

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00244 vom 3. Juni 2010

ZH Verwaltungsgericht, 2010-06-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2010.00244

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00244 du 3 juin 2010

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00244 del 3 giugno 2010

Regeste

Sozialhilfe/aufschiebende Wirkung | Entzug der aufschiebenden Wirkung im Fall von Leistungskürzungen der Sozialhilfe. [Nach einem Wohnungswechsel beurteilten die Sozialbehörden die finanzielle Situation des Beschwerdeführers neu und kürzten die Unterstützungsleistungen um monatlich 365 Fr., wobei sie einem allfälligen Rechtsmittel die aufschiebende Wirkung entzogen.] Anfechtbarkeit eines Zwischenentscheids über das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung (E. 1.2). Rechtliche Grundlagen und Rechtsprechung zum Entzug der aufschiebenden Wirkung im Zusammenhang mit sozialhilferechtlichen Unterstützungsleistungen (E. 2). Im vorliegenden Fall bestehen keine besonderen Gründe, die den Entzug der aufschiebenden Wirkung zu rechtfertigen vermöchten; allfällige fiskalische Interessen des Gemeinwesens stellen keine derartigen Gründe dar (E. 4.1). Der Entzug der Suspensivwirkung erweist sich überdies als unverhältnismässig, zumal nicht von einer offenkundigen Aussichtslosigkeit der Vorbringen des Beschwerdeführers auszugehen ist (E. 4.2). Gutheissung des Gesuchs um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung; im Übrigen Nichteintreten (E. 5).

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2010.00244 Entscheid der Einzelrichterin vom 3. Juni 2010 Mitwirkend: Verwaltungsrichterin Bea Rotach Tomschin, Gerichtssekretär Kaspar Plüss. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Stadt Zürich, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe/aufschiebende Wirkung, hat sich ergeben: I. A wird von den Sozialen Diensten der Stadt Zürich seit mehreren Jahren wirtschaftlich unterstützt. Bis 2008 wohnte er an der B-Strasse 01 und erhielt als Einpersonenhaushalt monatliche Unterstützungsleistungen von Fr. 940.- für Wohnkosten sowie von Fr. 960.- für den Grundbedarf. Am 21. April 2008 informierte er das zuständige Quartierteam darüber, dass er an die C-Strasse 02 umgezogen sei. Der Mietzins der neuen Wohnung betrage Fr. 1'880.-, wobei er als Untermieter die Hälfte – Fr. 940.- pro Monat – zu leisten habe. Am 20. November 2008 beschloss die Stellenleitung des Quartierteams Schwamendingen West, dass die Unterstützungsleistungen für die Wohnkosten As ab Oktober 2009 von Fr. 940.- auf Fr. 800.- pro Monat reduziert würden, da er seit April 2008 nicht mehr in einem Einpersonenhaushalt lebe, sondern in einem Zweipersonenhaushalt, in dem lediglich eine Person Sozialhilfe beziehe. Einer allfälligen Einsprache wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Gegen diesen Entscheid erhob A am 23. Dezember 2008 Einsprache. Am 23. Oktober 2009 erliess das Quartierteam Schwamendingen West den von November 2009 bis Oktober 2010 geltenden jährlichen Leistungsentscheid für A. Es ging davon aus, dass sich der Beschwerdeführer in einer „familienähnlichen Gemeinschaft“ im Sinne der SKOS-Richtlinien f.5–1 befinde, weshalb

