

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00570 vom 27. März 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-03-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2019.00570

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00570 du 27 mars 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00570 del 27 marzo 2020

Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Einstellung der wirtschaftlichen Hilfe. Zweifel an der Bedürftigkeit alleine rechtfertigen die Leistungseinstellung nicht. Die Beschwerdegegnerin hätte die Beschwerdeführerin auffordern müssen, entsprechende Unterlagen zu ihrer Bedürftigkeit einzureichen. Dies hat sie nicht getan, weshalb der Beschwerdeführerin keine Verletzung der Mitwirkungspflicht vorgeworfen werden kann. Die wirtschaftliche Hilfe durfte deshalb nicht aufgrund fehlenden Nachweises der Bedürftigkeit eingestellt werden (E. 5.1.6 und 5.2). Das Subsidiaritätsprinzip findet nur direkte Anwendung, wenn an der Bedürftigkeit der betroffenen Person grundsätzliche und begründete Zweifel bestehen. Dies ist bei Personen, die einem Arbeitsprogramm im zweiten Arbeitsmarkt zugewiesen werden, nicht der Fall. Da die Beschwerdeführerin einem Arbeitsprogramm im zweiten Arbeitsmarkt zugewiesen wurde, kann die Leistungseinstellung nicht auf eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips gestützt werden (E. 5.1.5 und 5.3). Darüber hinaus ergibt sich aus den bei den Akten liegenden Arztzeugnissen ohnehin nicht zweifelsfrei, ob die Beschwerdeführerin im entsprechenden Zeitraum tatsächlich arbeitsfähig und ihr die Aufnahme der Arbeit zumutbar gewesen war (E. 5.4). Teilweise Gutheissung.

Erwägungen

E. 3

Soweit sich die Beschwerde der Beschwerdeführerin auch gegen das Nichteintreten der Vorinstanz auf ihren Antrag betreffend Auszahlung der Mietzinsdifferenz richtet, ist der Vorinstanz zuzustimmen, dass diese Thematik nicht Gegenstand des Beschlusses vom 9. Oktober 2018 war (vorn E. 2.2). Insofern ist die Vorinstanz zu Recht nicht auf den entsprechenden Antrag der Beschwerdeführerin eingetreten. Diesbezüglich ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 4.1

Den Rekurs hinsichtlich der Auflagen im Zusammenhang mit einer allfälligen Neuanschreibung der Beschwerdeführerin schrieb die Vorinstanz als gegenstandslos ab, weil zwischenzeitlich bereits eine Neuanschreibung erfolgt sei, der Beschwerdeführerin mit Beschluss vom 20. November 2018 per 1. November 2018 monatliche wirtschaftliche Hilfe gewährt werde und sie somit kein aktuelles schutzwürdiges Interesse an der Beurteilung der Auflagen im Zusammenhang mit einer Neuanschreibung mehr habe.

E. 4.2

Zum Rekurs ist berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges, aktuelles Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat (sogenannte

materielle Beschwer; § 21 Abs. 1 VRG). Als aktuell und praktisch gilt das Rechtsschutzinteresse nur dann, wenn der erlittene Nachteil im Zeitpunkt der Beurteilung besteht und durch die beantragte Aufhebung des angefochtenen Entscheids beseitigt würde (BGE 131 II 649 E. 3.2; BGE 128 II 34 E. 1b; Bertschi, § 21 N. 24). Vom Erfordernis des aktuellen Interesses lässt sich absehen, wenn sich die aufgeworfenen Fragen jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnten, kaum je rechtzeitig eine Prüfung im Einzelfall stattfinden könnte und es sich um eine Frage grundsätzlicher Natur handelt, an deren Beantwortung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht (Bertschi, § 21 N. 25 mit Hinweisen).

