

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00357 vom 7. November 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-11-07, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2018.00357](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00357)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00357 du 7 novembre 2019

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00357 del 7 novembre 2019

## Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Anrechnung eines Konkubinatsbeitrags, Weisung zur Suche einer günstigeren Wohnung etc. Das Recht auf Akteneinsicht bezieht sich nicht auf sogenannte verwaltungsinterne Akten. Akten, welche eine Behörde im nichtstreitigen Verwaltungsverfahren durch einen beigezogenen Anwalt verfassen lässt, sind nicht per se als interne Akten zu bezeichnen. Sie unterliegen ebenso dem Akteneinsichtsrecht, sofern sie nicht das Honorar, die Abklärung von Prozesschancen oder die interne Meinungsbildung betreffen (E. 2). Allgemeine Erwägungen zum Konkubinatsbeitrag und dessen Begründung im Sozialhilferecht; Abgrenzung zur ehelichen Gemeinschaft. Rechtmässigkeit des Konkubinatsbeitrags in casu (E. 3). Berechnung des Konkubinatsbeitrags und Korrektur beim Vermögensbeitrag (E. 4). Überhöhte Wohnkosten im Konkubinat; beim stabilen Konkubinat ist davon auszugehen, dass der nicht mit wirtschaftlicher Hilfe unterstützte Konkubinatspartner bereit ist, entweder mit dem Partner eine günstigere Wohnung zu beziehen oder den die Richtlinien übersteigenden Betrag selbst zu bezahlen. Grundsätzlich ist es zulässig, den Wohnungsmarkt der umliegenden Gemeinden miteinzubeziehen; das Abschiebeverbot ist nicht verletzt, wenn die gesetzte Mietzinslimite sich in einer Höhe bewegt, welche es der unterstützten Person realistischerweise ermöglichte, auch in der Wohnsitzgemeinde entsprechenden Wohnraum zu finden (E. 5.3). Ausführungen zur Prämie der Krankenversicherung und zur Integrationszulage (E. 6 und 7). Der vom Beschwerdeführer verlangte Kostenvorschuss, um sich einen Anwalt zu suchen, wurde mangels gesetzlicher Grundlage zu Recht abgewiesen. Auch wenn der Antrag als Gesuch um unentgeltliche Rechtsvertretung zu behandeln gewesen wäre, so wäre aufgrund der Eingaben des Beschwerdeführers davon auszugehen gewesen, dass dieser durchaus in der Lage gewesen war, seinen Standpunkt selbständig geltend zu machen und begründete Anträge zu formulieren (E. 8). Erhöhung der Verfahrenskosten undentsprechende Auferlegung an die Beschwerdegegnerin aufgrund des durch sie verursachten zusätzlichen Aufwands (E. 9.1). Gewährung UP. Teilweise Gutheissung.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2018.00357 Urteil des Einzelrichters vom 7. November 2019 Mitwirkend: Verwaltungsrichter André Moser, Gerichtsschreiberin Cornelia Moser. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Gemeinde B, vertreten durch die Sozialbehörde, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. A wird seit Januar 2010 von der Gemeinde B mit wirtschaftlicher Hilfe unterstützt. Am 31. August 2016 beschloss die Sozialkommission der Gemeinde B, dass A ab 1. Oktober 2016 monatlich mit Fr. 1'613.05 (inkl. KVG-Prämien) an wirtschaftlicher Hilfe unterstützt werde. A wurde

zudem angewiesen, sich eine Wohnung mit einem Mietzins von maximal Fr. 1'700.- (bei einem Zweipersonenhaushalt) zu suchen und monatlich acht Suchbemühungen schriftlich zu dokumentieren, ansonsten der anrechenbare Mietzins per 31. März 2017 auf monatlich Fr. 850.- gekürzt werde. Im selben Beschluss wurde festgehalten, dass die Integrationszulage weiterhin monatlich Fr. 100.- betrage, sofern monatlich mindestens fünf Stellenbemühungen nachgewiesen würden. II. Dagegen erhob A am 13. September 2016 Rekurs beim Bezirksrat C. Dieser hiess mit Beschluss vom 17. Mai 2018 den Rekurs teilweise gut und setzte die wirtschaftliche Hilfe auf monatlich Fr. 1'424.10 zuzüglich KVG-Prämien fest. A wurde zudem angewiesen, bis spätestens 31. Oktober 2018 eine Wohnung zu einem Mietzins von maximal Fr. 1'700.- exkl. Nebenkosten (bei einem Zweipersonenhaushalt) zu suchen und monatlich mindestens fünf Suchbemühungen schriftlich zu dokumentieren, ansonsten der anrechenbare Mietzins per 31. März 2019 auf monatlich Fr. 850.- gekürzt werden könne. Sodann leistete der Bezirksrat der Aufsichtsbeschwerde keine Folge. Verfahrenskosten wurden keine erhoben und keine Parteientschädigungen zugesprochen. III. A. Mit Eingabe vom 12. Juni 2018 (Poststempel: 14. Juni 2018) erhob A Beschwerde gegen den Entscheid des Bezirkrates. Er beantragte für das Beschwerdeverfahren sowie für weitere Verfahren eine Kostengutsprache, um sich von einem Anwalt unterstützen zu lassen und um Fristverlängerung von 90 Tagen, damit er einen Anwalt suchen und dieser seine Schriften verfassen könne. Weiter beantragte er sinngemäss die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und die Nichtigerklärung des Beschlusses der Sozialkommission vom 31. August 2018 (recte: 2016), insbesondere sei auf die Weisung zur Wohnungssuche und auf die Anrechnung eines Konkubinatsbeitrags zu verzichten bzw. eventualiter seine korrekte Berechnung als Grundlage zu verwenden und höhere Krankenkassenprämien sowie eine höhere Integrationszulage zu berücksichtigen. Sodann sei die Sozialbehörde zu verpflichten, ihn in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren und ihm ein neues und korrektes Budget zu erstellen. Das erwiesene Fehlverhalten und die Pflichtverletzungen der Sozialbehörde seien zu ahnden und es sei ihm die unentgeltliche Prozessführung zu gewähren. B. Mit Präsidialverfügung vom 15. Juni 2018 wurde das Gesuch von A um Erteilung einer Kostengutsprache und Erstreckung der Beschwerdefrist abgewiesen und gleichzeitig der Gemeinde B sowie dem Bezirksrat C Frist zur Stellungnahme und Einreichung der Akten angesetzt. C. Der Bezirksrat C verzichtete am 28. Juni 2018 auf eine Vernehmlassung. Mit Beschwerdeantwort vom 2. Juli 2018 beantragte die Gemeinde B die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. D. Mit Präsidialverfügung vom 6. September 2018 wurde die Gemeinde B aufgefordert, dem Verwaltungsgericht sämtliche die Beratung durch einen externen Anwalt im Sozialhilfedossier des Beschwerdeführers betreffenden Unterlagen einzureichen. Die Gemeinde B liess am 14. September 2018 verlauten, dass sie dieser Aufforderung nicht nachkomme. Mit Präsidialverfügung vom 2. November 2018 wurde die Gemeinde B wiederum aufgefordert, die erwähnten Unterlagen einzureichen. Diese Verfügung wurde mit Beschwerde vom 7. Dezember 2018 beim Bundesgericht angefochten, welches mit Urteil 8C\_848/2018 vom 17. Dezember 2018 nicht auf die Beschwerde eintrat. E. Daraufhin reichte die Gemeinde B am 15. Januar 2019 die verlangten Unterlagen ein. Nach Sichtung der Akten durch das Verwaltungsgericht wurde A mit Präsidialverfügung vom 25. April 2019 Frist angesetzt, um die dem Akteneinsichtsrecht unterliegenden Akten am Verwaltungsgericht einzusehen und daraufhin innert 10 Tagen dazu Stellung zu nehmen. F. A nahm am 27. Juni 2019 am Verwaltungsgericht Einsicht in die Akten des Beschwerdeverfahrens und reichte am 5. Juli

2019 dazu eine Stellungnahme ein. Im Anschluss daran nahm die Gemeinde B am 14. August 2019 zu den Vorbringen von A Stellung und dieser äusserte sich nochmals mit Schreiben vom 31. August 2019. 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) zuständig.

