

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00380 vom 23. Oktober 2008**

ZH Verwaltungsgericht, 2008-10-23, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2008.00380](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2008.00380)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00380 du 23 octobre 2008

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00380 del 23 ottobre 2008

## **Regeste**

Jugendhilfe | Jugendhilfe: Ausrichtung von Kleinkinderbetreuungsbeiträgen (KKBB) für die Zeit, in welcher der Beschwerdeführer vollzeitlich an seiner Dissertation arbeitet. Praxisänderung durch die Stadt Zürich. Im Verfahren vor Verwaltungsgericht gilt die Gerichtsferienregelung der Zivil- und Strafgerichte. Die Beschwerde wurde demnach innert Frist erhoben (E. 1.2). Geht es in der Hauptsache um die Ausrichtung von Leistungen und wird durch ein Gesuch um vorsorgliche Massnahmen deren vorgängige Ausrichtung verlangt, ist es zulässig, wenn das Gesuch um vorsorgliche Massnahmen erst mit dem Endentscheid beurteilt wird, sofern dieser innert angemessener Frist getroffen wird. Nachdem der Bezirksrat den Entscheid in der Sache getroffen hat, erweist sich die Beschwerde wegen Rechtsverzögerung oder -verweigerung als gegenstandslos. An einer Feststellung einer Rechtsverzögerung oder -verweigerung beteht kein schutzwürdiges Interesse (E. 2.2). Dem Beschwerdeführer wurde Einsicht in alle entscheidwesentlichen Akten gewährt (E. 3). Rechtsgrundlagen für die Ausrichtung von KKBB (E. 4). Die Praxisänderung, wonach das Verfassen einer Dissertation nicht als Arbeitspensum im Sinn von § 26b lit. a JugendhilfeG angerechnet wird, erweist sich als rechtmässig, da sie auf ernsthaften und sachlichen Gründen beruht (E. 6.2.2), in grundsätzlicher Weise erfolgt ist (E. 6.2.3) und weder die Rechtssicherheit verletzt noch gegen das Gebot von Treu und Glauben verstösst (E. 6.2.4). Da KKBB gemäss § 26a JugendhilfeG den Eltern, nicht den Kindern, gewährt werden, ist die Tochter des Beschwerdeführers von vornherein nicht in ihrer Rechtsgleichheit verletzt (E. 6.2.5). Anders als bei Rechtsänderungen, bei denen sich Fragen des intertemporalen Rechts stellen, ist es bei einer Praxisänderung zulässig, dass die neue Praxis auf die noch nicht erledigten Fälle angewendet wird (E. 6.3). Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung (E. 7). Abweisung der Beschwerde.

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Der Beschwerdeführer sieht sein durch § 8 Abs. 1 VRG garantiertes Akteneinsichtsrecht deshalb verletzt, weil ihm nicht Einsicht in den in der Rekursantwort erwähnten Entscheid aus Winterthur gewährt worden sei. Es ist zwar zutreffend, dass sich der erwähnte Entscheid entgegen den Ausführungen in der Rekursantwort nicht in den Akten befindet. Er war jedoch weder im Rekursverfahren noch ist er – wie sich aus dem Nachfolgenden ergibt – im vorliegenden Verfahren entscheidrelevant, weshalb er weder in die Verfahrensakten aufgenommen noch dem Beschwerdeführer zur Einsicht ausgehändigt werden musste (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 8 N. 66). Wie aus der Beschwerdeschrift erhellt, wurde dem Beschwerdeführer im Übrigen vollumfängliche Einsicht in die Verfahrensakten gewährt, weshalb eine Verletzung seines Akteneinsichtsrechts nicht auszumachen ist.

