

BGer 8C 356/2011 vom 17. August 2011

Bundesgericht, 2011-08-17, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_8C_356_2011

FR: TF 8C 356/2011 du 17 août 2011

IT: TF 8C 356/2011 del 17 agosto 2011

Regeste

Sozialhilfe | Gesundheitswesen & soziale Sicherheit

Erwägungen

E. 1.1

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.

E. 1.2.1

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Soweit sich der angefochtene Entscheid auf Quellen des kantonalen Rechts stützt, welche nicht in Art. 95 lit. c-e BGG genannt werden, beschränkt sich die Überprüfung durch das Bundesgericht demgegenüber thematisch auf die erhobenen und begründeten Rügen (Art. 106 Abs. 2 BGG) und inhaltlich auf die Frage, ob die Anwendung des kantonalen Rechts zu einer Bundesrechtswidrigkeit führt. Im Vordergrund steht dabei eine Verletzung verfassungsmässiger Rechte, insbesondere des Willkürverbots nach Art. 9 BV . Was die Feststellung des Sachverhalts anbelangt, kann gemäss Art. 97 Abs. 1 BGG nur gerügt werden, diese sei offensichtlich unrichtig oder beruhe auf einer Rechtsverletzung nach Art. 95 BGG (BGE 8C_930/2010 vom 30. März 2011 E. 1.2; 135 V 94 E. 1 S. 95 mit Hinweis; Urteil 8C_119/2010 vom 2. Dezember 2010 E. 2).

E. 1.2.2

Hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten (einschliesslich der willkürlichen Anwendung von kantonalem Recht und Willkür bei der Sachverhaltsfeststellung) gilt der in Art. 106 Abs. 1 BGG verankerte Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen nicht, weshalb insofern eine qualifizierte Rügepflicht besteht (Art. 106 Abs. 2 BGG). Die Beschwerde führende Person muss klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darlegen, welche verfassungsmässigen Rechte und inwiefern sie durch den kantonalen Entscheid verletzt worden sind. Auf rein appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt das Bundesgericht nicht ein (BGE 134 II 244 E. 2.2 S. 246 mit Hinweis).

E. 2.1.1

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. 2 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). Sie soll das soziale Existenzminimum gewährleisten, das neben den üblichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt auch individuelle Bedürfnisse angemessen berücksichtigt (§ 15 SHG), und trägt insbesondere den persönlichen und örtlichen Verhältnissen Rechnung (§ 17 Abs. 1 Satz 1 der kantonalzürcherischen Verordnung vom 21. Oktober 1981 zum Sozialhilfegesetz [SHV; SR 851.11]). Ihre Bemessung erfolgt nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) in der 4. überarbeiteten Ausgabe April 2005 mit den Ergänzungen 12/05, 12/07 und 12/08; vorbehalten bleiben begründete Abweichungen im Einzelfall (§ 17 Abs. 1 Satz 2 und 3 SHV).

E. 2.1.2

Der Verweis der SHV auf die SKOS-Richtlinien erfolgt eingegrenzt auf eine bestimmte Ausgabe der Richtlinien einschliesslich gewisser Änderungen bis Dezember 2008. Es findet also keine integrale Übernahme dergestalt statt, dass sämtliche zukünftig bei der SKOS vorgenommenen Anpassungen automatisch auch im Kanton Zürich zur Anwendung gelangten. Der zürcherische Regierungsrat hat dafür vielmehr die Verordnung entsprechend anzugleichen. Der vorliegende Sachverhalt - der Beschwerdeführer ersuchte für den Zeitraum ab Dezember 2009 um Ausrichtung von Sozialhilfe - ist somit nach Massgabe der SKOS-Richtlinien in ihrer seit Dezember 2008 geltenden Fassung zu beurteilen. Anzuführen ist, dass gemäss dem hievorigen § 17 Abs. 1 Satz 3 SHV begründete Abweichungen von der grundsätzlichen Anwendbarkeit der Richtlinien vorbehalten bleiben. Nach dem - sich zurzeit in Überarbeitung befindenden, die sozialhilferechtlichen Normen konkretisierenden - Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Sozialamtes Zürich (Fassung von Dezember 2010 [mit Eintragungen von 1993 bis 2010]; einsehbar unter: <http://www.sozialamt.zh.ch/internet/sicherheitsdirektion/sozialamt/de/sozialhilfe/handbuch/handbuch2009.html> [besucht am: 10. August 2011]; nachfolgend: Handbuch) rechtfertigt sich im Einzelfall eine Abweichung von der üblichen Bemessung nach den SKOS-Richtlinien, wenn es sich um kurzfristige Unterstützungen mit überbrückendem Charakter (nicht länger als drei Monate) handelt. Eine vollumfängliche Anwendung des tariflichen Teils der Richtlinien gilt demnach regelmässig nur bei Personen, die voraussichtlich länger als drei Monate auf Sozialhilfe angewiesen sind (Handbuch, Kap. 2.5.1./§ 15 SHG "Umfang der wirtschaftlichen Hilfe: Anwendung der SKOS-Richtlinien", S. 129, sowie Kap. 2.5.1./§ 15 "Überblick über die SKOS-Richtlinien", S. 132; zum Ganzen auch: Claudia Hänzi, Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe - Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz [nachfolgend: Richtlinien], 2011, S. 344 f.).

