

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

8C_50/2015

Urteil vom 17. Juni 2015

I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichterin Leuzinger, Präsidentin,
Bundesrichter Ursprung, Bundesrichterin Heine,
Gerichtsschreiberin Fleischanderl.

Verfahrensbeteiligte
A. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Stadt Zürich, Sozialbehörde,
Geschäftsstelle, Verwaltungszentrum Werd, Werdstrasse 75, 8004 Zürich,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Sozialhilfe (Prozessvoraussetzung),

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich
vom 4. Dezember 2014.

Sachverhalt:

A.

A.a. Die 1970 geborene A. _____ bezieht seit Dezember 2004 wirtschaftliche Hilfe der Sozialen Dienste der Stadt Zürich. Nachdem die zuständige Sozialarbeiterin im Juli 2013 auf Grund einer Homepage den Verdacht geschöpft hatte, dass A. _____ undeklariertes Einkommen erziele, wurde sie, nach vorgängiger Aufforderung, sachdienliche Unterlagen betreffend ihrer Einkommensverhältnisse einzureichen und den Sozialen Diensten eine Banken- und Versicherungsvollmacht zu erteilen, mit Verfügung vom 5. Dezember 2013 angewiesen, am 17. Dezember 2013 im Sozialzentrum zu erscheinen, um die entsprechenden Vollmachten zu unterzeichnen. Gleichzeitig drohte man ihr an, dass bei Nichteinhalten der Auflage die Sozialhilfeleistungen eingestellt würden. Am 20. Dezember 2013 verfügte die Sozialbehörde - A. _____ hatte der Auflage keine Folge geleistet - mangels Nachweises der wirtschaftlichen Notlage die Einstellung der materiellen Unterstützung auf Ende Januar 2014; auf ein erneutes Unterstützungsgesuch werde, so die Behörde im Weiteren, erst eingetreten werden, wenn die wirtschaftliche Notlage zweifelsfrei ausgewiesen sei und die unterzeichneten Banken- und Versicherungsvollmachten vorlägen. Die gegen beide Verfügungen erhobenen Einsprachen beschied die Sonderfall- und Einsprachekommission der Sozialbehörde der Stadt Zürich im Rahmen eines vereinigten Verfahrens abschlägig, soweit sie darauf eintrat (Entscheid vom 27. Februar 2014).

A.b. Den dagegen eingelegten Rekurs wies der in Folge angerufene Bezirksrat Zürich mit Beschluss vom 3. Juli 2014 ab.

B.

Mit Entscheid vom 4. Dezember 2014 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich die hiegegen eingereichte Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat.

C.

A. _____ führt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und beantragt sinngemäss, in Aufhebung der vorangegangenen Entscheide, Beschlüsse und Verfügungen sei ihr über Ende Januar 2014 hinaus wirtschaftliche Hilfe auszurichten.

Während das kantonale Gericht auf Abweisung der Beschwerde schliesst, soweit darauf einzutreten sei, verzichtet die Stadt Zürich auf eine Vernehmlassung.

Erwägungen:

1.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten richtet sich gegen einen Entscheid in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 ff. BGG) einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG), und sie wurde innert der gesetzlich vorgeschriebenen Frist (Art. 100 BGG) eingereicht.

2.

2.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann wegen Rechtsverletzung gemäss Art. 95 f. BGG erhoben werden. Die Verletzung kantonaler Bestimmungen bildet - abgesehen von den hier nicht gegebenen Fällen gemäss Art. 95 lit. c-e BGG - nur dann einen zulässigen Beschwerdegrund, wenn eine derartige Rechtsverletzung einen Verstoss gegen Bundesrecht im Sinne von Art. 95 lit. a BGG, beispielsweise das Willkürverbot (Art. 9 BV), oder gegen Völkerrecht im Sinne von Art. 95 lit. b BGG zur Folge hat (BGE 133 II 249 E. 1.2.1 S. 251 f.; Urteil 8C_588/2014 vom 11. Mai 2015 E. 4.1 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 136 I 241 E. 2.4 S. 249).

