damit er diese während seiner Ferienzeit absolvieren könne. Zudem ersuchte er um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung. Der Bezirksrat Zürich verzichtete am 2. August 2016 unter Verweis auf die Begründung seines Beschlusses vom 30. Juni 2016 auf eine Vernehmlassung. Die Sozialbehörde der Stadt Zürich beantragte am 25. August 2016 die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde und verwies auf die Erwägungen im Entscheid der SEK vom 17. März 2016 sowie im Beschluss des Bezirksamts Zürich vom 30. Juni 2016. A liess sich daraufhin nicht mehr vernehmen. Die Einzelrichterin erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für die 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. 1.2 Der Streitwert bemisst sich anhand der mit der Auflage angedrohten Kürzung des Grundbedarfs um 15 %. Da sich der Streitwert dementsprechend auf unter Fr. 20'000.- beläuft, fällt die Sache in die einzelrichterliche Zuständigkeit (§ 38b Abs. 1 lit. c VRG). 1.3 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, 2. Juni 2015, VB.2014.00604, E. 1.3; 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. 2. 2.1 Gemäss § 14 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG) hat Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe, wer für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen mit gleichem Wohnsitz nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Die wirtschaftliche Hilfe soll das soziale Existenzminimum gewährleisten, das neben den üblichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt auch individuelle Bedürfnisse angemessen berücksichtigt (§ 15 Abs. 1 SHG). 2.2 Nach § 3 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). 2.3 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, 17. Dezember 2015, VB.2015.00628, E. 3.2). 2.4 Die Stadt Zürich bietet im Rahmen der Arbeitsintegration für Erwachsene die sogenannte vierwöchige "Basisbeschäftigung" an. Diese durchlaufen alle Erwachsenen, die in der Stadt Zürich Sozialhilfe beantragen oder beziehen und arbeitsfähig sind. Dabei arbeiten die Klientinnen und Klienten während vier Wochen in einem bestimmten Tätigkeitsfeld, zum Beispiel in der Küche oder in der Holzwerkstatt. Am Arbeitsplatz und in Standortgesprächen werden ihre Fähigkeiten und Potenziale erhoben und die nächsten Schritte auf dem Weg zurück in den Arbeitsmarkt festgelegt. Mögliche Anschlusslösungen sind danach die Hinführung zur Arbeitsintegration, die Anstellung im Teillohn, eine gemeinnützige Arbeit, die Qualifizierung und die Stellenvermittlung. Ziele der Basisbeschäftigung sind die Abklärung mit Empfehlung innerhalb von vier Wochen, die Benennung von passenden Anschlusslösungen und die Schaffung einer Tagesstruktur in Form von Arbeit. Daran anschliessend findet der Arbeitsintegrationsprozess statt mit – je nach Ergebnis der Basisbeschäftigung – Qualifikationsprogrammen, Bewerbungcoaching 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 (www.stadt-zuerich.ch/sd, Arbeitsintegration für Erwachsene, Basisbeschäftigung, besucht am 12. Oktober 2016; vgl. auch VGr, 18. November 2014, VB.2014.00423, E. 3.4). Auch nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts wirkt sich die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen erfahrungsgemäss bei der Stellensuche 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). 2.5 Das Verwaltungsgericht ist als Beschwerdeinstanz nach § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a VRG auf die Prüfung von Rechtsverletzungen, einschliesslich Ermessensmissbrauch, Ermessensüberschreitung und Ermessensunterschreitung beschränkt. Die Angemessenheit der angefochtenen Anordnung kann es grundsätzlich nicht überprüfen

E. 3.1

Die Vorinstanz erwog, der vom Beschwerdeführer in seinem 50 %-Pensum in der Administration einer ...-Firma erzielte Lohn von monatlich Fr. 960.- brutto liege deutlich tiefer als jener gemäss dem Gesamtarbeitsvertrag (GAV) des Schweizerischen ...gewerbes, welcher vergleichsweise heranzuziehen sei. Sein Lohn sei damit nicht branchenüblich und habe zur Folge, dass der Beschwerdeführer nicht von der Sozialhilfe abgelöst werden könne, selbst wenn das Pensum auf 100 % erhöht würde. Die Bemühungen des