E. 4.3

Die streitgegenständlichen Auflagen in den Dispositivziffern 3–6 des Beschlusses der Beschwerdegegnerin vom 9. Oktober 2018 beziehen sich auf eine allfällige Neuanschuldung der Beschwerdeführerin. Nachdem die Beschwerdeführerin aber gemäss Beschluss vom 20. November 2018 bereits seit 1. November 2018 wieder wirtschaftliche Hilfe erhält, konnte der Rekurs vom 18. Dezember 2018 ihr im Hinblick auf diese Auflagen keinen praktischen Nutzen mehr verschaffen. Mit der erfolgreichen Neuanschuldung fielen die entsprechenden Auflagen dahin. Die Beschwerdeführerin legte denn auch nicht dar, inwiefern diesbezüglich noch ein aktuelles Rechtsschutzinteresse bestehen sollte. Auf das aktuelle Rechtsschutzinteresse kann vorliegend nicht verzichtet werden, steht doch einer rechtzeitigen Prüfung solcher Auflagen im Einzelfall nichts entgegen. Da das Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführerin aber bereits mit dem Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 20. November 2018 und damit bereits vor der Rekurshebung vom 18. Dezember 2018 dahingefallen war, hätte anstelle der Abschreibung als gegenstandslos geworden diesbezüglich nicht auf den Rekurs eingetreten werden dürfen.

E. 5

Zu prüfen bleibt, ob die Einstellung der wirtschaftlichen Hilfe für Oktober 2018 rechtmässig war.

E. 5.1.1

Wer für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen mit gleichem Wohnsitz nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann, hat Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe (§ 14 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 [SHG]; § 16 Abs. 1 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 [SHV]). Grundlage für die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe bilden gemäss § 17 Abs. 1 SHV die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien), wobei begründete Abweichungen im Einzelfall vorbehalten bleiben.

E. 5.1.2

Gemäss § 3b Abs. 1 und 2 SHG können die Gemeinden von den Hilfeempfängern Gegenleistungen zur Sozialhilfe verlangen, die nach Möglichkeit der Integration der Hilfeempfänger in die Gesellschaft dienen. Als Massnahmen zur beruflichen Integration kommen berufliche Orientierungsmassnahmen, Integrationshilfen in den ersten Arbeitsmarkt, Einsatz- und Beschäftigungsprogramme und Angebote im zweiten Arbeitsmarkt infrage. Da sich Art und Umfang solcher Gegenleistungen nach den individuellen Ressourcen und den persönlichen Verhältnissen der betroffenen Person richten, sind diese individuell festzulegen bzw. zu konkretisieren (SKOS-Richtlinien, Kap. A.8–1; VGr, 3. April 2014, VB.2013.00775, E. 4.2 f.). In der Regel setzen die

Sozialbehörden die Gegenleistungen zusammen mit den Sozialhilfeleistungen in besonderen Vereinbarungen fest (§ 3b Abs. 2 SHG). Die Hilfebedürftigen können allerdings auch nach § 21 SHG mit Auflagen und Weisungen zur Erbringung von Gegenleistungen verpflichtet werden (VGr, 15. Februar 2018, VB.2017.00487, E. 3.5).

E. 5.1.3

Die Auflage, an einem Arbeitsintegrationsprogramm oder Einsätzen im zweiten Arbeitsmarkt teilzunehmen, gilt als zulässig, wenn es sich dabei um eine zumutbare Arbeit handelt und der Betroffene dafür entschädigt wird oder sich seine Lage durch die Teilnahme (beispielsweise durch Erwerb neuer Fähigkeiten im Hinblick auf eine spätere Arbeitssuche) verbessern kann (§ 21 SHG; § 23 lit. d SHV; vgl. VGr, 26. März 2015, VB.2015.00099, E. 2.2). Die Zumutbarkeit einer Erwerbstätigkeit ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nach der arbeitslosenversicherungsrechtlichen Umschreibung vorzunehmen (Art. 16 Abs. 2 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982 [AVIG]). Danach muss eine Arbeit den berufs- und ortsüblichen Bedingungen entsprechen, angemessen Rücksicht auf die Fähigkeiten und bisherigen Tätigkeiten der unterstützten Person nehmen und ihren persönlichen Verhältnissen und dem Gesundheitszustand angemessen sein. Ein Arbeitsangebot kann das Fähigkeits- und Fertigniveau der betreffenden Person auch unterschreiten; diese darf bloss nicht überfordert werden (VGr, 28. September 2016, VB.2016.00335, E. 2.3 mit Hinweis).