2.2. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), doch prüft es, unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG), nur die geltend gemachten Vorbringen, falls allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind. Hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten gilt eine qualifizierte Rügepflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG; zum Ganzen: BGE 138 I 274 E. 1.6 S. 280 f. mit Hinweisen). Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann deren Sachverhaltsfeststellung nur berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG).

3.

3.1. Gemäss Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich vom 14. Juni 1981 (SHG; SR 851.1) sorgen die politischen Gemeinden nach Massgabe dieses Gesetzes für die notwendige Hilfe an Personen, die sich in einer Notlage befinden (§ 1 Abs. 1 SHG). Die Hilfe richtet sich nach den Besonderheiten und Bedürfnissen des Einzelfalls und den örtlichen Verhältnissen (§ 2 Abs. 1 SHG). Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe hat, wer für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen mit gleichem Wohnsitz nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann (§ 14 SHG; § 16 Abs. 1 der kantonalzürcherischen Verordnung vom 21. Oktober 1981 zum Sozialhilfegesetz [SHV; SR 851.11]). Sie soll das soziale Existenzminimum gewährleisten, das neben den üblichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt auch individuelle Bedürfnisse angemessen berücksichtigt (§ 15 Abs. 1 SHG), und trägt insbesondere den persönlichen und örtlichen Verhältnissen Rechnung (§ 17 Abs. 1 Satz 1 SHV). Ihre Bemessung erfolgt nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) vom April 2005 (4. überarbeitete Ausgabe) in der ab 1. Januar 2015 geltenden Fassung; vorbehalten bleiben begründete Abweichungen im Einzelfall (§ 17 Abs. 1

Satz 2 und 3 SHV). Für den laufenden Bezug von wirtschaftlicher Hilfe wird stets vorausgesetzt, dass sich die Notlage noch nicht entschärft hat. Entsprechend überprüft die Fürsorgebehörde periodisch, mindestens einmal jährlich, alle hängigen Hilfsfälle (§ 33 SHV).

3.2. Die hilfesuchende Person hat über ihre finanziellen Verhältnisse vollständig und wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen (§ 18 Abs. 1 lit. a SHG). Sie hat dabei Einsicht in ihre Unterlagen zu gewähren, soweit dies für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Sozialhilfe geeignet und erforderlich ist (§ 18 Abs. 2 SHG). Sie meldet unaufgefordert Veränderungen der unterstützungsrelevanten Sachverhalte (§ 18 Abs. 3 SHG). Wenn Zweifel an der Richtigkeit oder Vollständigkeit der Angaben oder Unterlagen bestehen, ist die Fürsorgebehörde berechtigt, auch ohne

Zustimmung der hilfeschenden Person Auskünfte bei Dritten einzuholen, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt (§ 18 Abs. 4 SHG). Die SKOS-Richtlinien sehen sodann in Ziff. A.5.2 vor, dass, wer Sozialhilfe beantragt, verpflichtet ist, bei der Abklärung des Sachverhalts mitzuwirken. Die hilfeschende Person hat wahrheitsgetreu über ihre Einkommens-, Vermögens- und Familienverhältnisse Auskunft zu geben. Insbesondere muss Einblick in Unterlagen gewährt werden, die für die Feststellung der Unterstützungsbedürftigkeit und für die Budgetberechnung relevant sind (Mietverträge, Lohnabrechnungen, Bankbelege, Gerichtsentscheide usw.; Urteil 8C_1/2013 vom 4. März 2014 E. 4.2.1;

vgl. auch Claudia Hänzi, Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Diss. 2011, S. 141 ff.; Carlo Tschudi, Die Auswirkungen des Grundrechts auf Hilfe in Notlagen auf sozialhilferechtliche Sanktionen, in: Grundrecht auf Hilfe in Notlagen, 2005, S. 117 ff., insb. S. 119).