1.2 Der Beschwerdeführer beantragte, es sei ihm höhere wirtschaftliche Hilfe als die zugesprochene zu gewähren, indem unter anderem auf die Anrechnung eines Konkubinatsbeitrags zu verzichten sei. Die Beschwerdegegnerin setzte die monatliche Unterstützung ab 1. Oktober 2016 auf einen Betrag von Fr. 1'613.05, zuzüglich einer Integrationszulage von Fr. 100.-, sofern mindestens fünf Stellensuchbemühungen vorgewiesen würden, fest. Der Beschwerdeführer verlangte vor Vorinstanz einen monatlichen Betrag von Fr. 2'683.70 sowie eine Integrationszulage von Fr. 200.-. Gemäss der Rechtsprechung richtet sich der Streitwert einerseits nach den Rechtsbegehren, die vor der Vorinstanz streitig waren (Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 65a N. 15). Andererseits ist bei Streitigkeiten über periodisch wiederkehrende Leistungen, namentlich im Bereich der Sozialhilfe, der Streitwert der Summe dieser periodischen Leistungen während der Dauer von zwölf Monaten gleichzusetzen (statt vieler VGr, 14. August 2018, VB.2018.00230, E. 1; Plüss, § 65a N. 17). Vor Vorinstanz war nach dem oben Ausgeführten die Differenz zwischen der zugesprochenen und der verlangten wirtschaftlichen Hilfe sowie die Integrationszulage in der Höhe von Fr. 100.- streitig, womit der gesamte Streitwert hochgerechnet auf 12 Monate Fr. 20'000.- nicht übersteigt. Daher und da dem Fall keine grundsätzliche Bedeutung zukommt, fällt die Behandlung der Beschwerde in die einzelrichterliche Zuständigkeit (§ 38b Abs. 1 lit. c und Abs. 2 VRG).

1.3 Der Beschwerdeführer beantragte, es sei das erwiesene Fehlverhalten und die Pflichtverletzungen seitens der Sozialbehörde zu ahnden und sie zu verpflichten, ihn zielgerichtet sowie gemäss Gesetz und Verordnung auf dem Weg in den ersten Arbeitsmarkt zu unterstützen. Diese Anträge sind aufsichtsrechtlicher Natur und fallen nicht in die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (Martin Bertschi, Kommentar VRG, Vorbem. §§ 19–28a N. 74; Art. 94 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005; §§ 8 und 10 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 [SHG]). Dem Verwaltungsgericht kommt keine Aufsichtsfunktion über die Verwaltungsbehörden zu, weshalb auf die Beschwerde in diesem Punkt nicht einzutreten ist. Sodann ist auch von einer Überweisung der Eingabe an eine allenfalls zuständige obere Aufsichtsinstanz abzusehen, ist doch die Erhebung einer Aufsichtsbeschwerde nicht fristgebunden, weshalb die Pflicht zu deren Weiterleitung nach § 5 Abs. 2 VRG entfällt (Plüss, § 5 N. 48). Dasselbe gilt soweit der Beschwerdeführer den Entscheid der Vorinstanz, wonach den aufsichtsrechtlichen Rügen keine Folge geleistet werde, anfecht, wogegen wiederum bloss die Aufsichtsbeschwerde an die obere Aufsichtsinstanz zur Verfügung stünde (Bertschi, Vorbem. §§ 19–28a N. 85). Im Übrigen ist der Beschwerde zu diesen Anträgen auch keine nachvollziehbare Begründung zu entnehmen.

2. 2.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, dass die Beschwerdegegnerin einen Anwalt beigezogen habe und ihm Einsicht in dessen Berichte verweigere. Damit macht er eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, insbesondere des Rechts auf Akteneinsicht, geltend.

2.2 Gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) haben Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Dieser verfassungsrechtliche Anspruch beinhaltet unter anderem auch das Recht auf Akteneinsicht. Dieses Recht gilt voraussetzungslos, das heisst ohne Nachweis eines (besonderen)

Einsichtsinteresses und ohne Bezug zu einem bestimmten Beweisthema (Gerold Steinmann in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 29 N. 51). Aus diesem Grund macht denn auch § 8 Abs. 1 VRG die Akteneinsicht einzig von der Rechtsmittellegitimation und nicht noch von weiteren Voraussetzungen abhängig. Das Akteneinsichtsrecht bezieht sich auf sämtliche verfahrensbezogenen Akten, die geeignet sind, Grundlage des Entscheids zu bilden, unabhängig davon, ob die Ausübung des Akteneinsichtsrechts den Entscheid in der Sache zu beeinflussen vermag (BGE 132 V 387 E. 3.2). Ausgenommen sind allein die sogenannten internen Akten, worunter Unterlagen zu verstehen sind, die ausschliesslich der verwaltungsinternen Meinungsbildung dienen und deshalb nur für den internen Gebrauch bestimmt sind, wie zum Beispiel Notizen, Entwürfe, interne Stellungnahmen oder Anträge (Alain Griffel, Kommentar VRG, § 8 N. 14 mit Hinweisen). Soweit Dokumente Informationen enthalten, die als Entscheidungsgrundlagen dienen können, dürfen sie jedoch nicht zu den internen Akten gezählt werden (vgl. BGr, 10. Oktober 2014, 1C\_159/2014, E. 4.3 f.; VGr, 4. Februar 2016, VB.2013.00631, E. 3 f.; VGr, 22. November 2006, VB.2006.00248, E. 4.2; VGr, 12. März 2003, VB.2002.00403, E. 2). In der Literatur wird daher diese Kategorie auf unfertige Notizen und Entwürfe beschränkt (Griffel, § 8 N. 15, mit Hinweisen auf weitere Kritik in der Lehre und eingehender Begründung; Albertini Michele, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 229 f., plädiert gar für einen Verzicht auf die Unterscheidung zwischen internen und entscheidenderheblichen Akten). Insgesamt ist der Begriff der verwaltungsinternen Akten, solange an der Unterscheidung festgehalten wird, eng auszulegen. Sodann vermögen überwiegende Interessen der Öffentlichkeit und von Drittpersonen das verfassungsmässig geschützte Akteneinsichtsrecht einzuschränken (§ 9 Abs. 1 VRG; Griffel, § 9 N. 3). Die Verweigerung oder Beschränkung der Akteneinsicht setzt voraus, dass sorgfältig geprüft wird, ob das Geheimhaltungsinteresse im konkreten Einzelfall dem grundsätzlichen Einsichtsrecht vorgeht. Es bedarf jedenfalls greifbarer wesentlicher Anhaltspunkte, um die Verweigerung der Einsichtnahme zu rechtfertigen (BGE 122 I 153 E. 6a; BGE 115 V 297 E. 2e ff.). Schutzwürdige private Interessen, die eine Verweigerung oder Beschränkung der Akteneinsicht zu rechtfertigen vermögen, bilden vor allem die Wahrung von Persönlichkeitsrechten und der Schutz von Geschäftsgeheimnissen der Beteiligten, ihrer Angehörigen oder von Drittpersonen (BGE 113 Ia 1 E. 4a mit Hinweisen). Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Eine Verletzung führt unabhängig von den Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Praxisgemäss kann eine Gehörsverletzung jedoch in einem anschliessenden Rechtsmittelverfahren geheilt werden, wenn die Verletzung nicht schwer wiegt und die obere Instanz über die gleiche Kognition wie die untere verfügt. Dies gilt vor allem dann und selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung, wenn eine Rückweisung der Sache zur Gewährung des rechtlichen Gehörs lediglich einen formalistischen Leerlauf darstellen und zu einer unnötigen Verfahrensverlängerung führen würde. Infolge Heilung bleibt eine Gehörsverletzung – grundsätzlich – folgenlos (vgl. Albertini, S. 459; Griffel, § 8 N. 38; BGE 137 I 195 E. 2.3.2; BGE 133 I 201 E. 2.2).

2.3 Die Beschwerdegegnerin stützte sich auf den Standpunkt, dass es sich bei den Unterlagen, die den Beizug eines Anwalts betreffen, um interne Akten handle, die nicht dem Akteneinsichtsrecht unterliegen würden.