#### **E. 4**

Gemäss § 26a des Gesetzes über die Jugendhilfe vom 14. Juni 1981 (Jugendhilfegesetz, JugendhilfeG) gewähren die Gemeinden Eltern, die sich persönlich der Pflege und Erziehung ihrer Kinder widmen wollen, dazu aber aus wirtschaftlichen Gründen nicht in der Lage sind, Beiträge für die Betreuung von Kleinkindern. Ein Anspruch auf Beiträge besteht nach § 26b JugendhilfeG, wenn die Erwerbstätigkeit beim allein erziehenden Elternteil ein halbes Arbeitspensum nicht übersteigt oder bei zusammenlebenden Eltern mindestens ein volles Arbeitspensum und höchstens eineinhalb Arbeitspensen beträgt (lit. a); die Betreuung durch Dritte gesamthaft zweieinhalb Tage in der Woche nicht übersteigt (lit. b); der antragstellende Elternteil seit mindestens einem Jahr in einer zürcherischen Gemeinde Wohnsitz hat (lit. c) und die durch Verordnung bestimmten Einkommens- und Vermögensgrenzen nicht überschritten werden (lit. d). Gemäss § 49c Abs. 1 Satz 3 der Verordnung zum Jugendhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (JugendhilfeV) werden Bezüger von Renten aus Sozialversicherungen sowie Studierende den Erwerbstätigen gleichgestellt.

#### **E. 5.1**

Der Stadtrat führte in seinem Einspracheentscheid aus, dass die Alimentenstelle im Rahmen einer ab Anfang 2007 wirksamen Praxisänderung erstmals die Studiendauer für die Ausrichtung von KKBB berücksichtigt habe. Die Praxisänderung habe zur Folge, dass solche Beiträge bei Studierenden grundsätzlich nur während der minimalen, für den Abschluss der Ausbildung benötigten Dauer ausgerichtet würden. Bei zweistufigen Studiengängen sei die Dauer bis zum Abschluss "Master" oder eines Äquivalents festgesetzt worden. Bei der Praxisänderung handle es sich um eine grundsätzliche, für die Zukunft wegleitende und alle gleichartigen Sachverhalte erfassende Änderung, die dem in § 26a verankerten Zweckgedanken entspreche, wonach KKBB nur Personen auszurichten seien, die aus wirtschaftlichen Gründen nicht in der Lage seien, sich persönlich der Pflege und Erziehung ihrer Kinder widmen zu können. Der Beschwerdeführer verfüge über eine solide berufliche Grundlage und wäre in objektiver Hinsicht ohne Weiteres in der Lage, ein ausreichendes Familieneinkommen zu erzielen. In der Rekursantwort gab der Stadtrat an, dass Anlass für die Praxisänderung das so genannte Kolel-Studium von jüdisch-orthodoxen Studierenden gewesen sei, deren Studiengänge für die Ausübung bestimmter religiöser Berufe (z.B. Rabbiner) in zeitlicher Hinsicht nicht limitiert seien und demzufolge zu langjähriger Ausrichtung von KKBB während des Studiums geführt hätten. Die beschlossene Praxisänderung sei am 24. Januar 2007 intern an die sachbearbeitenden Personen der Alimentenstelle zur Anwendung kommuniziert worden.

#### **E. 5.2**

Der Bezirksrat erachtete die Praxisänderung als plausibel. Es sei nicht Aufgabe von KKBB Zweitstudien oder Dissertationen zu unterstützen. Eltern, welche grundsätzlich fähig seien, den Familienunterhalt selbst zu verdienen, sollten dieser Verantwortung grundsätzlich nachkommen. Das Verfassen einer Doktorarbeit sei für einen Juristen nicht unbedingt nötig, um im Berufsleben zu bestehen. Es sei zudem durchaus möglich und sogar sehr verbreitet, eine Dissertation berufsbegleitend zu verfassen.

