

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00112 vom 4. Mai 2017

ZH Verwaltungsgericht, 2017-05-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2017.00112

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00112 du 4 mai 2017

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00112 del 4 maggio 2017

Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Weisung zur Teilnahme an einem Arbeitseinsatz
Beschwerdelegitimation (E. 1.2). Keine Verletzung der Ausstandspflicht (E. 1.3). Es liegen keine Nichtigkeitsgründe vor (E. 1.4). Die vom Beschwerdeführer angerufenen Abkommen und Gesetze, wie bspw. das Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten, sind im vorliegenden Fall nicht anwendbar (E. 2.1). Die Notenbankgeldmenge bildet entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers keine Grundlage für Lohnberechnungen oder die Bemessung der Integrationszulage. Der zugesprochene Nettolohn von Fr. 200.- erscheint für das geringe Pensum durchaus als angemessen. Die zugesprochene Integrationszulage im Folgemonat nach einem geleisteten Arbeitseinsatz liegt innerhalb des in den SKOS-Richtlinien vorgesehenen Rahmens (E. 5.2). Die Beschwerdegegnerin kann auch gestützt auf das im UNO-Pakt I festgehaltene "Recht auf Arbeit" nicht verpflichtet werden, dem Beschwerdeführer "bezahlte Arbeitsangebote" zu machen. Bereits aus diesem Grund besteht kein Schadenersatzanspruch. Darüber hinaus ist nicht ersichtlich, inwiefern dem Beschwerdeführer ein Schaden entstanden sein soll (E. 5.3). Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2017.00112 Urteil der 3. Kammer vom 4. Mai 2017 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiberin Rahel Zehnder. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Gemeinde B, vertreten durch die Sozialbehörde, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 24. September 2015 wurde A für die Zeit vom 1. September 2015 bis 31. August 2016 wirtschaftliche Sozialhilfe zugesprochen. Am 16. Juni 2016 wies die Sozialbehörde B A an, während der Sommersaison 2016 einen Arbeitseinsatz mit einem 10 %-Pensum im Schwimmbad C gegen einen Nettolohn von Fr. 200.- zu leisten. Zudem beschloss die Sozialbehörde B, dass A im Folgemonat nach dem geleisteten Arbeitseinsatz einen Einkommensfreibetrag von Fr. 100.- erhalte. II. Gegen diesen Entscheid erhob A am 18. Juli 2016 Rekurs, welcher vom Bezirksrat D am 16. Januar 2017 abgewiesen wurde. III. Dagegen gelangte A am 15. Februar 2017 mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte, der Arbeitseinsatz im Schwimmbad C sei mit der "SNB M3-Geldmenge pro Kopf" zu entschädigen. Für die fehlenden Arbeitsangebote im Restpensum von 90 % sei er mit der "restlichen Geldmenge pro Kopf" zu entschädigen. Als Beilage reichte er unter anderem eine als "Beschluss vom 13. Februar 2017" bezeichnete Eingabe ein. Auf das Einholen einer Beschwerdeantwort wurde verzichtet. Am 21. Februar 2017 reichte der

Bezirksrat D die vorinstanzlichen Akten ein. A reichte am 22. Februar 2017 (Eingang am 1. März 2017) eine weitere Stellungnahme zu den Akten. Die Kammer 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 beantragt die Auszahlung von seiner Meinung nach ausstehenden Sozialhilfeleistungen in Höhe von weit über Fr. 20'000.-. Die Streitigkeit fällt daher in die Zuständigkeit der Kammer (§ 38b Abs. 1 lit. c VRG e contrario). Wie noch zu zeigen sein wird, erweist sich die Beschwerde als offensichtlich unbegründet, weshalb auf die Durchführung des Schriftenwechsels verzichtet werden konnte (vgl. Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 56 N. 27).

