

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00217 vom 23. August 2007

ZH Verwaltungsgericht, 2007-08-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2007.00217

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00217 du 23 août 2007

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00217 del 23 agosto 2007

Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Verweigerung wirtschaftlicher Hilfe wegen gefestigten Konkubinats (Der Beschwerdeführer lebt seit viereinhalb Jahren im Konkubinats mit seiner Lebenspartnerin. Beide Vorinstanzen gingen davon aus, dass das Vorliegen eines gefestigten Konkubinats unbestritten sei und daher Einkommen und Vermögen der Partnerin bei der Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe zu berücksichtigen seien [Unterstützungseinheit]. Die Vorinstanzen gewährten dem Beschwerdeführer keine wirtschaftliche Hilfe, da dieser seine Mitwirkungspflicht verletzt habe, indem seine Partnerin die Auskunft über ihre Vermögenslage verweigert habe.) Voraussetzungen der Annahme eines gefestigten Konkubinats und der daraus folgenden Unterstützungseinheit: Zusammenleben seit fünf Jahren oder mit gemeinsamem Kind, ausnahmsweise bereits zuvor, wenn das Sozialhilfeorgan schlüssig nachweist, dass die Beziehung so eng und dauerhaft konzipiert ist, dass ein gegenseitiger Beistand wie in einer Ehe zu erwarten ist oder sogar tatsächlich erbracht wird (E. 4.1.2). Der Beschwerdeführer und seine Partnerin leben weder seit fünf Jahren noch mit einem gemeinsamen Kind zusammen. Der Mietvertrag der Wohnung lautet nur auf die Partnerin und diese hatte dort zuvor vier Jahre alleine gewohnt; es handelt sich demzufolge nicht um eine gemeinsam gesuchte und gemietete Wohnung. Aus den Akten geht auch keine Bereitschaft der Partnerin zur substantiellen, dauerhaften Unterstützung des Beschwerdeführers hervor (E. 4.4.2). Es liegt daher kein gefestigtes Konkubinats vor (E. 4.5). Aufteilung der Gerichtskosten; Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung; Abweisung eines unentgeltlichen Rechtsbeistands, aber Zuspruch einer Parteientschädigung (E. 6). Offene Rechtsmittelbelehrung (E. 7). Teilweise Gutheissung und Rückweisung an die erste Instanz

Erwägungen

E. 3

Vorab ist festzuhalten, dass vorliegend lediglich die Gewährung wirtschaftlicher Hilfe strittig ist. Nicht zu überprüfen ist die von der Sozialbehörde auferlegte Rückforderung von Fr. 1'100.- (Ziff. 2 des Beschlusses der Sozialbehörde vom 18. Dezember 2006), da die Rechtsvertreterin des Beschwerdeführers diesbezüglich weder einen Antrag stellte noch substantiierte Ausführungen machte.

E. 4

4.1.1 Gemäss § 14 SHG hat Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe, wer für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen mit gleichem Wohnsitz nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Grundlage für deren Bemessung bilden gemäss § 17 Satz 3 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom

21. Oktober 1981 (SHV) die Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). 4.1.2 Für die Frage, ob die eigenen Mittel für die Bestreitung des Lebensunterhalts ausreichend sind (vgl. § 14 SHG, § 16 Abs. 1 SHV), sind alle Einkünfte und das Vermögen des Hilfesuchenden sowie seines nicht von ihm getrennt lebenden Ehegatten zu den eigenen Mitteln zu zählen (§ 16 Abs. 2 SHV). Als Unterstützungseinheit gelten demnach grundsätzlich nur die im gleichen Haushalt lebenden Ehegatten, nicht aber unverheiratete Paare, die zusammen einen Haushalt führen. Die SKOS-Richtlinien relativieren diesen Grundsatz allerdings dahingehend, dass in einer familienähnlichen Gemeinschaft zusammenlebende Personen "in der Regel" nicht als Unterstützungseinheit erfasst werden sollen (Ziff. F.5.1). Leben die Partner in einem stabilen Konkubinatsverhältnis und wird nur eine Person unterstützt, dürfen Einkommen und Vermögen des nicht unterstützten Konkubinatspartners angemessen berücksichtigt werden. Die Sozialhilfebehörden dürfen demnach Personen, die in einem gefestigten Konkubinatsverhältnis leben, einem Ehepaar gleichstellen. Von einem stabilen Konkubinatsverhältnis ist namentlich dann auszugehen, wenn es mindestens fünf Jahre andauert oder die Partner mit einem gemeinsamen Kind zusammenleben (SKOS-Richtlinien Ziff. F.5.2). Ausnahmsweise können auch seit weniger als fünf Jahren bestehende Konkubinatsverhältnisse ohne gemeinsame Kinder als stabil betrachtet werden, wenn das Sozialhilfeorgan schlüssig nachweist, dass die Beziehung so eng und dauerhaft konzipiert ist, dass ein gegenseitiger Beistand wie in einer Ehe zu erwarten ist oder sogar tatsächlich erbracht wird. In allen Fällen bleibt aber immer der Gegenbeweis offen, dass es sich konkret um eine weniger intensive bzw. nicht so stabile Beziehung handelt und deshalb keine Leistungen erwartet werden dürfen (Sozialhilfe-Behördenhandbuch, hrsg. von der Abteilung Öffentliche Sozialhilfe des Sozialamts des Kantons Zürich, Ziff. 2.1.3/S. 28, Ziff. 2.5.1/§ 14 SHG/S. 2; VGr, 13. Januar 2005, VB.2004.419, E. 3.2, www.vgrzh.ch). In diesem Sinne verlangte das Verwaltungsgericht von der Sozialbehörde bei einem Konkubinatsverhältnis von dreieinhalb Jahren Dauer den Nachweis von dessen Stabilität und verneinte diesen mangels Nachweises (VGr, 4. November 1999, VB.99.00282, E. 2d; Leitsatz in RB 1999 Nr. 87). Das Bundesgericht erachtete es als nicht willkürlich, die Sozialhilfe zu verweigern, wenn jemand von dritter Seite tatsächlich unterstützt wird, selbst wenn der Dritte rechtlich nicht unterstützungspflichtig ist. Damit wird nach Ansicht des Bundesgerichts dem subsidiären Charakter der Sozialhilfe Rechnung getragen (BGr, 24. August 1998, 2P.386/1998, publiziert in *Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung [FZR]* 1998 S. 396 ff., E. 3 c; dazu *Zeitschrift für Sozialhilfe [ZeSo]* 1999, S. 29 ff.; vgl. auch BGE 129 I 1).

E. 4.2

Der Bezirksrat erwog gestützt auf die oben genannten Grundlagen (vgl. E. 4.1.2), dass das Vorliegen eines gefestigten Konkubinatsverhältnisses zwischen dem Beschwerdeführer und C nicht strittig sei. Demzufolge seien bei der Berechnung des Anspruchs auf wirtschaftliche Hilfe Einkommen und Vermögen von C mit zu berücksichtigen. Da der Beschwerdeführer seiner Mitwirkungspflicht in Bezug auf die Offenlegung der Vermögenslage seiner Lebenspartnerin und damit einer Weisung im Sinne von § 24 SHG nicht nachgekommen sei, sei eine vollständige Einstellung bzw. Nichtgewährung von Leistungen zulässig.

E. 4.3

Der (damals noch nicht rechtskundig vertretene) Beschwerdeführer hatte jedoch bereits im Rekursverfahren ausdrücklich geltend gemacht, dass in einer familienähnlichen Gemeinschaft zusammenlebende Personen gemäss SKOS-Richtlinien Ziff. F.5 nicht als

