

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00662 vom 14. Januar 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-01-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2019.00662

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00662 du 14 janvier 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00662 del 14 gennaio 2020

Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Kürzung des Grundbedarfs. Die allgemeine Auflage, alles zu unternehmen, um schnellstmöglich wirtschaftlich unabhängig zu sein, ist nicht genügend konkret, um allein gestützt darauf eine Kürzung zufolge Nichtteilnahme an einem nicht entlohnten Beschäftigungsprogramm zu rechtfertigen (E. 4). Der Umstand, dass der Beschwerdeführer mitteilte, er werde künftig keinen persönlichen oder telefonischen Kontakt mehr zur Beschwerdegegnerin haben, sondern nur noch schriftlich kommunizieren, rechtfertigte v. a. deshalb keine Kürzung, weil die Kürzung gleich am darauffolgenden Tag erging, und der Beschwerdeführer - soweit ersichtlich - weder dazu angehört noch ihm die Möglichkeit gegeben wurde, seine Äusserung zu überdenken bzw. sich entsprechend zu verhalten (E. 5). Die Auflage an den Beschwerdeführer, den Lehrvertrag einzureichen, war nicht Gegenstand der erstinstanzlichen Verfügung, sondern erfolgte erst im Rahmen des Neubeurteilungsbeschlusses. Dies stellt eine unzulässige Ausweitung des Streitgegenstands dar (E. 8). Gutheissung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2019.00662 Urteil der Einzelrichterin vom 14. Januar 2020 Mitwirkend: Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiberin Cornelia Moser. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Gemeinde B, vertreten durch das Sozialamt, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. A. A wurde zusammen mit seiner im selben Haushalt lebenden Mutter seit Oktober 2013 mit wirtschaftlicher Hilfe durch die Gemeinde B unterstützt. Seit seiner Volljährigkeit ab September 2018 wird für ihn ein eigenes Unterstützungsbudget geführt. Mit Beschluss des Gemeinderates B vom 27. August 2018 wurde A unter anderem dazu verpflichtet, alles zu unternehmen, um schnellstmöglich wirtschaftlich unabhängig zu sein und mit dem Sozialamt und anderen Institutionen (u. a. RAV) diesbezüglich kooperativ zusammenzuarbeiten. Bei Nichtbefolgen von Anordnungen der Sozialbehörde sei mit einer Kürzung der Leistungen zu rechnen. B. Das Sozialamt B verfügte am 28. Januar 2019 die Kürzung des Grundbedarfs um 10 % für mindestens drei Monate. Die Kürzung werde ab Mai 2019 aufgehoben, sofern A seiner Mitwirkungspflicht und den Auflagen ausreichend nachkomme. C. A erhob dagegen am 12. Februar 2019 Einsprache beim Gemeinderat B, welcher die Einsprache mit Beschluss vom 15. April 2019 (sinngemäss) abwies, die Kürzung bis zur nächsten periodischen Überprüfung aufrechterhielt und A unter anderem anwies, umgehend seinen Lehrvertrag einzureichen. II. Mit Schreiben vom 5. Mai 2019 legte A beim Bezirksrat C Rekurs sowie eine Aufsichtsbeschwerde ein. Der Bezirksrat ersuchte den Gemeinderat B am 9. Juli 2019 darum, sämtliche die sozialhilferechtliche Unterstützung von A betreffenden Akten