1.2 Aus der Beschwerde ergibt sich nicht eindeutig, ob der Beschwerdeführer in eigenem Namen oder im Namen der Organisation E Beschwerde erhebt. Allerdings ist lediglich der Beschwerdeführer selber durch den angefochtenen Entscheid beschwert, weshalb die Beschwerdelegitimation ihm und nicht der Organisation E zukommt. Es ist deshalb davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer in eigenem Namen Beschwerde führt. Insbesondere in seiner als "Beschluss vom 13. Februar 2017" bezeichneten Beilage zur Beschwerde nimmt der Beschwerdeführer Bezug auf den angefochtenen Beschluss und "beschliesst" seinerseits, dass seine Beschwerde vom 18. Juli 2016 gutgeheissen und die Sozialbehörde verpflichtet werde, ihn für den Arbeitseinsatz im Schwimmbad C mit der "SNB M3-Geldmenge pro Kopf" zu entschädigen. Für die fehlenden Arbeitsangebote im Restpensum von 90 % sei er mit der "restlichen Geldmenge pro Kopf" zu entschädigen. Vorab ist festzuhalten, dass lediglich die zuständige Behörde – nicht aber der Beschwerdeführer selber – befugt wäre, einen solchen Entscheid zu fällen. Nachdem sich aber aus der betreffenden Eingabe ergibt, weshalb der Beschwerdeführer mit dem angefochtenen Beschluss nicht einverstanden ist und inwiefern er diesen abgeändert haben möchte, ist die als "Beschluss vom 13. Februar 2017" bezeichnete Eingabe als Teil der Beschwerde entgegenzunehmen.

1.3 Der Beschwerdeführer beanstandet zumindest sinngemäss eine Verletzung der Ausstandspflicht des Bezirksamts, indem er geltend macht, der angefochtene Entscheid verletze seinen Anspruch auf "Unparteilichkeit des F und Co.". Art. 30 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) gewährt einen verfassungsmässigen Anspruch auf Beurteilung einer Streitsache durch einen unabhängigen und unparteiischen Richter. Der Ausstand kann nur für einzelne Mitglieder einer Behörde, nicht aber für eine ganze Behörde verlangt werden. Zudem sind die Ausstandsgründe substantiiert darzulegen (VGr, 17. Juni 2016, VB.2015.00654, E. 1.2 mit weiteren Hinweisen). Im vorliegenden Fall sind keine Ausstandsgründe im Sinn von § 5a VRG ersichtlich und wurden solche in der Beschwerde auch nicht dargelegt.

1.4 Sodann rügt der Beschwerdeführer, der angefochtene Beschluss sei aufgrund schwerwiegender Formfehler nichtig; so sei sein Anspruch auf "intellektuelle Integrität" und "Unparteilichkeit des F und Co." verletzt worden. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind fehlerhafte Entscheide im Sinn der Evidenztheorie nichtig, wenn sie mit einem tiefgreifenden und wesentlichen Mangel behaftet sind, dieser schwerwiegende Mangel offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Als Nichtigkeitsgründe fallen hauptsächlich die qualifizierte funktionelle und sachliche Unzuständigkeit einer Behörde sowie schwerwiegende Verfahrensfehler in Betracht. Die Annahme absoluter Nichtigkeit eines Entscheids kommt nur bei besonders schweren Rechtsverletzungen und damit nur in

krassen Ausnahmefällen in Betracht (BGr, 11. Oktober 2012, 6B_339/2012, E. 1.2.1 mit weiteren Hinweisen). Wie bereits ausgeführt, sind gegen die Vorinstanz keine Ausstandsgründe ersichtlich und wurden solche vom Beschwerdeführer auch nicht dargelegt. Sodann ist nicht ersichtlich, inwiefern seine "intellektuelle Integrität" verletzt wurde und inwiefern darin überhaupt ein Nichtigkeitsgrund liegen würde. Aus den Akten ergeben sich weder eine funktionelle oder sachliche Unzuständigkeit noch ein schwerer Verfahrensmangel, der die Nichtigkeit der angefochtenen Verfügung zur Folge haben könnte.

