BGE 8C_455/2015

8. März 2016

Bundesgericht

Tribunal fédéral

Tribunale federale

Tribunal federal

{T 0/2}

8C_455/2015

Urteil vom 8. März 2016

I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Maillard, Präsident,

Bundesrichter Ursprung, Frésard,

Bundesrichterin Heine, Bundesrichter Wirthlin,

Gerichtsschreiber Lanz.

Verfahrensbeteiligte

A.,

vertreten durch Rechtsanwalt Sandor Horvath,

Beschwerdeführer,

gegen

Gemeinde B.,

Beschwerdegegnerin.

Gegenstand

Sozialhilfe,

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 23. April 2015.

Sachverhalt:

A.

Die Gemeinde B. richtete dem 1958 geborenen A. ab 2007 wirtschaftliche Sozialhilfe aus. Mit Beschluss vom 6. Juni 2013 kürzte sie diese mit der Begründung, A. habe sich im Rahmen eines zugewiesenen Beschäftigungsprogramms nicht ernsthaft um die Behebung seiner Notlage bemüht, für die Dauer von sechs Monaten um 15 %. Sie drohte ihm überdies die Einstellung der Sozialhilfeleistungen u.a. für den Fall an, dass er die Teilnahme an einem erneuten Beschäftigungsprogramm verweigere. Am 1. November 2013 wies die Gemeinde A. an, ab 3. November 2013 halbtags in einem Beschäftigungsprogramm bei der Stiftung C. zu arbeiten. Bei Nichtbefolgung werde die Sozialhilfe eingestellt. A. kam der Weisung nicht nach. Mit Beschluss vom 14. November 2013 stellte die Gemeinde die Sozialhilfe wegen Nichteinhaltens von Weisungen und Leistungsverweigerung (Verweigern der zumutbaren Arbeitsleistung) per 30. November 2013 ein. Den von A. hiegegen erhobenen Rekurs wie auch das mit diesem gestellte Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Verbeiständung für das Rekursverfahren wies der Bezirksrat E. mit Entscheid vom 27. November 2014 ab.

B.

A. reichte dagegen Beschwerde ein. Er beantragte, der Gemeindebeschluss vom 14. November 2013 und der Rekursentscheid vom 27. November 2014 seien aufzuheben, soweit auf Einstellung der Sozialhilfe und auf Verweigerung der unentgeltlichen Verbeiständung lautend, und es sei ein ärztliches Gutachten einzuholen resp. der Bezirksrat oder die Gemeinde hiezu zu verhalten. Eventuell sei die Gemeinde zu verpflichten, die Sozialhilfe lediglich um 15 % des Grundbetrags zu kürzen. Subeventuell sei zumindest Nothilfe im Sinne von Art. 12 BV zu gewähren. Zudem sei die unentgeltliche Verbeiständung für das Rekursverfahren und die unentgeltliche Rechtspflege für das Gerichtsverfahren zu bewilligen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich erteilte A. die unentgeltliche Rechtspflege für das kantonale Verfahren und hiess die Beschwerde teilweise gut, indem es die unentgeltliche Verbeiständung für das Rekursverfahren zusprach; im Übrigen wies es die Beschwerde ab (Entscheid vom 23. April 2015).

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, eventuell subsidiärer Verfassungsbeschwerde, beantragt A., der vorinstanzliche Entscheid sei, soweit auf Abweisung der kantonalen Beschwerde lautend, aufzuheben. Es sei Sozialhilfe, eventuell eine um 15 % gekürzte Sozialhilfe, subeventuell Nothilfe zuzusprechen. Subsubeventuell sei die Sache mit Anweisungen zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Weiter wird um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege für das bundesgerichtliche Verfahren ersucht.

Die Gemeinde schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Mit Eingabe vom 3. September 2015 lässt sich A. nochmals vernehmen.

D.

Mit Verfügung vom 21. Oktober 2015 hat das Bundesgericht der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Erwägungen:

1.

