

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00051 vom 22. Februar 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-02-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2019.00051

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00051 du 22 février 2019

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00051 del 22 febbraio 2019

Regeste

Sozialhilfe (aufschiebende Wirkung) | Sozialhilfe: Entzug der aufschiebenden Wirkung durch die Beschwerdegegnerin. Die von der Beschwerdegegnerin ausgesprochenen Weisungen, ab Februar 2019 an einer arbeitsmarktlichen Massnahme teilzunehmen und sich beim RAV anzumelden, dienen der beruflichen Integration der Beschwerdeführerin sowie der Verbesserung ihrer persönlichen und finanziellen Verhältnisse. Die angefochtenen Weisungen wurden bislang nicht auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft. Die Verzögerung der beruflichen Wiedereingliederung der Beschwerdeführerin durch das Rechtsmittelverfahren stellt für sich alleine keinen besonderen Grund im Sinn von § 25 Abs. 1 VRG dar. Vorliegend ist nicht davon auszugehen, dass sich die Chancen der Beschwerdeführerin auf berufliche Wiedereingliederung nach der bereits fünf Jahre andauernden Erwerbslosigkeit innert der für das Rechtsmittelverfahren benötigten Zeit derart verschlechterten, dass die Integrationsbemühungen nunmehr aussichtslos wären und sich der Entzug der aufschiebenden Wirkung aus diesem Grund zu rechtfertigen vermöchte. Ein besonderer Grund im Sinn von § 25 Abs. 1 VRG liegt damit nicht vor (E. 3.3). Darüber hinaus wäre der Entzug der aufschiebenden Wirkung vorliegend nicht verhältnismässig (E. 3.4). Gutheissung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2019.00051 Urteil des Einzelrichters vom 22. Februar 2019 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Gerichtsschreiberin Rahel Zehnder. In Sachen A, Beschwerdeführerin, gegen Gemeinde B, vertreten durch die Sozialbehörde, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe (aufschiebende Wirkung), hat sich ergeben: I. A und ihre drei Kinder werden seit 1. Dezember 2015 von der Gemeinde B mit wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützt. Am 8. November 2018 erteilte die Sozialbehörde B A unter anderem die Auflage, spätestens ab Februar 2019 mit einem Pensum von 50 % an einer arbeitsmarktlichen Massnahme teilzunehmen. Sodann habe sie sich auf Anweisung der Abteilung Soziales B beim RAV C zur Anspruchsprüfung und Stellensuche anzumelden (Dispositivziffer 6). Das Nichteinhalten der Auflagen und Weisungen könne zu Kürzungen der wirtschaftlichen Hilfe im Rahmen der SKOS-Richtlinien führen (Dispositivziffer 7). Einem gegen Ziffer 6 dieses Entscheids gerichteten Rekurs werde die aufschiebende Wirkung entzogen (Dispositivziffer 9). II. Dagegen erhob A am 14. Dezember 2018 Rekurs und beantragte, die Punkte 1 und 2 von Dispositivziffer 6 des Entscheids der Sozialbehörde B vom 8. November 2018 seien aufzuheben, und es sei die aufschiebende Wirkung wiederherzustellen. Aufgrund ausgewiesener Bedürftigkeit sei auf die Erhebung von Verfahrenskosten zu verzichten. Mit Zwischenentscheid vom 27. Dezember 2018 beschloss

der Bezirksrat D, die aufschiebende Wirkung sei nicht wiederherzustellen. Über allfällige Gebühren werde mit dem Endentscheid befunden. Einem allfälligen Rechtsmittel gegen diesen Entscheid wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. III. Am 25. Januar 2018 gelangte A mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte, es sei die aufschiebende Wirkung wiederherzustellen, und ihr sei die unentgeltliche Prozessführung zu gewähren. Die Gemeinde B beantragte am 4. Februar 2019 die Abweisung der Beschwerde. Der Bezirksrat D verzichtete unter Verweis auf die Begründung des angefochtenen Entscheids auf eine Vernehmlassung. A liess sich dazu nicht mehr vernehmen. Der Einzelrichter erwägt:

1. 1.1 Angefochten ist ein Zwischenentscheid betreffend Entzug bzw. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Bei Zwischenentscheiden folgt der Rechtsweg jenem der Hauptsache (§ 44 Abs. 3 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG] e contrario; Regina Kiener in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 25 N. 48, § 44 N. 33, § 55 N. 15). In der Hauptsache beanstandet die Beschwerdeführerin die von der Sozialbehörde verfügten Auflagen zur Teilnahme an einer arbeitsmarktlichen Massnahme und zur Anmeldung beim RAV. Das Verwaltungsgericht ist für Fragen des Sozialhilferechts nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 VRG zuständig.