monatliche Wohnkosten von Fr. 800.- sowie ein Grundbedarf von Fr. 734.50 berücksichtigt wurden. Am 21. November 2009 erhob A auch gegen diesen Entscheid Einsprache. Mit Entscheid vom 2. Februar 2010 vereinigte die Einspracheinstanz und Geschäftsprüfungskommission (EGPK) die beiden A betreffenden Verfahren und wies dessen Einsprachen vom 23. Dezember 2008 bzw. 21. November 2009 ab, soweit sie darauf eintrat. Einem allfälligen Rekurs entzog sie die aufschiebende Wirkung. II. Am 24. März 2010 erhob A beim Bezirksrat Zürich Rekurs gegen den Entscheid der EGPK vom 2. Februar 2010. Darin beantragte er unter anderem die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Rekurses. Dieses Begehren wies der Präsident des Bezirksrats Zürich mit Verfügung vom 8. April 2010 ab. III. Am 12. Mai 2010 erhob A beim Verwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verfügung des Bezirksratspräsidenten vom 8. April 2010. Er beantragte die vollständige Aufhebung der angefochtenen Verfügung sowie die Wiederherstellung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung auf allen Verfahrensstufen. Ferner stellte er diverse Feststellungsanträge und weitere Begehren mit dem Ziel, höhere Unterstützungsbeiträge zu erhalten. Im Übrigen beantragte er die unentgeltliche Prozessführung sowie die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistands; alles unter Entschädigungs- und Kostenfolgen zulasten der Gegenpartei. Der Bezirksrat verwies im Vernehmlassungsschreiben vom 25. Mai 2010 auf die Begründung des angefochtenen Entscheids und verzichtete im Übrigen auf eine Stellungnahme. Die Stadt Zürich beantragte im Rahmen der Beschwerdeantwort vom 26. Mai 2010, dem Antrag betreffend Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sei nicht stattzugeben; zur Begründung verwies sie unter anderem auf ihre Rekursantwort vom 1. April 2010. Die Einzelrichterin zieht in Erwägung: 1. 1.1 Sachlich und funktionell ist das Verwaltungsgericht zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19c Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig. Der Streitwert liegt unter Fr. 20'000.-, weshalb die Sache in die einzelrichterliche Zuständigkeit fällt (§ 38 Abs. 2 VRG). 1.2 Der Entscheid über den Entzug der aufschiebenden Wirkung bildet eine prozessleitende Anordnung. Es handelt sich um einen Zwischenentscheid, da darüber nicht zusammen mit der Anordnung in der Hauptsache befunden wurde (vgl. E. 2.2 und Dispositiv des angefochtenen Entscheids). Zwischenentscheide sind mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht anfechtbar, wenn sie für den Betroffenen einen Nachteil zur Folge haben, der sich später voraussichtlich nicht mehr beheben lässt (§ 48 Abs. 2 VRG). Im Fall von Zwischenentscheiden über den Entzug der aufschiebenden Wirkung wird ein später voraussichtlich nicht mehr behebbarer Nachteil regelmässig bejaht (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 6 N. 32 und § 25 N. 20); dies rechtfertigt sich auch im vorliegenden Fall. 1.3 Auf die vorliegende Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten. Verfahrensgegenstand kann allerdings einzig die Frage der Wiederherstellung der aufschiebenden Rechtsmittelwirkung bilden, wie auch der Beschwerdeführer selber festhält (vgl. Beschwerdeschrift S. 8 f.). Auf darüber hinausgehende Rügen und Begehren des Beschwerdeführers ist demnach nicht einzugehen. 2. 2.1 Gemäss § 25 Abs. 1 VRG kommen dem Lauf der Rekursfrist und der Einreichung des Rekurses aufschiebende Wirkung zu, wenn mit der angefochtenen Anordnung nicht aus besonderen Gründen etwas anderes bestimmt wurde. Die Rekursinstanz kann eine gegenteilige Verfügung treffen (§ 25 Abs. 2 Satz 1 VRG). 2.2 Ob die Voraussetzungen für den Entzug der aufschiebenden Wirkung gegeben sind, bildet eine Rechtsfrage: In Frage steht die Anwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs, nämlich der „besonderen