Gestützt auf Art. 82 lit. a BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts. Dieses Rechtsmittel steht somit grundsätzlich auch auf dem Gebiet der kantonalen Sozialhilfe zur Verfügung. Das Bundesgerichtsgesetz enthält dazu in Art. 83 keinen Ausschlussgrund. Da auch alle übrigen Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten einzutreten. Insofern bleibt kein Raum für die - hier eventualiter eingereichte - subsidiäre Verfassungsbeschwerde (Art. 113 BGG).

2.

2.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann u.a. die Verletzung von Bundesrecht und von kantonalen verfassungsmässigen Rechten geltend gemacht werden (Art. 95 lit. a und c BGG). Die Verletzung des übrigen kantonalen Rechts kann abgesehen von hier nicht relevanten Ausnahmen vor Bundesgericht nicht gerügt werden. Zulässig ist jedoch die im vorliegenden Verfahren erhobene Rüge, die Anwendung dieses Rechts führe zu einer Verletzung von Bundesrecht und von kantonalen verfassungsmässigen Rechten.

2.2. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es prüft jedoch die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Sachverhaltsfeststellungen können nur berichtigt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen (Art. 105 Abs. 2 BGG).

3.

Der mit der Beschwerde aufgelegte Arztbericht vom 26. Juni 2015 kann keine Beachtung finden, da nicht erst der Entscheid der Vorinstanz Anlass zu seiner Einreichung gegeben hat. Abgesehen davon handelt es sich ohnehin um ein unzulässiges echtes Novum (vgl. Art. 99 Abs. 1 BGG; Urteil 8C_412/2015 vom 5. November 2015 E. 4 mit Hinweis).

4.

Der Beschwerdeführer ist unbestrittenermassen der Weisung, halbtags in einem Beschäftigungsprogramm zu arbeiten, nicht gefolgt, nachdem ihm die Sozialhilfe kurz zuvor wegen ungenügender Beteiligung an einem Beschäftigungsprogramm gekürzt worden war. Die Beschwerdegegnerin hat wegen der Nichtbefolgung der erneuten Weisung die Sozialhilfe gänzlich eingestellt. Die Vorinstanz hat dies gestützt auf § 24a Abs. 1 des kantonalzürcherischen Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (LS 851.1; nachfolgend: SHG) bestätigt. Dagegen richtet sich die Beschwerde.

5.

§ 24a Abs. 1 SHG sieht vor, dass unter bestimmten Voraussetzungen und unter Berücksichtigung von Art. 12 BV die Sozialhilfeleistungen ausnahmsweise ganz oder teilweise einzustellen sind. Sodann besteht gemäss § 24 Abs. 1 SHG die Möglichkeit, die Sozialhilfe unter bestimmten Voraussetzungen angemessen zu kürzen.

Die Vorinstanz erachtet die Voraussetzungen einer vollständigen Einstellung der Sozialhilfe nach § 24a SHG als erfüllt. Es bestehe auch kein Anspruch auf Nothilfe gemäss Art. 12 BV. Bei Missachtung von Anordnungen, die geeignet seien, die Lage des Hilfeempfängers zu verbessern, sei eine vollständige Einstellung der Sozialhilfe grundsätzlich zulässig. Das gelte, wenn der Hilfeempfänger sich beharrlich weigere, eine ihm zumutbare Arbeitsstelle anzutreten oder auszuführen. Darunter falle beispielsweise auch die hier angewiesene Stelle. Daher rechtfertige sich der Schluss, es liege keine Notlage gemäss SHG, jedenfalls keine Notlage im Sinne von Art. 12 BV vor.

In der Beschwerde wird gerügt, mit der vollständigen Einstellung der Sozialhilfe und damit auch der Nothilfe sei das zürcherische Sozialhilferecht mehrfach verfassungswidrig angewendet worden.

6.