2.4 Akten, welche durch einen beigezogenen Anwalt verfasst wurden, sind nicht per se als interne Akten zu betrachten. Lässt eine Gemeinde ihr obliegende Aufgaben im

nichtstreitigen Verwaltungsverfahren ganz oder in Teilen durch beigezogene Rechtsanwälte erledigen, kann sie sich dadurch nicht ihrer Aktenführungspflicht entledigen bzw. sich darauf berufen, die an ihrer Stelle vom Anwalt gefertigten Aktenstücke seien als Anwaltskorrespondenz oder interne Akten allesamt dem Akteneinsichtsrecht entzogen. Dies hätte eine zu weitreichende Einschränkung dieses Verfahrensrechts zur Folge. Nicht dem Einsichtsrecht unterliegen derartige Akten, wenn sie bspw. das Honorar des Anwalts oder die Abklärungen von Prozesschancen sowie Strategien, welche der internen Meinungsbildung dienen, betreffen. Auch der Mailverkehr einer Behörde gilt nicht grundsätzlich als intern, jedenfalls dann nicht, wenn die E-Mails einen Bezug zum Verfahren aufweisen und nicht bloss der internen Meinungsbildung dienen (Griffel, § 8 N. 12 und 14). 2.5 Nach Einholung der Akten bei der Beschwerdegegnerin wurde dem Beschwerdeführer Frist zur Einsicht der dem Akteneinsichtsrecht unterliegenden Akten angesetzt. Er nahm diese Möglichkeit wahr und nahm daraufhin mit Schreiben vom 5. Juli 2019 dazu Stellung. Insofern konnte die Gehörsverletzung, welche angesichts des Umstands, dass dem Beschwerdeführer in alle übrigen Akten bereits vor Vorinstanz Einsicht gewährt wurde, nicht besonders schwer wiegt, im Verfahren vor Verwaltungsgericht geheilt werden.

### **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. Grundlage für deren Bemessung bilden gemäss § 17 Abs. 1 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (SHV) die Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Zu den eigenen Mitteln, die für die Bestreitung des Lebensunterhalts herangezogen werden sollen, gehören alle Einkünfte der hilfesuchenden Personen und der mit ihnen zusammenlebenden Ehegatten bzw. eingetragenen Partnern (§ 16 Abs. 2 SHV). Nach dem Subsidiaritätsprinzip (§ 2 Abs. 2 SHG) wird Sozialhilfe nur gewährt, soweit der Einzelne keinen Zugang zu einer anderweitigen, zumutbaren Hilfsquelle hat. Das Subsidiaritätsprinzip ist Ausdruck der Pflicht zur Mitverantwortung und Solidarität gegenüber der Gemeinschaft, wie sie in Art. 6 BV verankert ist (BGE 141 I 153 E. 4.2).

#### **E. 3.1.1**

Die in familienähnlichen Gemeinschaften zusammenlebenden Personen gelten in der Regel nicht als Unterstützungseinheit. Leben die Partner jedoch in einem stabilen Konkubinat und wird nur eine Person unterstützt, dürfen Einkommen und Vermögen des nicht unterstützten Konkubinatspartners angemessen berücksichtigt werden. Ein solches Vorgehen rechtfertigt sich, obwohl das Konkubinat zwar nicht mit der Ehe auf dieselbe Ebene gestellt wird, aber aufgrund des gemeinsamen Wirtschaftens und der tatsächlich gelebten Solidarität unter den Konkubinatspartnern diesbezüglich mit der Ehe rechtsgleich zu behandeln ist (BGE 141 I 153 E. 5.2; BGE 142 V 513 E. 5.2.1; BGE 129 I 1 E. 3.2.4; BGr, 19. Juli 2010, 8C\_196/2010, E. 5.3; VGr, 29. Januar 2015, VB.2014.00490, E. 3; SKOS-Richtlinien, Kap. F.5–1 sowie F.5–3; Kantonales Sozialamt, Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich, Kap. 6.2.03, 6. Januar 2019 sowie Kap. 17.5.01, 16. Dezember 2016). Von einem stabilen Konkubinat ist auszugehen, wenn es mindestens zwei Jahre andauert oder die Partner mit einem gemeinsamen Kind zusammenleben (SKOS-Richtlinien, Kap. F.5–1). Aus diesen Umständen entsteht jedoch lediglich eine Vermutung zugunsten eines stabilen

Konkubinats. Demgegenüber steht es der hilfeschuchenden Person offen, nachzuweisen, dass es sich konkret um eine weniger intensive bzw. nicht so stabile Beziehung handelt und deshalb kein gegenseitiger Beistand wie in einer Ehe zu erwarten ist oder tatsächlich erbracht wird (Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kap. 6.2.03, 6. Januar 2019; VGr, 15. Juni 2012, VB.2012.00296, E. 3.3).

### **E. 3.1.2**

Ist von einem stabilen Konkubinats auszugehen, so kommt es nicht darauf an, ob der nicht von der Sozialhilfe unterstützte Partner sich ausdrücklich bereit erklärt oder nicht, den festgelegten Unterstützungsbeitrag auch tatsächlich zu leisten (BGE 141 I 153 E. 6.2.1; BGr, 13. April 2018, 8C\_698/2017, E. 6.3.2). Die Bereitschaft eines Partners zu Unterstützungsleistungen an den anderen hängt offenkundig unmittelbar vom Bedarf dieses Partners ab. Würde die wirtschaftliche Hilfe von der blossen Unterstützungsbereitschaft des Partners abhängig gemacht, so könnte diese nicht mehr vernünftig bemessen werden, da diesfalls beide Leistungserbringer das Mass ihrer Leistung vom Beitrag des anderen abhängig machen würden (VGr, 29. Januar 2015, VB.2014.00490, E. 5.1).

### **E. 3.2**

Die Vorinstanz kam zum Schluss, dass der Beschwerdeführer und D eine dauerhafte Lebensgemeinschaft führten, die sowohl eine geistig-seelische wie auch eine wirtschaftliche und körperliche Verbundenheit aufweise. Da sie zudem seit über zehn Jahren zusammenlebten, sei vermutungsweise von einem stabilen Konkubinats auszugehen. Es sei dem Beschwerdeführer nicht gelungen, diese Vermutung zu widerlegen. Da ein stabiles Konkubinats bestehe, sei es folglich irrelevant, ob die Partnerin tatsächlich bereit sei, einen Unterstützungsbeitrag zu leisten. Darüber hinaus sei vorliegend aber auch ersichtlich, dass die beiden Partner ihre finanziellen Verpflichtungen nicht strikte auseinander hielten und die beidseitigen Lasten nach ihren Möglichkeiten aus den beidseitig verfügbaren Einkünften tragen würden.

#### **E. 3.2.1**

Auch die Beschwerdegegnerin ging in ihrem Beschluss vom 31. August 2016 davon aus, dass es sich bei der Beziehung zwischen dem Beschwerdeführer und D um ein stabiles Konkubinats handelt. Deshalb seien die den erweiterten Lebensbedarf übersteigenden Einkünfte der wirtschaftlich selbständigen Person bei der Berechnung der wirtschaftlichen Hilfe für die andere Person zu berücksichtigen.

#### **E. 3.2.2**

Der Beschwerdeführer bringt vor, dass die Gleichstellung des Konkubinats mit der Ehe und die Berücksichtigung eines Konkubinatsbeitrags in der Sozialhilfe verfassungswidrig und zwar insbesondere ein Verstoss gegen das Gebot der Rechtsgleichheit und zudem willkürlich sei. Im Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB) sei das Konkubinats kein vorgesehener Zivilstand und eine Gleichstellung mit der Ehe erfolge auch in keinem anderen Rechtsgebiet. Sodann dürfe der Konkubinatsbeitrag in seinem Fall nicht berücksichtigt werden, da ein solcher von seiner Partnerin nicht geleistet werde.

### **E. 3.3**

Die Vorinstanz würdigte sämtliche Umstände, bspw. dass der Beschwerdeführer bereits seit mindestens zehn Jahren mit D zusammenlebe und sie das Schlafzimmer teilten, beide auf dem Mietvertrag aufgeführt seien, sie in der Öffentlichkeit als Paar auftreten würden (insb.