2. 2.1 Wie bereits im Rekursverfahren stützt der Beschwerdeführer seine Forderung auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren unter anderem auf das Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten (SR 0.518.51), das Bundesgesetz über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge vom 22. Juni 2007 (SR 192.12, Gaststaatgesetz, GSG) sowie das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (SR 0.111). Das Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten ist in Fällen eines erklärten Krieges oder eines anderen bewaffneten Konflikts zwischen zwei oder mehreren der Hohen Vertragsparteien sowie im Falle einer vollständigen oder teilweisen Besetzung anzuwenden (Art. 2 Genfer Abkommen). Es ist der Vorinstanz zuzustimmen, dass in der Schweiz weder ein erklärter Krieg noch ein anderer bewaffneter Konflikt oder eine Besetzung – wie der Beschwerdeführer geltend macht – herrscht. Das Genfer Abkommen ist deshalb nicht anwendbar. Auch das Gaststaatgesetz ist nicht anwendbar, weil der Beschwerdeführer keine begünstigte Person im Sinn von Art. 2 Abs. 1 GSG ist. Das Wiener Übereinkommen findet allerdings lediglich auf Verträge zwischen Staaten Anwendung (Art. 1 des Wiener Übereinkommens). Der vorliegende Fall betrifft das Sozialhilferecht. Dabei handelt es sich entgegen dem Vorbringen des Beschwerdeführers nicht um einen Vertrag zwischen zwei Staaten, sondern um Landesrecht, das lediglich innerstaatliche Geltung hat. Das Wiener Übereinkommen ist deshalb im vorliegenden Fall auch nicht anwendbar. Soweit sich der Beschwerdeführer auf Art. 9 der UN-Resolution A/RES/56/83 (<http://www.un.org/depts/german/gv-56/band1/ar56083.pdf>) stützt, kann er daraus keine Rechte für sich ableiten, da die staatlichen Stellen in der Schweiz entgegen seiner Behauptung weder abwesend noch ausgefallen sind. Nachdem es vorliegend nicht um ein Verfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof geht und kein Verbrechen nach Art. 5 des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (SR 0.312.1) vorliegt, ist auch das vom Beschwerdeführer angerufene Römer Statut nicht anwendbar. Nach dem Gesagten sind die Vorbringen des Beschwerdeführers, soweit er sich auf die genannten Rechtsgrundlagen stützt, unbeachtlich.

2.2 In der Schweiz sind die Kantone für die Regelung der Sozialhilfe zuständig (vgl. Art. 115 BV). Im Kanton Zürich liegen der Sozialhilfe das Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (SHG) sowie die Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (SHV) zugrunde.

E. 3.1

Gemäss § 14 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.

E. 3.2

Nach § 3b SHG können die Gemeinden von Sozialhilfe beziehenden Personen Gegenleistungen zur Sozialhilfe verlangen, die nach Möglichkeit der Integration der betreffenden Person in die Gesellschaft dienen. Die Erbringung solcher Gegenleistungen

wird bei der Bemessung und Ausgestaltung der Sozialhilfe angemessen berücksichtigt (Abs. 3). Die SKOS-Richtlinien sehen verschiedene Massnahmen zur Förderung von Gegenleistungen vor, insbesondere die materiellen Anreize in Form eines Einkommensfreibetrags oder einer Integrationszulage. Die Sicherheitsdirektion ist befugt, Weisungen über die Anwendung der SKOS-Richtlinien zu erlassen (§ 17 Abs. 3 SHV). Von dieser Kompetenz hat sie Gebrauch gemacht und mit der Weisung vom 19. November 2015 insbesondere das in den SKOS-Richtlinien vorgesehene Anreizsystem zur sozialen und beruflichen Integration konkretisiert (vgl. Weisung der Sicherheitsdirektion zur Anwendung der SKOS-Richtlinien vom 19. November 2015).

E. 3.2.1

Unterstützten Personen, die im ersten Arbeitsmarkt ein Einkommen erwirtschaften, wird ein Einkommensfreibetrag gewährt. Das bedeutet, dass ein bestimmter Anteil des Erwerbseinkommens nicht als Einnahme im Unterstützungsbudget berücksichtigt wird. Damit stehen den betroffenen Personen Mittel zur Verfügung, die über ihr sozialhilferechtliches Existenzminimum hinausgehen. Bei einem 100 %-Pensum liegt der minimale Einkommensfreibetrag bei Fr. 400.- pro Monat. Bei Teilzeitarbeit wird der Einkommensfreibetrag entsprechend dem Beschäftigungsumfang reduziert, beträgt aber mindestens Fr. 100.- pro Monat (Weisung der Sicherheitsdirektion zur Anwendung der SKOS-Richtlinien vom 19. November 2015; vgl. Kantonales Sozialamt, Sozialhilfe-Behördenhandbuch [Sozialhilfe-Behördenhandbuch], Kap. 9.1.02, Ziff. 2, 16. Januar 2016). Mit dem Einkommensfreibetrag wird primär das Ziel verfolgt, die Erwerbsaufnahme oder die Erhöhung des Arbeitspensums zu fördern und damit die Integrationschancen zu verbessern. So soll ein Anreiz zur möglichst umfassenden und einträglichen Erwerbstätigkeit von Unterstützten geschaffen werden, wodurch dauerhaft finanzielle Leistungen der Sozialhilfe eingespart werden können (SKOS-Richtlinien, Kap. E.I-2). Bedingung für die Gewährung eines Einkommensfreibetrags ist die Ausübung einer Erwerbstätigkeit mit Erzielung eines marktüblichen Lohns, auf welchem Sozialversicherungsleistungen abgerechnet werden. Die Absolvierung eines Praktikums oder die Teilnahme an Integrations- oder Beschäftigungsprogrammen gelten nicht als Erwerbstätigkeit, die zu einem Einkommensfreibetrag berechtigen. Die entsprechenden Leistungen werden mit Integrationszulagen honoriert (SKOS-Richtlinien, Kap. E.I-2; vgl. Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kap. 9.1.02, Ziff. 2, 16. Januar 2016).

