

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00480 vom 5. November 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-11-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00480

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00480 du 5 novembre 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00480 del 5 novembre 2020

Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Kürzung ohne vorgängig verfügte Weisung. Beschwerdelegitimation der Gemeinde (E. 2). Dass allein aus der Änderung von § 21 Abs. 2 SHG, wonach Auflagen und Weisungen nicht mehr selbständig anfechtbar sind, auf eine Abschwächung der formellen Kriterien, welche die Erteilung von Auflagen und Weisungen zu erfüllen haben, geschlossen werden müsste, ergibt sich nicht. Vielmehr bleibt die Anordnung von Auflagen und Weisungen anfechtbar, jedoch nicht selbständig und direkt, sondern erst im Zusammenhang mit der Anfechtung des nachfolgenden Kürzungsentscheids. Aufgrund der bloss hinausgeschobenen Anfechtbarkeit besteht jedoch kein Anlass, von den bisher geltenden Formerfordernissen abzuweichen. Auflagen und Weisungen sind weiterhin als Verfügungen zu qualifizieren und haben die entsprechenden Voraussetzungen einzuhalten (E. 4.2). Vorliegend fehlte es konkret an einer Anordnung (E. 4.3). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Im Rahmen der Kürzung von Sozialhilfeleistungen ist vorab zu prüfen, ob die Auflage oder Weisung der Sozialbehörde an den Beschwerdeführer, an Integrationsmassnahmen teilzunehmen, zulässig war (Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe [SKOS-Richtlinien], Kap. A.8.2; BGr, 13. Juni 2012, 8C_871/2011, E. 4.4).

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin beruft sich dafür auf ihren Beschluss vom 15. Mai 2018, wonach der Beschwerdeführer sich unter anderem mit der Teilnahme an einem Beschäftigungs- oder Coaching-Programm zur Arbeitsintegration einverstanden erklärt habe und über eine allfällige Leistungskürzung bei Nichteinhalten von Auflagen und Weisungen informiert worden war. Im Beschluss vom 15. Mai 2019 hielt die Sozialbehörde der Beschwerdeführerin fest, dass der Beschwerdeführer eine von der Coaching-Firma organisierte Arbeitsprobe (Service und Montage von Kaffeeautomaten) und eine Tätigkeit im Arbeitsprogramm "D" verweigert und die Anmeldung beim RAV missachtet habe.

E. 3.2

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 Weisung zur Aufnahme einer zumutbaren Erwerbstätigkeit oder ähnlichen Verhaltensmassregeln verbunden werden (§ 23 lit. d der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 [SHV]). Dabei handelt es sich gemäss

bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht um eine hoheitliche Arbeitsverpflichtung, sondern um eine Anspruchsvoraussetzung für die vom Staat erbrachten Leistungen (vgl. BGE 133 V 353 E. 4.2; BGr, 11. April 2008, 8C_156/2007, E. 6.3; BGr, 28. Februar 2012, 8C_787/2011, E. 3.2.1).

E. 3.3

Der zumutbaren Erwerbstätigkeit gleichzusetzen ist die Teilnahme an einem von den Sozialhilfeorganen anerkannten lohnwirksamen Beschäftigungsprogramm des zweiten Arbeitsmarktes, mit dem der eigene Unterhalt zumindest teilweise gedeckt werden kann. Die Auflage, an einem Arbeitsintegrationsprogramm oder Einsätzen im zweiten Arbeitsmarkt teilzunehmen, muss als zulässig erachtet werden, 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 (vgl. zum Ganzen VGr, 13. Januar 2012, VB.2011.00763, E. 2.2, mit Hinweisen; VGr, 28. September 2016, VB.2016.00335, E. 4.1).

E. 3.4

Bei der Auflage zur aktiven Teilnahme am Lohnprogramm "D" handelt es sich um eine praxisübliche Weisung, welche auf eine Verbesserung der Lage des Hilfeempfängers gerichtet ist. Die Teilnahme an einem solchen Arbeitsprogramm dient gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung hauptsächlich der Förderung von ausserfachlichen Fähigkeiten wie Teamfähigkeit, Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit (BGE 139 I 218 E. 4.4). Sie wirkt sich insofern positiv aus, als eine Teilnahme gegenüber künftigen Arbeitgebern einen Ausweis über geleistete Arbeit sowie Referenzauskünfte ermöglichte und dem Beschwerdeführer hülfe, sich an einen geregelten Arbeitsalltag zu gewöhnen (vgl. VGr, 17. Juli 2017, VB.2017.00248, E. 3.2.3; VGr, 3. März 2017, VB.2016.00791, E. 4.1).

E. 3.5

Die Auflage, an einem Arbeitsintegrationsprogramm oder Einsätzen im zweiten Arbeitsmarkt teilzunehmen, muss daher als zulässig erachtet werden, 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, 3. März 2017, VB.2016.00791, E. 2.3 m. w. H.).