Zeitungsberichte), dass die beiden über ein gemeinsames Bankkonto sowie über eine gemeinsame Haushaltversicherungspolice verfügten, und kam zum Schluss, dass ein stabiles Konkubinatsverhältnis im Sinn der oben aufgeführten Erwägungen vorläge. Auf diese Sachverhaltsfeststellungen und Erwägungen kann verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 VRG). Der Beschwerdeführer setzt diesen Feststellungen der Vorinstanz nichts entgegen, vielmehr beschränkt er sich darauf, generell die Angleichung des Konkubinats zur Ehe im Bereich der Sozialhilfe infrage zu stellen und sich auf den Standpunkt zu stellen, dass seine Partnerin nicht bereit sei, ihm finanziellen Beistand zu leisten, was aber gemäss obigen Erwägungen ohnehin keine Rolle spielen kann (oben, E. 3.1.2). Angesichts des unbestritten gebliebenen Sachverhalts ist vom Bestehen eines stabilen Konkubinats zwischen dem Beschwerdeführer und D auszugehen.

### **E. 3.3.1**

Dem Beschwerdeführer ist zwar insofern zuzustimmen, als die Konkubinatspartner einander nicht wie Ehepartner aus dem Zivilrecht zu Beistand und Unterhalt verpflichtet sind. Aus Sicht des Sozialhilferechts, welches auf dem Grundsatz der Subsidiarität beruht und vom Gedanke der Solidarität unter Konkubinatspartnern ausgeht, rechtfertigt sich jedoch eine andere Sichtweise, die im Sinn des Grundsatzes der Rechtsgleichheit auch geboten ist, da sonst nicht verheiratete Paare gegenüber verheirateten Paaren wesentlich besser gestellt wären (vgl. oben E. 3.1.1; BGE 142 V 513 E. 5.2.1). Dabei handelt es sich bloss um eine Angleichung und nicht um eine Gleichstellung, da der unterstützte Partner mit der Anrechnung eines Konkubinatsbeitrags immer noch wesentlich besser gestellt ist, als wenn eine Lebensgemeinschaft als Unterstützungseinheit erfasst würde, wie dies bei verheirateten Paaren oder eingetragenen Partnerschaften der Fall ist. In diesen Fällen würde beim Partner kein erweitertes Budget berücksichtigt werden, insbesondere würden trotz steuerpflichtigem Erwerbseinkommen keine Steuerzahlungen angerechnet. Allerdings statuiert auch das Sozialhilferecht keine Beistands- und Unterhaltspflicht, sondern höchstens eine moralische Verpflichtung; spielt es doch für die Anrechnung eines Konkubinatsbeitrags keine Rolle, ob der Partner sich bereit erklärt, einen solchen Betrag auch tatsächlich zu leisten (vgl. oben, E. 3.1.2; Bernadette von Deschwanden, Konkubinatsbeiträge: Wie sind Einnahmen des Partners zu berücksichtigen?, zeso 1/13, S. 8).

### **E. 3.3.2**

Der Einwand des Beschwerdeführers, diese Praxis beruhe auf keiner genügenden gesetzlichen Grundlage, ist unbegründet: Durch den in § 17 SHV enthaltenen Verweis werden die SKOS-Richtlinien zum Inhalt der Verordnung. Da die Sozialhilfeverordnung eine Vollziehungsverordnung des Regierungsrats darstellt, benötigt sie keine Delegationsnorm im Sozialhilfegesetz und verletzt auch nicht den Grundsatz der Gewaltentrennung. In diesem Sinn bilden die Richtlinien gemäss ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts ohne Weiteres eine genügende Grundlage für die konkrete Bemessung der Unterstützung im Einzelfall und damit auch für die in den SKOS-Richtlinien vorgesehene Berücksichtigung des Konkubinatsbeitrags (VGr, 8. März 2011, VB.2011.00076, E. 3.2).

### **E. 3.3.3**

Folglich war es sowohl verhältnis- als auch rechtmässig, dem Beschwerdeführer in seinem Unterstützungsbudget einen Konkubinatsbeitrag anzurechnen. Soweit der Beschwerdeführer die Haushaltsentschädigung in allgemeiner Weise bemängelt, ist nicht

näher darauf einzugehen, da die Anrechnung einer solchen Entschädigung gar nicht infrage steht.

#### **E. 4.1**

Bei der Bemessung des Konkubinatsbeitrags gehen die SKOS-Richtlinien von einem erweiterten SKOS-Budget des Konkubinatspartners aus, das unter anderem auch Einkommensfreibeträge, eine Pauschale für Franchise und Selbstbehalte der obligatorischen Grundversicherung, laufende Steuern und Schuldentilgungsraten berücksichtigt. In Bezug auf die Wohnkosten wird derjenige Mietzinsanteil angerechnet, der nicht im Budget der unterstützten Person berücksichtigt wird, wobei bei einem stabilen Konkubinat eine überhöhte Miete nur so lange angerechnet wird, bis eine zumutbare günstigere Wohnung zur Verfügung steht (SKOS-Richtlinien, Kap. H.10–2).

#### **E. 4.2**

Die Vorinstanz überprüfte den von der Beschwerdegegnerin vorgesehenen Konkubinatsbeitrag. Mangels Auskünften des Beschwerdeführers und dessen Konkubinatspartnerin musste eine Einschätzung aufgrund der vorliegenden Unterlagen vorgenommen werden. Demzufolge berechnete die Vorinstanz den anteilmässigen Grundbedarf, anteilmässige Wohnkosten gemäss der von ihr vorgenommenen Korrektur im Budget des Beschwerdeführers, Beträge für Zahnarztkosten, die Prämie für die Hausrat- und Haftpflichtversicherung, laufende Steuerverpflichtungen sowie die KVG-Prämien von monatlich Fr. 230.- und den Anteil für die Franchise und Selbstbehalt, welchen sie auf Fr. 266.65 korrigierte. Ebenfalls rechnete sie der Partnerin des Beschwerdeführers einen Einkommensfreibetrag von Fr. 320.- entsprechend ihres Beschäftigungsumfangs von 80 % an. Einnahmeseitig ging die Vorinstanz von einem monatlichen Einkommen von Fr. 4'130.- und einem Vermögensverzehr von Fr. 195.80 aus. Im Ergebnis errechnete sie einen Konkubinatsbeitrag von Fr. 892.90, welcher zwar höher sei als derjenige in der angefochtenen Verfügung, was aber, weil die dem Beschwerdeführer zu entrichtende wirtschaftliche Hilfe insgesamt höher ausfalle, trotzdem einer Gutheissung des Rekurses entspreche. Der Beschwerdeführer beanstandet, dass der Vermögensfreibetrag und der Vermögensverzehr sowie die Ausgaben für Steuern falsch berechnet worden seien. Im Weiteren sei bei D ein höherer Einkommensfreibetrag von mindestens Fr. 700.-, eine Integrationszulage und die Prämien der Krankenzusatzversicherung zu berücksichtigen. Entsprechend dem Abzug für laufende Steuern sei das Einkommen aus Erwerbstätigkeit auf Fr. 3'833.- zu berechnen bzw. es sei das steuerbare Einkommen zu berücksichtigen und nicht das Einkommen gemäss Lohnausweis. Zudem rügt er die widerrechtliche Beschaffung der entsprechenden Daten durch die Beschwerdegegnerin.

#### **E. 4.3**

Dass die Beschwerdegegnerin eine Steuererklärung der Konkubinatspartnerin des Beschwerdeführers einholte, nachdem weder diese noch der Beschwerdeführer der Aufforderung zur Einreichung der entsprechenden Unterlagen nachgekommen waren, ist – wie die Vorinstanz zutreffend ausführte – nicht zu beanstanden. Das Gesetz sieht in § 18 Abs. 4 SHG gerade vor, dass die Sozialbehörde auch ohne Zustimmung zur Einholung solcher Auskünfte berechtigt ist. Damit kann von keiner widerrechtlichen Beschaffung dieser Unterlagen die Rede sein.

#### **E. 4.4**

Dem nicht unterstützten Konkubinatspartner sind im Rahmen des erweiterten Budgets Einkommensfreibeträge oder Integrationszulagen, welche bei Unterstützung gewährt würden, anzurechnen (SKOS-Richtlinien, H.10–1). Daraus ergibt sich bereits, dass in der Regel entweder der Einkommensfreibetrag oder eine Integrationszulage berücksichtigt wird, sodann werden Integrationszulagen nur nicht erwerbstätigen Personen gewährt, die sich um ihre soziale und/oder berufliche Integration bemühen (vgl. SKOS-Richtlinien, Kap. C.2–1).