Unterstützungseinheit erfasst werden dürften, womit er sinngemäss das Vorliegen eines gefestigten Konkubinats bestritten hatte. Diese Bestreitung steht auch im Zentrum der vorliegenden Beschwerde. Der (nun vertretene) Beschwerdeführer lässt ausführen, das Bestehen eines Konkubinats an sich sowie das Zusammenleben seit dem 17. Januar 2003 seien zwar unbestritten, doch hätten sie bis zu seiner Aussteuerung aus der Arbeitslosenversicherung in wirtschaftlicher Hinsicht in einer Art Gütertrennung gelebt, indem sie die Aufteilung der Lebenshaltungskosten genau geregelt und sich gegenseitig keine Einsicht in ihre jeweiligen finanziellen Verhältnisse gewährt hätten und jeder Partner seine eigenen Mittel selbst verwaltet habe. Die Idee, dass ein Partner für den anderen finanziell aufkomme, sei ihnen fremd. Durch den Entscheid der Beschwerdegegnerin habe C die Rolle der Versorgerin übernehmen müssen, und die Beschwerdegegnerin habe dem Paar eine Neudefinition ihrer Beziehung aufgezwungen. C habe bestätigt, dass sie längerfristig nicht mit dem Beschwerdeführer zusammen wohnen wolle, wenn sie diesen weiterhin vollumfänglich aus eigenen Mitteln unterstützen müsse. Aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung könne sodann nicht abgeleitet werden, dass C den Beschwerdeführer nicht nur aus ihrem Einkommen, sondern auch aus ihrem Vermögen unterstützen müsse. Eine Verweigerung der Einsicht in die Vermögensverhältnisse könne daher nicht zur Ablehnung des Gesuchs um wirtschaftliche Hilfe führen, habe doch der Beschwerdeführer damit seine Mitwirkungspflicht nicht verletzt. Der Nachweis für das Vorliegen eines stabilen Konkubinats sei weder von der Sozialbehörde noch vom Bezirksrat erbracht worden.

E. 4.4

Der Beschwerdeführer lebt unbestrittenermassen seit dem 17. Januar 2003 – und damit im Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheids seit knapp vier Jahren – mit seiner Lebenspartnerin in einem gemeinsamen Haushalt zusammen. Strittig ist jedoch, ob angesichts dieser Dauer von einem stabilen bzw. gefestigten Konkubinats ausgegangen werden kann, welches die Sozialbehörde schlüssig nachweisen müsste.

E. 4.4.1

Während der Bezirksrat ohne nähere Begründung für die vorliegend zu beurteilende Konstellation gestützt auf die oben ausgeführten Grundlagen (vgl. E. 4.1.2) von einem gefestigten Konkubinats ausging, war die Sozialbehörde ebenfalls ohne nähere Begründung unter Bezugnahme auf einen unpublizierten Bundesgerichtsentscheid (BGr, 12. Januar 2004, 2P.242/2003) von einem stabilen Konkubinats ausgegangen. Im genannten Entscheid – wie auch in einem weiteren unpublizierten Entscheid desselben Datums (2P.218/2003) – hatte das Bundesgericht im Rahmen einer staatsrechtlichen Beschwerde eine Praxis im Kanton Solothurn auf Willkür zu überprüfen. Diese bundesgerichtliche Rechtsprechung kann jedoch, wie der Beschwerdeführer zu Recht einwendet, nicht auf andere Kantone – und damit nicht auf den vorliegend zu beurteilenden Sachverhalt – übertragen werden, handelt es sich doch dabei angesichts der im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde ergangenen Entscheide lediglich um Willkürprüfungen kantonaler Entscheide. Im Übrigen betraf der von der Sozialbehörde zitierte Bundesgerichtsentscheid ein Konkubinatspaar mit gemeinsamem Kind und ist folglich vorliegend nicht einschlägig.

