

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00529 vom 3. Februar 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-02-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00529

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00529 du 3 février 2022

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00529 del 3 febbraio 2022

Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Auflagen zur Teilnahme an einem Arbeitsprogramm und zur Einreichung von Unterlagen. Vor dem 1. April 2020 verfügte Weisungen sind noch nach altem Verfahrensrecht selbständig anfechtbar (E. 1.2). Streitwertberechnung anhand der angedrohten Kürzung der wirtschaftlichen Hilfe (E. 1.3). Die Verpflichtung von Sozialhilfebezüglern zur Teilnahme an Integrations- und Beschäftigungsprogrammen ist im Allgemeinen eine zumutbare Massnahme, die geeignet ist, die Lage der gesuchstellenden Person zu verbessern (E. 2.2). Grundsätzlich können nur gesundheitliche Gründe, die Unvereinbarkeit einer Arbeit mit der Menschenwürde, die Überforderung einer Person am angebotenen Arbeitsplatz oder Betreuungsaufgaben eine Verpflichtung zur Teilnahme an einem Arbeitsintegrationsprogramm als (teilweise) unzumutbar erscheinen lassen (E. 2.3). Von Sozialhilfebezüglern darf verlangt werden, dass sie eine Arbeit annehmen, welche nicht ihren Wünschen entspricht und ihr Fähigkeits- und Fertigkeiteniveau unterschreitet (E. 3.2). Die Beschwerdeführerin darf verpflichtet werden, zwecks Erfüllung ihrer Auskunftspflicht eine monatliche Abrechnung ihrer Einkünfte und Spesen als Geschäftsführerin einer GmbH einzureichen, welche vom Inhaber der GmbH unterzeichnet ist (E. 4). Der Anspruch auf Akteneinsicht erstreckt sich nicht auf ein Dokument, das nicht bei den Akten liegt und nicht entscheidrelevant ist (E. 5.2). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2021.00529 Urteil der Einzelrichterin vom 3. Februar 2022 Mitwirkend: Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiber Yannick Weber. In Sachen A, Beschwerdeführerin, gegen Gemeinde B, vertreten durch die Sozialbehörde, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. A. A wird seit Mai 2014 von der Gemeinde B mit wirtschaftlicher Hilfe unterstützt. Am 23. Januar 2020 fasste die Sozialbehörde der Gemeinde B einen Beschluss über das Unterstützungsbudget für A (Dispositiv-Ziffer 1) und forderte sie auf, bis zum 20. des Monats zehn überprüfbare Arbeitssuchbemühungen, rote Karten der Institution C, eine unterschriebene Bestätigung des Inhabers der D GmbH hinsichtlich Einkünfte/Spesen für ihre Tätigkeit als Geschäftsführerin, eine Mietzinsquittung sowie detaillierte Kontoauszüge des Vormonats aller vorhandenen Konten einzureichen (Dispositiv-Ziffer 2). Sodann wurde sie angewiesen, ab sofort in der Institution C und/oder einem alternativen Arbeitsprogramm einen Arbeitseinsatz von 80–100 % zu leisten. Dies gelte bis zur Ablösung von der Sozialhilfe bzw. so lange, bis sie einen Anstellungsvertrag im ersten Arbeitsmarkt vorlegen könne (Dispositiv-Ziffer 3). Zur Förderung der Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt werde sie zur Tätigkeit im Rahmen eines Arbeitsprogramms angewiesen. Bis