einzureichen. Dieser Aufforderung kam der Gemeinderat B am 8. August 2019 nach. Mit Beschluss vom 30. August 2019 wies der Bezirksrat den Rekurs ab und bestätigte den Beschluss des Gemeinderates vom 15. April 2019. Zudem gab er der Aufsichtsbeschwerde keine Folge. Verfahrenskosten erhob er keine. III. A. Gegen den Beschluss des Bezirksrats erhob A am 1. Oktober 2019 Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Darin beantragte er sinngemäss, die unrechtmässige Kürzung sei aufzuheben und ihm den gekürzten Betrag zurückzuerstatten. Sodann sei ihm die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren. B. In seiner Vernehmlassung vom 10. Oktober 2019 beantragte der Bezirksrat C die Abweisung der Beschwerde und verwies im Übrigen auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids. Der Gemeinderat B ersuchte mit Beschwerdeantwort vom 30. Oktober 2019 ebenfalls um Abweisung der Beschwerde. Die Einzelrichterin 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. Da der Streitwert weniger als Fr. 20'000.- beträgt und zudem kein Fall von grundsätzlicher Bedeutung vorliegt, ist die Einzelrichterin zum Entscheid berufen (§ 38b Abs. 1 lit. c sowie Abs. 2 VRG). 1.2 Das Verwaltungsgericht ist nicht Aufsichtsbehörde über die Sozialämter im Kanton Zürich und deshalb nicht für aufsichtsrechtliche Rügen zuständig (Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbemerkungen zu §§ 19–28a, N. 73 f.). Sollte der Beschwerdeführer mit seinen Ausführungen Aufsichtsrechtliches vorbringen, wäre nicht darauf einzutreten. Sodann ist nicht weiter auf die Rügen des Beschwerdeführers einzugehen, soweit er damit nur eine Klarstellung der Erwägungen des angefochtenen Entscheids verlangt, die keinen Einfluss auf das Dispositiv hatten (vgl. Bertschi, § 21 N. 29). 2. 2.1 Gemäss § 14 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG) hat Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe, wer für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen mit gleichem Wohnsitz nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Die wirtschaftliche Hilfe soll das soziale Existenzminimum gewährleisten, das neben den üblichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt auch individuelle Bedürfnisse angemessen berücksichtigt (§ 15 Abs. 1 SHG). Grundlage für die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe bilden gemäss § 17 Abs. 1 SHV die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien). 2.2 Nach § 21 SHG darf die wirtschaftliche Hilfe 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. Auflagen sind der betroffenen Person klar zu kommunizieren und in Verfügungsform zu erlassen. Die betroffene Person muss unmissverständlich wissen, was von ihr verlangt wird und welche Konsequenzen die Nichterfüllung einer Auflage nach sich zieht (SKOS-Richtlinien, Kap. 8–2). Bei der Weisung zur Teilnahme an einem Beschäftigungs- oder Integrationsprogramm handelt es sich um eine praxisübliche Weisung, die geeignet ist, eine Verbesserung der Lage der unterstützten Person herbeizuführen (VGr, 17. Juli 2017, VB.2017.00248, E. 3.2.3; VGr, 4. September 2017, VB.2017.00253, E. 4.1). 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 (vgl. SKOS-Richtlinien, Kap. A.8–1; VGr, 15. Februar 2018, VB.2017.00487, E. 3.5). 2.3 Nach § 24 Abs. 1 lit. a SHG sind Sozialhilfeleistungen angemessen zu kürzen, unter anderem, wenn die hilfeschuchende Person gegen Anordnungen, Auflagen oder Weisungen

der Fürsorgebehörde verstösst (Ziff. 1) oder eine ihr zugewiesene zumutbare Arbeit nicht annimmt (Ziff. 4). Nach § 24 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (SHV) können Leistungen, sofern Anordnungen, Auflagen oder Weisungen (vgl. § 23 SHV) zuvor nicht befolgt wurden und in der Folge eine mögliche Leistungskürzung angedroht wurde, so weit gekürzt werden, als dadurch der Lebensunterhalt des Hilfeempfängers und seiner Angehörigen nicht gefährdet wird (dazu VGr, 9. Oktober 2018, VB.2018.00055, E. 1.3; BGr, 13. Juni 2012, 8C_871/2011, E. 4.3). Die SKOS-Richtlinien sehen vor, dass der Grundbedarf um 5–30 % gekürzt werden kann. Kürzungen von 20 % und mehr sind auf maximal sechs Monate zu befristen, unter 20 % ist eine Kürzung je nach Fehlverhalten für maximal zwölf Monate möglich (SKOS-Richtlinien, Kap. A.8–4). Die Sozialbehörde hat bei einer Kürzungsentscheid zwar einen gewissen Beurteilungsspielraum, sie muss dabei jedoch stets den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten. Angemessen zu berücksichtigen sind insbesondere die Schwere der Missachtung der Auflagen sowie das Verschulden der fehlbaren Person. Bevor eine Kürzung ausgesprochen wird, ist der betroffenen Person Gelegenheit zu geben, sich zum Sachverhalt zu äussern (SKOS-Richtlinien, Kap. A.8–3; Kantonales Sozialamt, Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kap. 14.2.01, 28. Oktober 2019).

