

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00298 vom 13. November 2003

ZH Verwaltungsgericht, 2003-11-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2003.00298

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00298 du 13 novembre 2003

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00298 del 13 novembre 2003

Regeste

Sozialhilfe | Anwendung der teuerungsangepassten SKOS-Richtlinien Das Verwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen letztinstanzliche Anordnungen von Verwaltungsbehörden. Unter den Begriff der Anordnung fallen auch Allgemeinverfügungen (E. 1a). Aufsichtsmaßnahmen sind nur dann mit Beschwerde anfechtbar, wenn sie eine Verfügung beinhalten. Die streitbetreffene Aufsichtsmaßnahme - eine Weisung des Bezirksrats an die beschwerdeführende Gemeinde, bei der Bemessung der Sozialhilfe die von der SKOS beschlossene Anpassung der Ansätze um 2 % an die Teuerung ab 1. Januar 2003 zu berücksichtigen - stellt weder eine Verfügung noch eine Allgemeinverfügung dar (E. 1b). Demnach ist auf die Beschwerde nicht einzutreten (E. 2)

Volltext

Zürich Verwaltungsgericht 03..2.13.1 VB.2003.00298 Zurich Verwaltungsgericht 03..2.13.1 VB.2003.00298 Zurigo Verwaltungsgericht 03..2.13.1 VB.2003.00298

Sozialhilfe | Anwendung der teuerungsangepassten SKOS-Richtlinien Das Verwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen letztinstanzliche Anordnungen von Verwaltungsbehörden. Unter den Begriff der Anordnung fallen auch Allgemeinverfügungen (E. 1a). Aufsichtsmaßnahmen sind nur dann mit Beschwerde anfechtbar, wenn sie eine Verfügung beinhalten. Die streitbetreffene Aufsichtsmaßnahme - eine Weisung des Bezirksrats an die beschwerdeführende Gemeinde, bei der Bemessung der Sozialhilfe die von der SKOS beschlossene Anpassung der Ansätze um 2 % an die Teuerung ab 1. Januar 2003 zu berücksichtigen - stellt weder eine Verfügung noch eine Allgemeinverfügung dar (E. 1b). Demnach ist auf die Beschwerde nicht einzutreten (E. 2)

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich: VB.2003.00298 Standard Suche | Erweiterte Suche | Hilfe Druckansicht Geschäftsnummer: VB.2003.00298 Entscheidart und -datum: Endentscheid vom 13.11.2003 Spruchkörper: 3. Abteilung/3. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Fürsorgerecht Betreff: Sozialhilfe Anwendung der teuerungsangepassten SKOS-Richtlinien Das Verwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen letztinstanzliche Anordnungen von Verwaltungsbehörden. Unter den Begriff der Anordnung fallen auch Allgemeinverfügungen (E. 1a). Aufsichtsmaßnahmen sind nur dann mit Beschwerde anfechtbar, wenn sie eine Verfügung beinhalten. Die streitbetreffene Aufsichtsmaßnahme - eine Weisung des Bezirksrats an die beschwerdeführende Gemeinde, bei der Bemessung der Sozialhilfe die von der SKOS beschlossene Anpassung der Ansätze um 2 % an die Teuerung ab 1. Januar 2003 zu berücksichtigen - stellt weder eine Verfügung noch eine Allgemeinverfügung dar (E. 1b). Demnach ist auf die Beschwerde nicht einzutreten (E. 2) Stichworte: ALLGEMEINVERFÜGUNG