Geltend gemacht wird als erstes, der Beschwerdeführer habe aus gesundheitlichen Gründen nicht am Beschäftigungsprogramm teilnehmen können. Das kantonale Gericht hat diesen Einwand mit einlässlicher Begründung verworfen und erkannt, der Beschwerdeführer sei gesundheitlich in der Lage gewesen, der Weisung der Beschwerdegegnerin zu folgen. Diese Sachverhaltsfeststellung ist für das Bundesgericht grundsätzlich verbindlich. Die ihr zugrunde liegende Würdigung der medizinischen Akten ist nicht offensichtlich unrichtig oder in anderer Weise rechtswidrig im Sinne von Art. 95 BGG. Es liegt namentlich weder eine willkürliche Beweiswürdigung noch eine Verletzung von Ausstandsbestimmungen oder des Anspruchs auf rechtliches Gehör vor. Auf weitere Abklärungen wurde in rechtmässiger antizipierter Beweiswürdigung verzichtet. Da die Berichte der behandelnden Medizinalpersonen keine Zweifel an der Richtigkeit der Arbeitsfähigkeitsschätzung des Regionalen Ärztlichen Dienstes der Invalidenversicherung (RAD) zu wecken vermögen, erübrigen sich weitere Ausführungen zur Frage, ob RAD-Berichte, die im Auftrag von Sozialhilfebehörden erstellt werden, eine grössere Beweiskraft haben als in Verfahren der Invalidenversicherung, wo sie als versicherungsinterne Arztberichte gelten. Die Teilnahme am Beschäftigungsprogramm war dem Beschwerdeführer somit gesundheitlich zumutbar. Ein anderer Hinderungsgrund wird nicht geltend gemacht.

7.

Der Beschwerdeführer bringt sodann vor, da die zugewiesene Tätigkeit nicht entlöhnt worden wäre, dürfe die Sozialhilfe nicht vollständig eingestellt, sondern allenfalls um 15 % gekürzt werden. Mindestens müsse aber die Nothilfe gewährt werden. Die gegenteilige Auffassung der Vorinstanz verletze Art. 12 in Verbindung mit Art. 7 BV und die entsprechenden Garantien der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101).

7.1. In tatsächlicher Hinsicht ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer im zugewiesenen Beschäftigungsprogramm kein Einkommen hätte erzielen können. Ein solches Einkommen hat weder die Vorinstanz festgestellt noch ergibt es sich aus den Akten. Gegenteils werden, wie sich aus der Aktennotiz des Sozialamtes B. vom 24. September 2013 ergibt, der Gemeinde die Kosten belastet.

7.2. Art. 12 BV bestimmt, dass wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, Anspruch hat auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Dieser Anspruch ist eng mit der in Art. 7 BV garantierten Achtung der Menschenwürde verbunden (BGE 139 I 272 E. 3.2 S. 277 f.; 135 I 119 E. 7.3 S. 126; 131 I 166 E. 3.1 S. 172). Auf die in diesem Zusammenhang angerufenen kantonalen

Verfassungsgarantien ist nicht weiter einzugehen, da nicht geltend gemacht wird, sie gingen über diejenigen der Bundesverfassung hinaus.

7.2.1. Die Umsetzung von Art. 12 BV obliegt den Kantonen. Diese sind in der Art und Weise der Leistungserbringung unter dem Titel der Nothilfe frei (BGE 139 I 272 E. 3.2 S. 276; 135 I 119 E. 5.3 S. 123; 131 I 166 E. 8.5 S. 164; vgl. auch BGE 134 I 65 E. 3.1 S. 70). Das Grundrecht gemäss Art. 12 BV garantiert aber nicht ein Mindesteinkommen; verfassungsrechtlich geboten ist nur, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren vermag. Der Anspruch umfasst einzig die in einer Notlage im Sinne einer Überbrückungshilfe unerlässlichen Mittel (in Form von Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinischer Grundversorgung), um überleben zu können (BGE 139 I 272 E. 3.2 S. 276; 138 V 310 E. 2.1 S. 313; 135 I 119 E. 5.3 S. 123; 131 I 166 E. 3.1 S. 172; 130 I 71 E. 4.1 S. 75).

Art. 12 BV umfasst eine auf die konkreten Umstände zugeschnittene, minimale individuelle Nothilfe. Sie beschränkt sich auf das absolut Notwendige und soll die vorhandene Notlage beheben. Insofern unterscheidet sich der verfassungsmässige Anspruch auf Hilfe in Notlagen vom kantonalen Anspruch auf Sozialhilfe, die umfassender ist (BGE 138 V 310 E. 2.1 S. 313).

