

BGer 8C 152/2019 vom 14. Januar 2020

Bundesgericht, 2020-01-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_8C_152_2019

FR: TF 8C 152/2019 du 14 janvier 2020

IT: TF 8C 152/2019 del 14 gennaio 2020

Regeste

Sozialhilfe | Gesundheitswesen & soziale Sicherheit

Erwägungen

E. 1

Kantonale Erlasse können unmittelbar beim Bundesgericht angefochten werden, sofern - wie dies hier der Fall ist - kein kantonales Rechtsmittel zur Verfügung steht (Art. 82 lit. b und Art. 87 Abs. 1 BGG). Die Beschwerde wurde im Übrigen rechtzeitig eingereicht (Art. 101 BGG).

E. 2.1

Gemäss Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG ist zur Anfechtung eines kantonalen Erlasses legitimiert, wer durch den Erlass aktuell oder virtuell besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat. Das schutzwürdige Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein. Virtuelles Berührtsein setzt voraus, dass der Beschwerdeführer von der angefochtenen Regelung früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit unmittelbar betroffen ist (BGE 137 I 77 E. 1.4 S. 81 ; 136 I 17 E. 2.1 S. 21 ; 133 I 206 E. 2.1 und 2.3 S. 210 f.).

E. 2.2

Die Beschwerdeführer 1 bis 6 sind juristische Personen, welche als solche keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben können. Es besteht daher nicht einmal eine minimale Wahrscheinlichkeit dafür, dass der angefochtene Erlass früher oder später einmal auf sie selber angewendet werden könnte. Damit sind sie jedenfalls nicht zur Wahrung ihrer eigenen Interessen zur Beschwerdeführung legitimiert. Aus dem blossen Umstand, dass sich die Beschwerdeführer 1 bis 6 im Rahmen des kantonalen Vernehmlassungsverfahrens zur vorgesehenen Gesetzesänderung geäussert haben, ergibt sich noch kein schutzwürdiges Interesse im Sinne von Art. 89 Abs. 1 BGG zur Anfechtung des nicht im Sinne ihrer Vernehmlassungsantworten verabschiedeten Erlasses.

E. 2.3

Ein als juristische Person konstituierter Verband kann zudem Beschwerde erheben, soweit er nach den Statuten die entsprechenden Interessen zu wahren hat und die Mehrheit oder zumindest eine Grosszahl der Mitglieder durch den angefochtenen Erlass direkt oder virtuell betroffen wird (sog. "egoistische Verbandsbeschwerde"; Urteil 8C_184/2008 vom 3. Oktober 2010 E. 2.1, nicht publ. in: BGE 134 I 269 ; BGE 130 I 26 E. 1.2.1 S. 30 mit Hinweisen).

E. 2.3.1

Beim Beschwerdeführer 1 handelt es sich um die Sektion Zürich des Berufsverbandes der Sozialen Arbeit in der Schweiz. Es ist jedenfalls nicht offensichtlich, dass die Mehrheit oder zumindest eine Grosszahl der Mitglieder des Verbandes Sozialhilfeempfänger wären. Es wäre daher an ihm gewesen, das Erfüllen der konkreten Voraussetzungen näher zu substantzieren. Da er dies unterliess, ist die Legitimation zu verneinen.

E. 2.3.2

Dasselbe gilt im Ergebnis für die Beschwerdeführer 2, 3, 4 und 6. Bei diesen handelt es sich um als Vereine konstituierte Hilfswerke. Auch bei diesen Vereinen ist es nicht offensichtlich, dass die Mehrheit oder zumindest eine Grosszahl der Mitglieder Sozialhilfeempfänger wären. An der fehlenden Legitimation vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass allenfalls eine Grosszahl der von diesen Hilfswerken unterstützten Personen Sozialhilfe bezieht.

E. 2.3.3

Die Beschwerdeführerin 5 ist eine gemeinnützige Stiftung. Da sie als solche keine Mitglieder hat, kann sie unter dem Titel "egoistische Verbandsbeschwerde" im Vornherein nicht zur Beschwerde legitimiert sein.

E. 2.4

Auf die Beschwerde der Beschwerdeführer 1 bis 6 ist damit nicht einzutreten.