ein Einsatzplatz gefunden werde, habe A den Arbeitseinsatz in der Institution C zu leisten. Unentschuldigte Fehltage würden mit dem maximal erzielbaren Einkommen von Fr. 78.- pro Tag verrechnet (Dispositiv-Ziffer 4). Schliesslich wurde A verpflichtet, ab sofort die Stellensuche in Zusammenarbeit mit der Fachstelle Arbeitsintegration zu intensivieren, um eine Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu erreichen. Zu diesem Zweck werde A angewiesen, zusammen mit ihren gelisteten Arbeitssuchbemühungen ab sofort die Inserate, ihre Bewerbungsbriefe und die entsprechenden Absagen einzureichen (Dispositiv-Ziffer 5). Für den Fall des Nichtbefolgens von Anordnungen, Auflagen und/oder Weisungen wurde ihr eine Leistungskürzung um bis zu 30 % angedroht (Dispositiv-Ziffer 6). B. Dagegen erhob A am 27. Februar 2020 Rekurs beim Bezirksrat F, den dieser mit Beschluss vom 15. Juli 2020 abwies, soweit er darauf eintrat. Eine dagegen erhobene Beschwerde an das Verwaltungsgericht hiess der Einzelrichter mit Urteil VB.2020.00541 vom 20. Januar 2021 teilweise gut. Zum Entscheid über das im Rekursverfahren gestellte Akteneinsichtsgesuch in das Protokoll einer Sitzung der Beschwerdegegnerin zum Thema "Klienten über 55 Jahre" sowie über die Auflagen zur Einreichung der Unterlagen gemäss Dispositiv-Ziffer 2 der Verfügung vom 23. Januar 2020 und zur Teilnahme an einem Arbeitsprogramm wies er die Sache zum materiellen Entscheid an die Vorinstanz zurück. II. Mit Beschluss vom 29. Juni 2021 wies der Bezirksrat F den Rekurs sowie das Akteneinsichtsgesuch ab. Verfahrenskosten wurden keine erhoben. III. Gegen diesen Beschluss gelangte A am 29. Juli 2021 mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte dessen Aufhebung, die Gutheissung ihres Akteneinsichtsgesuchs und den Verzicht auf die Weisung zur Einreichung einer Bestätigung des Inhabers der D GmbH und jene zur Arbeitsintegration. Der Bezirksrat F verzichtete am 3. August 2021 auf eine Vernehmlassung. Die Gemeinde B beantragte mit Eingabe vom 30. August 2021 die Abweisung der Beschwerde unter Hinweis auf die bislang ergangenen Entscheide. A liess sich dazu nicht mehr vernehmen. Die Einzelrichterin erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der Beschwerde gegen den bezirksrätlichen Beschluss gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) zuständig.
- 1.2 Die Beschwerdeführerin wendet sich unter anderem gegen die Weisungen zur Einreichung von Unterlagen und zur Teilnahme an einem Arbeitsprogramm. Bei diesen Anordnungen handelt es sich um Zwischenentscheide, die gemäss § 19a Abs. 2 VRG in Verbindung mit Art. 93 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110) nur unter bestimmten Voraussetzungen angefochten werden können (BGr, 13. Juni 2012, 8C_871/2011, E. 4.3.4 und 4.4). Die Weisungen der Beschwerdegegnerin beeinflussen die rechtliche Situation der Beschwerdeführerin und können in ihre Grundrechte wie beispielsweise die persönliche Freiheit eingreifen. Somit ist nach bisheriger Praxis des Verwaltungsgerichts von einem nicht wiedergutzumachenden Nachteil im Sinn von § 19a Abs. 2 VRG auszugehen, wenn die Beschwerdeführerin mit der Anfechtung der Weisungen bis zu einem allfälligen Kürzungsentscheid warten würde (in Bezug auf die konkret infrage stehenden Weisungen VGr, 20. Januar 2021, VB.2020.00541, E. 5.3; vgl. ferner VGr, 12. Mai 2020, VB.2019.00785, E. 1.2). Gemäss dem seit 1. April 2020 in Kraft stehenden neuen § 21 Abs. 2 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG; LS 851.1) sind Auflagen und Weisungen zwar nicht (mehr) selbständig anfechtbar. Nach der verwaltungsgerichtlichen Praxis bleiben allerdings Auflagen und Weisungen, die vor dem 1. April 2020 von der Gemeinde verfügt wurden, integral noch nach altem Verfahrensrecht und der dazu ergangenen Praxis mit Rekurs und