E. 5.1.4

Verstösst der Hilfesuchende gegen Anordnungen, Auflagen und Weisungen der Fürsorgebehörde, die ihm im Rahmen von § 21 SHG erteilt wurden, können die Sozialhilfeleistungen nach § 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 SHG angemessen gekürzt werden. Sodann sind die Leistungen nach § 24a Abs. 1 SHG ausnahmsweise ganz oder teilweise einzustellen, wenn der Hilfesuchende eine ihm zumutbare Arbeit oder die Geltendmachung eines Ersatzeinkommens verweigert (lit. a), ihm die Leistungen deswegen gekürzt worden sind (lit. b) und ihm schriftlich unter Androhung der Leistungseinstellung eine zweite Frist zur Annahme der Arbeit beziehungsweise zur Geltendmachung des Ersatzeinkommens angesetzt worden ist (lit. c). Die Leistungseinstellung wegen Verweigerung einer zumutbaren Arbeit oder Geltendmachung eines Ersatzeinkommens kann indes nur im Umfang des Einkommens, das der Hilfesuchende wegen seines Verhaltens nicht erzielt, erfolgen (VGr, 15. Februar 2016, VB.2015.00634, E. 4.3).

E. 5.1.5

Die gänzliche Einstellung von Unterstützungsleistungen ist bei Verletzung der Subsidiarität zulässig. Nach bundes- und verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung fehlt es an der Bedürftigkeit, wenn die betroffene Person tatsächlich die Möglichkeit hat und es ihr zumutbar ist, eine andere Hilfsquelle in Anspruch zu nehmen, und die Inanspruchnahme dieser Hilfsquelle geeignet ist, die Notlage zu überwinden. Verweigert die betroffene Person die Inanspruchnahme dieser anderen zumutbaren Hilfsquelle, fehlt es an den Anspruchsvoraussetzungen für die Sozialhilfe (BGE 130 I 71 E. 4.3; BGE 139 I 218 E. 5.2 f.; VGr, 15. Februar 2018, VB.2017.00487, E. 3.4 mit Hinweisen; VGr, 29. Mai 2013, VB.2013.00120, E. 5.3). Das Subsidiaritätsprinzip findet aber nur direkte Anwendung, wenn an der Bedürftigkeit grundsätzliche und begründete Zweifel bestehen. Personen, die durch die Sozialbehörde in den zweiten Arbeitsmarkt vermittelt werden, sind in der Regel bedürftig. Dies zeigt sich darin, dass solche Arbeitsleistungen eine

Gegenleistung im Rahmen der Sozialhilfe darstellen. Gegenleistungen werden nur gegenüber Hilfsbedürftigen eingefordert und setzen somit voraus, dass die Person überhaupt bedürftig ist (§ 3b SHG). Bei Personen, die grundsätzlich Anspruch auf Sozialhilfe haben, was der Fall ist, wenn diese durch die Sozialbehörde einem Integrations- oder Beschäftigungsprogramm im zweiten Arbeitsmarkt zugewiesen werden, ist deshalb nach den Vorschriften von §§ 24 und 24a SHG vorzugehen (VGr, 15. Februar 2018, VB.2017.00487, E. 4.3; VGr, 14. August 2018, VB.2018.00230, E. 2.5; VGr, 18. September 2019, VB.2019.00273, E. 3.4).