E. 2.5

Bei den Beschwerdeführerinnen 7, 8 und 9 handelt es sich um im Kanton Zürich Sozialhilfe beziehende Personen. Als solche sind sie (zumindest virtuell) von der Änderung des Sozialhilfegesetzes betroffen. Auf ihre Beschwerde ist somit einzutreten.

E. 3

Gemäss Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Beschwerdeschrift darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Rügen wegen Verletzung von Grundrechten sind gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG im Einzelnen vorzubringen und zu begründen. Die Beschwerdeschrift muss darlegen, welche verfassungsmässigen Rechte inwiefern durch den angefochtenen Erlass oder Entscheid verletzt worden sind. Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene Rügen (BGE 134 II 244 E. 2.2 S. 246). Diese Grundsätze gelten auch bei der abstrakten Normenkontrolle (BGE 131 I 291 E. 1.5 S. 297 ; 125 I 71 E. 1c S. 76).

E. 4

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts ist bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit eines Erlasses im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der sie mit den angerufenen Verfassungs- oder EMRK-Garantien vereinbaren lässt. Das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, sofern sie sich jeglicher verfassungs- und konventionskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt. Die verfassungs- und konventionskonforme Auslegung wird als zulässig erachtet, wenn die zu überprüfende Norm eine Lücke oder Unbestimmtheit aufweist. Es ist grundsätzlich vom Wortlaut der Norm auszugehen und sie ist nach den üblichen Regeln auszulegen. Es darf nicht über den klaren Sinn einer Norm hinweggegangen werden. Grenze der - verfassungskonformen - Auslegung ist der klare und eindeutige Wortsinn. Massgebend für die Beurteilung, ob eine

kantonale Norm aufzuheben oder verfassungskonform auszulegen ist, sind: die Tragweite des Grundrechtseingriffs, die Wahrscheinlichkeit verfassungstreuer Anwendung, die Möglichkeit, bei einer späteren konkreten Normkontrolle einen hinreichenden verfassungsrechtlichen Schutz zu erhalten, die konkreten Umstände, unter denen die Norm zur Anwendung kommt, die Möglichkeit einer Korrektur und die Auswirkungen auf die Rechtssicherheit. Dabei dürfen die Erklärungen der kantonalen Behörden über die künftige Anwendung der Vorschrift mitberücksichtigt werden. Allein der Umstand, dass eine Norm in einem der Verfassung widersprechenden Sinne verstanden und in einzelnen Fällen in verfassungswidriger Weise angewendet werden könnte, führt für sich allein noch nicht zu ihrer Aufhebung (BGE 134 I 293 E. 2 S. 295 ; 133 I 77 E. 2 S. 79 ; 130 I 82 E. 2.1 S. 86; Urteil 8C_949/2011 vom 4. September 2012 E. 4, nicht publ. in: 138 I 331).

E. 5

Die Beschwerdeführerinnen 7, 8 und 9 machen geltend, die Änderung des kantonalen Sozialhilfegesetzes verstosse gegen die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV).

E. 5.1

Nach Art. 29a BV hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen. Rechtsprechungsgemäss ist die Rechtsweggarantie des Art. 29a BV bei Zwischenentscheiden nur dann tangiert, wenn ein nicht wieder gutzumachender Nachteil eine sofortige gerichtliche Beurteilung erfordert (vgl. BGE 138 V 271 E. 3.1 S. 278). Droht kein solcher Nachteil, so genügt es, wenn der Zwischenentscheid zusammen mit dem Endentscheid einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden kann.

E. 5.2

Gemäss der angefochtenen Ergänzung des Sozialhilfegesetzes des Kantons Zürich vom 14. Juni 1981 (SHG/ZH) sind Auflagen und Weisungen nicht selbstständig anfechtbar. Das Bundesgericht betrachtet Auflagen und Weisungen im Sinne von § 21 SHG/ZH als Zwischenentscheide, da sie einen ersten, notwendigen Schritt zu einer allfälligen Leistungskürzung darstellen (vgl. Urteil 8C_871/2011 vom 13. Juni 2012 E. 4; vgl. auch Urteil 8C_449/2018 vom 18. Januar 2019 E. 5). Die Beschwerdeführerinnen 7, 8 und 9 bringen nichts vor, was in diesem Punkt Anlass zu einer abweichenden Betrachtung geben würde.