Beschwerde nach kantonalem Recht anfechtbar (VGr, 9. Juli 2020, VB.2020.00229, E. 1.3). Nachdem die Vorinstanz nach altem Recht und der dazu ergangenen Praxis auf den Rekurs der Beschwerdeführerin eintreten musste (VGr, 20. Januar 2021, VB.2020.00541, E. 5.3), bilden die umstrittenen Weisungen ein zulässiges Anfechtungsobjekt und sind auch im Beschwerdeverfahren überprüfbar. 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 in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 65a N. 17; VGr, 15. September 2017, VB.2017.00282, E. 1.2). Sind im Bereich der Sozialhilfe Weisungen oder Auflagen angefochten, bemisst sich der Streitwert in der Regel nach dem Umfang der bei Nichtbefolgen der Weisungen und Auflagen angedrohten Kürzung der wirtschaftlichen Hilfe (VGr, 16. August 2018, VB.2018.00005, E. 1.2). Angesichts der angedrohten Kürzung um 30 % des Grundbedarfs von monatlich Fr. 997.-, welche in Anwendung des genannten Grundsatzes zur Streitwertbestimmung auf die Dauer eines Jahres hochzurechnen ist, liegt der Streitwert demnach bei Fr. 3'589.20. Aufgrund des weniger als Fr. 20'000.- betragenden Streitwerts und weil dem Fall keine grundsätzliche Bedeutung zukommt, ist er von der Einzelrichterin zu entscheiden (§ 38b Abs. 1 lit. c sowie Abs. 2 VRG).

2. 2.1 Wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann, hat nach § 14 SHG Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe. Die Sozialhilfe hat nur ergänzenden Charakter und verlangt, dass zunächst alle anderen Möglichkeiten der Hilfe ausgeschöpft werden, bevor staatliche Hilfeleistungen erbracht werden. Der Grundsatz der Selbsthilfe als Teil des Subsidiaritätsprinzips verpflichtet die hilfeschuchende Person, alles Zumutbare zu unternehmen, um eine Notlage aus eigenen Kräften abzuwenden oder zu beheben. Es müssen namentlich das vorhandene Einkommen und Vermögen und die eigene Arbeitskraft eingesetzt werden (VGr, 21. April 2016, VB.2015.00216, E. 2.1). Wem es faktisch und rechtlich möglich ist, die erforderlichen Mittel für ein menschenwürdiges Dasein selbst zu beschaffen, ist nicht bedürftig und damit nicht auf Unterstützung angewiesen (BGE 142 I 1 E. 7.2.2).

2.2 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 Aufnahme einer zumutbaren Arbeit oder ähnlichen Verhaltensmassregeln verbunden werden, die nach den Umständen angebracht erscheinen (§ 23 lit. d der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 [SHV; LS 851.11]). 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 Verpflichtung von Sozialhilfeleistungsbezüglern zur Teilnahme an Integrations- und Beschäftigungsprogrammen wird von der Rechtsprechung grundsätzlich als zumutbare Massnahme betrachtet, die geeignet ist, die Lage der gesuchstellenden Person zu verbessern (VGr, 18. November 2014, VB.2014.00423, E. 3.5 mit Hinweisen).

2.3 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 den Erwerb neuer Fähigkeiten im Hinblick auf eine spätere Arbeitssuche) verbessern kann (§ 21 SHG; § 23 lit. d SHV; VGr, 12. Mai 2020,

VB.2019.00785, E. 4.1.2; 29. Mai 2013, VB.2013.00120, E. 5.3). Grundsätzlich können nur gesundheitliche Gründe, die Unvereinbarkeit einer Arbeit mit der Menschenwürde, die Überforderung einer Person am angebotenen Arbeitsplatz oder Betreuungsaufgaben eine Verpflichtung zur Teilnahme an einem Arbeitsintegrationsprogramm als (teilweise) unzumutbar erscheinen lassen (Melanie Studer, Sozialhilferechtliche Beschäftigungsverhältnisse, Zürich/St. Gallen 2021, Rz. 394 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). 2.4 Wenn der Hilfesuchende gegen solche Anordnungen, Auflagen und Weisungen der Fürsorgebehörde betreffend Arbeit oder Beschäftigungsprogramme verstösst, können die Sozialhilfeleistungen nach § 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 1,