#### **E. 4.4.1**

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. Der Freibetrag soll gemäss SKOS-Richtlinien zwischen Fr. 400.- bis Fr. 700.- betragen, wobei die Kantone und/oder Gemeinden die genauen Beträge festlegen (SKOS-Richtlinien, Kap. E.1–2). Der Einkommensfreibetrag wird in Abhängigkeit des Beschäftigungsumfangs festgelegt und beträgt im Kanton Zürich sowie in der Gemeinde der Beschwerdegegnerin Fr. 400.- bei einer 100 %-Anstellung. Bei Teilzeitarbeit wird der Einkommensfreibetrag entsprechend dem Beschäftigungsumfang reduziert. Er beträgt mindestens Fr. 100.- (Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich, Weisung der Sicherheitsdirektion zur Anwendung der SKOS-Richtlinien, 19. November 2015; aktueller Beschluss der Sozialkommission der Beschwerdegegnerin vom 4. März 2015 zur Umsetzung der Weisung der Sicherheitsdirektion). Diese Grundsätze finden auch beim erweiterten Budget von Konkubinatspartnern Anwendung (SKOS-Richtlinien, Kap. H.10–1).

#### **E. 4.4.2**

Die Vorinstanz ging von einer Teilzeittätigkeit im Umfang von 80 % von D aus, was unbestritten geblieben ist. Aufgrund des Maximalbetrags von Fr. 400.- bei einer Vollzeitwerbstätigkeit, ist der angerechnete Einkommensfreibetrag von Fr. 320.- somit nicht zu beanstanden.

#### **E. 4.4.3**

Ausnahmsweise kommt eine Kombination von Einkommensfreibetrag und Integrationszulage infrage. Eine solche Ausnahme ist indessen auf Konstellationen beschränkt, in denen eine Person einer Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt nachgeht und daneben noch eine weitere besondere Integrationsleistung erbringt, etwa indem sie zu 50 % einer Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt nachgeht und zusätzlich noch ein Praktikum absolviert, um damit zukünftig die Chancen zu erhöhen, eine besser bezahlte Arbeitsstelle im ersten Arbeitsmarkt zu finden und dadurch von der Sozialhilfe unabhängig zu werden. Unter Berücksichtigung des jeweiligen Tätigkeitsumfangs kann ihr dann sowohl ein Einkommensfreibetrag als auch eine Integrationszulage gewährt werden (Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kapitel 8.2.01, Ziff. 3.2, 12. Februar 2016; VGr, 26. April 2016, VB.2015.00638, E. 4.1). Ein so gelagerter Fall liegt bei der Konkubinatspartnerin des Beschwerdeführers, welche zu 80 % einer Erwerbstätigkeit nachgeht und im Übrigen als selbständige Therapeutin tätig ist, ohne damit einen Gewinn zu erwirtschaften, nicht vor. Aus diesem Grund fällt vorliegend die zusätzliche Anrechnung einer Integrationszulage ausser Betracht.

#### **E. 4.5**

Sofern die leistungspflichtige Person über Vermögen verfügt, welches insgesamt den Freibetrag für Leistungen aus Genugtuung und Integritätsentschädigung – und nicht den allgemeinen Vermögensfreibetrag – übersteigt, ist dieses für den Lebensunterhalt des gesamten Haushalts zu verwenden (SKOS-Richtlinien, Kap. H.10–3). Die Vermögensfreibeträge für den nicht unterstützten Konkubinatspartner belaufen sich demnach bei Einzelpersonen auf Fr. 25'000.-, bei Ehepaaren auf Fr. 40'000.-, zuzüglich pro minderjähriges Kind Fr. 15'000.-, maximal auf Fr. 55'000.- pro Familie (SKOS-Richtlinien, Kap. E.2–2). Gemäss der unbestritten gebliebenen Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz beträgt das Vermögen von D Fr. 12'700.- und übersteigt den Vermögensfreibetrag somit nicht. Das Vermögen von D hat folglich unberücksichtigt zu bleiben und ihr erweitertes Budget ist um den durch die Vorinstanz berücksichtigten Betrag von Fr. 195.80 für den Vermögensverzehr zu korrigieren.

#### **E. 4.6**

Die SKOS-Richtlinien gehen davon aus, dass bei der Berechnung des Konkubinatsbeitrags nur die medizinische Grundversorgung, sprich die Prämie für die obligatorische Krankenversicherung, zu berücksichtigen ist. Zusätzlich ist eine Pauschale für Zahnbehandlungskosten sowie Franchise und Selbstbehalte zu berechnen (SKOS-Richtlinien, Kap. H.10–1). Nicht vorgesehen ist die Berücksichtigung der Prämie der Krankenzusatzversicherung nach VVG, ohne dass besondere Gründe vorliegen würden, wobei der Sozialbehörde bei der Beurteilung, ob diese zu berücksichtigen sind, ein weites Ermessen zukommt (VGr, 13. Januar 2005, VB.2004.00419, E. 3.5 [nicht publiziert]; Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kap. 8.1.16, 4. Januar 2017 sowie Kap. 8.1.02, 13. Februar 2017). Das Verwaltungsgericht darf diesen Ermessensentscheid nicht überprüfen, solange nicht eine Über- oder Unterschreitung oder ein Missbrauch des Ermessensspielraums vorliegt (§ 50 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a VRG), was hier nicht der Fall ist, da keine besonderen Gründe vorgebracht werden. Demzufolge ist die Nichtberücksichtigung der VVG-Prämien als rechtmässig zu erachten.

#### **E. 4.7**

Die Vorinstanz ging von einem monatlichen Erwerbseinkommen von Fr. 4'130.- aus, was einem Jahreseinkommen von Fr. 49'560 entspräche. Sodann berücksichtigte sie im erweiterten Budget von D Fr. 300.- für laufende Steuern. Gemäss den vom Beschwerdeführer eingesendeten Berechnungen entspricht dieser Steuerbetrag einem steuerbaren Jahreseinkommen von Fr. 46'000.-. Das steuerbare Einkommen beinhaltet diverse Abzüge wie Krankenkassenprämien, sodann weist D in ihrer Steuererklärung 2015 ein steuerbares Einkommen von rund Fr. 44'000.- aus, welches für die Steuerberechnung massgebend ist. Der Steuerbetrag von monatlich Fr. 300.- ist somit nicht zu beanstanden. Dasselbe gilt auch für das angerechnete Jahreseinkommen von Fr. 49'560.-, da für das den Ausgaben gegenüberzustellende Einkommen das Erwerbseinkommen (abzüglich Beiträge an die AHV/IV/EO/ALV/NBUV sowie berufliche Vorsorge) sowie weitere Einnahmen (bspw. aus Vermögensertrag) massgebend sind; die in der Steuererklärung möglichen Abzüge sind als solche im erweiterten Budget zu prüfen (insb. Krankenkassenprämien). Wäre das steuerbare Einkommen zu berücksichtigen, würde dies zu einer doppelten Berücksichtigung der Ausgaben führen.

#### **E. 4.8**

Aufgrund der Nichtberücksichtigung des Vermögens von D reduziert sich der anrechenbare Konkubinatsbeitrag entsprechend (um Fr. 195.80, oben E. 4.5). Die Beschwerde ist insoweit gutzuheissen, als dies im Budget des Beschwerdeführers entsprechend zu korrigieren ist.

### **E. 5.1**

Die Sozialkommission der Beschwerdegegnerin wies den Beschwerdeführer an, sich eine Wohnung mit einem Mietzins von maximal Fr. 1'700.- (bei einem Zweipersonenhaushalt) zu suchen. Dazu habe er pro Monat acht Suchbemühungen nachzuweisen. Die Sozialkommission der Beschwerdegegnerin erwog dazu, dass der Mietzins der Wohnung des Beschwerdeführers, in welcher er zusammen mit D wohne, nicht den Mietzinsrichtlinien der Gemeinde entspreche; diese sähen für einen Zweipersonenhaushalt maximale Mietkosten von Fr. 1'700.- vor. Da keine Gründe ersichtlich seien, welche die Übernahme der hohen Wohnkosten erforderlich machten, und nicht davon auszugehen sei, dass die Partner sich aufgrund des stabilen Konkubinats und des langen Zusammenlebens separate Wohnungen suchen würden, sei die Weisung gerechtfertigt.