ANORDNUNG AUFSICHTSRECHT GENERELL-ABSTRAKT SKOS-RICHTLINIEN
SOZIALHILFE VERFÜGUNG WEISUNG WIRTSCHAFTLICHE HILFE Rechtsnormen:
§ 17 SHG § 41 VRG Publikationen: RB 2003 Nr. 15 S. 58 Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 1 I. Der Vorstand der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) orientierte die Gemeinden im Oktober 2002 über seinen Beschluss, die SKOS-Richtlinien auf 1. Januar 2003 um 2 % der Teuerung anzupassen und in Zukunft eine Anpassung regelmässig alle zwei Jahre vorzunehmen (act. 9/4/2). Mit Schreiben vom 8. November 2002 an die SKOS und vom 19. November 2002 an das Sozialamt des Kantons Zürich erhob die Gemeinde X gegen diesen Beschluss Einwendungen. Mit Schreiben vom 11. November 2002 bzw. vom 22. November 2002 teilten die SKOS und das kantonale Sozialamt der Fürsorgebehörde der Gemeinde X mit, gestützt auf § 17 der Verordnung vom 21. Oktober 1981 (SHV) zum kantonalen Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (SHG), welcher die SKOS-Richtlinien als Grundlage für die Bemessung der Sozialhilfe bezeichne, seien diese Richtlinien in ihrer jeweils gültigen Fassung für die Gemeinden verbindlich, weshalb die Anpassung auch für die Gemeinde X verbindlich sei. Die Fürsorgebehörde der Gemeinde X liess das kantonale Sozialamt mit Schreiben vom 6. Dezember 2002 wissen, dass sie die Anpassung aus den früher dargelegten Gründen vorderhand nicht vollziehen werde. Der Bezirksrat Y, dem eine Kopie dieses Schreibens zugestellt worden war, wies die Fürsorgebehörde der Gemeinde X hierauf mit Beschluss vom 16. Dezember 2002 aufsichtsrechtlich an, bis spätestens Ende März 2003 die Anpassungen an die neuen Ansätze der SKOS-Richtlinien mit Wirkung ab 1. Januar 2003 vorzunehmen. II. Dagegen erhob die Gemeinde X am 10. Januar 2003 Rekurs an den Regierungsrat, welcher das Rechtsmittel am 18. Juni 2003 abwies. III. Mit Beschwerde vom 28. August 2003 beantragte die Gemeinde X dem Verwaltungsgericht, es seien die Anordnung des Bezirksamts vom 16. Dezember 2002 sowie der diese bestätigende Beschluss des Regierungsrats vom 18. Juni 2003 aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegner. Mit Präsidialverfügung vom 4. September 2003 wurde dem Bezirksrat und dem Regierungsrat Gelegenheit gegeben, zur Beschwerde Stellung zu nehmen und sich dabei insbesondere zur Frage der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit zu äussern. Beide Instanzen verzichteten auf Vernehmlassung. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. a) Gemäss § 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959/8. Juni 1997 (VRG) beurteilt das Verwaltungsgericht Beschwerden gegen letztinstanzliche Anordnungen von Verwaltungsbehörden, soweit nicht dieses oder ein anderes Gesetz eine abweichende Zuständigkeit vorsieht oder eine Anordnung als endgültig bezeichnet. Ob eine Verwaltungsbehörde kantonal "letztinstanzlich" entscheidet, richtet sich nach der Ordnung der funktionellen Zuständigkeit in den §§ 19 – 19c VRG. § 41 VRG begründet die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts insbesondere auch in sozialhilferechtlichen Streitigkeiten, über die nach der funktionellen Zuständigkeitsordnung zuvor der Bezirksrat als verwaltungsinterne Rekursinstanz und damit als letztinstanzliche Verwaltungsbehörde entschieden hat (vgl. § 19c Abs. 2 VRG). Der in § 41 VRG verwendete Begriff der Anordnung entspricht – wie jener in § 19 VRG – grundsätzlich dem Begriff der Verfügung (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 4 – 31 N. 11, § 41 N. 5). Dabei ist zu beachten, dass dem Verfügungsbegriff verschiedene Funktionen zukommen. Als Handlungsform der Verwaltung legt die Verfügung bzw. Anordnung das verwaltungsrechtliche Rechtsverhältnis für die Beteiligten verbindlich und erzwingbar fest; sie