Beschwerdeführers seien vom zuständigen Sozialarbeiter berücksichtigt worden, zumal die Basisbeschäftigung während eines Jahres immer wieder aufgeschoben worden sei. Während dieses Aufschubs sei es jedoch zu keinen Änderungen bzw. Verbesserungen in den Arbeitsbedingungen des Beschwerdeführers gekommen und es sei auch nicht ersichtlich, dass sich in Zukunft solche ergäben. Diese Anstellungsbedingungen könnten nicht akzeptiert werden, da sie wettbewerbsverzerrend wirkten und zudem einer raschen Ablösung von der Sozialhilfe entgegenstünden. Es sei nachvollziehbar, dass der Beschwerdeführer Angst habe, diese Stelle zu verlieren, doch er sollte in der Lage sein, die Basisbeschäftigung, welche er Teilzeit absolvieren könne, mit seiner Anstellung zu koordinieren. Ein Entgegenkommen des Arbeitgebers könne hier zudem erwartet werden. Der Beschwerdeführer begründe nicht, weshalb eine Koordinierung mit dem Arbeitgeber nicht möglich sei und lege auch nicht dar, dass ein Versuch, eine entsprechende Absprache zu treffen, gescheitert sei. Da er keine familiären oder anderen Verpflichtungen zu haben scheine, könne er ohne Weiteres für nur vier Wochen in Teilzeit an der Basisbeschäftigung teilnehmen. Demzufolge sei die Auflage ohne Weiteres zumutbar.

E. 3.2

Der Beschwerdeführer machte geltend, er vertrete nach wie vor die Auffassung, dass er sich im Hinblick auf seine Wiedereingliederung auf einem guten Weg befinde und es nur eine Frage der Zeit sei, bis er nicht mehr auf die Sozialhilfe angewiesen sein werde. Die Basisbeschäftigung erachte er als kontraproduktiv. Da sich seine Arbeitszeiten täglich auf den Zeitraum zwischen 09.00 und 15.00 Uhr verteilten, was der Beschwerdegegnerin bekannt sei, und eine Koordinierung mit dem Arbeitgeber nicht infrage komme, bleibe ihm lediglich die Möglichkeit der Auflage in seiner Ferienzeit nachzukommen. Um nicht die ganze Ferienzeit zu beanspruchen, sei es mehr als angemessen, wenn ihm mit einer Reduktion der Basisbeschäftigung von vier auf zwei Wochen entgegengekommen würde.

E. 4.1

Der Lohn von monatlich Fr. 960.- brutto, welchen der Beschwerdeführer seit Oktober 2014 bei seiner 50 %-Anstellung in der Administration einer ...-Firma erzielt, hat zur Folge, dass er nicht von der Sozialhilfe abgelöst werden kann, selbst wenn er sein Pensum auf 100 % erhöhen könnte. Dies wurde von der Beschwerdegegnerin über ein Jahr lang toleriert, obwohl der Beschwerdeführer vom zuständigen Sozialarbeiter im Dezember 2014 auf die Problematik des zu tiefen Lohns angesprochen wurde. Wie die Vorinstanz zu Recht festhielt, ist es in der Zwischenzeit weder zu einer Änderung gekommen noch ist ersichtlich, dass sich die Anstellungsbedingungen des Beschwerdeführers in naher Zukunft ändern werden. Eine Ablösung von oder auch nur eine Reduktion der wirtschaftlichen Hilfe ist unter diesen Umständen nicht absehbar.

E. 4.2

Es ist sowohl den Ausführungen des Beschwerdegegners als auch der Vorinstanz zu folgen, dass es dem Beschwerdeführer durchaus zumutbar ist, die Basisbeschäftigung in Teilzeit neben seiner 50 %-Tätigkeit zu absolvieren. Es ist zudem nicht nachvollziehbar, dass der Beschwerdeführer bei einem 50 %-Pensum jeweils täglich von 09.00 bis 15.00 Uhr nicht verfügbar sein kann. Ein Entgegenkommen des Arbeitgebers kann in solch einem Fall durchaus erwartet werden, zumal auch der tiefe Lohn, welchen er dem Beschwerdeführer ausbezahlt, unter anderem mitverantwortlich für die Notwendigkeit wirtschaftlicher Hilfe ist. Der Beschwerdeführer macht denn auch in keiner Weise geltend, mit welchen

Argumenten sein Arbeitgeber eine solche Koordination der Arbeitszeiten zur Ermöglichung des Beschäftigungsprogramms abgelehnt habe, geschweige denn dass er überhaupt um konkret eine solche nachgesucht habe. Er hat weder dargelegt, weshalb es ihm für eine solch kurze Frist nicht möglich sei, nur vor- oder nachmittags zu arbeiten, noch mit welcher Begründung sein Arbeitgeber einen solchen Vorschlag abgelehnt habe.