7.2.2. Nach Art. 12 BV hat der in Not Geratene nur Anspruch auf Unterstützungsleistungen des Staates, wenn er nicht in der Lage ist, selbst für sich zu sorgen (Subsidiaritätsprinzip). Keinen Anspruch hat, wer solche Leistungen beansprucht, obwohl er objektiv in der Lage wäre, sich aus eigener Kraft die für das Überleben erforderlichen Mittel selbst zu verschaffen; denn solche Personen stehen nicht in jener Notsituation, auf die das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen zugeschnitten ist. Bei ihnen fehlt es bereits an den Anspruchsvoraussetzungen (BGE 131 I 166 E. 4.1 S. 173; 130 I 71 E. 4.3 S. 75 f.; vgl. auch BGE 139 I 218 E. 3.4 S. 221 f., E. 5.2 S. 227, E. 5.3 S. 227 f. und E. 5.5 S. 229; 138 V 310 E. 2.1 S. 313; 135 I 19 E. 7.4 S. 127; 134 I 65 E. 3.1 S. 69 f.). In diesem Sinne hat das Bundesgericht entschieden, dass eine Person, die eine konkret zur Verfügung stehende Erwerbsmöglichkeit ausschlägt, nicht in jener spezifischen Notlage steht, auf die Art. 12 BV zugeschnitten ist, weshalb der Schutzbereich des Grundrechts durch die Einstellung von Hilfeleistungen in einem solchen Fall gar nicht betroffen ist. 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 139 I 218 E. 5.3 S. 227 f.). Konkret ging es in diesem Fall um eine zugewiesene, entlöhnte Arbeit bei der Citypflege der Stiftung D._____. Das Bundesgericht hat erkannt, dass auch der Teilnahme an einem solchen Arbeitsprogramm für Sozialhilfeempfänger der Vorrang gegenüber dem Bezug von öffentlichen Unterstützungsleistungen zukommt, da mit der Teilnahme Erwerbseinkommen erzielt wird, welches zur Überwindung der Notlage dient (BGE 139 I 218 E. 5.3 S. 228 mit Hinweis auf BGE 130 I 71 und Urteil 2P.275/2003 vom 8. November 2003; vgl. auch BGE 135 I 119 E. 7.4 S. 127; Urteile 2P.147/2002 vom 4. März 2003; 2P.7/2003 vom 14. Januar 2003).

7.2.3. Im vorliegenden Fall wäre die zugewiesene Arbeit im Beschäftigungsprogramm nicht entlöhnt. Die Subsidiärität der Nothilfe gegenüber selbst erzielbaren Einkünften kommt daher nicht zum Tragen. Da unbestrittenermassen eine wirtschaftliche Notlage im Sinne von Art. 12 BV besteht, ist zu prüfen, ob die Verweigerung der Nothilfe dieses Grundrecht verletzt.

7.2.4. Bei Grundrechten, die wie das Recht auf Hilfe in Notlagen Ansprüche auf positive Leistungen des Staates begründen, nennt die Rechtsordnung - anstelle der bei den Freiheitsrechten üblichen Schranken - die Voraussetzungen, unter denen das Recht ausgeübt werden kann. Die Zulässigkeit von allfälligen durch den Gesetzgeber erlassenen einschränkenden Konkretisierungen sind in sinngemässer (Teil-) Anwendung von Art. 36 BV