1.2 Bei Streitigkeiten über Zwischenentscheide ist der Streitwert der Hauptsache massgeblich (Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 38b N. 12). In der Hauptsache beantragte die Beschwerdeführerin im Rekursverfahren die Aufhebung der Auflagen zur Teilnahme an einer arbeitsmarktlichen Massnahme sowie zur Anmeldung beim RAV. Die angedrohte Kürzung der wirtschaftlichen Hilfe blieb unangefochten. Bei einer Gutheissung in der Hauptsache müsste auf diese Kürzung aber verzichtet werden. Die angefochtene Anordnung ist somit nicht als reine Verhaltensanweisung bzw. als streitwertlose Angelegenheit zu erachten, sondern als streitwertbehaftete Streitigkeit – wobei sich der Streitwert nach der angedrohten Kürzung bemisst (VGr, 31. Januar 2017, VB.2016.00621, E. 1.3). Bei Streitigkeiten über periodisch wiederkehrende Leistungen, namentlich im Bereich der Sozialhilfe, ist der Streitwert in der Regel der Summe dieser periodischen Leistungen während der Dauer von zwölf Monaten gleichzusetzen (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 65a N. 17; VGr, 15. September 2017, VB.2017.00282, E. 1.2). Bei der Nichteinhaltung der umstrittenen Auflage zur Teilnahme an einer arbeitsmarktlichen Massnahme droht der Beschwerdeführerin eine Kürzung von maximal Fr. 572.70 pro Monat bzw. Fr. 6'872.40 pro Jahr (Kürzung von 30 % bei einem monatlichen Grundbedarf von Fr. 1'909.-). Da der Streitwert somit weniger als Fr. 20'000.- beträgt und darüber hinaus kein Fall von grundsätzlicher Bedeutung vorliegt, ist der Einzelrichter zum Entscheid berufen (§ 38b Abs. 1 lit. c und Abs. 2 VRG).

1.3 Ein selbständig eröffneter Zwischenentscheid kann gemäss § 41 Abs. 3 VRG in Verbindung mit § 19a Abs. 2 VRG und Art. 93 Abs. 1 lit. a und b des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) nur dann angefochten werden, wenn er einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann oder die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde. Während die zweite Voraussetzung vorliegend offensichtlich nicht erfüllt ist, ist bei Zwischenentscheiden über die aufschiebende Wirkung praxisgemäss im Einzelfall zu prüfen, ob für die beschwerdeführende Partei ein nicht wiedergutzumachender Nachteil entsteht, wobei an dessen Nachweis grundsätzlich keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden dürfen. Es genügt, dass das Gericht in die Lage versetzt wird, den Nachteil zu

erkennen (VGr, 2. September 2015, VB.2015.00438, E. 2.1; 21. Mai 2014, VB.2014.00055, E. 1.3; vgl. auch Bertschi, § 19a N. 48 mit weiteren Hinweisen). Die Beschwerdeführerin hat aufgrund des Entzugs der aufschiebenden Wirkung bereits während der Dauer des (Rechtsmittel-)Verfahrens an der arbeitsmarktlichen Massnahme teilzunehmen. Nachdem sie geltend macht, sie sei zu 100 % arbeitsunfähig, entstehen ihr durch den Entzug der aufschiebenden Wirkung und der damit per sofort wirksamen Pflicht zur Teilnahme an einer Integrationsmassnahme möglicherweise gesundheitliche Nachteile, welche auch durch einen günstigen Endentscheid nicht mehr behoben werden könnten. Damit kann der angefochtene Zwischenentscheid für die Beschwerdeführerin einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken, sodass auf die Beschwerde einzutreten ist. 1.4 Soweit die Beschwerdeführerin auch den Entzug der aufschiebenden Wirkung durch die Vorinstanz beanstandet, würde dieser Antrag mit dem vorliegenden Entscheid gegenstandslos. 2. 2.1 Gemäss § 25 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 3 VRG kommen dem Lauf der Rekursfrist und der Einreichung eines Rekurses aufschiebende Wirkung zu, wenn nicht durch die anordnende Instanz oder die Rekursinstanz aus besonderen Gründen etwas anderes bestimmt worden ist. Die aufschiebende Wirkung zielt darauf ab, während der Dauer eines Rechtsmittelverfahrens den ursprünglich bestehenden Zustand zu erhalten, und stellt den gesetzlichen Regelfall dar. Für den Entzug der aufschiebenden Wirkung bzw. die sofortige Wirksamkeit der umstrittenen Anordnung müssen qualifizierte und überzeugende Gründe sprechen, ohne dass aber ganz ausserordentliche Umstände verlangt wären. Weil bei einem Entzug der aufschiebenden Wirkung die Anordnung rechtswirksam wird, bevor die Rekursinstanz deren Rechtmässigkeit geprüft hat, ist erforderlich, dass ein schwerer Nachteil droht, falls die aufschiebende Wirkung nicht entzogen würde. Ein schwerer Nachteil kann etwa in einer zeitlich unmittelbar bevorstehenden oder inhaltlich schweren Bedrohung bedeutender Polizeigüter bestehen. Kein besonderer Grund liegt vor, wenn die Rechtsstellung Dritter nur geringfügig beeinträchtigt wird. Auch rein fiskalische Interessen des Gemeinwesens reichen im Regelfall nicht aus, um einen schweren Nachteil zu begründen (Kiener, § 25 N. 26 f.). 2.2 Wird das Vorliegen besonderer Gründe bejaht, ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob sich der Entzug bzw. die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung als verhältnismässig erweist. Hierzu sind in erster Linie alle sich gegenüberstehenden Interessen abzuwägen. Besonderes Gewicht kommt dabei dem Schutz von wichtigen Polizeigütern sowie der Sicherung des Vollzugs der angefochtenen Anordnung zu. Zusätzlich können die Prozessaussichten miterwogen werden, sofern sie klar zutage treten (vgl. Kiener, § 25 N. 28; VGr, 2. September 2015, VB.2015.00438, E. 4.1; VGr, 21. Mai 2014, VB.2014.00055, E. 3.2). 2.3 Beim Entscheid über den Entzug der aufschiebenden Wirkung kommt der Behörde ein grosser Spielraum zu (vgl. BGE 129 II 286 E. 3). Das Verwaltungsgericht darf im Rahmen dieser Ermessensbetätigung nur einschreiten, wenn Ermessensmissbrauch oder Ermessensüberschreitung vorliegen (VGr, 2. September 2015, VB.2015.00438, E. 4.3; 9. August 2012, VB.2012.00416, E. 2.3).