#### **E. 5.3**

Der Beschwerdeführer bezweifelt die Kompetenz der Beschwerdegegnerin zur Praxisänderung. Der Gesetz- und Verordnungsgeber habe den in § 26a JugendhilfeG verwendeten Begriff der "wirtschaftlichen Gründe" hinreichend mittels Einkommens- und

Vermögensgrenzen konkretisiert. Soweit die übrigen Voraussetzungen von § 26b lit. a-c JugendhilfeG erfüllt seien, bestehe betreffend die Ausrichtung von KKBB kein Ermessensspielraum. Wenn eine Praxisänderung wie vorliegend ohne Vorwarnung erfolge und dies ein vollkommener Rechtsverlust zur Folge habe, würden damit das Gebot von Treu und Glauben und dasjenige der Rechtssicherheit verletzt. Die Beschwerdegegnerin könne zudem eine unbedingte, ausnahmslose und gleichmässige Praxis nicht dartun, vielmehr sei ihre Begründung ungenau und schwankend. Folglich sei an der alten Praxis festzuhalten, zumal ihm diese durch das zugeschickte Merkblatt zugesichert worden sei. Durch die Praxisänderung werde die Tochter des Beschwerdeführers in ihrer Rechtsgleichheit verletzt, da für dessen Sohn KKBB ausgerichtet worden seien. Die Praxisänderung sei zudem auf den Beschwerdeführer gar nicht anwendbar. Massgebend für die Beurteilung des Gesuchs um KKBB sei nämlich der Geburtstermin seiner Tochter. Dieser liege vor der Praxisänderung, welche am 24. Januar 2007 erfolgt sei. Unmassgeblich sei, dass er das Gesuch um KKBB erst am 15. Februar 2007 gestellt habe.

### **E. 6.1**

Entgegen dem Dafürhalten des Beschwerdeführers ist vorliegend nicht strittig, was unter den wirtschaftlichen Gründen, die für den Bezug von KKBB Voraussetzung bilden, zu verstehen ist bzw. wie dieser Begriff auszulegen ist. Massgebend ist vielmehr, ob das Verfassen einer Dissertation als Erwerbstätigkeit im Sinn von § 26b lit. a JugendhilfeG gilt. Gemäss der genannten Bestimmung besteht ein Anspruch auf KKBB nur, wenn die Erwerbstätigkeit von zusammenlebenden Eltern mindestens ein volles und höchstens eineinhalb Arbeitspensum beträgt. Gemäss § 49c Abs. 1 Satz 3 JugendhilfeV werden Studierende Erwerbstätigen gleichgestellt. Die Kindsmutter ist unbestritten nicht erwerbstätig. Der Beschwerdeführer arbeitet gemäss eigenen Angaben vollumfänglich an seiner Dissertation. Anspruchsberechtigt ist er demnach von vornherein nur, wenn die Arbeit an seiner Dissertation als volles Arbeitspensum angerechnet wird. Gesetz und Verordnung regeln nicht genau, wer als Studierender zu gelten hat bzw. in welcher Höhe Studienleistungen als Arbeitspensum zu gelten haben. Über die Anrechnung der Tätigkeit von Dissertanden schweigen sie sich sogar ganz aus. Damit ist der Begriff des Arbeitspensums im Sinn von § 26b lit. a JugendhilfeG bzw. das in § 49c Abs. 1 Satz 3 JugendhilfeV enthaltene Gebot der Gleichsetzung von Studierenden mit Erwerbstätigen im Hinblick auf das Verfassen einer Dissertation (und auch von Studienleistungen) in höchstem Masse auslegungsbedürftig. Diese Auslegung hat die rechtsanwendende Behörde mangels gesetzlicher Vorgaben selbst vorzunehmen, weshalb die Rügen des Beschwerdeführers, wonach die Beschwerdegegnerin dazu nicht kompetent sei, ins Leere greifen.

### **E. 6.2**

Unbestritten ist, dass gemäss der früheren Praxis der Beschwerdegegnerin das vollzeitliche Verfassen einer Dissertation als volles Arbeitspensum im Sinn von § 26b lit. a JugendhilfeG angerechnet wurde, weshalb der Beschwerdeführer für seinen Sohn in den Jahren 2001 und 2002 KKBB erhalten hatte. Strittig ist nun die Praxisänderung, wonach ein Studium nur für die minimal zur Erreichung eines "Masters" oder eines äquivalenten Abschlusses benötigte Dauer als Arbeitspensum angerechnet wird, nicht aber das Verfassen einer Dissertation.