E. 5.1.6

Eine Leistungseinstellung ausserhalb des Tatbestandes von § 24a Abs. 1 SHG kann sich ausserdem dann rechtfertigen, wenn sich jemand weigert, bei der Abklärung der für die Gewährung und Bemessung von Sozialhilfeleistungen massgebenden Verhältnisse mitzuwirken. So ist die Sozialhilfe einzustellen, wenn die Sozialbehörde wegen der Missachtung der verfahrensleitenden Anordnungen, die auf die Abklärung der für die Gewährung und Bemessung von Sozialhilfe massgebenden Verhältnisse abzielen, nicht überprüfen kann, ob die Anspruchsvoraussetzungen für den Sozialhilfebezug weiterhin gegeben sind und bestehende erhebliche Zweifel an der Bedürftigkeit nicht beseitigt werden können (VGr, 4. Dezember 2014, VB.2014.00449, E. 2.3 ; SKOS-Richtlinien Kap. A.8.3). In sinngemässer Anwendung der Voraussetzungen nach § 24a SHG ist dies aber nur zulässig, wenn die verlangte Mitwirkung zumutbar ist, die gesuchstellende Person schriftlich auf ihre Mitwirkungspflicht hingewiesen und ihr die Verweigerung oder Einstellung der Leistungen im Fall unterlassener Mitwirkung angedroht wurde (VGr, 21. April 2016, VB.2015.00216, E. 3.2) . Geht die Sozialbehörde davon aus, dass die hilfeschende Person nicht bedürftig ist und entzieht sie ihr deshalb die Leistungen, handelt es sich nicht um eine Sanktion. Vielmehr widerruft die Behörde damit ihre ursprüngliche Verfügung, die sich nachträglich als falsch erweist. Werden Sozialhilfeleistungen unter den dargelegten engen Voraussetzungen eingestellt, ist dies verfassungsrechtlich insofern unbedenklich, als es die betroffene Person unter solchen Umständen in der Hand hat, die Wiederaufnahme der Sozialhilfe durch kooperatives Verhalten herbeizuführen (VGr, 22. August 2019, VB.2019.00204, E. 2; VGr, 4. Dezember 2014, VB.2014.00449, E. 2.4, mit weiteren Hinweisen).

E. 5.2

Aus dem Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 9. Oktober 2018 ergibt sich, dass die Sozialhilfeleistungen infolge Kontaktabbruchs und fehlenden Nachweises der Bedürftigkeit eingestellt werden sollten. Zweifel an der Bedürftigkeit der Beschwerdeführerin dürften sich für die Beschwerdegegnerin daraus ergeben haben, dass die Beschwerdeführerin am 20. August 2018 offenbar ein Vorstellungsgespräch wahrgenommen hat und in der Folge unklar war, ob sie eine Stelle angetreten hat. Wie die Vorinstanz zu Recht festgehalten hat, rechtfertigen alleine solche Zweifel an der Bedürftigkeit die Leistungseinstellung jedoch nicht. Vielmehr hätte die Beschwerdegegnerin die Beschwerdeführerin auffordern müssen, Unterlagen zu ihrer Bedürftigkeit einzureichen bzw. sich dazu zu äussern. Daran ändert nichts, dass die Beschwerdeführerin für die Beschwerdegegnerin offenbar nicht mehr erreichbar gewesen ist bzw. den Kontakt abgebrochen hat. Aus den Akten ist nicht ersichtlich, dass die Beschwerdegegnerin die Beschwerdeführerin zur Einreichung von entsprechender Unterlagen aufgefordert hätte, weshalb der Beschwerdeführerin keine Verletzung der Mitwirkungspflicht vorgeworfen werden kann. Unter diesen Umständen

durfte die wirtschaftliche Hilfe nicht aufgrund fehlenden Nachweises der Bedürftigkeit eingestellt werden.