E. 3.1

Der Bezirksrat hielt in seinem Beschluss als Ergebnis fest, dass der Beschwerdeführer die ihm gegenüber angeordneten Auflagen und seine Mitwirkungspflicht verletzt habe, was eine Leistungskürzung rechtfertigte. Der Beschwerdeführer habe von drei zu absolvierenden Schnuppertagen lediglich an einem teilgenommen und in der Folge ein Angebot für eine Praktikumsstelle abgelehnt. Im Weiteren bestehe eine mangelhafte Kooperationsbereitschaft des Beschwerdeführers, welche er auch nicht bestreite. Die Weigerungshaltung zur Wahrnehmung weiterer Gespräche mit dem Sozialamt sei als Verletzung der Mitwirkungspflicht zu erachten. Ferner habe der Beschwerdeführer seine Pflicht verletzt, ein Ersatzeinkommen geltend zu machen, indem er sich per 1. März 2019 beim RAV abgemeldet habe. Der Beschwerdeführer habe seine Pflichten demnach mehrfach verletzt, weshalb die Kürzung im Umfang von 10 % angemessen und die Höchstdauer der Leistungskürzung von 12 Monaten dadurch, dass die Leistungskürzung einstweilen auf den Zeitpunkt der periodischen Überprüfung im August/September 2019 befristet wurde, eingehalten sei.

E. 3.2

Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, dass er aus gesundheitlichen Gründen seiner Mitwirkungspflicht nicht nachkommen konnte. Als Beleg reicht er ein Arzteugnis von Dr. med. D ein, wonach er in ambulanter psychiatrisch-psychotherapeutischer Behandlung stehe. Seit er durch die Sozialarbeiterin in C betreut werde, habe er keine Termine mehr verpasst. Das Praktikum habe er abgelehnt, da er handwerklich unbegabt sei und das Praktikum für eine unentgeltliche Tätigkeit sehr langweilig gewesen sei. Zudem habe er das Geld für die Fahrkosten nicht aufbringen können, weil die Beschwerdegegnerin ihm diese nicht bevorschusst habe.

E. 3.3

In ihrer Beschwerdeantwort führt die Beschwerdegegnerin aus, dass der Beschwerdeführer seiner Mitwirkungspflicht nicht nachgekommen sei, indem er Schnuppertage sowie ein Praktikum abgessagt, sich beim RAV abgemeldet und die Zusammenarbeit mit dem

Sozialamt verweigert habe. Die inkorrekte Berechnung der Leistungskürzung sei inzwischen korrigiert worden und der Differenzbetrag von Fr. 6.- dem Beschwerdeführer im Juni nachbezahlt worden. Inzwischen werde der Beschwerdeführer durch die Fachstelle junge Erwachsene des Sozialamts C betreut, was gut funktioniere. Aufgrund dieses kooperativen Verhaltens des Beschwerdeführers sei die Kürzung des Grundbedarfs mit Verfügung vom 23. September 2019 per 1. Oktober 2019 aufgehoben worden.

E. 4.1

Vorliegend wird dem Beschwerdeführer vorgeworfen, nicht an den Schnuppertagen teilgenommen und ein Praktikumsangebot nicht angenommen zu haben. Den Akten zufolge nahm der Beschwerdeführer am Integrationsprogramm "E" bei F teil. In diesem Programm nehmen Jugendliche nach dem Schulabschluss teil, die bisher noch keine Lehrstelle gefunden haben. Sie besuchen einen Tag in der Woche die Schule und die anderen vier Tage arbeiten sie in einem Praktikum. Dafür erhalten sie eine monatliche Entschädigung der Arbeitslosenversicherung, aber keine Entschädigung vom Praktikumsbetrieb. Die Beschwerdegegnerin meldete den Beschwerdeführer für die Zeit vom 6. November 2018 bis 31. Juli 2019 bei "E" an. Dafür erhalte er Spesenvergütungen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer im Integrationsprogramm "E" kein Einkommen erzielt hat und dies auch nicht anlässlich des Praktikums der Fall gewesen wäre. Auch wenn die ALV-Taggelder, die er gemäss Homepage des Programms für die Teilnahme erhalten hat, als Einkommen zu betrachten wären, so ist aus den eingereichten Akten der Beschwerdegegnerin nicht ersichtlich, dass der Beschwerdeführer tatsächlich ALV-Taggelder erhalten hat bzw. ihm solche als Einkommen angerechnet worden sind. Zwar stand die Weiterführung des Programms nach der Ablehnung des Praktikumsangebots infrage, davon schien die Auszahlung allfälliger ALV-Taggelder allerdings nicht betroffen zu sein.