E. 4.4.2

Weder die Vorinstanz noch die Sozialbehörde ging nach dem Gesagten davon aus, dass der Beschwerdeführer und seine Partnerin bereits fünf Jahre zusammen lebten oder ein

gemeinsames Kind hätten. Dies liesse sich auch nicht den Akten entnehmen. Die in Ziff. F.5.2 der SKOS-Richtlinien ausdrücklich genannten Voraussetzungen für die Annahme eines stabilen Konkubinats sind daher nicht erfüllt. Demzufolge ist zu prüfen, ob die Beziehung im Zeitpunkt der erstinstanzlichen Verfügung so eng und dauerhaft konzipiert war, dass ein gegenseitiger Beistand wie in einer Ehe zu erwarten war oder erbracht wurde und daher bereits vor Ablauf von fünf Jahren von einem gefestigten Konkubinat auszugehen ist (vgl. E. 4.1.2). Dabei sind die Fragen der gemeinsamen Wohnung und der Finanzierung des Lebensunterhalts näher zu untersuchen. Zwar lebte der Beschwerdeführer damals unbestrittenermassen seit beinahe vier Jahren mit seiner Partnerin in einer gemeinsamen Wohnung, doch der Mietvertrag lautet nur auf C und datiert von November 1999, woraus zu schliessen ist, dass Letztere vor dem Einzug des Beschwerdeführers bereits vier Jahre alleine in der betreffenden Wohnung gewohnt hatte. Indiz für ein gefestigtes Konkubinat könnte eine gemeinsam gesuchte und gemietete Wohnung sein, welche die finanzielle Leistungsfähigkeit des einzelnen Partners übersteigen würde. Ein solches qualifizierendes Merkmal lässt sich jedoch den Akten nicht entnehmen. Ebenso wenig geht aus den Akten die Bereitschaft von C zur substantiellen, dauerhaften Unterstützung des Beschwerdeführers hervor, welche für ein gefestigtes Konkubinat charakteristisch ist. Den Akten zweifelsfrei entnehmen lässt sich lediglich, dass C nach der Aussteuerung des Beschwerdeführers aus der Arbeitslosenversicherung im Oktober 2006 – und somit im Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheids erst gut zwei Monate lang – in namhaftem Umfang für den Lebensunterhalt des Beschwerdeführers aufkam. Bis August 2006 hatte der Beschwerdeführer von der Arbeitslosenkasse durchschnittlich rund Fr. 5'000.- monatlich erhalten.

E. 4.5

Demnach haben die Vorinstanzen keinen schlüssigen Nachweis eines gefestigten Konkubinats erbracht; aufgrund der vorliegenden Akten ist das Bestehen eines gefestigten Konkubinats im Zeitpunkt der erstinstanzlichen Verfügung zu verneinen. Daher sind die Einkommens- und Vermögensverhältnisse von C bei der Ermittlung des sozialhilferechtlichen Bedarfs des Beschwerdeführers nicht zu berücksichtigen. Es bleibt der Beschwerdegegnerin jedoch unbenommen, im Jahre 2008 erneut zu prüfen, ob die Annahme eines gefestigten Konkubinats gerechtfertigt sei. Zu jenem Zeitpunkt bestünde eine entsprechende Vermutung, wenn das vorliegende Konkubinat bis dahin andauert.

E. 5

Demnach sind der Beschluss des Bezirksrats Y vom 30. März 2007 sowie Dispositiv-Ziffer 1 des Beschlusses der Beschwerdegegnerin vom 18. Dezember 2006 aufzuheben. Der Beschwerdeführer beantragte zwar in seinem Hauptbegehren die Zusprechung wirtschaftlicher Hilfe von Fr. 1'830.40 monatlich. Da es dem Verwaltungsgericht an den nötigen Entscheidungsgrundlagen fehlt, ist jedoch die Sache zur Ermittlung des sozialhilferechtlichen Bedarfs des Beschwerdeführers an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen. Die Beschwerde ist teilweise (im Eventualantrag) gutzuheissen.

E. 6.1

Bei diesem Verfahrensausgang rechtfertigt es sich, die Gerichtskosten der Beschwerdegegnerin zu $\frac{3}{4}$ und dem Beschwerdeführer zu $\frac{1}{4}$ aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Zu prüfen bleibt jedoch das Gesuch des Beschwerdeführers um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und

Rechtsverbeiständung.