#### **E. 5.1.1**

Die Vorinstanz erwog dazu, dass der aktuelle Mietzinsanteil des Beschwerdeführers von Fr. 1'462.50 die in der Mietzinsrichtlinie enthaltene Obergrenze von Fr. 850.- pro Person im Zweipersonenhaushalt erheblich überschreite und keine Gründe ersichtlich seien, welche einen Umzug unverhältnismässig erscheinen liessen, denn es liege einerseits keine besondere Verwurzelung vor und andererseits zeige eine Recherche, dass sehr wohl Wohnungen in der Gemeinde B verfügbar seien, die dem vorgesehenen Mietzinsmaximum entsprächen und für einen Zweipersonenhaushalt geeignet seien. Sodann könne bei Bestehen eines stabilen Konkubinats davon ausgegangen werden, dass der nicht unterstützte Partner bereit sei, mit dem unterstützten Partner in eine den Mietzinsrichtlinien entsprechende Wohnung zu ziehen. Allerdings sei die Auflage, mindestens acht Suchbemühungen nachzuweisen, nicht den Umständen entsprechend und sei deshalb auf mindestens fünf Nachweise pro Monat zu korrigieren. Zudem sei die Auflage insofern zu präzisieren, als der maximale Mietzins bei einem Zweipersonenhaushalt Fr. 1'700.- exkl. Nebenkosten zu betragen habe und die Frist für die Wohnungssuche aufgrund des Rechtsmittelverfahrens bis zum 31. Oktober 2018 festzulegen sei.

#### **E. 5.1.2**

In seiner Beschwerdeschrift macht der Beschwerdeführer geltend, dass es unmöglich sei, mit dem vorgegebenen Betrag eine Wohnung zu finden; in den letzten 21 Tagen sei in der Gemeinde B lediglich eine einzige dem Mietzinsmaximum entsprechende Wohnung ausgeschrieben gewesen. Es sei sodann davon auszugehen, dass seine Wohnkosten bei einem Wohnungswechsel anstiegen, weil sich die Wege der beiden Konkubinatspartner dann trennten, und Umzugskosten dazu kommen würden. Ausserdem sei der Betrag von der Beschwerdegegnerin bewusst tief angesetzt worden, damit sich in der Gemeinde keine Sozialhilfebezügler niederliessen.

### **E. 5.2**

Nach den SKOS-Richtlinien gehören die Wohnkosten zur materiellen Grundsicherung und sind im sozialhilferechtlichen Unterstützungsbudget entsprechend zu berücksichtigen. Es wird erwartet, dass Personen, die Sozialhilfe beziehen, in günstigem Wohnraum leben. Was als günstiger Wohnraum gilt, richtet sich nach den örtlichen Verhältnissen, wobei der

Sozialbehörde bei der Festsetzung dieses Betrags ein Ermessensspielraum zusteht, der vom Verwaltungsgericht nur beschränkt überprüft werden kann (vgl. § 50 Abs. 1 VRG in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG sowie § 50 Abs. 2 VRG; SKOS-Richtlinien Kap. B.3). Angesichts des regional unterschiedlichen Mietzinsniveaus empfiehlt die SKOS, regional oder kommunal ausgerichtete Obergrenzen für die Wohnkosten verschieden grosser Haushalte festzulegen, welche auf fachlich begründete Berechnungsmethoden abstellen, die Daten des lokalen und aktuellen Wohnungsangebots berücksichtigen. Die erlassenen Mietzinsrichtlinien dürfen namentlich nicht dazu dienen, den Zu- oder Wegzug von wirtschaftlich schwachen Personen zu steuern (SKOS-Richtlinien Kap. B.1–1 und B.3–1 ff.).

#### **E. 5.2.1**

Die Einhaltung der kommunalen Mietzinsmaxima dient primär der Gleichbehandlung aller Personen, die Sozialhilfe empfangen. Ferner sollen die Hilfesuchenden – aufgrund relativ tief angesetzter Maximalzinsen – motiviert werden, finanzielle Unabhängigkeit zu erlangen. Lebt eine Sozialhilfe beziehende Person in einer Wohnung, die das kommunale Mietzinsmaximum überschreitet, so muss die Situation allerdings im Einzelfall genau geprüft werden, bevor der Umzug in eine günstigere Wohnung verlangt wird. Dabei sind insbesondere folgende Punkte zu berücksichtigen: die Grösse und die Zusammensetzung der Familie, eine allfällige Verwurzelung an einem bestimmten Ort, das Alter und die Gesundheit der betroffenen Personen sowie der Grad ihrer sozialen Integration ( VGr, 24. März 2016, VB.2015.00760, E. 4.3; 11. Juni 2015, VB.2015.00204, E. 2.2; SKOS-Richtlinien Kap. B.3).

#### **E. 5.2.2**

Ist die zuständige Fürsorgebehörde der Ansicht, dass die Mietkosten in der individuellen Situation überhöht sind und keiner der oben genannten Punkte für den Erhalt der Wohngelegenheit spricht, hat sie die betroffene Person mittels einer Auflage nach § 21 SHG dazu aufzufordern, sich eine günstigere Wohnung zu suchen. Weigert sich diese, trotz Vorliegens zumutbarer Umstände eine günstigere Wohnung zu suchen oder in eine effektiv verfügbare und zumutbare günstigere Wohnung umzuziehen, dann dürfen die anrechenbaren Wohnkosten – unter den Voraussetzungen von § 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 und lit. b SHG sowie § 24 SHV – auf jenen Betrag reduziert werden, der für die günstigere Wohnung aufzuwenden wäre (vgl. SKOS-Richtlinien Kap. B.3–3). Findet die unterstützte Person während der gesetzten Frist keine günstigere Wohnung, kann aber mittels Belegen nachweisen, dass sie sich erfolglos bemüht hat, so ist die Reduktion der Wohnkosten nicht zulässig. Es ist ihr in diesem Fall eine neue Frist anzusetzen, und sie muss weiterhin bei ihrer Wohnungssuche unterstützt werden. Kann die Person jedoch keine entsprechenden Suchbemühungen vorweisen, so können die übernommenen Wohnkosten nach Ablauf der Frist angemessen gekürzt werden (siehe VGr, 24. März 2016, VB.2015.00760, E. 4.5; 16. April 2015, VB.2015.00078, E. 3.2).

#### **E. 5.3**

Der Beschwerdeführer bewohnt mit seiner Partnerin eine 4,5-Zimmerwohnung zu einem Mietzins von Fr. 2'925.- brutto bzw. Fr. 2'705.00 netto. Die Mietzinsrichtlinie der Beschwerdegegnerin sieht für einen Zweipersonenhaushalt ein Maximum von Fr. 1'700.- netto vor. Der aktuelle Mietzins der Wohnung des Beschwerdeführers überschreitet das vorgesehene Maximum, was auch unbestritten geblieben ist. Ebenso wenig wird die

Annahme der Vorinstanz beanstandet, wonach der Beschwerdeführer und seine Partnerin die Wohnung zu gleichen Teilen nutzen und demzufolge von hälftigen Mietzinsanteilen auszugehen ist (Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kap. 7.2.02, Ziff. 2 lit. b, 6. Januar 2019).

### **E. 5.3.1**

Es trifft zu, dass der Betrag von Fr. 1'700.- für die Mietkosten eines Zweipersonenhaushalts in B knapp bemessen ist und die Suche nach einer solchen Wohnung sicher mit einem gewissen Aufwand verbunden ist. Indessen hat die Vorinstanz zutreffend festgehalten, dass es sich dabei nicht um eine marktfremde Feststellung handelt, die das erfolgreiche Auffinden einer passenden Wohnung geradezu verunmöglicht. Zudem hat die Sozialbehörde der Beschwerdegegnerin den Beschwerdeführer bei der Wohnungssuche angemessen zu unterstützen. Ausserdem müssen gewisse Einschränkungen bezüglich der Lage und des Komforts bei der Ausrüstung der Wohnung in Kauf genommen werden. Ohnehin weist der Beschwerdeführer jedoch nicht aus, überhaupt erfolglos und ernsthaft nach einer günstigeren Wohnung gesucht zu haben.