E. 4.2

Die Auflage im Beschluss vom 27. August 2018, womit der Beschwerdeführer verpflichtet wurde, alles zu unternehmen, um schnellstmöglich wirtschaftlich unabhängig zu sein und mit dem Sozialamt und anderen Institutionen diesbezüglich kooperativ zusammenzuarbeiten, war nicht ausdrücklich mit der Verpflichtung zur Teilnahme an einem bestimmten Programm (hier Integrationssemester) verbunden. Die allgemeine Verpflichtung, an einem Beschäftigungsprogramm teilzunehmen oder Integrationsbemühungen nachzugehen, reicht nicht aus, um allein damit eine Kürzung zu begründen, ohne dass die Kürzung anderweitig begründet werden könnte (vgl. § 24 und 24a SHG). Dies gilt insbesondere für Beschäftigungsprogramme, die nicht entlohnt sind, weil sie nicht in Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips erfolgen (zum nicht entlohnten Beschäftigungsprogramm: BGE 142 I 1 E. 7.2 ff.). Folglich hätte die Verpflichtung, an diesem Programm teilnehmen zu müssen, konkretisiert und erneut verfügt werden müssen (vgl. oben, E. 2.2; VGr, 15. Februar 2018, VB.2017.00487, E. 3.5 mit weiteren Hinweisen; VGr, 27. Juni 2018, VB.2018.00132, E. 1.5.2; VGr, 14. August 2018, VB.2018.00230, E. 3.1 f.).

E. 4.3

Mangels konkreter Auflage ist daher von einer Kürzung zufolge Abbrechens der Schnuppertage und des Ablehnens des Praktikumsplatzes abzusehen.

E. 5.1

Ebenso führte zur Kürzung, dass der Beschwerdeführer nach einem Kontaktaufnahmeversuch seitens der Beschwerdegegnerin diese am 27. Januar 2019 per E-Mail informiert hat, dass er zu keinem weiteren persönlichen oder telefonischen Gespräch mit der Beschwerdegegnerin bereit sei.

E. 5.2

Die Sozialbehörde hat gemäss § 27 SHV die Verhältnisse in erster Linie durch Befragen der hilfesuchenden Person und Prüfung ihrer Unterlagen abzuklären (vgl. auch § 7 VRG). In der Regel darf die Sozialhilfebehörde verlangen, dass die hilfesuchende Person zur Abklärung des Sachverhalts persönlich erscheint (LGVE 2010 III Nr. 12, E. 2.2; Felix Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. A., Bern 1999, S. 105 f.; VGr, 11. Oktober 2018, VB.2018.00205, E. 4.3). Der hilfesuchenden Person obliegt bei der Abklärung des Sachverhalts eine Mitwirkungs- und Auskunftspflicht (§ 18 SHG; § 28 SHV; vgl. BGE 138 I 331 E. 7.3). Diese Pflicht zur Mitwirkung bei der Abklärung des Sachverhalts trifft die hilfesuchende Person nicht nur bei der Einreichung eines Unterstützungsgesuchs, sondern auch während der Dauer der Unterstützung (VGr, 4. Dezember 2014, VB.2014.00449, E. 2.2 m. w. H.). Allerdings gelten diese Mitwirkungs-, Auskunfts- und Meldepflichten nicht uneingeschränkt. Sie werden insbesondere durch den verfassungsmässigen Grundsatz der Verhältnismässigkeit begrenzt (Wolffers, S. 107, mit Beispielen; VGr, 11. Oktober 2018, VB.2018.00205, E. 3.2).