#### **E. 6.2.1**

Eine Praxisänderung ist zulässig, wenn kumulativ folgende vier Voraussetzungen erfüllt sind: Es müssen ernsthafte und sachliche Gründe für die neue Praxis sprechen. Die Änderung muss grundsätzlich erfolgen. Das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung muss gegenüber demjenigen an der Rechtssicherheit überwiegen und schliesslich darf die Praxisänderung keinen Verstoß gegen Treu und Glauben darstellen (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Zürich etc. 2006, Rz. 511 ff.).

#### **E. 6.2.2**

Ausgelöst wurde die Praxisänderung offenbar durch das zeitlich nicht limitierte Koler-Studium, welches zu langjähriger Ausrichtung von KKBB führen konnte. Die Beschwerdegegnerin erkannte grundsätzlich, dass es dem Gesetzeszweck widerspricht, wenn ein Studium zeitlich unbeschränkt als Erwerbstätigkeit angerechnet wird. § 49c Abs. 1 Satz 3 JugendhilfeV bezweckt nämlich, dass Bezüger von Renten aus Sozialversicherungen und Studierende gegenüber Arbeitstätigen nicht benachteiligt werden, weil sie in objektiver Hinsicht nicht in der Lage sind, eine (vollzeitliche) Erwerbstätigkeit aufzunehmen und so nie in den Genuss von KKBB kommen könnten. Sobald ein Studierender jedoch einen "Master" oder einen äquivalenten Abschluss erworben hat, steht in objektiver Hinsicht einer vollzeitlichen Erwerbstätigkeit nichts mehr entgegen. Die bisherige Praxis, wonach weiterführende Studien dennoch als Arbeitspensum angerechnet wurden, leuchtet denn in der Tat nicht ein. Sie führte zudem zu einer ungerechtfertigten Besserstellung von Studierenden, dies beispielsweise im Vergleich zu Arbeitslosen. Nicht zu beanstanden ist schliesslich, dass die neue Praxis als objektives Kriterium auf die minimale, für den Erwerb des jeweiligen Abschlusses notwendige Dauer abstellt. Das Gesagte gilt im Übrigen umso mehr, als das Verfassen einer Dissertation nicht mehr als Arbeitspensum im Sinn von § 26b lit. a JugendhilfeG anerkannt wird. Wer eine Dissertation verfasst, hat bereits die für eine Erwerbstätigkeit notwendigen Abschlüsse erworben. Es kann nicht ernsthaft geltend gemacht werden, dass eine Dissertation für das Finden einer Arbeitsstelle benötigt wird. Dies zeigt geradezu auch das Beispiel des Beschwerdeführers, der nach dem Abschluss seines Studiums als Jurist arbeitete. Die frühere gegenteilige Praxis, wonach auch das Verfassen einer Dissertation als Arbeitspensum JugendhilfeG angerechnet wurde, war zu grosszügig, weshalb eine Korrektur sich diesbezüglich besonders aufdrängte.

#### **E. 6.2.3**

Der Auffassung des Beschwerdeführers, dass die Praxisänderung nicht in grundsätzlicher Weise erfolgt sei und es sich vielmehr bei der negativen Beurteilung seines Gesuchs um eine singuläre Abweichung handle, kann nicht gefolgt werden. Die Beschwerdegegnerin legt überzeugend dar, dass sie in sämtlichen künftigen Fällen nur noch Erststudien bis zum "Master" als Erwerbstätigkeit anerkennen werde. Wenn nun die neue Praxis intern am 24. Januar 2007 kommuniziert wurde, ist es offensichtlich, dass das Gesuch des Beschwerdeführers vom 15. Februar 2007 eines der ersten war, das unter dieser beurteilt wurde. Es liegt aber in der Natur von Praxisänderungen, dass sie einmal einen Anfang nehmen müssen, ohne dass es der Behörde zu diesem Zeitpunkt möglich wäre, verschiedene Präjudizien ins Recht zu legen, um ihren Willen zur grundsätzlichen Änderung der Praxis zu bekräftigen.