### **E. 5.3.2**

Schliesslich ist entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers auch der Miteinbezug des Wohnungsmarktes der umliegenden Gemeinden in die Wohnungssuche nicht von vornherein unzulässig. Wenn es sich als unmöglich erweist, in der Wohnsitzgemeinde innert nützlicher Frist eine angemessene Wohnung zu finden, jedoch ein entsprechendes Angebot in den umliegenden Gemeinden vorhanden ist, so kann von der unterstützungsbedürftigen Person – jedenfalls in den vorliegenden Verhältnissen – erwartet werden, dass sie den Wegzug in eine andere Gemeinde der gleichen Region in Kauf nimmt. Ein auf dieser Erwartung beruhendes Vorgehen verstösst nicht gegen das Abschiebungsverbot von § 40 Abs. 1 SHG (VGr, 24. März 2016, VB.2015.00760, E. 6.2.1 mit weiteren Hinweisen). Zu präzisieren ist jedoch, dass dies voraussetzt, dass die der unterstützten Person gesetzte Mietzinslimite sich in einer Höhe bewegt, welche ihr realistischerweise ermöglichte, auch in der Wohnsitzgemeinde entsprechenden Wohnraum zu finden, was ein grundsätzlich vorhandenes Wohnungsangebot in diesem Preissegment voraussetzt. Dies ist – wie erwähnt (E. 5.3.1) – hier gerade noch der Fall.

### **E. 5.3.3**

Bei Personen, die im selben Haushalt in einem stabilen Konkubinat leben, ist – wie die Vorinstanz richtig ausführte – davon auszugehen, dass der nicht mit wirtschaftlicher Hilfe unterstützte Konkubinatspartner bereit ist, entweder mit dem Partner eine günstigere Wohnung zu beziehen oder den die Richtlinien übersteigenden Betrag selbst zu bezahlen, insofern unterscheidet sich das hier vorliegende stabile Konkubinat von einer reinen Zweckwohngemeinschaft (VGr, 8. März 2018, VB.2017.00331, E. 4.2 mit weiteren Hinweisen). Dass der Beschwerdeführer mit einer nicht unterstützten Person im selben Haushalt lebt, steht der Auflage zur Suche einer neuen Wohnung somit nicht entgegen. Im Weiteren steht auch die Pflege seiner Mutter, welche sich im Altersheim in E befindet, und die ehrenamtliche Tätigkeit als Juniorenbetreuer in F einem Umzug nicht entgegen, sind doch keine Gründe ersichtlich, die nach einem Umzug innerhalb der Gemeinde B (oder gegebenenfalls in eine umliegende Gemeinde) diese Tätigkeiten verunmöglichen würden.

### **E. 5.4**

Ein Wohnungswechsel erscheint unter den gegebenen Umständen als zumutbar und die Aufforderung, eine günstigere Wohnung zu suchen, als gerechtfertigt. Die Beschwerde ist

in diesem Punkt abzuweisen.

#### **E. 5.5**

Die Sozialkommission der Beschwerdegegnerin setzte dem Beschwerdeführer am 31. August 2016 Frist bis zum 31. März 2017 zum Wechsel der Wohnung an, wobei der von der Beschwerdegegnerin angerechnete Mietzins von Fr. 1'300.- ebenfalls bis zum 31. März 2017 berücksichtigt würde. Die Vorinstanz passte die Weisung an und wies den Beschwerdeführer an, bis spätestens per 31. Oktober 2018 eine Wohnung zu einem Mietzins von maximal Fr. 1'700.- exkl. Nebenkosten (bei einem Zweipersonenhaushalt) zu suchen. Ansonsten der anrechenbare Mietzins per 31. März 2019 auf monatlich Fr. 850.- gekürzt werden könne. Die Frist ist in der Zwischenzeit abgelaufen. Dem Beschwerdeführer ist im Rechtsmittelverfahren eine entsprechend neue Frist zur Wohnungssuche und zum Nachweis seiner Suchbemühungen im von der Vorinstanz skizzierten Umfang anzusetzen. Diese ist auf den 31. März 2020 festzusetzen. Kann er mittels Belegen nachweisen, dass er sich erfolglos bemüht hat, ist ihm gegebenenfalls eine neue Frist anzusetzen. Entsprechend ist nach den zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz eine allfällige Wohnkostenkürzung frühestens ab 30. September 2020 möglich, was die Beschwerdegegnerin entsprechend zu verfügen hätte.

#### **E. 6.1**

Die Gesundheitsversorgung im Rahmen der obligatorischen Grundversicherung gemäss KVG bildet Teil der materiellen Grundsicherung und ist in jedem Fall zu gewährleisten. Prämien für Zusatzversicherungen und von komplementärmedizinischen Leistungen werden von der Sozialhilfe grundsätzlich nicht übernommen (SKOS-Richtlinien, Kap. C.1–8; Sozialhilfe-Behördenhandbuch, 13. Februar 2017, Kap. 8.1.02).

#### **E. 6.2**

Der Beschwerdeführer macht geltend, seine Krankenversicherungsprämie betrage monatlich Fr. 309.50 und nicht nur Fr. 278.40, wie vom Bezirksrat ausgeführt worden sei. Sodann sei ihm die Umweltabgabe doppelt abgezogen worden.

#### **E. 6.3**

Der Beschwerdeführer macht keine besonderen Gründe geltend, die es rechtfertigten, die Prämien für Zusatzversicherungen zu übernehmen, und solche sind auch nicht ersichtlich. Die Prämie des Beschwerdeführers für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach KVG betrug im Jahr 2016 monatlich Fr. 373.80, das Unfallrisiko wurde für Fr. 28.10 mitversichert. Davon sind die Umweltabgaben von Fr. 5.20 sowie die Prämienverbilligung von Fr. 130.00 abzuziehen. Dies ergibt für das Jahr 2016 einen Betrag von Fr. 266.70, welcher auch vom Bezirksrat so errechnet wurde. Es ist davon auszugehen, dass die Beschwerdegegnerin im Budget für das Jahr 2019 die aktuelle Prämie entsprechend berücksichtigt. Insofern ist die Beschwerde abzuweisen.

#### **E. 7.1**

Nach § 3b SHG können die Gemeinden von den unterstützten Personen Gegenleistungen zur Sozialhilfe verlangen, die nach Möglichkeit der Integration der betreffenden Person in die Gesellschaft dienen (Abs. 1). Das Erbringen solcher Arbeits- und weiterer Gegenleistungen wird bei der Bemessung und Ausgestaltung der Sozialhilfe angemessen berücksichtigt (Abs. 3). Die SKOS-Richtlinien sehen verschiedene Anreizelemente vor, welche entsprechende Gegenleistungen der Sozialhilfebeziehenden fördern bzw. honorieren

sollen. Dazu gehört neben dem Einkommensfreibetrag für Sozialhilfebeziehende, welche im ersten Arbeitsmarkt ein Einkommen erwirtschaften, insbesondere die Integrationszulage für Nicht-Erwerbstätige (IZU). Mit ihr werden Leistungen anerkannt, welche die Chancen auf eine erfolgreiche berufliche und/oder soziale Integration erhöhen oder erhalten. Die Integrationszulage beträgt je nach erbrachter (individueller) Leistung und deren Bedeutung in der Regel zwischen Fr. 100.- und Fr. 300.- pro Monat (SKOS-Richtlinien Kap. C.2–1; Kantonales Sozialamt Zürich, Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kap. 8.2.01, 12. Februar 2016). Dabei liegt der Entscheid über die Ausrichtung und Bemessung einer Integrationszulage weitgehend im Ermessen der Sozialhilfebehörde (VGr, 23. Juni 2016, VB.2015.00797, E. 3.2 mit weiteren Hinweisen).