E. 3.2.2

Eine Integrationszulage wird nicht erwerbstätigen Personen gewährt, die sich um ihre soziale und/oder berufliche Integration bemühen. Es werden damit Leistungen anerkannt, die die Chancen auf eine erfolgreiche berufliche und/oder soziale Integration erhöhen oder erhalten. Die Beurteilung der erbrachten Integrationsleistung muss sich an den persönlichen Ressourcen und Begrenzungen der betroffenen Person messen (Individualisierungsgrundsatz). Sie beträgt je nach erbrachter (individueller) Leistung und deren Bedeutung in der Regel zwischen Fr. 100.- und maximal Fr. 300.- pro Person und Monat. Innerhalb dieses verbindlichen Handlungsrahmens bleibt es dem Ermessen der zuständigen Sozialhilfebehörde belassen, die Integrationszulage so festzulegen, dass sie unter Berücksichtigung der erbrachten Leistung der unterstützten Person als angemessen erscheint (SKOS-Richtlinien, Kap. C.2; Weisung der Sicherheitsdirektion vom 19. November 2015 zur Anwendung der SKOS-Richtlinien, Ziff. 2; vgl. Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kap. 8.2.01, Ziff. 3.1, 12. Februar 2016; zum Ganzen vgl.

VGr, 23. Juni 2016, VB.2015.00797, E. 5.1 mit weiteren Hinweisen).

E. 3.3

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 ausserhalb dieses Rahmens grundsätzlich nicht überprüfen.

E. 4.1

Die Vorinstanz erwog, die Auflage, einen Arbeitseinsatz mit einem Pensum von 10 % in einem Schwimmbad zu leisten, erscheine im Fall des Beschwerdeführers als zumutbar und verhältnismässig. Der Arbeitseinsatz stelle aber keine Beschäftigung aus dem ersten Arbeitsmarkt dar, sondern sei eher vergleichbar mit einem Beschäftigungsprogramm. Bei Beschäftigungsprogrammen würden die entsprechenden Leistungen mit einer Integrationszulage honoriert. Somit könne festgestellt werden, dass die Leistung von Fr. 100.- im Entscheid der Beschwerdegegnerin fälschlicherweise als Einkommensfreibetrag bezeichnet worden sei. Es handle sich dabei um eine Integrationszulage. Der Betrag von Fr. 100.- erscheine angesichts des Pensums von 10 % und einem Lohn von Fr. 200.- als angemessen.

E. 4.2

Dagegen wendet der Beschwerdeführer ein, der Betrag von monatlich Fr. 100.- sei nicht angemessen bzw. willkürlich festgesetzt. Auch ein Arbeitseinsatz im Schwimmbad müsse angemessen bezahlt werden. Es sei belanglos, ob man nun von Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt spreche oder von einem Beschäftigungsprogramm. Es gebe für den Betrag von Fr. 100.- keine Rechtsgrundlage, auch wenn die Vorinstanz auf die SKOS-Richtlinien und dergleichen verweise. Eine Bezahlung unter der "SNB M3-Geldmenge pro Kopf und Zeit, Ende Mai 2016 bei ca. CHF 140'051.-" stelle moderne Sklaverei in Form von wirtschaftlicher Ausbeutung dar. Der Einkommens- und Vermögensfreibetrag liege bei geschützten Personen immer in der Höhe der Geldmenge pro Kopf. Sodann habe er gemäss Art. 39 Abs. 1 des Genfer Abkommens ein Recht auf Arbeit. Die Beschwerdegegnerin hätte ihm deshalb weitere bezahlte Arbeitsangebote zu angemessenen Bedingungen in der Höhe des Restpensums von 90 % machen müssen. Da sie dies unterlassen habe, sei sie schadenersatzpflichtig in Höhe der restlichen Geldmenge pro Kopf. Dazu verweist der Beschwerdeführer auf seine "Rückstandsberechnung vom 24.9.2016".