daran zu messen, ob sie mit dem verfassungsrechtlich garantierten Minimalgehalt noch zu vereinbaren sind (BGE 131 I 166 E. 5.2 S. 176 mit Hinweis auf BGE 129 I 12 E. 6-9 S. 19 ff.). Nach konstanter Rechtsprechung fallen bei Art. 12 BV Schutzbereich und Kerngehalt zusammen (BGE 138 V 310 E. 2.1 S. 313; 131 I 166 E. 3.1 S. 172; 130 I 71 E. 4.1 S. 75; vgl. auch BGE 139 I 218 E. 5.2 S. 227). Gemäss Art. 36 Abs. 4 BV ist der Kerngehalt der Grundrechte unantastbar. Damit entfällt die Möglichkeit, die verfassungsrechtlich für ein menschenwürdiges Dasein erforderlichen Mittel über die Herleitung von Grundrechtsschranken zu kürzen oder zu verweigern, darf doch der Kerngehalt von Grundrechten auch nicht beschränkt werden, wenn die Voraussetzungen von Grundrechtseingriffen nach Art. 36 Abs. 1-3 BV an sich erfüllt wären. Im von Art. 12 BV garantierten Schutzbereich sind daher Eingriffe wegen dessen Kongruenz mit dem Kerngehalt des Grundrechts nicht zulässig (BGE 131 I 166 E. 5.3 S. 177; vgl. auch BGE 134 I 65 E. 3.3 S. 70 f.). Es besteht kein Anlass, von dieser Rechtsprechung abzuweichen.

7.2.5. Ob allenfalls ein rechtsmissbräuchliches Verhalten der ersuchenden Person eine Kürzung oder Verweigerung der Nothilfe rechtfertigen könnte, hat die Rechtsprechung bislang offen gelassen (vgl. BGE 134 I 65 E. 5.1 f. S. 73; 131 I 166 E. 6.2 S. 178; 130 I 71 E. 4.3 S. 76; in Pra 2009 Nr. 84 S. 573 publiziertes Urteil 8C_927/2008 vom 11. Februar 2009 E. 5.2; je mit Hinweisen auf die Literatur). Dies braucht auch vorliegend nicht beantwortet zu werden, da keine Anhaltspunkte für ein rechtsmissbräuchliches Verhalten (vgl. hiezu: BGE 134 I 65 E. 5.2 S. 73; 131 I 166 E. 6.4 S. 177; erwähntes Urteil 8C_927/2008 E. 5.3) des Beschwerdeführers vorliegen.

Denkbar wäre nach der Lehre immerhin, renitentes Verhalten der Nothilfe beanspruchenden Person bei genügender kantonaler Rechtsgrundlage mittels verschiedener Massnahmen zu sanktionieren, welche den Schutzbereich und Kerngehalt von Art. 12 BV nicht tangieren. Erwähnt wird etwa die Erbringung in Form von Naturalleistungen oder die Verbindung von Auflagen/Weisungen mit einer Strafandrohung nach Art. 292 StGB (vgl. etwa: MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl. 2008, S. 780; PETER MÖSCH PAYOT, Sozialhilfemissbrauch?!, in: Schweizerisches Sozialhilferecht, 2008, S. 294 und 315; GABRIELA RIEMER-KAFKA, Das Verhältnis zwischen Grundrecht auf Hilfe in Notlagen und Eigenverantwortung, in: Grundrecht auf Hilfe in Notlagen, 2005, S. 157; siehe auch: LUCIEN MÜLLER, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N. 34 zu Art. 12 BV; GUIDO WIZENT, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, 2014, S. 228; PETER UEBERSAX, Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Recht auf Hilfe in Notlagen im Überblick, in: Grundrecht auf Hilfe in Notlagen, 2005, S. 55; CARLO TSCHUDI, Die Auswirkungen des Grundrechts auf Hilfe in Notlagen auf sozialhilferechtliche Sanktionen, in: Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen; *derselbe*[Hrsg.], 2005, S. 128; KATHRIN AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, 2002, S. 313). Im Rahmen der zu erlassenden neuen Verfügung wird die Beschwerdegegnerin anhaltender ungenügender Mitwirkung durch entsprechende Ausgestaltung der Nothilfegewährung Rechnung tragen können.

7.2.6. Nach dem Gesagten verstösst die erfolgte Verweigerung der Nothilfe, ohne dass das Subsidiaritätsprinzip zum Tragen käme, gegen Art. 12 BV. Die Beschwerde ist daher diesbezüglich begründet. Daran ändert das von der Vorinstanz hiezu angeführte Urteil 2P.147/2002 vom 4. März 2003 nichts, ging es doch dort um die Nichtannahme einer entlöhnten Tätigkeit, weshalb ein Nothilfeanspruch nach dem Subsidiaritätsgrundsatz verneint werden konnte. Immerhin stünde es der Beschwerdegegnerin offen, ihr Beschäftigungsprogramm im Umfang der Sozialhilfe oder zumindest der Nothilfe zu entgelten. Diesfalls könnte sie sich auf die obgenannte Rechtsprechung stützen und bei ungenügender Mitwirkung am Programm die Sozialhilfe streichen.