bildet insoweit ein Institut des materiellen Verwaltungsrechts. Als Anfechtungsgegenstand und Sachentscheidsvoraussetzung ist sie ein Institut des Verwaltungsprozessrechts, das den Zugang zum Rechtsmittelverfahren regelt (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich 2002, Rz. 857). Entsprechend der bundesgesetzlichen Legaldefinition in Art. 5 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 ist die Verfügung ein individueller, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird (individuell-konkrete Anordnung; BGE 121 II 473 E. 2a). Soweit der Begriff der Verfügung bzw. Anordnung zur Bezeichnung der mit Rekurs und Beschwerde anfechtbaren Hoheitsakte dient (prozessuale Funktion; §§ 19 und 41 VRG), fallen darunter auch so genannte Allgemeinverfügungen (generell-konkrete Hoheitsakte; vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 4 – 31 N. 16, § 19 N. 8). Dagegen ist die Anfechtung generell-abstrakter Erlasse – sowohl kommunaler wie auch kantonaler – jedenfalls vor Verwaltungsgericht ausgeschlossen; eine derartige generell-abstrakte Normenkontrolle steht einzig den kantonalen Rekursinstanzen mit Bezug auf kommunale Hoheitsakte zu (Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 41 – 71 N. 5, § 41 N. 8, § 50 N. 116).

b) Mit der vorliegenden Beschwerde ficht die Gemeinde X einen Rekursentscheid des Regierungsrats an, womit dieser die an die Beschwerdeführerin ergangene aufsichtsrechtliche Weisung des Bezirksrats bestätigt hat. Mit dieser Weisung wird die Beschwerdeführerin angehalten, bei der Bemessung der Sozialhilfe an in der Gemeinde X wohnhafte Hilfeempfänger die von der SKOS beschlossene Anpassung der Ansätze um 2 % an die Teuerung ab 1. Januar 2003 zu berücksichtigen. Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung sind Aufsichtsmaßnahmen nur dann mit Beschwerde anfechtbar, wenn sie eine Verfügung beinhalten, sei es, dass der Regierungsrat eine derartige Verfügung selber trifft oder dass er die Verfügung einer Direktion oder eines Bezirksrats bestätigt (Kölz/Bosshart/Röhl, § 41 N. 17, mit Hinweisen auf die Praxis). Die Beschwerdeführerin und der Regierungsrat gehen davon aus, dass das Verwaltungsgericht gestützt auf diese Rechtsprechung zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig sei; sie verkennen indessen deren Tragweite. Sie beruht auf dem Grundgedanken, dass das Verwaltungsgericht nicht Aufsichtsinstanz über die Verwaltungsbehörden ist und sich daher grundsätzlich nicht mit aufsichtsrechtlichen Angelegenheiten befassen soll. Der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz soll in solchen Fällen nur zum Zug kommen, wenn die Aufsichtsmaßnahme eine Verfügung beinhaltet; diesfalls besteht ein objektives Rechtsschutzinteresse, welches dem Betroffenen, sofern auch dessen subjektives Rechtsschutzinteresse (Legitimation nach § 21 VRG) zu bejahen ist, den Zugang zum verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren öffnet. Daraus ergibt sich, dass mit "Verfügung" im Sinn dieser Rechtsprechung der materielle Verfügungsbegriff gemeint ist. Mit andern Worten besteht kein Anlass, dem prozessualen Begriff der Anordnung gemäss § 41 VRG im Zusammenhang mit aufsichtsrechtlichen Massnahmen in extensiver Auslegung eine über den materiellen Verfügungsbegriff hinausgehende Bedeutung beizumessen. Die streitbetreffende Aufsichtsmaßnahme stellt keine Verfügung im materiellen Sinn dar; durch sie wird nicht eine konkrete verwaltungsrechtliche Beziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher Weise festgelegt. Sie stellt aber auch keine Allgemeinverfügung dar, da sie sich nicht auf einen konkreten Sachverhalt bezieht, sondern die Beschwerdeführerin allgemein auf eine bestimmte Handhabung der kantonalen Vorschriften zur Bemessung der Sozialhilfe festlegen will (vgl. RB 1992 Nr. 5). Die Massnahme ist damit abstrakter Natur, indem sie allgemein, ohne Bezug auf Einzelfälle,