E. 6.2

Gemäss § 16 VRG wird Privaten, welchen die nötigen Mittel fehlen und deren Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheinen, auf entsprechendes Ersuchen die Bezahlung von Verfahrenskosten erlassen (Abs. 1). Sie haben zudem Anspruch auf die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistands, wenn sie nicht in der Lage sind, ihre Rechte im Verfahren selbst zu wahren (Abs. 2).

E. 6.2.1

Mittellos im Sinn von § 16 VRG ist, wer die erforderlichen Vertretungskosten lediglich bezahlen kann, wenn er jene Mittel heranzieht, die er für die Deckung des Grundbedarfs für sich und seine Familie benötigt. Die Bedürftigkeit ist aufgrund der gesamten Verhältnisse, namentlich der Einkommenssituation, der Vermögensverhältnisse und allenfalls der Kreditwürdigkeit zu beurteilen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 16 N. 26). Aufgrund der Akten kann davon ausgegangen werden, dass der Beschwerdeführer mittellos in diesem Sinn ist. Angesichts deren Gutheissung kann die vorliegende Beschwerde nicht als aussichtslos bezeichnet werden.

E. 6.2.2

Im Bereich der Sozialhilfe, in dem es regelmässig vorab um die Darlegung der persönlichen Umstände geht, ist die Notwendigkeit der anwaltlichen Verbeiständung nur mit Zurückhaltung anzunehmen (BGr, 14. Dezember 2006, 2P.234/2006, E. 5.1, www.bger.ch). Zwar hat der vorliegende Entscheid für den Beschwerdeführer eine grosse Bedeutung, doch ist für die Frage der Notwendigkeit der anwaltlichen Vertretung entscheidend, dass das Verfahren weder besondere rechtliche noch tatsächliche Schwierigkeiten bot, welche einen Rechtsbeistand notwendig erscheinen liessen. So machte der Beschwerdeführer bereits in seiner Rekursschrift Ausführungen zu den Fragen, welche im vorliegenden Verfahren zu entscheiden waren.

E. 6.3

Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann die unterliegende Partei zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe ihres Gegners verpflichtet werden, wenn ein komplizierter Sachverhalt oder schwierige Rechtsfragen darzulegen waren. Nach der Praxis zu dieser Bestimmung werden an den Schwierigkeitsgrad der sich stellenden Sach- oder Rechtsfragen geringere Anforderungen gestellt als bei der Auslegung von § 16 Abs. 2 VRG (Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung). Zu bedenken ist ferner, dass § 17 Abs. 2 lit. a und b VRG keine abschliessende Regelung in dem Sinn bilden, dass die Zusprechung einer Parteientschädigung nur unter den dort genannten Voraussetzungen in Betracht käme (Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 24 und 26). Vorliegend rechtfertigt sich die Zusprechung einer Parteientschädigung an den obsiegenden Beschwerdeführer. Nach dem Gesagten steht dies nicht im Widerspruch dazu, dass die Voraussetzungen für eine unentgeltliche Rechtsverbeiständung nach § 16 Abs. 2 VRG nicht erfüllt sind.

E. 6.4

Demnach ist dem Beschwerdeführer kein unentgeltlicher Rechtsbeistand zu bestellen, jedoch eine Parteientschädigung von Fr. 1'000.- zu Lasten der Beschwerdegegnerin zuzusprechen und die unentgeltliche Prozessführung zu bewilligen, weshalb der ihm zunächst auferlegte Viertel der Kosten auf die Gerichtskasse zu nehmen ist.

E. 7

Nach Art. 90 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG) ist die Beschwerde an das Bundesgericht gegen einen Rückweisungsentscheid der vorliegenden Art nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 BGG zulässig, wobei das Bundesgericht dazu im Einzelnen noch keine Praxis entwickelt hat (dazu Peter Karlen, Das neue Bundesgerichtsgesetz, Basel 2006, S. 36 f.; Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich, Bundesgerichtsgesetz, Bern 2007, Art. 90 N. 9). Ob diese Voraussetzungen vorliegend erfüllt sind, bleibt der Beurteilung der Parteien überlassen. Demgemäss die Kammer :

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