3.2.1. Die im Sozialhilfeverfahren geltende Untersuchungsmaxime entbindet die hilfeschende Person demnach nicht von der Obliegenheit, den massgebenden Sachverhalt darzustellen. Ihre Mitwirkungspflicht hebt die behördliche Beweisführungslast zwar nicht auf, führt aber doch zu einer Einschränkung der behördlichen Untersuchungspflicht bzw. zu einer teilweisen Verlagerung der Beweisführungslast auf die Hilfeschenden. Diese tragen die objektive Beweislast dafür, dass sie wegen fehlender eigener Mittel ganz oder teilweise auf Sozialhilfe angewiesen sind (Urteil 2P.16/2006 vom 1. Juni 2006 E. 4.1 mit Hinweisen; vgl. auch Kaspar Plüss, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl. 2014, N. 90 und 97 zu § 7 VRG). An die Mitwirkungspflicht dürfen indessen keine überspannten Anforderungen gestellt werden. So können von der betroffenen Person etwa nicht Unterlagen verlangt werden, die sie nicht hat oder die sie auch mit vernünftigen Aufwand nicht beschaffen kann (vgl. allgemein Felix Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Aufl. 1999, S. 107; Hänzi, a.a.O., S. 143 und 150). Gegenstand des vorliegend zu erbringenden Beweises bildet die Bedürftigkeit. Da folglich das Fehlen hinreichender Mittel

dargetan werden muss, hat die betroffene Person eine so genannt negative Tatsache zu beweisen. Der entsprechende Beweis ist dadurch zu erbringen, dass positive Sachumstände nachgewiesen werden, aus welchen die negative Tatsache gefolgert werden kann. Die Sozialhilfebehörde ist verpflichtet, anhand positiver Sachumstände (beispielsweise Kündigung des Arbeitsverhältnisses, Vermögensentwicklung auf dem Sparkonto, Gesundheitszustand, familiäre Pflichten etc.) abzuklären, ob eine Bedürftigkeit vorliegt. Die gesuchstellende Person ihrerseits ist zur Mitwirkung angehalten, indem sie die notwendigen Aussagen macht respektive die erforderlichen Dokumente zu den Akten reicht (Tschudi, a.a.O., S. 119 f.). Da es naturgemäss leichter ist, das "Haben" zu beweisen als das "Nicht-Haben", sind die Schwelle der rechtsgenügenden Beweiserbringung sowie die Anforderungen an die Vollständigkeit des Gesuchsdossiers vernünftig anzusetzen (Hänzi, a.a.O., S. 150; Urteil 8C_1/2013 vom 4. März 2014 E. 4.2.2 mit Hinweisen).

3.2.2. Gibt eine hilfeschende Person keine oder falsche Auskunft über ihre (finanziellen) Verhältnisse bzw. verweigert sie die Einsichtnahme in ihre Unterlagen, so kann dies unter bestimmten Umständen - nach entsprechender Androhung - eine Kürzung der Sozialhilfeleistungen (§ 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 und 3 in Verbindung mit lit. b SHG und § 24 SHV) oder eine Rückerstattungspflicht bewirken (§ 26 lit. a SHG). Zu einer Kürzung führen kann sodann auch der Verstoss gegen Auflagen und Weisungen der Fürsorgebehörden (§ 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 SHG). Eine Einstellung der Leistungen ist gemäss § 24a Abs. 1 SHG unter Vorbehalt von Art. 12 BV zulässig, wenn die hilfeschende Person eine ihre zumutbare Arbeit oder die Geltendmachung eines Ersatzeinkommens verweigert (lit. a), ihr die Leistungen deswegen vorgängig gekürzt worden sind (lit. b) und ihr schriftlich und unter Androhung der Leistungseinstellung eine zweite Frist zur Annahme der Arbeit bzw. zur Geltendmachung des Ersatzeinkommens angesetzt worden ist (lit. c). Rechtsprechungsgemäss kann sich eine Leistungseinstellung ferner auch rechtfertigen, wenn sich jemand weigert, bei der Abklärung der für die Gewährung und Bemessung von Sozialhilfeleistungen massgebenden Verhältnissen mitzuwirken. Die Einstellung ist diesfalls vorzunehmen, wenn die Sozialbehörde wegen der Missachtung von verfahrensleitenden Anordnungen, die auf die Abklärung der für die Gewährung und Bemessung von Sozialhilfe relevanten Verhältnisse abzielen, nicht überprüfen kann, ob die Anspruchsvoraussetzungen für den Sozialhilfebezug nach wie vor gegeben sind und bestehende erhebliche Zweifel an der Bedürftigkeit nicht beseitigt werden können. Werden Sozialhilfeleistungen unter den dargelegten restriktiven Voraussetzungen eingestellt, ist dies verfassungsrechtlich insofern unbedenklich, als es die betroffene Person in der Hand hat, die Wiederaufnahme der Sozialhilfe durch ein kooperatives Verhalten herbeizuführen.