E. 5.1

Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass die Arbeit im Schwimmbad C zulässig ist. Unbestritten blieb zudem die Feststellung der Vorinstanz, dass es sich bei der von der Beschwerdegegnerin zugesprochenen Leistung von Fr. 100.- pro Monat um eine Integrationszulage und nicht um einen Einkommensfreibetrag handle. Der Beschwerdeführer rügt lediglich die Höhe des Lohns und der Integrationszulage.

E. 5.2

Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, er habe Anspruch auf eine angemessene Bezahlung gemäss der "SNB M3-Geldmenge pro Kopf", ist festzuhalten, dass die Notenbankgeldmenge das von der Nationalbank geschaffene Geld sowie die Bankeinlagen

(Sicht-, Spar- und Termineinlagen inländischer Kunden; https://www.snb.ch/de/mmr/-reference/monpol_monstat_definition/source/monpol_monstat_definition.de.pdf) widerspiegelt und keine Grundlage für Lohnberechnungen oder die Bemessung der Integrationszulage darstellt. Bei einem Arbeitseinsatz im Rahmen der Sozialhilfe geht es zudem nicht in erster Linie darum, marktkonforme Löhne zu erzielen. Vielmehr handelt es sich bei solchen Arbeitseinsätzen um eine Anspruchsvoraussetzung für die von der Sozialhilfe erbrachten Leistungen. Angesichts des 10 %-Pensums in einem Schwimmbad erscheint ein Nettolohn von Fr. 200.- durchaus als angemessen. Die zugesprochene Integrationszulage von Fr. 100.- im Folgemonat nach einem geleisteten Arbeitseinsatz liegt innerhalb des in den SKOS-Richtlinien vorgesehenen Rahmens (vgl. oben E. 3.2.2). Der Beschwerdeführer legt nicht substantiiert dar, weshalb ihm eine höhere Integrationszulage zuzusprechen sei. Dies ist angesichts des geringen Pensums vom 10 % auch nicht ersichtlich. Unter diesen Umständen und aufgrund der eingeschränkten Kognition des Verwaltungsgerichts ist die Beschwerde dahingehend abzuweisen.

E. 5.3

Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, die Sozialbehörde hätte ihm weitere bezahlte Arbeitsangebote zu angemessenen Bedingungen für das Restpensum von 90 % machen müssen. Dabei stützt er sich auf Art. 39 Abs. 1 des Genfer Abkommens, woraus er ein "Recht auf Arbeit" ableitet. Wie bereits erwähnt, ist das Genfer Abkommen im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht anwendbar (vorn E. 2.1). Die Schweizerische Bundesverfassung gewährt kein Recht auf Arbeit. Allerdings statuiert Art. 6 Abs. 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (SR 0.103.1, UNO-Pakt I) ein Recht auf Arbeit. Dies verpflichtet die unterzeichneten Vertragsstaaten zwar nicht dazu, jedem Menschen einen Arbeitsplatz zu garantieren. Sie müssen jedoch für menschenwürdige Arbeitsbedingungen sorgen und in ihrer Wirtschaftspolitik die Vollbeschäftigung anstreben. Die Sozialbehörde kann daher nicht verpflichtet werden, dem Beschwerdeführer "bezahlte Arbeitsangebote" zu machen. Bereits aus diesem Grund besteht kein Schadenersatzanspruch. Darüber hinaus ist ohnehin nicht ersichtlich, inwiefern dem Beschwerdeführer ein Schaden entstanden sein soll. Immerhin wurde er im betreffenden Zeitraum mit wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützt.

E. 6

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Sie sind aufgrund seiner angespannten finanziellen Lage massvoll zu bemessen. Angesichts seines Unterliegens ist ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

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