E. 5.3

Ein durch einen Zwischenentscheid drohender Nachteil gilt rechtsprechungsgemäss erst dann als nicht wieder gutzumachend, wenn er nicht später mit einem günstigen Endurteil in der Sache behoben werden könnte (BGE 137 III 522 E. 1.3 S. 525 mit Hinweisen). Bei sozialhilferechtlichen Auflagen und Weisungen verneint das Bundesgericht in aller Regel einen solchen Nachteil, da mit einer späteren Aufhebung einer Sanktionierung der Sozialhilfe beziehenden Person auch der aus der Auflage oder aus der Weisung fliessende Nachteil dahinfällt (vgl. etwa Urteile 8C_456/2015 vom 7. Juli 2016 oder 8C_2/2015 vom 30. Januar 2015).

E. 5.4

Die Vorbringen der Beschwerdeführerinnen 7, 8 und 9 geben Anlass, die bisherige Praxis zum Vorliegen eines nicht wieder gutzumachenden Nachteils bei sozialhilferechtlichen

Auflagen und Weisungen insbesondere unter besonderer Berücksichtigung der sozialversicherungsrechtlichen Rechtsprechung näher auszuleuchten.

E. 5.4.1

In BGE 137 V 210 E. 3.4 S. 246 ff. hat das Bundesgericht seine vormalige Praxis zum sozialversicherungsrechtlichen Verfahren zur Einholung eines Administrativgutachtens nach Art. 44 ATSG geändert. Es erkannte, die Anordnung eines Gutachtens stelle eine Zwischenverfügung dar, wobei diese einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken könne. Begründet wurde dieser Nachteil namentlich mit dem Umstand, dass das Sachverständigengutachten im Rechtsmittelverfahren mit Blick auf die fachfremde Materie faktisch nur beschränkt überprüfbar ist. Greifen die Mitwirkungsrechte erst nachträglich - bei der Beweiswürdigung im Verwaltungs- und Beschwerdeverfahren -, so kann hieraus ein nicht wieder gutzumachender Nachteil entstehen, zumal im Anfechtungsstreitverfahren kein Anspruch auf Einholung von Gerichtsgutachten besteht (vgl. BGE 137 V 210 E. 3.4.2.7 S. 256 f.).

E. 5.4.2

Das Bundesgericht begründete die in BGE 137 V 210 E. 3.4 S. 246 ff. vorgenommene Praxisänderung nicht mit der Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV, sondern mit dem Anspruch auf ein faires Verfahren nach Art. 6 EMRK, insbesondere mit dessen Teilgehalt eines Anspruchs auf Waffengleichheit der sich vor einem Gericht streitenden Parteien. Durch sie sollte der besonderen Situation in Bezug auf die Praxis der sozialversicherungsrechtlichen Begutachtungen Rechnung getragen werden. Daher wurde sie bislang auch nicht auf Personen, welche im Sozialversicherungsverfahren im Zuge eines Mahn- und Bedenkzeitverfahrens nach Art. 21 Abs. 4 ATSG zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen aufgefordert werden, übertragen. Eine solche Aufforderung stellt rechtsprechungsgemäss auch im Sozialversicherungsrecht keine selbstständig anfechtbare Verfügung dar, da die versicherte Person durch sie keinen nicht wieder gutzumachenden Nachteil erleidet (vgl. Urteile 8C_510/2011 vom 17. Oktober 2012 E. 3.2 und 3.3 und 9C_548/2014 vom 19. Februar 2015 E. 3.2).