Gründe“ im Sinne von § 25 Abs. 1 VRG (Kölz/Bosshart/Röhl, § 25 N. 18). Das Verwaltungsgericht hat demnach frei zu prüfen, ob der Entzug der aufschiebenden Wirkung gerechtfertigt war (VGr, 4. Dezember 2008, VB.2008.00508, E. 2.1, www.vgrzh.ch). 2.3 Gemäss Lehre und Rechtsprechung müssen besonders qualifizierte und zwingende Gründe vorliegen, um die aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln zu entziehen. Nur überzeugende Gründe – insbesondere die Drohung eines schweren Nachteils – vermögen ein solches Vorgehen zu rechtfertigen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 25 N. 13; VGr, 30. Juli 2008, VB.2008.00337, E. 2, www.vgrzh.ch; vgl. BGE 129 II 286 E. 3.1). Ein schwerer Nachteil kann etwa in einer zeitlich unmittelbar bevorstehenden oder inhaltlich schweren Bedrohung bedeutender Polizeigüter bestehen. Bloss fiskalische Interessen des Gemeinwesens reichen dagegen nicht aus (Attilio Gadola, *Das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren*, Zürich 1991, S. 373; Regina Kiener, in: *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, Zürich / St. Gallen 2008, Art. 55 N. 15; Kölz/Bosshart/Röhl, § 25 N. 13). Wird das Vorliegen besonderer Gründe bejaht, ist weiter zu prüfen, ob sich der Entzug der Suspensivwirkung als verhältnismässig erweist. Besonderes Gewicht kommt in diesem Zusammenhang etwa dem Schutz wichtiger Polizeigüter oder der Erhaltung der wirtschaftlichen Existenz eines Privaten zu. Zu berücksichtigen ist ausserdem, wem ein durch die Prozessdauer und den Schwebezustand verursachter Schaden am ehesten zumutbar ist. Die schliesslich unterliegende Partei soll aus der aufschiebenden Wirkung zum Schaden der obsiegenden Gegenpartei keinen Vorteil ziehen können. Ferner können die Prozessaussichten miterwogen werden, sofern sie klar zu Tage treten. Das Erfordernis besonderer Gründe und die Notwendigkeit einer umfassenden Interessenabwägung haben zur Folge, dass beim Entzug der aufschiebenden Wirkung im Allgemeinen Zurückhaltung geübt wird (Kölz/Bosshart/Röhl, § 25 N. 14 f.). 2.4 Für den Fall einer Kürzung bisher entrichteter Sozialhilfeleistungen halten die SKOS-Richtlinien in A.8–2 fest, dass einem Rechtsmittel die aufschiebende Wirkung entzogen werden könne. Die Rechtsprechung hat sich dazu – soweit ersichtlich – bisher noch nicht geäussert. 2.5 Im Fall einer sofortigen Einstellung bisher entrichteter Sozialhilfeleistungen, die der materiellen Grundsicherung dienen, gehen die Rechtsprechung und die SKOS-Richtlinien davon aus, dass sich der Entzug der aufschiebenden Wirkung im Rekursverfahren in der Regel nicht bzw. nur im Missbrauchsfall rechtfertigt (RB 2002 Nr. 9; SKOS-Richtlinien A.8–6). Als unzulässig stufte das Verwaltungsgericht den Entzug der aufschiebenden Wirkung beispielsweise in einem Fall ein, in dem die Vorinstanz argumentiert hatte, die behauptete Bedürftigkeit sei nicht ausgewiesen und es sei davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin zur von ihr erwarteten Errichtung einer Grundpfandverschreibung nicht Hand bieten wolle (RB 2002 Nr. 9 E. 2d). Zur Begründung wurde ausgeführt, dass der Entzug der aufschiebenden Wirkung einschneidende Auswirkungen auf die Lebensführung haben könne. Ausserdem bedeute der Entzug der aufschiebenden Wirkung nicht, dass bei einer Abweisung des Rekurses die bereits ausbezahlten Leistungen der Gemeinde in jedem Fall verloren wären. Vielmehr entfalle bei einer Abweisung grundsätzlich die aufschiebende Wirkung rückwirkend auf den Zeitpunkt, in dem die erstinstanzliche Anordnung ergangen sei. Dies könne zu einer Rückforderung von Leistungen führen, welche der beschwerdeführenden Person bereits entrichtet worden seien (RB 2002 Nr. 9 E. 2c). Als unzulässig erachtete das Verwaltungsgericht den Entzug der aufschiebenden Wirkung ferner in einem Fall, in dem die Sozialbehörden aufgrund der mangelhaften Mitwirkung des Anspruchstellers von dessen Mittellosigkeit ausgingen (VGr, 4. Dezember 2008, VB.2008.00507, E. 4.2, www.vgrzh.ch). Von der Zulässigkeit des Entzugs der aufschiebenden Wirkung ging das

Gericht hingegen in einem Fall aus, in dem die fehlende Mittellosigkeit des Beschwerdeführers offenkundig aus den Akten hervorging (VGr, 30. Juli 2008, VB.2008.00337, E. 5).

E. 3.1

Die EGPK begründete den Entzug der aufschiebenden Wirkung damit, dass der angefochtene Entscheid im Einklang mit den anwendbaren rechtlichen Bestimmungen stehe und dass das absolute Existenzminimum des Beschwerdeführers durch den sofortigen Vollzug nicht gefährdet werde.

