

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00421 vom 28. Oktober 2010

ZH Verwaltungsgericht, 2010-10-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2010.00421

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00421 du 28 octobre 2010

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00421 del 28 ottobre 2010

Regeste

Sozialhilfe | Asylfürsorge: Frage der Aufhebung des Nichteintretensentscheids und Rückweisung wegen Nichtbehandeln von Anträgen durch die Rekursinstanz. Rechtsgrundlagen betreffend Ausrichtung wirtschaftlicher Hilfe, situationsbedingter Leistungen und einer Integrationszulage an Asylsuchende (E. 2). Aus dem Grundsatz von Treu und Glauben ergibt sich, dass der Beschwerdeführerin die rückwirkende Geltendmachung des Lebensunterhalts für die Tochter, der Integrationszulage bzw. allfälliger "weiterer situationsbedingter Leistungen" gemäss den alten SKOS-Richtlinien sowie der Kosten für auswärtige Verpflegung nicht zum Vorwurf gemacht werden kann (E. 3.2). Die Stellenleitung hat wenigstens über die Ansprüche ab Januar 2006 entschieden (E. 4.2). Allein schon aufgrund des Umstands, dass die Einsprachebehörde (als Teil der Sozialbehörde) materiell über die beantragten Positionen entschieden hat, hätte der Bezirksrat im Rahmen des Rekursverfahrens ebenfalls darüber befinden müssen. Im Übrigen wäre es der Einsprachebehörde aus prozessökonomischen Gründen unbenommen geblieben, diese Anträge zuzulassen, zumal aufgrund der langen Verfahrensdauer dafür zweifellos triftige Gründe bestanden (E. 4.4). Gutheissung der Beschwerde und Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zum weiteren Entscheid. Gegenstandslosigkeit des Gesuchs um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung. Gewährung der unentgeltlichen Rechtsvertretung (E. 6).

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2010.00421 Entscheid der Einzelrichterin vom 28. Oktober 2010
Mitwirkend: Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtssekretärin Anja Tschirky. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Stadt Zürich, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. A. A reiste am 10. Dezember 2001 aus Ghana in die Schweiz ein. Vom Oktober 2003 bis im Oktober 2006 wurde sie von der Asyl-Organisation Zürich (AOZ) wirtschaftlich unterstützt. Ihre am 30. März 2002 geborene Tochter C leidet an einer Behinderung. Die IV-Stelle der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA) sprach C mit Entscheid vom 18. Juni 2004 mit Wirkung ab Mai 2004 eine Hilflosenentschädigung aufgrund einer leichten Hilflosigkeit und mit Entscheid vom 26. April 2005 eine solche aufgrund einer mittleren Hilflosigkeit ab Dezember 2004 zu. Die Hilflosenentschädigung wurde bis zum 30. September 2005 direkt an A ausbezahlt und im Unterstützungsbudget der AOZ nicht berücksichtigt. Ab Oktober 2005 wurde die Hilflosenentschädigung von der IV wegen Unklarheiten bezüglich des berechtigten Adressaten zurückbehalten. B. Nach entsprechenden Aufforderungen der AOZ bzw. Mitteilung, dass die Hilflosenentschädigung