E. 4.1

Die erwähnten Auflagen – Arbeitsprobe als Servicetechniker und Teilnahme am "D"-Arbeitsintegrationsprogramm – müssen grundsätzlich als zulässig erachtet werden. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers, der solche Tätigkeiten als weit unter seinen Fähigkeiten liegend taxiert, führt eine bestehende oder vermeintliche Überqualifikation der

unterstützten Person nicht dazu, dass ein Arbeitsangebot unzumutbar ist (vorn E. 3.3).

E. 4.2

Indessen stellt sich die Frage, ob die erteilten Auflagen und Weisungen (Verhaltensanweisungen) in der korrekten Form erlassen wurden, was die Vorinstanz verneinte. Auflagen und Weisungen müssen in Verfügungsform erlassen werden (VGr, 18. August 2011, VB.2011.00331, E. 2.4; Kantonales Sozialamt Zürich [Hrsg.], Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich, 2012, Kap. 14.1.01 Ziff. 1). Der Kanton Zürich änderte allerdings mit Wirkung auf 1. April 2020 § 21 Abs. 2 SHG insofern ab, als Auflagen und Weisungen nicht mehr selbständig anfechtbar sind. Das Bundesgericht erachtet Entscheide über Auflagen und Weisungen dennoch nach wie vor als Zwischenentscheide, die einen ersten notwendigen Schritt zu einer allfälligen Leistungskürzung darstellen. Nach der neuen Zürcher Regelung seien diese zwar nicht mehr sofort (nach Erlass) anfechtbar, sondern erst im Rahmen der Anfechtung des Kürzungsentscheids infolge Missachtung von Auflagen und Weisungen (BGr, 14. Januar 2020, 8C_152/2019 E. 5.2., 5.4). Dass allein daraus auf eine Abschwächung der formellen Kriterien, welche die Erteilung von Auflagen und Weisungen zu erfüllen haben, geschlossen werden müsste, ergibt sich jedoch nicht. Vielmehr bleibt die Anordnung von Auflagen und Weisungen anfechtbar, jedoch nicht selbständig und direkt, sondern erst im Zusammenhang mit der Anfechtung des nachfolgenden Kürzungsentscheids. Aufgrund der bloss hinausgeschobenen Anfechtbarkeit besteht jedoch kein Anlass, von den bisher geltenden Formerfordernissen abzuweichen. Auflagen und Weisungen sind weiterhin als Verfügungen zu qualifizieren (vgl. dazu Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich etc. 2016, Rz. 855 ff.). Sie sind inhaltlich so abzufassen, dass die betroffenen Personen wissen, was genau von ihnen verlangt wird. Sie haben die für Anordnungen (Verfügung) geltenden Anforderungen, insbesondere in Bezug auf die Schriftlichkeit und die Mitteilung (§§ 10 und 10a VRG), einzuhalten. Soweit die Vorinstanz der Meinung zuneigt, (nur) bis zum 1. April 2020 hätten Auflagen und Weisungen in Verfügungsform erlassen werden müssen, ist darauf hinzuweisen, dass das aus den erwähnten Gründen auch nach dem 1. April 2020 nach wie vor gilt. Im Übrigen erfolgten die erwähnten Aufforderungen an den Beschwerdeführer weit vor dem 1. April 2020.

E. 4.3

Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, war der Beschwerdeführer nur in pauschaler Form über Auflagen und Weisungen im Beschluss vom 15. Mai 2018 informiert worden (vorn E. 3.1) und fehlte es konkret an einer Anordnung, worauf verwiesen werden kann (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG). So geht aus dem Bericht der Coaching-Firma zwar hervor, dass man den Beschwerdeführer für eine Arbeitsprobe habe "begeistern" wollen. Dass eine solche von der Behörde formell angeordnet oder der Coaching-Firma allenfalls die entsprechende Kompetenz dazu übertragen worden wäre, ergibt sich aus den Akten nicht. Ebenso müsste die Anmeldung in einem Beschäftigungsprogramm den auf die vorangehende Anordnung der Teilnahme an einem solchen folgenden notwendigen Schritt darstellen, doch ist eine entsprechende Anordnung vor der Anmeldung des Beschwerdeführers offensichtlich nicht erfolgt. Dass sich der Beschwerdeführer der Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm unter Hinweis auf seine Fähigkeiten verschloss, ist daher nicht massgebend, wäre allerdings bei korrekter Anordnung auch nicht zu beachten gewesen (vorn E. 4.1). Schliesslich basierte auch die Anmeldung beim RAV

nicht auf einer vorangehenden entsprechenden Anordnung. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin entspricht der Erlass von Auflagen und Weisungen in Verfügungsform der herrschenden Praxis (vorn E. 4.1) und hat nichts mit überspitztem Formalismus zu tun.

E. 4.4

Die Beschwerde ist damit abzuweisen.

E. 5.1

Bei diesem Ausgang unterliegt die Beschwerdeführerin. Die Gerichtskosten werden deshalb ihr auferlegt (§ 13 Abs. 2 VRG). Parteientschädigungen wurden keine verlangt.

E. 5.2

Mangels Kostenaufgabe ist das Gesuch des Beschwerdegegners um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung (§ 16 Abs. 1 VRG) als gegenstandslos geworden abzuschreiben.

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