betragsmässig bestimmte Ansätze für die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe als verbindlich erklärt und damit eine unbestimmte Vielzahl gleicher oder gleichartiger Sachverhalte erfasst (dabei soll sich die Verbindlichkeit der der Teuerung angepassten Ansätze laut den Erwägungen des Regierungsrats allerdings nicht aus der Auslegung von § 17 SHV, sondern aus dem verfassungsmässigen Gebot der rechtsgleichen Behandlung bzw. angesichts der vorauszusehenden Missachtung dieses Gebots aus dem Anspruch auf unrechtsgleiche Behandlung ergeben; vgl. E. 5 und 6 des Rekursentscheids). Würde die verwaltungsgerichtliche Zuständigkeit zur Überprüfung der streitbetroffenen Massnahme bejaht, so liefe dies auf eine generell-abstrakte Normenkontrolle hinaus, welche wie dargelegt dem Verwaltungsgericht nicht zusteht. In diesem Sinn hat das Verwaltungsgericht die Beschwerde gegen einen Rekursentscheid des Regierungsrats, womit dieser die von der Baudirektion aufsichtsrechtlich angeordnete Erhöhung von Tarifen der stadtzürcherischen Sackgebühr bestätigt hatte, unter anderem auch deswegen für unzulässig erklärt, weil es sich bei den aufsichtsrechtlich erhöhten Tarifen um generell-abstrakte Erlasse handle (VGr, 23. September 1997, VB.1997.00139, unpubl. E. 2c; vgl. RB 1997 Nr. 13 mit der publ. E. 2b). Zum gleichen Schluss führt eine weitere Überlegung. Die streitbetroffene Weisung an die Beschwerdeführerin ist nach ihrem Inhalt und ihrer Rechtsnatur einer Dienstanweisung vergleichbar, wie sie eine übergeordnete einer unteren Verwaltungsstelle erteilen kann. Sie unterscheidet sich von einer solchen Dienstanweisung einzig dadurch, dass sie im Rahmen der so genannten Verbandsaufsicht getroffen worden ist (zur Unterscheidung zwischen Verbands- und Dienstaufsicht vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 19 – 28 N. 34). Im Rahmen der Dienstaufsicht getroffene Anweisungen an untere Verwaltungsstellen sind nicht mit Beschwerde anfechtbar; dabei ist die Beschwerde nicht nur gegen generelle Dienstanweisungen (Verwaltungsverordnungen) ausgeschlossen, sondern selbst dann, wenn es sich um eine Weisung für den Einzelfall handelt (Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 62). Es besteht kein Grund, Anweisungen, welche – wie hier die Weisung des Bezirksrats an die Beschwerdeführerin betreffend Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe – im Rahmen der Verbandsaufsicht getroffen werden bezüglich der Frage des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes anders zu behandeln. Auch hier muss wie bei der Dienstaufsicht der Gedanke wegleitend sein, dass erst die konkreten Verfügungen, welche die fragliche Weisung im Einzelfall vollziehen, der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegen. 2. Demnach ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. Angesichts der unzutreffenden Rechtsmittelbelehrung des Regierungsrats, der die Beschwerde gegen seinen Entscheid ausdrücklich als zulässig erklärt hat, sind die Gerichtskosten auf die Gerichtskasse zu nehmen. Eine Parteientschädigung steht der unterliegenden Beschwerdeführerin nach § 17 Abs. 2 VRG von vornherein nicht zu. Demgemäss beschliesst die Kammer: 1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten. 2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf Fr. 1'000.--; die übrigen Kosten betragen: Fr. 60.-- Zustellungskosten, Fr. 1'060.-- Total der Kosten. 3. Die Gerichtskosten werden auf die Gerichtskasse genommen. 4. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen. 5. ...