E. 3.1

Die Beschwerdegegnerin sah den besonderen Grund für den Entzug der aufschiebenden Wirkung darin, dass die Teilnahme an einer arbeitsmarktlichen Massnahme der beruflichen Integration der Beschwerdeführerin diene und ein unnötiger Aufschub die Chancen auf berufliche Eingliederung erfahrungsgemäss massiv verringere. Die Vorinstanz stützte diese Ansicht und hielt ausserdem fest, dass ein gewichtiges öffentliches Interesse an der schnellstmöglichen Eingliederung der Beschwerdeführerin in den Arbeitsmarkt bestehe und

der Entzug der aufschiebenden Wirkung sich vorliegend als verhältnismässig erweise.

E. 3.2

Zunächst ist festzuhalten, dass nach Art. 3 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG) die Durchführung der Hilfe in Zusammenarbeit mit dem Hilfesuchenden erfolgen soll und die Selbsthilfe zu fördern ist. 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. 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]).

E. 3.3

Die von der Beschwerdegegnerin ausgesprochene Weisung, ab Februar 2019 an einer arbeitsmarktlichen Massnahme teilzunehmen und sich beim RAV C zur Anspruchsprüfung und Stellensuche anzumelden, dient der beruflichen Integration der Beschwerdeführerin sowie der Verbesserung ihrer persönlichen und finanziellen Verhältnisse. Zwar ist der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz dahingehend zuzustimmen, dass die Chancen auf Wiedereingliederung ins Berufsleben mit länger andauernden Erwerbslosigkeit geringer werden. Vorliegend ist indessen zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin mit dem angefochtenen Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 8. November 2018 erstmals vorbehaltlos angewiesen wurde, an einer arbeitsmarktlichen Massnahme teilzunehmen und sich beim RAV C anzumelden. Zuvor wurden diese Auflagen jeweils von ihrem gesundheitlichen Zustand abhängig gemacht. Die angefochtenen Auflagen wurden bislang nicht auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft. Die Verzögerung der Wiedereingliederung der Beschwerdeführerin ins Berufsleben durch das Rechtsmittelverfahren stellt für sich alleine keinen besonderen Grund im Sinn von § 25 Abs. 1 VRG dar. Immerhin wird die Wiedereingliederung der Sozialhilfe beziehenden Person bei einer Anfechtung der entsprechenden Massnahme stets verzögert, weshalb die Beschwerdeführerin diesbezüglich keine Ausnahme darstellt. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung soll jedoch nicht die Regel sein, sondern nur ausnahmsweise erfolgen. Darüber hinaus ist nicht davon auszugehen, dass sich die Chancen der Beschwerdeführerin auf berufliche Wiedereingliederung nach der bereits fünf Jahre andauernden Erwerbslosigkeit innert der für das Rechtsmittelverfahren benötigten Zeit derart verschlechterten, dass die Integrationsbemühungen nunmehr aussichtslos wären und sich der Entzug der aufschiebenden Wirkung aus diesem Grund zu rechtfertigen vermöchte. Unter diesen Umständen ist nicht ersichtlich, inwiefern im vorliegenden Fall ein schwerer Nachteil drohte, falls die aufschiebende Wirkung nicht entzogen würde. Dies wurde denn auch weder von der Beschwerdegegnerin noch von der Vorinstanz substantiiert dargelegt. Ausserdem kann derzeit noch nicht gesagt werden, dass die von der Beschwerdeführerin in der Hauptsache vorgebrachten Einwendungen von einer derart offenkundigen Aussichtslosigkeit sind, dass sie einen Entzug der aufschiebenden Rechtsmittelwirkung

angebracht erscheinen liessen.