E. 2.2

Die in familienähnlichen Gemeinschaften (etwa als Konkubinatspaar) zusammenlebenden Personen sind rechtlich nicht zur gegenseitigen Hilfe verpflichtet. Deren Einkommen und Vermögen dürfen daher im Regelfall nicht zusammengerechnet werden (keine sog. Unterstützungseinheit). Vielmehr ist für jede unterstützte Person ein individuelles Unterstützungskonto zu führen. Nicht unterstützte Personen haben alle Kosten, die sie verursachen, selber zu tragen. Dies betrifft insbesondere die Aufwendungen für den Grundbedarf für den Lebensunterhalt, die Wohnkosten und die situationsbedingten

Leistungen. Der anteilmässige Unterhaltsbeitrag wird errechnet, indem zunächst auf den Gesamtbetrag für den entsprechenden Haushalt abgestellt wird. Die Kosten werden innerhalb der Gemeinschaft grundsätzlich nach Pro-Kopf-Anteilen getragen (§ 17 Abs. 1 Satz 1 SHV in Verbindung mit Ziff. F.5.1 der SKOS-Richtlinien). Lebt eine unterstützte Person in einem stabilen Konkubinat, so ist es nach der Rechtsprechung zur Sozialhilfe indessen zulässig und nicht willkürlich, diesen Umstand in der Bedarfsberechnung zu berücksichtigen, auch wenn rechtlich keine wechselseitige Unterhaltspflicht zwischen den beiden Partnern besteht. Es ist statthaft, der tatsächlichen Bereitschaft, sich gegenseitig zu unterstützen, Rechnung zu tragen (BGE 136 I 129 E. 6.1 S. 134 mit Hinweisen). Wenn ein Paar ein gemeinsames Kind hat und eine gemeinsame Wohnung bezieht, lebt es faktisch als Familie zusammen. Übernimmt der eine Partner die Besorgung des Haushalts und die Kinderbetreuung, während der andere einer Erwerbstätigkeit nachgeht, besteht zudem eine klare Rollenteilung. Die Frage, ob der haushaltsführende Partner wirtschaftliche Not leidet und der Unterstützung durch die Allgemeinheit bedarf, lässt sich bei solchen Gegebenheiten nicht unabhängig von den finanziellen Verhältnissen des erwerbstätigen Partners beurteilen; es drängt sich auf - bzw. erweist sich jedenfalls nicht als unhaltbar -, diesfalls für die Beurteilung des Anspruchs des Ersteren auf Sozialhilfe die Einkünfte beider Partner zu berücksichtigen (Urteile 2P.218/2003 vom 12. Januar 2004 E. 3.3.2 und 2P.242/2003 vom 12. Januar 2004 E. 2.4; vgl. auch BGE 136 I 129 E. 6.2 S. 134 f.; SKOS-Richtlinien Ziff. F.5.1). Für den nicht unterstützten Partner wird in diesem Zusammenhang nach der "Praxishilfe Ziff. H.10" der SKOS-Richtlinien regelmässig ein erweitertes SKOS-Budget erstellt, wobei die den Bedarf übersteigenden Einnahmen im Budget des antragstellenden Konkubinatspartners voll als Einnahme angerechnet wird ("Konkubinatsbeitrag"; BGE 136 I 129 E. 7.2 S. 137; Ziff. F.5.1 der SKOS-Richtlinien; kritisch: Claudia Hänzi, Sozialhilferechtliche Behandlung von Konkubinat, in welchen nur ein Partner unterstützt wird, Die rechtlichen Voraussetzungen zur korrekten Anrechnung eines Konkubinatsbeitrages im Unterstützungsbudget, abrufbar unter: <http://glossa.weblaw.ch>).