#### **E. 6.2.4**

Unbehelflich ist schliesslich der Einwand des Beschwerdeführers, dass er in seiner Rechtssicherheit verletzt worden sei und dass die Beschwerdegegnerin gegen das Gebot von Treu und Glauben verstossen habe. Eine auf sachlichen Gründen beruhende Praxisänderung ist grundsätzlich zulässig. Soweit sie die Anwendung des materiellen Rechts betrifft gibt es keinen allgemeinen Vertrauensschutz. Es bedarf zusätzlich einer behördlichen Zusicherung oder eines sonstigen, bestimmte Erwartungen begründenden Verhaltens der Behörden gegenüber dem betroffenen Bürger, damit er aus dem Grundsatz von Treu und Glauben einen Anspruch ableiten kann (BGE 103 Ib 197 E. 4). Der Beschwerdeführer will im Merkblatt der Alimentenstelle, welches ihm zugestellt wurde, eine solche Vertrauensgrundlage sehen. Dieses habe sich nämlich seit seinem ersten, im Jahr 2001 gestellten, Gesuch um KKBB nicht geändert. Das Merkblatt enthält jedoch keine Angaben betreffend die Anrechnung eines Studiums oder das Verfassen einer Dissertation als Erwerbstätigkeit, insofern gab es für die Alimentenstelle auch keinen Anlass zu dessen Änderung. Allein dadurch, dass das Merkblatt nicht geändert wurde, konnte es beim Beschwerdeführer kein berechtigtes Vertrauen erwecken, dass das Verfassen seiner Dissertation weiterhin als Arbeitspensum angerechnet werde. Unbehelflich ist sodann der Hinweis des Beschwerdeführers auf den Aufsatz von Anton Egli (Treu und Glauben im Sozialversicherungsrecht, ZBJV 113/1977 S. 377, 392). Dort wird ein Vertrauen als schutzwürdig erachtet, wenn aufgrund bisheriger, fortlaufender Leistungszusprachen bereits neue Dispositionen getroffen wurden, so beispielsweise wenn die IV während Jahren den Bezug von Prothesen im Ausland bewilligt hat und der Versicherte gestützt auf die bisherige Praxis neue Prothesen wiederum im Ausland bestellt. Ein vergleichbarer Vertrauenstatbestand liegt hier schon allein deshalb nicht vor, weil der Beschwerdeführer KKBB letztmals im August 2002, mitunter gut fünf Jahre vor der erneuten Gesuchstellung, erhielt. Fehlt es dem Beschwerdeführer aber an einem berechtigten Vertrauen in die erneute Ausrichtung von KKBB, geht auch sein Einwand ins Leere, dass ihm die Praxisänderung hätte angekündigt werden müssen (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. A., Bern 2005, § 23 N. 15). Berufen könnte er sich einzig auf die Rechtssicherheit (vgl. Katharina Sameli, Treu und Glauben im öffentlichen Recht, ZSR 96/1977 II, S. 289, 357). Diese hat jedoch zurückzustehen, wenn wie vorliegend (vgl. E. 6.2.2) die bisherige Praxis zu Recht als unrichtig erkannt wurde oder wenn deren Verschärfung wegen veränderter Verhältnisse oder zufolge zunehmender Missbräuche für zweckmässig gehalten wird (BGE 129 V 370 E. 3.3).

#### **E. 6.2.5**

Unbehelflich ist schliesslich der Einwand des Beschwerdeführers, dass durch die Praxisänderung seine Tochter in ihrem Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung verletzt werde, da für seinen Sohn KKBB ausgerichtet worden seien. Diesbezüglich verkennt er, dass KKBB gemäss § 26a JugendhilfeG den Eltern, nicht den Kindern gewährt werden. Demnach waren bzw. sind weder sein Sohn noch seine Tochter anspruchsberechtigt, weshalb ein Verstoss gegen das in Art. 8 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 garantierte Rechtsgleichheitsgebot von vornherein nicht gegeben ist.