E. 5.4.3

Wie die Beschwerdeführerinnen 7, 8 und 9 grundsätzlich zutreffend vorbringen, fliesst aus Art. 29a BV ein Anspruch auf Überprüfung der Rechtmässigkeit sozialhilferechtlicher Auflagen und Weisungen durch eine richterliche Behörde. Vorliegend streitig ist allerdings nicht die grundsätzliche Überprüfbarkeit der Anordnung, sondern die Frage, ob die Anfechtung zwingend sofort möglich sein muss, oder ob die betroffene Person ohne irreparablen Nachteil auf die Anfechtung des Endentscheides, hier der Sanktionierung der Nichtbefolgung der Auflage oder der Weisung, verwiesen werden kann. Anders als bei der Anordnung eines sozialversicherungsrechtlichen Administrativgutachtens - aber gleich wie beim Mahn- und Bedenkzeitverfahren nach Art. 21 Abs. 4 ATSG - sind bei sozialhilferechtlichen Auflagen oder Weisungen keine Gründe erkennbar, welche eine sofortige Anfechtbarkeit als zwingend erscheinen lassen würden. Ob eine bestimmte Auflage oder Weisung rechtmässig ist, kann vom Gericht bei der Überprüfung des Endentscheides in gleicher Weise beurteilt werden wie bei einer sofortigen Anfechtung des Zwischenentscheides.

E. 5.4.4

Es ist nicht zu verkennen, dass der ganz überwiegende Teil der durch die angefochtene Norm betroffenen Personen in einer schwierigen finanziellen Situation steht, welche bereits durch eine verzögerte Auszahlung der diesen Personen zustehenden Leistungen noch verschärft wird. Zur Linderung dieser Situation ist es indessen nicht notwendig, eine sofortige Anfechtung der Anordnung zuzulassen. Vielmehr ist dieser Aspekt bei der Frage, ob einer Beschwerde gegen die Sanktionierung - mithin gegen den Endentscheid - aufschiebende Wirkung zukommt (was der Regel entspricht) oder diese entzogen werden soll, mitzubersichtigen. Zudem erscheint es als wünschenswert, dass das angerufene Gericht solche Verfahren auf Antrag besonders rasch und ausserhalb der Reihe behandelt (vgl. auch ANDRÉ NABOLD, Basler Kommentar zum UVG, 2019, N 18 zu Art. 48 UVG).

E. 5.4.5

Somit ist daran festzuhalten, dass in aller Regel kein nicht wiedergutzumachender Nachteil ersichtlich ist, welcher eine sofortige Überprüfung sozialhilferechtlicher Auflagen und Weisungen gebieten würde. Dies ändert freilich nichts daran, dass in jenen Fällen, in denen durch die Auflage oder die Weisung ein nicht wiedergutzumachender Nachteil im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG droht, bereits gestützt auf den Grundsatz der Verfahrenseinheit (Art. 111 BGG ; vgl. auch Urteil 1C_291/2015 vom 16. Oktober 2015 E. 1.2.1) deren sofortige Anfechtung auch vor kantonalem Gericht möglich sein muss. Es ist indessen kein Fall ersichtlich, in dem das Bundesgericht einen solchen Nachteil in einem sozialhilferechtlichen Kontext je bejaht hätte. Damit muss diese Konstellation als mehr oder weniger theoretisch angesehen werden. Das Bundesgericht hebt im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle jedoch eine kantonale Norm nur auf, wenn sie sich jeder verfassungskonformen (bzw. mit dem höherstufigen Bundesrecht vereinbaren) Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt. Erscheint eine generell-abstrakte Regelung unter normalen Verhältnissen, wie sie der Gesetzgeber voraussetzen durfte, als verfassungsrechtlich zulässig, so vermag die ungewisse Möglichkeit, dass sie sich in besonders gelagerten Einzelfällen als verfassungswidrig auswirken könnte, ein Eingreifen des Verfassungsrichters im Stadium der abstrakten Normenkontrolle im Allgemeinen noch nicht zu rechtfertigen; den Betroffenen verbleibt die Möglichkeit, eine allfällige Verfassungswidrigkeit bei der Anwendung im Einzelfall geltend zu machen (BGE 134 I 293 E. 2 S. 295 mit weiteren Hinweisen; vgl. auch GRIFFEL, in: Staatsrecht 2. Aufl. 2015, § 27 N. 42). Dass somit zum heutigen Zeitpunkt nicht vollständig ausgeschlossen werden kann, dass das kantonale Gericht in einem besonders gelagerten Fall gestützt auf Art. 111 BGG auf eine Beschwerde gegen eine Auflage oder eine Weisung einzutreten haben wird, reicht nicht aus, um ein bundesgerichtliches Eingreifen bereits im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle zu rechtfertigen.