E. 3.1

Mit Antrag vom 3. Dezember 2009 ersuchte der erwerbslose Beschwerdeführer zunächst um wirtschaftliche Hilfe für sich selbst. Am 18. Dezember 2009 ergänzte er seine Antragstellung dahingehend, dass er nunmehr zusätzlich Unterstützung für seine minderjährige Tochter anforderte (vgl. das von ihm am 18. Dezember 2009 ausgefüllte "Zusatzblatt für Kinder"). Demgemäss wurde in den für Dezember 2009 und Januar 2010 erstellten Budgets auch der Bedarf der Tochter mitberücksichtigt. Am 23. Dezember 2009 gelangte er erneut an die Sozialhilfebehörde und verlangte explizit, dass sein Kind (wie auch seine Lebenspartnerin) aus der Bedarfsberechnung auszuklammern seien, er mithin nur für sich allein wirtschaftliche Hilfe beanspruche. In der Folge wurden ihm - zuletzt bestätigt durch das vorinstanzliche Gericht - Leistungen auf der Grundlage eines Drittels des Bedarfs eines Dreipersonenhaushalts ausgerichtet.

E. 3.2

Diese Vorgehensweise stellt entgegen den vom Beschwerdeführer vorgebrachten Einwänden kein (bundes-)rechtswidriges Verhalten dar.

E. 3.2.1

Mit seiner Forderung, er sei weiterhin in gleichem Ausmass wie in den Monaten Dezember 2009 und Januar 2010 zu unterstützen, ohne dass jedoch seine Tochter formell als

Sozialhilfeempfängerin zu registrieren sei, verlangt er implizit die Ausrichtung der - bei entsprechendem Antrag - an sie entfallenden wirtschaftlichen Hilfe an sich selbst. Dies geht nicht an. Vielmehr erschiene es unter den gegebenen Umständen im Lichte des vorstehend Ausgeführten allenfalls sogar sachgerecht, das Einkommen der (nicht unterstützten) Lebenspartnerin bei der Bedarfsberechnung des Beschwerdeführers in angemessener Weise zu berücksichtigen, was indes zugunsten des Leistungsansprechers nicht geschehen ist (vgl. demgegenüber das Budget Januar 2010, bei welchem einnahmenseitig noch ein Konkubinatsbeitrag von Fr. 369.70 angerechnet worden war). Generell gilt es zu verhindern, dass ein in gefestigten Verhältnissen lebendes, Sozialgelder beziehendes Konkubinatspaar besser gestellt wird als ein verheiratetes Paar (BGE 136 I 129 E. 6.3 S. 135). Inwiefern die dergestalt umgesetzten - für die Verhältnisse im Kanton Zürich ausdrücklich für anwendbar erklärten und daher heranzuziehenden (vgl. Handbuch, Kap. 2.5.1./§ 15, S. 139 unten f.; Urteil 2P.53/2004 vom 13. Mai 2004 E. 3.4 mit Hinweis) - SKOS-Richtlinien (allgemein zu deren Zwecksetzung: BGE 136 I 129 E. 3 S. 132 und E. 6.4 S. 135 f. mit diversen Hinweisen) gegen übergeordnetes Recht, insbesondere den in Art. 12 BV verankerten Anspruch auf Hilfe in Notlagen, kantonales Verfassungsrecht oder die zürcherische Sozialhilfegesetzgebung, verstossen sollten, ist vor diesem Hintergrund nicht ersichtlich, zumal keine Anhaltspunkte für eine nur kurzzeitige, ein Abweichen von den SKOS-Richtlinien allenfalls rechtfertigende Unterstützungsbedürftigkeit bestanden.

E. 3.2.2

Der Beschwerdeführer erblickt ferner im Umstand, dass der Grundbedarf für den Lebensunterhalt nach der Haushaltsgrösse, d.h. nach der Anzahl Personen in einem gemeinsam geführten Haushalt (einschliesslich Kindern), bemessen wird (vgl. Ziff. B.2.2 der SKOS-Richtlinien), eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes gemäss Art. 8 BV .