E. 3.4

Selbst wenn aber in der Verzögerung der Integrationsbemühungen ein besonderer Grund gemäss § 25 Abs. 1 VRG zu erblicken wäre, erwiese sich der Entzug der aufschiebenden Wirkung vorliegend als unverhältnismässig: Zwar besteht ein nicht rein fiskalisches, öffentliches Interesse daran, Sozialhilfe beziehende Personen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren und von der Sozialhilfe abzulösen (vgl. SKOS-Richtlinien, Kap. D.1-2). Bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit vernachlässigte die Vorinstanz aber die gewichtigen gesundheitlichen Interessen der Beschwerdeführerin. Immerhin ist aufgrund einer summarischen Prüfung nicht gänzlich auszuschliessen, dass die Pflicht zur sofortigen Teilnahme an einer Integrationsmassnahme eine Verschlechterung des psychischen Gesundheitszustands der Beschwerdeführerin zur Folge hätte, bestätigte doch der sie behandelnde Psychiater Dr. med. E zuletzt am 25. Januar 2019 eine Arbeitsunfähigkeit zu 100 %. Er führte ausserdem aus, dass die zusätzliche Belastung durch das gegenwärtige Verfahren betreffend arbeitsmarktliche Massnahmen und RAV-Anmeldung sogar zu einer Verschlechterung des psychischen Zustands geführt habe. Der vertrauensärztliche Bericht von Dr. med. F vom 7. Mai 2018 hielt zwar fest, dass die Beschwerdeführerin grundsätzlich in der Lage sei, zu 50 % einer Arbeit nachzugehen. Es müsse aber berücksichtigt werden, dass die Kombination der schwierigen familiären Situation, der Belastung durch die drei sehr aufwendigen Kinder und die mangelhafte Unterstützung durch ihren Partner in Haushalts- und Familienfragen bei der Beschwerdeführerin zu einer immer wiederkehrenden Belastungs- und Überlastungssituation führten. Dabei flackerten die Symptome der im IV-Bericht geschilderten Depression jeweils wieder auf, wobei die Symptome in solchen Zeiten jeweils stark seien und die Kriterien einer psychischen Störung von Krankheitswert erfüllten, was Auswirkungen auf die Fähigkeit habe, einer regelmässigen Arbeitstätigkeit nachzugehen. Die Beschwerdeführerin sei in der Lage, entweder die Familie zu führen oder einer Arbeitstätigkeit nachzugehen. Beide Aufgaben gleichzeitig zu erfüllen sei aufgrund ihrer Grundpersönlichkeit und den Schwierigkeiten im sozialen Umfeld nicht möglich. Nachdem die sozialpädagogische Familienbegleitung im Dezember 2018 eingestellt worden war und die Kinderbetreuung bislang noch nicht sichergestellt zu sein scheint, ist mindestens nicht auszuschliessen, dass die angeordnete Auflage bei der Beschwerdeführerin zu einer erneuten Überlastungssituation führt, welche die depressive Symptomatik verstärkt und eine weitere positive Entwicklung erschwert. Vor diesem Hintergrund überwiegen die gesundheitlichen Interessen der Beschwerdeführerin das öffentliche Interesse an einer sofortigen Wiedereingliederung der Sozialhilfebezügerin ins Berufsleben mittels Entzugs der aufschiebenden Wirkung.

E. 3.5

Nach dem Gesagten liegt kein besonderer Grund im Sinn von § 25 Abs. 3 VRG vor und vermag das öffentliche Interesse an der beruflichen Integration von sozialhilfebeziehenden Personen das Interesse der Beschwerdeführerin an ihrer psychischen Unversehrtheit vorliegend nicht zu überwiegen. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung ist deshalb auch unter Berücksichtigung des grossen Ermessensspielraums der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz nicht mehr zu vertreten. Dementsprechend ist die Beschwerde gutzuheissen.

E. 4

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung ist mangels Gesuchs nicht zuzusprechen.

E. 5

Das vorliegende, einen Zwischenentscheid betreffende Urteil ist ebenfalls ein Zwischenentscheid, der wiederum nur unter den einschränkenden Bedingungen von Art. 93 Abs. 1 BGG angefochten werden kann (vorn E. 1.3; Bertschi, § 19a N. 32).

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