7.3. Was hingegen den die Nothilfe gemäss Art. 12 BV übersteigenden Anspruch auf (kantonalrechtliche) Sozialhilfe betrifft, vermögen die erhobenen Rügen der Verletzung von Bundesverfassungsrecht - das kantonale Verfassungsrecht geht auch hier unstreitig nicht weiter als dieses - den vorinstanzlichen Entscheid nicht in Frage zu stellen. Das kantonale Gericht hat willkürfrei (Art. 9 BV) erkannt, dass die Voraussetzungen für die Einstellung dieser Sozialhilfe nach Art. 24a Abs. 1 SHG erfüllt sind, zumal davor bereits aufgrund ungenügender Mitwirkung an einem Beschäftigungsprogramm eine Kürzung erfolgt und mit der Androhung der Einstellung bei erneuter Nichtbefolgung verbunden worden war. Dass nicht lediglich auf eine teilweise Einstellung nach Art. 24a Abs. 1 SHG oder auf eine Kürzung im Sinne von Art. 24 Abs. 1 SHG erkannt wurde, ist willkürfrei und verstösst weder gegen das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) noch gegen die Grundsätze der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) oder der gerechten Behandlung vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen (Art. 29 Abs. 1 BV). Die Beschwerde ist daher diesbezüglich abzuweisen. Es bleibt beim Minimalansatz für Nothilfe nach Art. 12 BV.

8.

8.1. Das teilweise Obsiegen des Beschwerdeführers in minimem Umfang rechtfertigt, die Gerichtskosten ihm aufzuerlegen und keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 66 Abs. 1, Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG). Dem Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege (im Sinne der vorläufigen Befreiung von den Gerichtskosten und der unentgeltlichen Verbeiständung) kann entsprochen werden, da die Bedürftigkeit ausgewiesen ist, die Beschwerde nicht als aussichtslos zu bezeichnen und die Vertretung durch einen Rechtsanwalt geboten war (Art. 64 Abs. 1 und 2 BGG). Es wird indessen ausdrücklich auf Art. 64 Abs. 4 BGG aufmerksam gemacht, wonach die begünstigte Partei der Bundesgerichtskasse Ersatz zu leisten haben wird, wenn sie später dazu im Stande ist.

8.2. Die vom Beschwerdeführer geltend gemachte Parteientschädigung ist überhöht. Nach den Grundsätzen gemäss dem Reglement über die Parteientschädigung und die Entschädigung für die amtliche Vertretung im Verfahren vor dem Bundesgericht vom 31. März 2006 (SR 173.110.210.3) besteht aufgrund der gegebenen Verhältnisse kein Anlass, von der in solchen üblichen Fällen üblicherweise zugesprochenen Entschädigung an unentgeltliche Rechtsbeistände abzuweichen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 23. April 2015 wird, soweit auf Verneinung eines Anspruchs auf Nothilfe nach Art. 12 BV lautend, aufgehoben und es wird festgestellt, dass ein solcher Anspruch besteht. Die Sache wird zur Festlegung der Nothilfe an die Gemeinde B. zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Dem Beschwerdeführer wird die unentgeltliche Rechtspflege gewährt und Rechtsanwalt Sandor Horvath wird als unentgeltlicher Anwalt bestellt.

3.

Die Gerichtskosten von Fr. 500.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt, indes vorläufig auf die Bundesgerichtskasse genommen.

4.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.

Dem Rechtsvertreter des Beschwerdeführers wird aus der Bundesgerichtskasse eine Entschädigung von Fr. 2800.- ausgerichtet.

6.

Die Sache wird zur Neuverlegung der Kosten und der Parteientschädigung des vorangegangenen Verfahrens an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich zurückgewiesen.

7.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und dem Bezirksrat E. schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 8. März 2016

Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung

des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Maillard

Der Gerichtsschreiber: Lanz