E. 3.2.2.1

Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt soll heute als eine Komponente der materiellen Grundsicherung in einer pauschalisierten Form die gängigsten Ausgaben eines bescheiden geführten Haushalts abdecken. Er wird nach der Anzahl Personen in einem gemeinsamen Haushalt festgesetzt, wobei im Rahmen der Gesamtpauschale weder die zivilrechtlichen Verhältnisse innerhalb des Haushalts noch die unterschiedliche Verbrauchsstruktur von Kindern und Erwachsenen von Bedeutung sind. Als relevant erweist sich einzig die Tatsache der gemeinsamen Haushaltsführung und der sich daraus üblicherweise ergebende wirtschaftliche Vorteil. Über die von der SKOS entwickelte und langjährig erprobte sog. Äquivalenzskala wird - ausgehend vom Haushalt mit einer Person - durch Multiplikation der analoge Gleichwert, d.h. das Äquivalent, für den Mehrpersonen-Haushalt ermittelt. Die SKOS-Äquivalenzskala entspricht den Ergebnissen der nationalen Verbrauchsstruktur und hält auch im internationalen Vergleich stand. Die Pauschalisierung ermöglicht eine freie Einteilung des Geldes und eine Verantwortungsübernahme durch die unterstützten Personen (Ziff. B.2.1 und 2.2 der SKOS-Richtlinien in der vorliegend massgeblichen Fassung [Ausgabe 2005, Stand Dezember 2008]; zudem: Hänzi, Richtlinien, a.a.O., S. 367). Es finden sich keine Hinweise, wonach der auf dieser Basis ermittelte Grundbedarf für den Lebensunterhalt nach SKOS nicht die in den Kantonen gemeinhin verwendete Referenzgrundlage darstellte (Hänzi, Richtlinien, a.a.O., S. 368 mit Hinweisen). Einzelfallweise beizuziehende Korrekture, die allenfalls bei besonderer Zusammensetzung des Haushalts indiziert sind (dazu Hänzi, Richtlinien, a.a.O., S. 210 f.), drängen sich bei der in casu zu beurteilenden, zwischenzeitlich ebenfalls als "klassisch" einzustufenden Form

des Zusammenlebens (Konkubinatspaar mit Kleinkind) nicht auf.

E. 3.2.2.2

Im Sinne eines "historischen" Rückblicks gilt es zu ergänzen, dass mit den Richtlinien 1992 ein neues System der Unterhaltsberechnung nach Haushaltsgrösse eingeführt worden war. Das bis zu diesem Zeitpunkt geltende Konzept mit Basisbeträgen und Kinderzulagen hatte sich als zu sehr auf die traditionelle Familiensituation ausgerichtet erwiesen. Es wurde deshalb ein von Alter und Zivilstand unabhängiger Pauschalbetrag eingeführt, wobei die einzelnen Beträge je nach Grösse des jeweiligen Haushalts degressiv abgestuft waren. Die derart gestalteten Unterhaltsbeträge waren dabei grundsätzlich auf erwachsene Personen ausgerichtet, was eine Erhöhung gegenüber den vorangegangenen tieferen Kinderzuschlägen bedeutete. Ein Ausgleich wurde hierbei dahingehend geschaffen, dass die Auslagen für Kleider, Wäsche und Schuhe sowie das Taschengeld für Kinder bis elf Jahre als im Grundunterhalt mitenthalten galten. Diese Vorgehensweise vereinfachte die Budgetierung und erhöhte gleichzeitig den finanziellen Handlungsspielraum der bedürftigen Personen. Die verstärkte Pauschalisierung bewährte sich in der Folge und wurde in den Richtlinien 1997 noch ausgeweitet (Hänzi, Richtlinien, a.a.O., S. 232 f.; Paul Schaffroth, revidierte Richtlinien, in: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge [ZÖF], 2/1992, S. 20). Eine Besserstellung von familienähnlichen Gemeinschaften und Konkubinaten gegenüber der klassischen Familie oder Ehepaaren sollte bereits damals vermieden werden. Um die Umsetzung dieser Stossrichtung zu erleichtern, wurde in den Richtlinien explizit beschrieben, wie das Kopfquotenprinzip anzuwenden war. So hatte zunächst der Gesamtbetrag des Unterhalts für die entsprechende Familiengrösse errechnet und hernach auf die Köpfe verteilt zu werden. Dasselbe Prinzip erfolgte bei den Wohnkosten und -nebenkosten, wobei der Mietzins bei Kindern bis und mit elftem Lebensjahr nur mit einem Faktor 0,5 zu gewichten war (Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Sozialhilfe [SKÖF; Vorgängerinstitution der SKOS], Ausgabe 1992, S. 33; Hänzi, Richtlinien, a.a.O., S. 235 [samt FN 1823]). Während es in den SKOS-Richtlinien, Ausgabe 1992, Beiblatt 1996, noch eine allgemeine Pauschale für den Unterhalt des Haushalts gegeben hatte, welche in einem zweiten Schritt nach individuellem Bedarf mit einem Beitrag für die Gebühren für Radio/TV/Telefon oder einem solchen für Kleider, Wäsche und Schuhe zu ergänzen war, wurden diese Positionen in den ab 1997 geltenden Richtlinien im Grundbedarf für den Lebensunterhalt zusammengefasst. Dieser bildete fortan zusammen mit den Ausgaben für die Wohnung sowie die medizinische Grundversorgung die materielle Grundsicherung, mithin die Basis der wirtschaftlichen Unterstützung, welche es im Normalfall zu decken galt (Ziff. B.2.1 der SKOS-Richtlinien, Ausgabe 1997, Stand November 1997). Die erweiterte Pauschalisierung sollte die Budgetberechnung vereinfachen und damit auf den Sozialdiensten Ressourcen für mehr Beratung freisetzen (Hänzi, Richtlinien, a.a.O., S. 240 f. [und FN 1863 mit Hinweis] sowie S. 243). Abweichende bzw. individuelle Regelungen vom grundsätzlich geltenden Pro-Kopf-Kostentragungsprinzip waren zu treffen, wenn die Beanspruchung der gemeinsamen Haushalts-Infrastruktur ungleich gross ausfiel, also beispielsweise der nicht unterstützte Partner Räumlichkeiten für eine selbstständige Erwerbstätigkeit nutzte (Hänzi, Richtlinien, a.a.O., S. 395; dies., Leistungen der Sozialhilfe in den Kantonen, in: Das Schweizerische Sozialhilferecht, 2008, S. 144 f.; Felix Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Aufl. 1999, S. 159). Auf Dezember 2007 erfolgte im Rahmen der Anpassungen der Richtlinien sodann eine erneute Vereinfachung bei der Budgetberechnung von Wohn- und Lebensgemeinschaften. Namentlich fiel die noch nach der