E. 5.4.6

Ist somit kein nicht wiedergutzumachender Nachteil ersichtlich, welcher eine sofortige Anfechtbarkeit des Zwischenentscheides gebieten würde, so tangiert die Novellierung des SHG/ZH, wonach eine solche sofortige Anfechtung explizit ausgeschlossen wird, die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV nicht (vgl. E. 5.1). Die Rüge der Verletzung dieser Verfassungsbestimmung erweist sich damit als unbegründet.

E. 6

Die Beschwerdeführerinnen 7, 8 und 9 machen weiter geltend, es verstosse gegen die Rechtsgleichheit (Art. 8 BV), wenn für die Sozialhilfe prozessuales Sonderrecht geschaffen werde.

E. 6.1

Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) ist verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Gleiches muss nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt werden (BGE 141 I 78 E. 9.1 S. 90, 153 E. 5.1 S. 157; je mit Hinweisen). Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Verhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Gestaltungsspielraum (BGE 139 I 242 E. 5.1 S. 254 mit Hinweisen).

E. 6.2

Entgegen den Ausführungen in der Beschwerde ist nicht ersichtlich, inwiefern der angefochtene Erlass Art. 8 BV verletzen sollte. Insbesondere legen die Beschwerdeführerinnen nicht dar, dass es im kantonalen Verwaltungsrecht vergleichbare Situationen geben würde, in denen das kantonale Verwaltungsgericht auf Beschwerden gegen Zwischenentscheide eintritt, ohne dass das Erfordernis eines nicht wiedergutzumachenden Nachteils erfüllt sein müsste. Auf den von den Beschwerdeführerinnen erhobenen Vorwurf, es würde bezüglich Sozialhilfebezüger unzulässigerweise prozessuales Sonderrecht geschaffen, ist daher bereits mangels hinreichender Substanziierung nicht weiter einzugehen. Damit (vgl. E. 3 hievore) erweist sich die Beschwerde auch in diesem Punkt als unbegründet; demnach ist diese abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist.

E. 7.1

Die Beschwerdeführerinnen 7, 8 und 9 beantragen für das bundesgerichtliche Verfahren die unentgeltliche Rechtspflege. Rechtsprechungsgemäss soll mit dem Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege eine nicht über genügend finanzielle Mittel verfügende Partei in den Stand versetzt werden, zur Durchsetzung ihrer Rechte einen Prozess zu führen, und es soll ihr, gleich wie einer vermögenden Partei, der Zugang zum Gericht ungeachtet ihrer Bedürftigkeit möglich sein. Die Aufgabe des Staates beschränkt sich darauf, den Einzelnen dann zu unterstützen, wenn er ohne diese Unterstützung eines Rechts verlustig ginge oder sich gegen einen als unzulässig erachteten Eingriff nicht wehren könnte. Der Anspruch besteht deshalb in der Regel nicht in einem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, weil derartige Nachteile nicht bereits dann unmittelbar drohen, wenn eine Norm erlassen wird; erst die Anwendung einer Norm im Einzelfall führt zu einem massgeblichen Eingriff in Rechte, und es genügt, wenn einer betroffenen bedürftigen Partei die unentgeltliche Prozessführung in jenem Zeitpunkt bewilligt wird. Nur ausnahmsweise wird es sich anders verhalten und ein Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege bereits für die präventive Anfechtung einer generell-abstrakten Norm zu bejahen sein, nämlich dann etwa, wenn aufgrund der Umstände mit einem sofortigen Anwendungsakt zu rechnen ist und der

Betroffene sich gegenüber den rechtsanwendenden Behörden, zum Beispiel mangels förmlicher Anfechtungsmöglichkeiten, nicht wirksam wehren können (BGE 139 I 144 E. 4.2 S. 144 mit weiteren Hinweisen). Es ist vorliegend weder dargetan noch ersichtlich, dass solche besondere Umstände vorliegen würden. Entsprechend sind die Gesuche abzuweisen.

E. 7.2

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend haben die Beschwerdeführer die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Es sind keine Parteientschädigungen geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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