E. 5.3

Fraglich ist, ob die Sozialhilfeleistungen aufgrund einer Verletzung des Subsidiaritätsprinzips eingestellt werden durften. Die Beschwerdeführerin wurde mit Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 16. Januar 2018 angewiesen, an dem von der Sozialabteilung zugewiesenen Beschäftigungsprogramm und/oder Bewerbungscoaching teilzunehmen, falls sie bis 1. Februar 2018 keine konkrete Anstellung ausweisen könne. Für einen allfälligen Einsatz der Beschwerdeführerin im Arbeitsintegrationsprogramm C werde eine Kostengutsprache von Fr. 880.- pro Monat geleistet. Die Beschwerdeführerin habe lückenlos an diesem Programm teilzunehmen und die dortigen Regeln zu befolgen. Bei Abwesenheit sei ab dem ersten Fehltag ein ärztliches Attest einer medizinisch anerkannten Fachperson beizubringen. Komme die Beschwerdeführerin den Auflagen und Weisungen der Sozialabteilung nicht nach, würde die wirtschaftliche Hilfe gemäss SKOS-Richtlinien gekürzt oder eingestellt. Aus den Akten ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin bis zum 1. Februar 2018 keine Anstellung gefunden hat. Am 21. August 2018 wies die Beschwerdegegnerin die Beschwerdeführerin an, ab dem 3. September 2018 am Arbeitsintegrationsprogramm C teilzunehmen. Damit wurde die Beschwerdeführerin einem Arbeitsintegrationsprogramm im zweiten Arbeitsmarkt zugewiesen, weshalb von ihrer Bedürftigkeit auszugehen ist. Die Leistungseinstellung kann bereits deshalb nicht auf eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips gestützt werden (vgl. vorn E. 5.1.5).

E. 5.4

Darüber hinaus ergibt sich aus den bei den Akten liegenden Arztzeugnissen nicht zweifelsfrei, ob die Beschwerdeführerin im Oktober 2018 tatsächlich arbeitsfähig und ihr die Arbeitsaufnahme im Arbeitsintegrationsprogramm C zumutbar war (ihre Angabe in act. 6, wonach sie nie arbeitsunfähig gewesen sei, ist wohl ein Verschrieb). Gemäss einem vom behandelnden Arzt der Beschwerdeführerin, Dr. med. F, ausgefüllten Fragebogen vom 27. Juli 2018 bestanden keine medizinisch ausgewiesenen Gründe, weshalb die Beschwerdeführerin nicht an einem Integrationsprogramm teilnehmen könnte. Demgegenüber bescheinigte er der Beschwerdeführerin am 17. August 2018 eine Arbeitsunfähigkeit von 100 % vom 2. bis und mit 31. August 2018. Gemäss Arztzeugnis vom 31. August 2018 war die Beschwerdeführerin seit dem 1. September 2018 zu 100 % arbeitsfähig. Sodann bestätigte Dr. med. F der Beschwerdegegnerin am 29. September 2018 im Rahmen eines Berichtes (Fragebogen), dass die Aufnahme des Integrationsprogramms ab 1. September 2018 ohne Leistungsdruck möglich sei. Im Widerspruch dazu bescheinigte er der Beschwerdeführerin am 18. Oktober 2018 wiederum eine Arbeitsunfähigkeit von 100 % vom 1. bis und mit 19. September 2018, wobei dieses ärztliche Zeugnis nicht unterzeichnet ist. Mit Arztzeugnis vom 26. Oktober 2018 wurde eine Arbeitsunfähigkeit zu 100 % vom 1. September 2018 bis und mit 30. November 2018 festgestellt. Am 29. Oktober 2018 forderte die Beschwerdegegnerin Dr. med. F auf, mitzuteilen, weshalb er die Arbeitsunfähigkeit der Beschwerdeführerin rückwirkend anders beurteilt habe und ob die attestierte Arbeitsunfähigkeit auch für die Beschäftigung im geschützten Rahmen (2. Arbeitsmarkt) gelte. Daraufhin bestätigte der Arzt der Beschwerdegegnerin am 12. November 2018, dass die Beschwerdeführerin seit dem 1. September 2018 auf dem zweiten Arbeitsmarkt arbeitsfähig sei. Insgesamt erweisen sich die Arztzeugnisse mit Bezug auf den Zeitraum ab 1. September 2018 somit als widersprüchlich. Ausserdem