E. 3.1

Die Beschwerdegegnerin verpflichtete die Beschwerdeführerin, ab sofort in der Institution C (und später in einem alternativen Arbeitsprogramm) einen Arbeitseinsatz mit einem Pensum von 80 - 100 % zu leisten, bis sie von der Sozialhilfe abgelöst werde oder einen Arbeitsvertrag im ersten Arbeitsmarkt erhalte (Dispositiv-Ziffern 3 und 4). Die Vorinstanz erwog, die Institution C biete ein breites Spektrum von kurzzeitigen bis unbefristeten Arbeitseinsätzen. Das Angebot umfasse die Herstellung eigener Produkte aus wiederverwertbaren Materialien (Holz, Metall, Garten, Recycling oder Upcycling) sowie die Ausführung von Aufträgen für Kundinnen und Kunden in den Bereichen Garten, Natur, Reinigungs- und Forstarbeiten, Räumung, Umzug und Recycling. Insbesondere im Bereich der Gartenpflege könnten den Teilnehmenden Indoor-Tätigkeiten angeboten werden, die sich auch für ältere Arbeitnehmende mit einem administrativen Berufshintergrund eignen würden (z. B. Herstellung von Kräutersalzen). Zudem gebe es in der Institution C ein Atelier, wo ebenfalls weniger körperbetonte Arbeiten verrichtet würden. Im Beschäftigungsprogramm der Institution C werde jeweils täglich geprüft, ob man der betreffenden Teilnehmerin bzw. dem betreffenden Teilnehmer eine passende und angemessene Arbeitstätigkeit anbieten könne. An Tagen, an denen dies nicht möglich sei, seien die jeweiligen Sozialhilfebezüger berechtigt, eine rote Karte zu beziehen, mit der sie sich bei der Sozialbehörde folgenlos für den betreffenden Tag von der Teilnahme am Arbeitsintegrationsprogramm entschuldigen könnten. Der Einsatz in der Institution C sei befristet und die Beschwerdeführerin müsse nur so lange am Beschäftigungsprogramm teilnehmen, bis die für sie zuständige Sozialberaterin mit der Fachstelle Arbeitsintegration einen anderweitigen Einsatzplan festlegen könne. Dafür sei die Kooperation der Beschwerdeführerin notwendig, welche sie allerdings bislang verweigere. Bei der Beschwerdeführerin lägen zudem soweit ersichtlich keine gesundheitlichen Einschränkungen vor. Insgesamt erachtete die Vorinstanz die angefochtene Weisung für die 1964 geborene Beschwerdeführerin angesichts der breiten Palette an Tätigkeitsangeboten, der befristeten Dauer und der Möglichkeit, sich bei unzumutbaren Arbeitsangeboten von der Teilnahme befreien zu lassen, als zumutbar und verhältnismässig.

E. 3.2

Die Ausführungen der Beschwerdeführerin hierzu, dass die Entschädigung bei der Institution C nur Fr. 78.- pro Tag betrage, diese Institution Gewinn mache und sie schon für die D GmbH arbeite, vermögen diesen Schluss nicht umzustossen. Vorrangiges Ziel der Sozialhilfe ist die Eingliederung in den Arbeitsmarkt (berufliche Integration) und die Erlangung wirtschaftlicher Selbständigkeit. Dabei kann von Bezüger von Sozialhilfe auch verlangt werden, dass sie eine Arbeit annehmen, welche nicht ihren Wünschen entspricht und ihr Fähigkeits- und Fertigniveau unterschreitet (VGr, 6. August 2021,

VB.2021.00351, E. 4.2.2; 11. Mai 2020, VB.2020.00103, E. 3.2). Es ist nicht davon auszugehen, dass die Tätigkeit der Beschwerdeführerin für die D GmbH, welche seit Februar 2015 keinen Gewinn mehr abwarf, eine (baldige) Ablösung von der Sozialhilfe verspricht. Die Weisung mit dem Ziel der Wiedereingliederung der Beschwerdeführerin in den Arbeitsmarkt ist vor diesem Hintergrund nicht zu beanstanden.