4.1. Die Vorinstanz hat - in für das Bundesgericht grundsätzlich verbindlicher Weise (E. 2 hievor) - festgestellt, durch die Homepage der Beschwerdeführerin, auf welcher sie mittels konkreter Angaben die Erteilung von Nachhilfe und den Verkauf von Kleidungsstücken anbiete, sei der Verdacht aufgekommen, dass ein gewisses Einkommen erzielt werde. Die in der Folge durch die Sozialbehörde eingeleiteten Abklärungen hätten sodann keinen Aufschluss darüber gegeben, ob und in welchem Umfang die Beschwerdeführerin dadurch tatsächlich einen Verdienst generiere. Obwohl die Beschwerdeführerin ihrerseits verpflichtet sei, das zur Klärung der Sachlage Notwendige beizutragen, habe sie keinerlei Mitwirkungsbemühungen an den Tag gelegt und ein entsprechendes Einkommen pauschal verneint. Die Beschwerdegegnerin sei daher berechtigt gewesen, eine Vollmacht zur Einholung von Auskünften bei Banken und Versicherungen zu verlangen, um dadurch die effektive finanzielle Situation der Beschwerdeführerin und damit den - Leistungsvoraussetzung bildenden - Fortbestand der Bedürftigkeit zu prüfen. Es handle sich dabei um eine verhältnismässige und gestützt auf § 18 SHG zulässige Massnahme. Folglich sei die Auflage zur Unterzeichnung der entsprechenden

Vollmachten nicht zu beanstanden. Die Weigerung der Beschwerdeführerin, dieser Weisung nachzukommen, habe die Klärung der Frage nach allfällig eingehenden Einkünften verunmöglicht, weshalb das Vorhandensein einer Notlage nicht abschliessend beurteilbar sei. Vor diesem Hintergrund rechtfertige sich, solange die tatsächlichen Einkommensverhältnisse der Beschwerdeführerin nicht in diesem Sinne offen gelegt würden, nach entsprechender Androhung die vollständige Einstellung der wirtschaftlichen Unterstützung.

4.2. Die Beschwerdeführerin bringt dagegen im Wesentlichen vor, die von der Beschwerdegegnerin geforderte Unterzeichnung von Vollmachten zur Einholung von Auskünften bei Banken und Versicherungen stelle eine Verletzung von verfassungsmässigen Rechten, namentlich des Gebots des Handelns nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV), des Willkürverbots (Art. 9 BV), der Menschenwürde (Art. 7 BV) und des Schutzes auf Privatsphäre (Art. 13 BV), dar.