vorangegangenen Richtlinien-Fassung geltende Besonderheit, wonach Kinder bis zum elften Lebensjahr bei der Berechnung des Pro-Kopf-Anteils bezüglich der Wohnkosten nur mit einem Faktor von 0,5 zu berücksichtigen waren (Ziff. F.5.1 der SKOS-Richtlinien, Ausgabe 2005, Stand April 2005), nun dahin; künftig galt und gilt hier eine gleichberechtigte Kopfquote für alle Personen des betroffenen Haushalts (Ziff. F.5.1 der SKOS-Richtlinien, Ausgabe 2005, Stand Dezember 2007; vgl. auch Hänzi, Richtlinien, a.a.O., S. 264 und 395).

E. 3.2.2.3

Vor diesem Hintergrund kann der Beschwerdegegerin, indem sie den Unterstützungsbetrag des Beschwerdeführers insbesondere auf der Basis eines Drittels des Grundbedarfs eines Dreipersonenhaushalts und der Wohnkosten ermittelt hat, jedenfalls kein Ermessensmissbrauch vorgeworfen werden (zu den diesbezüglichen Voraussetzungen u.a. Urteil 8C_158/2010 vom 20. Mai 2010 E. 4.2 mit Hinweisen).

E. 3.2.3

Da der Beschwerdeführer das zu Beginn überhöhte Unterstützungsbudget mit seinem nachträglichen Ersuchen um wirtschaftliche Hilfe zusätzlich für seine Tochter selber provoziert hatte (in diesem Sinne auch dessen Schreiben vom 23. Dezember 2009), rechtfertigt sich schliesslich auch keine Berufung auf vertrauensschutzrechtliche Grundsätze. Wie das kantonale Gericht im Übrigen einlässlich dargelegt hat, vermöchte selbst eine anfänglich irrtümlicherweise übersetzte Leistungserbringung mangels relevanter Vermögensdisposition kein schützenswertes Vertrauen zu begründen.

E. 3.3

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Ausführungen in der Beschwerdeschrift nicht geeignet sind, die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz als klar unrichtig oder unvollständig und deren Anwendung des kantonalen Rechts als verfassungsmässigen Rechten zuwiderlaufend, insbesondere willkürlich, erscheinen zu lassen.

E. 4

Dem Prozessausgang entsprechend sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

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