#### **E. 6.3**

Nachdem sich die Praxisänderung als grundsätzlich zulässig erwiesen hat, ist zu prüfen, ob auf das Gesuch des Beschwerdeführers die neue Praxis angewendet werden durfte oder ob – wie er geltend macht – die alte Praxis hätte angewendet werden müssen, da seine Tochter am 23. November 2006, somit vor der am 24. Januar 2007 erfolgten Praxisänderung,

geboren sei. Es trifft zwar zu, dass gemäss § 49a Abs. 1 JugendhilfeV die KKBB rückwirkend ab dem Zeitpunkt der Geburt ausgerichtet werden, wenn die Anmeldung bei der Durchführungsstelle innerhalb von drei Monaten seit der Geburt erfolgt. Daraus ergibt sich jedoch nicht, dass für die Beurteilung des Gesuches der Zeitpunkt der Geburt massgebend ist. Anders als bei Rechtsänderungen, bei denen sich Fragen des intertemporalen Rechts stellen, ist es bei einer Praxisänderung zulässig, dass die neue Praxis auf die noch nicht erledigten Fälle angewendet wird (Egli, S. 392). Anders zu entscheiden hiesse, die Behörde der Gefahr einer uneinheitlichen Anwendung der neuen Praxis auszusetzen. So müsste, wollte man dem Beschwerdeführer folgen, ein am 26. Januar 2007 eingereichtes Gesuch von Eltern, deren Kind am 25. Januar 2007 geboren ist, anhand der neuen strengeren Praxis beurteilt werden, während das gut zwei Wochen später eingereichte Gesuch des Beschwerdeführers nach der alten Praxis zu beurteilen wäre, weil seine Tochter vor der Praxisänderung geboren ist. Dass sich die Beschwerdegegnerin einer derart uneinheitlichen Anwendung der neuen Praxis widersetzen wollte und bei deren Anwendung deshalb nicht auf den Zeitpunkt der Geburt abstellte, ist nicht zu beanstanden.

#### **E. 6.4**

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Praxisänderung rechtmässig ist und es nicht zu beanstanden ist, dass die neue Praxis auf das Gesuch des Beschwerdeführers angewendet wurde. Demgemäss ist die Beschwerde abzuweisen.

#### **E. 7.1**

Zu beurteilen bleibt das Gesuch des Beschwerdeführers um die Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung. Gemäss § 16 Abs. 1 VRG ist Privaten, welchen die nötigen Mittel fehlen und deren Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheint, auf entsprechendes Ersuchen die Bezahlung von Verfahrenskosten zu erlassen.

#### **E. 7.2**

Mittellos im Sinn von § 16 VRG ist, wer die erforderlichen Verfahrenskosten lediglich bezahlen kann, wenn er jene Mittel heranzieht, die er für die Durchführung 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. 24). Aufgrund der Akten kann davon ausgegangen werden, dass der Beschwerdeführer nicht über die Mittel verfügt, um einen Prozess zu führen.

#### **E. 7.3**

Als aussichtslos sind Begehren anzusehen, bei denen die Aussichten auf Gutheissung um derart viel kleiner als jene auf Abweisung erscheinen, dass sie deshalb kaum als ernsthaft bezeichnet werden kann. Die Ausführungen des Beschwerdeführers greifen in weiten Teilen ins Leere, da jedoch einige Punkte einer vertieften Behandlung bedurften, hat die Beschwerde nicht als offensichtlich aussichtslos zu gelten. Das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung ist demnach gutzuheissen.

#### **E. 8**

Die Gerichtskosten wären dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG); sie sind jedoch infolge der Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung auf die Gerichtskasse zu nehmen. Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

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