E. 3.2

Die Vorinstanz kam im Rahmen einer summarischen Überprüfung zum Schluss, die EGPK habe sich bei der Beurteilung und Würdigung des – vom Beschwerdeführer nicht bestrittenen – Sachverhalts an die Bestimmungen der geltenden Gesetze, Verordnungen und Richtlinien gehalten. Die Vorbringen des Beschwerdeführers beruhten auf einem falschen Verständnis der SKOS-Richtlinie f.5–1. Da offensichtlich keine wesentlichen stichhaltigen Gründe für eine anderweitige Würdigung geltend gemacht würden, bestehe ein öffentliches Interesse nicht fiskalischer Art daran, das geltende Recht sofort korrekt anzuwenden und allfälligen Rechtsmitteln deshalb die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Dies sei nicht unverhältnismässig, zumal das Existenzminimum des Beschwerdeführers gesichert sei.

E. 3.3

Der Beschwerdeführer macht geltend, der Entzug der aufschiebenden Wirkung sei unbegründet und unverhältnismässig und habe zur Folge, dass er während der Dauer des Rechtsmittelverfahrens massiv an Lebensqualität, Geld und Handlungsfreiheit einbüsse. Die Vorinstanz habe nicht begründet, weshalb eine Sondersituation vorliege bzw. inwiefern aufgrund der aufschiebenden Wirkung ein schwerer Nachteil drohe. Der angefochtene Entscheid enthalte lediglich summarische materiellrechtliche Erwägungen zur Rechtmässigkeit der Sozialhilfekürzung; darin könne aber kein Ausnahmegrund liegen, der den Entzug der aufschiebenden Wirkung rechtfertige. Die finanzielle Liquidität der Stadt Zürich werde nicht gefährdet, wenn sie während der Dauer des Rechtsmittelverfahrens keine Kürzung des Unterstützungsbetrags vornehmen dürfe. Es sei Zweck der aufschiebenden Wirkung, die nachteiligen Auswirkungen der Verfügung so lange nicht eintreten zu lassen, bis über deren Rechtmässigkeit entschieden sei; dieses Ziel dürfe nicht aus fiskalischen Gründen des Gemeinwesens unterlaufen werden. Der sofortige Vollzug der Kürzung um monatlich Fr. 365.- erweise sich ferner als unverhältnismässig, zumal er bereits zuvor nahe am Existenzminimum gelebt habe. Er habe nicht gegen Mitwirkungspflichten verstossen; Pflichten hätten vielmehr die Sozialbehörden verletzt, indem sie ihn nicht über die finanziellen Folgen des Wohnungswechsels informiert hätten. Nur eine offensichtliche Aussichtslosigkeit eines Rechtsmittels könne den Entzug der aufschiebenden Wirkung allenfalls rechtfertigen. Seine gegen die Unterstützungskürzung eingelegten Rechtsmittel seien aber keineswegs offensichtlich aussichtslos, zumal der Bezirksrat noch keinen Entscheid in der Sache erlassen habe.

E. 3.4

Die Beschwerdegegnerin hatte sich im Rahmen der Rekursantwort vom 1. April 2010 für den Entzug der aufschiebenden Wirkung ausgesprochen. Sie machte geltend, die strittigen Mehrkosten für die Wohnungsmiete seien letztlich darauf zurückzuführen, dass der Beschwerdeführer seine Mitwirkungspflicht missachtet habe, indem er ohne vorgängige

Information umgezogen sei. Hätte er die Behörden rechtzeitig über den geplanten Umzug informiert, so hätte er erfahren, dass die Unterstützungsbeiträge gekürzt würden. Durch den Wohnungswechsel habe der Beschwerdeführer den „Vorzustand“ (Wohnung an der B-Strasse) aufgegeben und könne nun nicht mehr geltend machen, dieser Zustand sei während der Dauer des hängigen Rechtsmittelverfahrens aufrecht zu erhalten.