4.2.1. In der Beschwerde wird zutreffend eingeräumt, dass es der zuständigen Fürsorgebehörde gestattet sein muss, die finanziellen Einkommensverhältnisse abzuklären, wenn eine von ihr wirtschaftlich unterstützte Person eine Homepage unterhält, auf welcher entgeltliche Leistungen angeboten werden. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin kann es jedoch nicht genügen, dass hierfür in aller Regel allein auf die entsprechende Zusicherung der betroffenen Person abgestellt wird, wonach (noch) kein Einkommen auf Grund der Website erzielt werde. Vielmehr ist es, sofern die Leistungen beziehende Person sich weigert, von sich aus sachdienliche Bankauszüge und/oder andere weiterführende Belege beizubringen, erforderlich, dass die Sozialbehörde zur Einsichtnahme in diesbezügliche Unterlagen ermächtigt wird. Mit diesem Vorgehen wird von der Beschwerdeführerin nicht eine unbegrenzte, pauschale Generalvollmacht gefordert. Der Kreis der Institutionen, die von der Beschwerdegegnerin angegangen werden können, ist nicht abstrakt, sondern bezieht sich auf spezifisch bezeichnete Banken und Versicherungen. Mit der Unterzeichnung der entsprechende (n) Vollmachten (n) wird es der Beschwerdegegnerin ermöglicht, bei diesen konkrete Auskünfte zur

finanziellen Situation der Beschwerdeführerin im fraglichen Zeitraum einzuholen. Die Angaben sind notwendig, um die Bedürftigkeit der Beschwerdeführerin und damit deren Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe im Sinne von §§ 14 ff. SHG beurteilen zu können. Anderweitige Unterlagen, welche eine zuverlässige Einschätzung der Einkommenssituation erlaubten, liegen nicht bei den Akten. Insbesondere kann einzig gestützt auf die von der Beschwerdeführerin vorinstanzlich eingereichten Schlussrechnungen der Staats- und Gemeindesteuern 2012 und 2013 nicht auf eine nach wie vor bestehende Notlage geschlossen werden. Inwiefern diese Betrachtung offensichtlich unrichtig sein soll, vermag die Beschwerdeführerin nicht darzutun. Es sollen im Rahmen der geforderten Ermächtigung bloss jene Daten erhoben werden, die für die Beurteilung des Leistungsanspruchs zwingend erforderlich sind. Die Transparenz der Massnahme ist auf Grund der Vollmacht gewahrt, da für die Beschwerdeführerin erkennbar ist, welche Daten über sie beschafft werden. Die Ermächtigung erweist sich zudem als verhältnismässiges und zweckmässiges Mittel der Informationsgewinnung und stellt keinen unerlaubten Eingriff in die Privatsphäre dar (Art. 13 BV; vgl. auch Urteil 8C_588/2014 vom 11.

Mai 2015 E. 6.2.2). Ebenso wenig ist erkennbar, inwiefern die Beschwerdegegnerin durch ihre Vorgehensweise gegen das Gebot des Handelns nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) verstossen oder sich willkürlich im Sinne von Art. 9 BV verhalten sollte. Auch wird damit weder das Recht auf Menschenwürde (Art. 7 BV) noch dasjenige auf Existenzsicherung (Art. 12 BV; vgl. E. 4.2.2 hiernach) verletzt. Das Bundesgericht hat schliesslich Art. 8b Abs. 3 des kantonalbernerischen Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz; SHG; BSG 860.1) betreffend Einholung einer Generalvollmacht zur Informationsbeschaffung im Zeitpunkt der

Einreichung des Gesuchs um Gewährung von Sozialhilfe mit BGE 138 I 331 (E. 7 S. 342 ff.) als verfassungs- und konventionskonform bezeichnet. Inwiefern dies nicht auch bezüglich der hier zu beurteilenden, wesentlich weniger weit reichenden Vollmacht der Fall sein soll, ist nicht ersichtlich und ergibt sich auch nicht aus den Ausführungen der Beschwerdeführerin. Die Missbrauchsgefahr auf Grund der Vollmachterteilung hat das Bundesgericht im besagten Urteil als äusserst gering eingeschätzt.

4.2.2. Das Grundrecht auf Existenzsicherung (Art. 12 BV) wird von der Weigerung der Vollmachterteilung nicht berührt und ist immer zu beachten (BGE 138 I 331 E. 7.3 S. 343). Dass der Beschwerdeführerin auf entsprechendes Gesuch hin die eigentliche Nothilfe nicht gewährt worden wäre, wird nicht geltend gemacht.

4.3. Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
3.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 17. Juni 2015
Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: Leuzinger

Die Gerichtsschreiberin: Fleischanderl