E. 5.3

Der Beschwerdegegnerin ist zuzustimmen, dass in der Weigerung des Beschwerdeführers, weiterhin persönlich bei der Sozialhilfebehörde zu erscheinen, eine Pflichtverletzung liegen kann. Allerdings hat der Beschwerdeführer nur den persönlichen und telefonischen Kontakt abgebrochen, nicht jedoch die schriftliche Kommunikation. Es ist fraglich, ob der Beschwerdeführer zuvor genügend auf die Möglichkeit einer Leistungskürzung hingewiesen worden war, sollte er nicht mehr persönlich, sondern nur noch schriftlich mit der Beschwerdegegnerin kommunizieren (oben, E. 2.2). Jedenfalls erfolgte die Mitteilung des Beschwerdeführers, er werde künftig nicht mehr persönlich bei der Beschwerdegegnerin erscheinen, sondern nur noch schriftlich kommunizieren, am 27. Januar 2019. Am folgenden Tag, also am 28. Januar 2019, erging die Kürzungsverfügung des Sozialamts der Beschwerdegegnerin. Dass der Beschwerdeführer entsprechend angehört wurde oder ihm die Möglichkeit gegeben wurde, seine Äusserungen noch zu überdenken und sich entsprechend zu verhalten, ist nicht ersichtlich. Auch wenn die Kommunikation mit dem Beschwerdeführer allgemein schwierig gewesen sein mag, rechtfertigte sich eine sofortige Kürzung unter diesen Umständen nicht.

E. 6

Weiter wirft die Beschwerdegegnerin dem Beschwerdeführer vor, dass er sich eigenmächtig beim RAV abgemeldet habe, obwohl ihm noch ALV-Taggelder zugestanden hätten, und so auf ein Ersatzeinkommen verzichtet habe. Dieser Sachverhalt verwirklichte sich allerdings erst nach dem Erlass der Verfügung vom 28. Januar 2019, mit welcher der Grundbedarf um 10 % gekürzt wurde, nämlich am 1. März 2019. Die Abmeldung beim RAV kann somit nicht zur Begründung der Kürzung hinzugezogen werden.

E. 7.1

Insgesamt ergibt sich, dass die Voraussetzungen für eine Kürzung nach § 24 SHG (noch) nicht erfüllt waren und diese damit unzulässig war. Die Kürzung ist aufzuheben und die

Beschwerde gutzuheissen.

E. 7.2

Aufgrund der aufschiebenden Wirkung des Rechtsmittels entfaltete die angefochtene Verfügung keine Rechtswirkungen (§ 25 Abs. 1 VRG; § 55 VRG), weshalb eine Gutheissung des Rechtsmittels in der Regel keine Rückzahlung zur Folge hat, sondern nur, dass die Kürzung nicht vorgenommen werden darf. Wurde die Kürzung trotz fehlender Rechtswirkung bereits vorgenommen, muss der Sozialhilfeempfänger mindestens gleichgestellt werden, wie wenn die Kürzung nicht vorgenommen worden wäre. Das heisst die nicht ausbezahlte wirtschaftliche Hilfe ist nachträglich auszurichten. Antragsgemäss ist die Beschwerdegegnerin demnach zu verpflichten, dem Beschwerdeführer die nicht ausbezahlten Kürzungen im Umfang von insgesamt Fr. 604.00 (8 Monate à Fr. 75.50) auszubezahlen.

E. 8

Sodann macht der Beschwerdeführer Ausführungen zur Auflage, er habe seinen Lehrvertrag einzureichen. Aus den Akten geht nicht klar hervor, ob der Beschwerdeführer nun über eine Lehrstelle verfügt oder ob er mit der Aussage, dass er diesen inzwischen eingereicht habe, die Anmeldung bei der privaten Handelsschule gemeint hat. Dies spielt allerdings auch keine Rolle. Jedenfalls war die Auflage an den Beschwerdeführer, umgehend seinen Lehrvertrag einzureichen, nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung, sondern wurde erst vom Gemeinderat in den Neubeurteilungs- bzw. Einsprache-Beschluss vom 15. April 2019 aufgenommen. Da sich der Streitgegenstand im Laufe des Verfahrens nicht erweitern lässt, war der Erlass weiterer Auflagen mit Beschluss des Gemeinderats im Neubeurteilungsverfahren nicht zulässig. Vielmehr hätte eine neue Auflage in einer erstinstanzlichen Verfügung (also nicht in einem Einspracheentscheid) angeordnet werden müssen, damit dagegen der Instanzenzug durchlaufen werden kann. Auch diesbezüglich ist die Beschwerde gutzuheissen.

E. 9.1

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 1 und 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Parteientschädigung wurden keine beantragt.

E. 9.2

Mit der Verpflichtung der Beschwerdegegnerin zur Bezahlung der Verfahrenskosten wird das Gesuch des Beschwerdeführers um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung für das Beschwerdeverfahren gegenstandslos.

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