verletzen mehrere Zeugnisse das Gebot, dass der Rückwirkungszeitraum nicht mehr als wenige Tage, je nach Erkrankung allerhöchstens eine Woche betragen und ein Zeugnis Auskunft darüber geben sollte, welche Angaben von der Patientin stammen und welche auf eigenen Feststellungen beruhen (dazu Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften/Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte, Rechtliche Grundlagen im medizinischen Alltag – Ein Leitfaden für die Praxis, 3. A., 2020, zu finden unter <https://www.fmh.ch/files/pdf7/rechtliche-grundlagen-2020-de.pdf>, S. 145 f.). Aus den Akten ergibt sich zudem nicht zweifelsfrei, ob sich die von Dr. med. F bescheinigte Arbeitsunfähigkeit der Beschwerdeführerin jeweils auch auf eine Tätigkeit im zweiten Arbeitsmarkt bezogen hat. Die Zweifel an den Arztzeugnissen konnten auch durch die Stellungnahme von Dr. med. F vom 12. November 2018 nicht beseitigt werden, gehen doch die Gründe für die rückwirkend anders beurteilte Arbeitsfähigkeit der Beschwerdeführerin daraus nicht hervor. Unter diesen Umständen kann nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass die Arbeit im Arbeitsintegrationsprogramm C der Beschwerdeführerin im Oktober 2018 in gesundheitlicher Hinsicht zumutbar gewesen wäre, zumal sie bereits ab 1. Dezember 2018 erneut zu 100 % arbeitsunfähig geschrieben wurde. Auch aus diesem Grund wäre eine Leistungseinstellung gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip nicht zulässig gewesen.

E. 5.5

Nach dem Gesagten müssten für die Einstellung der Sozialhilfe vorliegend die Voraussetzungen von § 24a Abs. 1 SHG erfüllt sein (vgl. vorn E. 5.1.5). Soweit aus den Akten ersichtlich wurden der Beschwerdeführerin die Sozialhilfeleistungen vor der Leistungseinstellung per 30. September 2018 nicht mittels Verfügung gekürzt. Mangels vorgängiger, rechtskräftig verfügbarer Kürzung der wirtschaftlichen Hilfe lässt sich die Leistungseinstellung nicht auf § 24a Abs. 1 SHG stützen.

E. 6.1

Die Beschwerde ist demnach teilweise gutzuheissen. Dispositivziffer I des Beschlusses des Bezirksrats E vom 5. August 2019, Dispositivziffer 1 des Beschlusses des Gemeinderats B vom 3. Dezember 2018 sowie Dispositivziffern 1 und 2 des Beschlusses des Sozialausschusses B vom 9. Oktober 2018 sind insoweit aufzuheben, als die wirtschaftliche Hilfe für die Beschwerdeführerin per 30. September 2018 eingestellt wurde. Die Beschwerdegegnerin ist zu verpflichten, der Beschwerdeführerin die wirtschaftliche Hilfe für den Monat Oktober 2018 vollumfänglich auszubezahlen. Dispositivziffer II des Beschlusses des Bezirksrats E vom 5. August 2019 ist aufzuheben und die Beschwerde diesbezüglich im Sinn der Erwägungen abzuweisen. Dispositivziffer III des Beschlusses des Bezirksrats E vom 5. August 2019 ist dahingehend aufzuheben und abzuändern, als im Übrigen nicht auf den Rekurs einzutreten ist. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 6.2

Ausgangsgemäss rechtfertigt es sich, die Gerichtskosten den Parteien je zur Hälfte aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung wurde nicht beantragt.