als Einkommen angerechnet werden müsse, reichte die Rechtsvertreterin von A mit Schreiben vom 31. März 2006 eine Liste betreffend die für C ab Mai 2004 entstandenen Spezialkosten ins Recht. Darin enthalten war auch eine Position in Höhe von Fr. 6'900.- für die "Betreuung/Pflege, 300.-/Monat" von C. C. Mit Beschluss der Einzelfallkommission vom 7. Dezember 2006 wurde A rechtskräftig verpflichtet, die für die Zeit vom 1. Mai 2004 bis zum 30. September 2005 betreffenden C bezogenen Leistungen über Fr. 13'940.- der AOZ zurückzubezahlen. D. Am 24. Juli 2009 lehnte die Stellenleitung der AOZ die mit Schreiben vom 31. März 2006 seitens von A geltend gemachten situationsbedingten Leistungen für den Zeitraum vom 1. Mai 2004 bis zum 31. Dezember 2005 ab und übernahm solche im Umfang von Fr. 619.40 für den Zeitraum vom 1. Januar 2006 bis zum 31. März 2006. II. Gegen den Entscheid der Stellenleitung der AOZ vom 24. Juli 2009 gelangte A mit Einsprache vom 26. August 2009 an die Einspracheinstanz und Geschäftsprüfungskommission der Sozialbehörde der Stadt Zürich (EGPK) und beantragte, nebst dem zugesprochenen Betrag seien ihr von der AOZ weitere Fr. 18'264.55 zu bezahlen. Ausserdem sei ihr die unentgeltliche Prozessführung zu bewilligen und in der Person ihrer Rechtsanwältin eine unentgeltliche Rechtsbeiständin zu bestellen. Die Einsprache wurde am 3. November 2009 abgewiesen, ebenso das Gesuch um unentgeltliche Rechtsverbeiständung. Die Kosten fielen ausser Ansatz. III. Gegen den Entscheid der EGPK erhob A am 21. Dezember 2009 beim Bezirksrat Zürich Rekurs. Sie wiederholte die Anträge, es sei ihr nebst Fr. 619.40 ein weiterer Betrag von Fr. 18'264.55 zu bezahlen und es sei ihr in der Person ihrer Rechtsanwältin eine unentgeltliche Rechtsbeiständin zu bestellen. Der Bezirksrat hiess am 15. Juli 2010 den Rekurs teilweise gut und verpflichtete die AOZ, A situationsbedingte Leistungen im Betrag von Fr. 6'075.55 zu bezahlen. Ausserdem wurde A sowohl für das Einsprache- als auch das Rekursverfahren die unentgeltliche Rechtsvertretung bewilligt. Über einen geltend gemachten Grundbedarf für C für die Monate Februar bis April 2006 von total Fr. 330.-, Integrationszulagen von Mai 2004 bis Oktober 2006 im Betrag von Fr. 4'500.- und Kosten für auswärtige Verpflegung über Fr. 3'024.- wurde materiell nicht entschieden. Begründet wurde dies damit, diese Positionen seien erst im Einspracheverfahren vorgebracht worden. IV. Am 19. August 2010 ging fristgerecht eine Beschwerde von A gegen den Rekursentscheid vom 15. Juli 2010 beim Verwaltungsgericht ein. Beantragt wurde die Aufhebung des Nichteintretensentscheids der Rekursinstanz und Rückweisung mit der Anweisung, die Rekursinstanz habe a) über den Grundbetrag Lebensunterhalt für die Tochter C für die Monate Februar bis April 2006 von Fr. 330.- und b) die Integrationszulage von Mai 2004 bis Oktober 2006 von Fr. 4'500.- sowie die Kosten für auswärtige Verpflegung von Fr. 3'024.- zu entscheiden. Eventualiter sei die AOZ zu verpflichten, der Beschwerdeführerin die Leistungen gemäss dem Hauptantrag a–c im Gesamtbetrag von Fr. 7'854.- zu bezahlen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Ausserdem stellte sie das Gesuch um unentgeltliche Prozessführung und Bestellung ihrer Anwältin als unentgeltliche Rechtsbeiständin für das Beschwerdeverfahren. Am 26. August 2010 verzichtete der Bezirksrat unter Hinweis auf den Rekursentscheid auf eine Vernehmlassung. Die Sozialbehörde der Stadt Zürich beantragte, es sei auf die Beschwerde nicht einzutreten und das Gesuch der Beschwerdeführerin auf Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege sei wegen offensichtlicher Aussichtslosigkeit nicht zu gewähren. Die Kosten seien ausgangsgemäss der Beschwerdeführerin aufzuerlegen. Die Einzelrichterin zieht in Erwägung: 1. Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des

Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) funktionell und sachlich zuständig. Der Streitwert liegt unter Fr. 20'000.-, weshalb die Sache in die einzelrichterliche Kompetenz fällt (§ 38 Abs. 1 lit. c VRG).

2. 2.1 Wer für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann, hat nach § 14 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG) Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe. Diese soll das Existenzminimum gewährleisten, das neben den üblichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt auch individuelle Bedürfnisse angemessen berücksichtigt (§ 15 Abs. 1 SHG). Die wirtschaftliche Hilfe bemisst sich nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien, in der Fassung der Ausgabe April 2005 mit Ergänzungen 12/05, 12/07 und 12/08); vorbehalten bleiben begründete Abweichungen im Einzelfall (§ 17 Abs. 1 der Sozialhilfeverordnung vom 21. Oktober 1981 [SHV]).