### **E. 7.2**

Der Beschwerdeführer beantragt, die ihm gewährte Integrationszulage von monatlich Fr. 100.- sei wieder auf Fr. 200.- zu erhöhen. Dazu bringt er vor, dass die Herabsetzung der Integrationszulage auf Fr. 100.- nicht zielführend sei, womit er sinngemäss vorbringt, dass aufgrund seiner intensiven Bemühungen um eine Stelle die Integrationszulage höher zu bemessen sei. In seiner Eingabe vom 5. Juli 2019 wirft er sodann die Frage auf, weshalb er, währendem er beim Projekt Innopark gearbeitet habe, nur eine Integrationszulage von Fr. 200.- erhalten habe. Die Vorinstanz führte diesbezüglich aus, dass die Herabsetzung der Integrationszulage bereits mit Rekursentscheid vom 28. Juli 2016 beurteilt worden sei und der Beschwerdeführer keine neuen Tatsachen vorbringe, weshalb die Integrationszulage im Betrag von Fr. 100.- vorliegend zu bestätigen sei.

### **E. 7.3**

Tatsächlich war die Senkung der Integrationszulage von monatlich Fr. 100.- auf Fr. 200.- bereits Gegenstand des Rekursentscheids des Bezirksrats C vom 28. Juli 2016. Damit wurde über die Herabsetzung der Integrationszulage bereits befunden, weshalb dies ohnehin nicht Thema der vorliegenden Beschwerde sein kann. Es ist deshalb nur der Frage nachzugehen, ob Gründe bestehen, die – im Sinn einer Anpassung – eine Erhöhung der Integrationszulage von Fr. 100.- auf Fr. 200.- geböten. Die Integrationszulage, die dem Beschwerdeführer für seine Teilnahme am Integrationsprogramm im Innopark gewährt wurde, ist vorliegend nicht Streitgegenstand, und soweit der Beschwerdeführer diesbezüglich Anträge stellt, wäre nicht auf die Beschwerde einzutreten.

### **E. 7.4**

Die dem Beschwerdeführer auszurichtende Integrationszulage ist an die Bedingung geknüpft, dass er mindestens fünf Stellenbemühungen pro Monat vorweist. Der Beschwerdeführer ist der Ansicht, dass man von ihm verlangen sollte, zehn Bewerbungen zu schreiben, und dafür die Integrationszulage verdoppeln sollte. Die zugesprochene Integrationszulage von Fr. 100.- im Monat für das Verfassen von mindestens fünf Stellenbewerbungen liegt innerhalb des in den SKOS-Richtlinien vorgesehenen Rahmens (vgl. oben E. 7.1). Der Beschwerdeführer legt nicht substantiiert dar, weshalb ihm eine höhere Integrationszulage zuzusprechen sei. Dies ist angesichts der von ihm verlangten Anzahl Stellenbewerbungen nicht ersichtlich, und wäre auch bei zehn verlangten Stellenbewerbungen nicht anders zu beurteilen. Unter diesen Umständen ist die Beschwerde dahingehend abzuweisen.

### **E. 8.1**

Der Beschwerdeführer beanstandet sodann, dass sowohl die Beschwerdegegnerin als auch der Bezirksrat seinen Antrag auf Kostengutsprache für einen Anwalt abgelehnt haben und dies obwohl die Sozialbehörde einen Anwalt beigezogen habe. Weiter sei er durch einen Anwalt zu unterstützen und ihm die Frist um 90 Tage zu verlängern, um einen Anwalt zu suchen und eine Rechtsschrift einzureichen.

### **E. 8.2**

Die vom Beschwerdeführer vor Verwaltungsgericht gestellten Anträge um Erteilung einer "Kostengutsprache", um sich durch einen Anwalt unterstützen zu lassen, und Gewährung einer "Fristverlängerung" von 90 Tagen, damit er "einen Anwalt finden und dieser seine Schriften verfassen" könne, wurden bereits in der Präsidialverfügung vom 15. Juni 2018 behandelt, weshalb sich weitere Ausführungen dazu erübrigen. Soweit er jedoch geltend macht, die Sozialbehörde sowie der Bezirksrat hätten seinen Antrag um Kostengutsprache für einen Anwalt zu Unrecht abgewiesen, ist im Folgenden näher darauf einzugehen.

### **E. 8.3**

Grundsätzlich werden keine Kostengutsprache oder Kostenvorschüsse für eine anwaltliche Vertretung geleistet, da das Verfahrensrecht dafür keine gesetzliche Grundlage vorsieht. Auch wenn der Antrag des Beschwerdeführers sinngemäss als ein Gesuch um unentgeltliche Rechtsvertretung entgegen zu nehmen gewesen wäre, so wäre aufgrund der umfangreichen, teilweise auf (bundesgerichtliche) Rechtsprechung verweisende Eingaben des Beschwerdeführers davon auszugehen gewesen, dass dieser durchaus in der Lage gewesen war, seinen Standpunkt selbständig geltend zu machen und begründete Anträge zu formulieren. Demnach bestand nur schon – mangels Notwendigkeit eines unentgeltlichen Rechtsvertreters – kein Anspruch auf Bestellung eines (unentgeltlichen) Rechtsbeistandes (vgl. § 16 Abs. 2 VRG). Dies gilt auch unter dem Aspekt der "gleich langen Spiesse" bzw. der Waffengleichheit, soweit der Beschwerdeführer anführt, die Sozialbehörde habe selbst einen Anwalt beigezogen, da auch aus dem Beizug eines Anwalts durch die Gegenseite nicht zwingend folgt, dass der Beschwerdeführer zur Wahrung seiner Interessen auf einen Rechtsbeistand angewiesen war (vgl. BGr, 19. Juli 2012, 8C\_292/2012, E. 8; VGr, 2. Mai 2019, VB.2018.00799, E. 4.2). Die Rüge des Beschwerdeführers ist demnach unbegründet.

### **E. 9.1**

Demnach ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und das Budget des Beschwerdeführers entsprechend der zu Unrecht erfolgten Berücksichtigung des Vermögensverzehr bei seiner Konkubinatspartnerin zu korrigieren (oben, E. 4.8). Angesichts des durch die Weigerung der Beschwerdegegnerin, die Verfahrensakten vollständig einzureichen und diese schlussendlich zu akturieren, weshalb das Aktenverzeichnis durch das Verwaltungsgericht erstellt wurde, verursachten zusätzlichen Aufwandes, ist es angezeigt, die Gerichtsgebühr entsprechend zu erhöhen und diese Erhöhung nach dem Verursacherprinzip der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. Unter Berücksichtigung der teilweisen Gutheissung und des durch die Beschwerdegegnerin verursachten Aufwandes rechtfertigt es sich, die Gerichtskosten je hälftig ihr und dem Beschwerdeführer aufzuerlegen.

### **E. 9.2**

Da es sich bei der Beschwerdegegnerin um ein Gemeinwesen handelt, für welches die Führung von Rechtsmittelprozessen zu den üblichen Amtstätigkeiten gehört und das vorliegende Verfahren für sie weder mit besonderem Aufwand verbunden war noch den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte (Plüss, § 17 N. 51), ist der Beschwerdegegnerin

keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Der Beschwerdeführer hat keine Parteientschädigung beantragt.

### **E. 9.3**

Der Beschwerdeführer ersuchte um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung. Gemäss § 16 Abs. 1 VRG haben Private auf Ersuchen darauf Anspruch, wenn ihnen die nötigen Mittel fehlen und ihre Begehren nicht offenkundig aussichtslos erscheinen. Beim Beschwerdeführer als Sozialhilfebezüger ist von der Mittellosigkeit auszugehen, sodann erwiesen sich die Begehren nicht als offensichtlich aussichtslos. Dem Beschwerdeführer ist demnach die unentgeltliche Prozessführung zu gewähren und auf die Erhebung von Gerichtskosten vorläufig zu verzichten. Der Beschwerdeführer wird auf § 16 Abs. 4 VRG hingewiesen, wonach eine Partei, der die unentgeltliche Prozessführung 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. 9.4**

Der Beschwerdeführer wurde mit Präsidialverfügung vom 15. Juni 2018 auf die Möglichkeit, um unentgeltliche Rechtsverteidigung zu ersuchen, hingewiesen, was er in der Folge nicht getan hat. Sollte es sich bereits bei seinem Antrag auf Kostengutsprache um ein solches Gesuch handeln, wäre dieses aus den dort und in E. 8.3 genannten Gründen abzuweisen gewesen.

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