E. 4.1

Vor dem Hintergrund der Akten und Parteiausführungen erscheint im vorliegenden Fall nicht erkennbar, welcher schwere Nachteil der Beschwerdegegnerin entstehen könnte, wenn die angeordnete Unterstützungskürzung erst nach rechtskräftiger Feststellung der Rechtmässigkeit der Leistungsreduktion umgesetzt werden könnte. Öffentliche Interessen, die für den Entzug der aufschiebenden Wirkung sprechen könnten, sind entgegen der Auffassung der Vorinstanz nicht ersichtlich. Allfällige fiskalische Interessen des Gemeinwesens stellen keine „besonderen Gründe“ im Sinne von § 25 Abs. 1 VRG dar (vgl. oben, E. 2.3). Vorliegend stehen ohnehin kaum fiskalische Interessen auf dem Spiel, da bereits entrichtete Unterstützungsleistungen, so weit sie zu hoch ausgefallen sind, nach Abschluss des Rechtsmittelverfahrens zurückgefordert werden können (vgl. § 26 f. des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 [SHG] sowie RB 2002 Nr. 9 E. 2c). Auch das von den Vorinstanzen angeführte Argument, die Leistungskürzung stehe im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen, stellt keinen besonderen Grund im Sinne von § 25 Abs. 1 VRG dar; mit dieser Begründung könnte praktisch jede Instanz einem gegen ihren Entscheid erhobenen Rechtsmittel die aufschiebende Wirkung entziehen, was dem Ausnahmecharakter der Entzugsanordnung widersprechen würde. Im vorliegenden Fall liegen demnach keine besonderen Gründe vor, die den Entzug der Suspensivwirkung zu rechtfertigen vermöchten.

E. 4.2

Selbst wenn man das Vorliegen besonderer Gründe bejahen wollte, erwiese sich der Entzug der aufschiebenden Wirkung als unverhältnismässig. Der Beschwerdeführer hat grundsätzlich ein legitimes Interesse daran, dass die Leistungskürzung erst nach Überprüfung der Rechtmässigkeit der Kürzungsansordnung vollzogen wird. Demgegenüber wiegt das Interesse der Beschwerdegegnerin am sofortigen Vollzug der Leistungskürzung vergleichsweise gering. Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer – sollte er im Rechtsmittelverfahren unterliegen – aus der aufschiebenden Rechtsmittelwirkung keinen Vorteil zum Schaden der Beschwerdegegnerin ziehen könnte. Das Interesse des Beschwerdeführers an der aufschiebenden Rechtsmittelwirkung mag zwar geringer wiegen als jenes einer Person, deren Unterstützungsleistungen gänzlich eingestellt werden, zumal das Existenzminimum des Beschwerdeführers durch die vorliegend verfügte Kürzung offenbar nicht tangiert wird. Auf der anderen Seite ist aber auch das Verlustrisiko des Gemeinwesens im Fall einer blossen Leistungskürzung kleiner als bei einer vollständigen Leistungseinstellung. Im Übrigen kann nicht gesagt werden, dass die vom Beschwerdeführer vorgebrachten Einwendungen von einer derart offenkundigen Aussichtslosigkeit sind, dass sie einen Entzug der aufschiebenden Rechtsmittelwirkung angebracht erscheinen liessen. Der Beschwerdeführer macht in diesem Zusammenhang zu Recht geltend, dass zu erwarten gewesen wäre, dass der Bezirksratspräsident direkt einen Entscheid in der Sache fällen würde, wenn derart eindeutig auf der Hand gelegen hätte, dass die Unterstützungsleistungen des Beschwerdeführers zu Recht gekürzt wurden.

E. 4.3

Somit haben die Vorinstanzen zu Unrecht angeordnet, allfälligen Rechtsmitteln sei die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

E. 5.1

Zusammenfassend erweisen sich die Einwände des Beschwerdeführers in Bezug auf den Entzug der aufschiebenden Wirkung als begründet. Demnach sind die vorinstanzlichen Entscheide aufzuheben, soweit darin der Entzug der Suspensivwirkung allfälliger Rechtsmittel angeordnet wird (Entscheid des Präsidenten des Bezirksrats Zürich vom 8. April 2010 sowie Ziffer 6 letzter Satz des Dispositivs des Entscheids der Einspracheinstanz und Geschäftsprüfungskommission vom 2. Februar 2010). Soweit der Beschwerdeführer darüber hinausgehende Begehren stellt, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

E. 5.2

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Das Gesuch des Beschwerdeführers um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung erweist sich unter diesen Umständen als gegenstandslos.

E. 5.3

Von einer Parteientschädigung an den anwaltlich nicht vertretenen Beschwerdegegner ist abzusehen, da nicht davon auszugehen ist, dass der Rechtsverfolgungsaufwand das übliche Mass erheblich überstieg (Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 17). Das Gesuch um Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes ist abzuweisen, weil der Beschwerdeführer selber in der Lage war, seine Rechte im Verfahren zu wahren (§ 16 Abs. 2 VRG).

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