E. 4.3

Die Situation des Beschwerdeführers stellt keinen Ausnahmefall dar, der einen Verzicht auf Teilnahme an einer Basisbeschäftigung rechtfertigen würde. Auch wenn er – was durchaus positiv zu werten ist – ausführt, er gehe davon aus, sich bald von der wirtschaftlichen Hilfe abzulösen, wird sich aufgrund der vierwöchigen Basisbeschäftigung mit grosser Wahrscheinlichkeit besser einschätzen lassen, welche Anschlusslösung am ehesten geeignet ist, um ihn so in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, dass er ein höheres als das aktuelle bzw. ein bedarfsdeckendes Einkommen erzielt. Angesichts der kurzen Dauer der Basisbeschäftigung von vier Wochen ist ferner nicht anzunehmen, dass die Verpflichtung zur Teilnahme dazu führt, dass seine derzeitige Teilzeitstelle dadurch gefährdet wird. Eine gleichermassen zielführende Reintegrationsmassnahme, die die persönliche Freiheit des Beschwerdeführers weniger beeinträchtigen würde, ist nicht ersichtlich und wird von ihm nicht benannt. Die Abhängigkeit von wirtschaftlicher Hilfe dauert beim Beschwerdeführer bereits mehrere Jahre (seit 2013) und ist somit nicht derart kurz, dass sich ein "Überspringen" der Basisbeschäftigung als erste Wiedereingliederungsmassnahme ausnahmsweise rechtfertigen liesse. Ob der Beschwerdeführer je auf seinem erlernten Beruf gearbeitet hat oder stattdessen mit Betätigungsmitteln gehandelt haben soll, ist in diesem Zusammenhang nicht weiter relevant. Vielmehr ist hierzu auf die Ausführungen der Vorinstanz zu verweisen, wonach es nicht angehen kann, solche Anstellungsbedingungen zu akzeptieren, welche einerseits wettbewerbsverzerrend wirkten und andererseits dem obersten Ziel der Sozialhilfe, der raschen Ablösung durch wirtschaftliche Selbständigkeit entgegenstünden.

E. 4.4

Demnach handelt es sich bei der Weisung an den Beschwerdeführer, an der Basisbeschäftigung teilzunehmen, um eine zulässige und ihm zumutbare Verhaltensanordnung. Überdies wurde ihm ermöglicht, diese in Teilzeit zu absolvieren, womit ein weiteres Entgegenkommen mit einer Reduktion der Dauer der Basisbeschäftigung auf zwei Wochen ausser Frage steht. Der Beschwerdeführer ist daher – nachdem die Frist zum Besuch der Basisbeschäftigung gemäss dem angefochtenen Entscheid abgelaufen ist – zu verpflichten, die Basisbeschäftigung bis Ende Februar 2017 (oder falls von der Beschwerdegegnerin eine Fristverlängerung gewährt würde, bis zu diesem Datum) zu absolvieren, unter den Bedingungen und Androhungen gemäss Dispositiv-Ziffer 2 des Entscheids des Sozialarbeiters vom 25. November 2015. Entsprechend ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 5.1

Bei diesem Ausgang sind die Kosten des Verfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung hat er nicht verlangt und eine solche stünde ihm auch nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 5.2

Zu beurteilen ist mithin das Gesuch des Beschwerdeführers um unentgeltliche Prozessführung. 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. Der Beschwerdeführer hat gemäss den Akten zwar als mittellos zu gelten. Das Verfahren erschien jedoch aufgrund obiger Erwägungen als aussichtslos (Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 16 N 42 ff.). Demzufolge ist das Gesuch um unentgeltliche Prozessführung abzuweisen. Aufgrund der angespannten finanziellen Situation des Beschwerdeführers sind die Gerichtskosten aber massvoll zu bemessen (Plüss , Kommentar VRG, § 13 N. 39).

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