E. 4

Im Rekursverfahren ersuchte die Beschwerdeführerin um Befreiung von der Weisung, monatlich eine unterschriebene Bestätigung des Inhabers der D GmbH hinsichtlich ihrer Einkünfte und Spesen als Geschäftsführerin der D GmbH einreichen zu müssen. Die Vorinstanz erachtete diese Auflage angesichts der Mitwirkungspflicht der Beschwerdeführerin bei der Feststellung ihrer finanziellen Verhältnisse als rechtmässig, weil die Beschwerdegegnerin in regelmässigen Abständen die Einkommenssituation der Beschwerdeführerin überprüfen müsse. In der Beschwerdeschrift gibt die Beschwerdeführerin an, dieser Auflage nachgekommen zu sein, und beanstandet sinngemäss, dass sie die Erklärung hinsichtlich Einkünfte und Spesen für ihre Tätigkeit als Geschäftsführerin der D GmbH nicht selbst unterzeichnen könne, sondern von deren Inhaber unterschreiben lassen müsse. Weshalb ihr nicht zumutbar sein soll, zur Erfüllung ihrer Auskunft- und Meldepflicht gemäss § 18 SHG von ihrem Arbeitgeber eine monatliche Abrechnung über ihre Entschädigung erhältlich zu machen, ist indessen weder ersichtlich noch nachvollziehbar dargetan.

E. 5.1

Die Vorinstanz verneinte einen Anspruch der Beschwerdeführerin auf Herausgabe des Protokolls einer Sitzung der Beschwerdegegnerin zum Thema "Klienten über 55 Jahre", nachdem ihr das Verwaltungsgericht im Rückweisungsentscheid vom 20. Januar 2021 eine entsprechende Prüfung aufgetragen hatte. Die Beschwerdeführerin will demgegenüber aus ihrem Akteneinsichtsrecht einen Anspruch auf Einsicht in dieses nicht bei den Akten liegende Dokument im Rahmen des vorliegenden Verfahrens ableiten.

E. 5.2

Gemäss § 8 Abs. 1 VRG sind Personen, die durch eine Anordnung berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben, berechtigt, in die Akten Einsicht zu nehmen. Einen Anspruch auf Akteneinsicht in einem hängigen Verfahren räumt auch Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) ein. Dieses grundsätzlich umfassende Akteneinsichtsrecht erstreckt sich auf alle schriftlichen oder elektronischen Unterlagen wie Eingaben, Protokolle, Korrespondenzen, E-Mails, Pläne, Fotografien, Tonaufnahmen usw., die objektiv geeignet sind, eine Grundlage der Verfügung bzw. des Entscheids zu bilden (Alain Griffel, Kommentar VRG, § 8 N. 12). Die Vorinstanz erwog, die fragliche Besprechung habe der Praxisfindung und mithin der Meinungsbildung im Umgang mit einer ganzen Anspruchsgruppe gedient; das verlangte Protokoll sei demnach nicht Entscheidungsgrundlage im Fall der Beschwerdeführerin. Die Beschwerdeführerin geht davon aus, die Beschwerdegegnerin habe entschieden, dass über 55 Jahre alte Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler nicht mehr an arbeitsintegrierenden Massnahmen teilnehmen müssten. Eine pauschale Befreiung über 55 Jahre alter Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler von arbeitsintegrierenden Massnahmen ungeachtet der Umstände des Einzelfalls widerspräche allerdings der grundlegenden Zielsetzung der Sozialhilfe, den Hilfesuchenden ungeachtet ihres Alters die (Wieder-)Erlangung

wirtschaftlicher Selbständigkeit zu ermöglichen (oben E. 3.2). Dass sich die Beschlussfassung betreffend die Beschwerdeführerin auf andere als bei den Akten liegende Dokumente, wie namentlich das erwähnte Protokoll, gestützt hätte oder hätte stützen müssen, ist nicht erkennbar. Entsprechend ist im angefochtenen Beschluss auch insoweit keine Rechtsverletzung zu erblicken.

E. 6

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG).

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