2.2 Die Hilfe für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung (nachfolgend Asylsuchende) richtet sich nach besonderen Vorschriften (§ 5a Abs. 1 SHG). Gestützt darauf hat der Regierungsrat die Asylfürsorgeverordnung vom 25. Mai 2005 (AfV) erlassen, die seit dem 1. Juli 2005 in Kraft ist. Subsidiär anwendbar bleiben das Sozialhilfegesetz und die Sozialhilfeverordnung (vgl. VB.2008.00248 E. 2, www.vgrzh.ch). Im vorliegend zur Diskussion stehenden Zeitraum von Oktober 2003 bis Oktober 2006 richtete sich die Hilfe an Asylsuchende in der Stadt Zürich grundsätzlich gemäss den damals geltenden auf das Asylgesetz abgestimmten Unterstützungsrichtlinien der Stadt Zürich (URL 2000 und URL 2006), wobei – zumindest teils – auch die SKOS-Richtlinien zum Tragen kamen (VGr, 4. Dezember 2003, VB.2003.00348 E. 2.3, www.vgrzh.ch).

2.3 Situationsbedingte Leistungen haben ihre Ursache in der besonderen gesundheitlichen, wirtschaftlichen und familiären Lage einer unterstützten Person. Dazu gehören unter anderem krankheits- und behinderungsbedingte Spezialauslagen, die nicht im Rahmen der medizinischen Grundversorgung liegen, im konkreten Einzelfall aber sinnvoll und nutzbringend sind. Sie können angerechnet werden, sofern sie nicht von anderer Seite übernommen werden. Ebenso können Erwerbsunkosten und Auslagen für nicht lohnmässig honorierte Leistungen, beispielsweise Mehrkosten für auswärts eingenommene Hauptmahlzeiten, darunter fallen, aber auch Fremdbetreuungskosten von Kindern (SKOS-Richtlinien, Ziff. C.1, C.1.1–1.3). Auch die alten SKOS-Richtlinien (Fassung vom Dezember 2000 mit entsprechenden Anpassungen) führten unter Ziff. C.1–9 situationsbedingte Leistungen auf.

2.4 Eine Integrationszulage (IZU) wird nicht erwerbstätigen Personen gewährt, die das 16. Lebensjahr vollendet haben und sich besonders um ihre soziale und/oder berufliche Integration sowie um diejenige von Menschen in ihrer Umgebung bemühen. Über die IZU sollen berufliche Qualifizierung, Schulung und Ausbildung, gemeinnützige oder nachbarschaftliche Tätigkeit sowie die Pflege von Angehörigen finanziell honoriert und gefördert werden (SKOS-Richtlinien, Ziff. C.2). Die alte Fassung der SKOS-Richtlinien kannte keine IZU (ebenso keine Minimale Integrationszulage nach Ziff. C.3 der aktuellen SKOS-Richtlinien und keinen Einkommens-Freibetrag nach Ziff. E.1.2). Die Ansätze für den Grundbedarf I waren dafür höher und es wurde ein regional differenzierter Grundbedarf II ausgerichtet (VGr, 2. Juni 2005, VB.2005.00148, E. 2.2/2.3, www.vgrzh.ch). Auch war die Ausrichtung weiterer situationsbedingter Leistungen als Anreiz oder zur Belohnung möglich, wobei es um die Förderung der Eigeninitiative bzw. um die Anerkennung von besonderen Anstrengungen ging (vgl. SKOS-Richtlinien in der Fassung vom Dezember 2000, Ziff. C.9).

2.5 Die Ausrichtung einer situationsbedingten Leistung bzw. IZU liegt weitgehend im Ermessen der Sozialhilfebehörden (VGr, 29. Juli 2008, VB.2008.00233 E. 4.1 bzw. VGr, 17. Juni 2008,

VB.2008.00145 E. 4.1, je mit Hinweisen und unter www.vgrzh.ch; vgl. auch Sozialhilfe-Behördenhandbuch, hrsg. von der Abteilung Öffentliche Sozialhilfe des kantonalen Sozialamts Zürich, Ziff. 2.1.3, S. 8 mit weiteren Hinweisen).

E. 3.1

Aufgrund der vorliegenden Akten ist es schwierig, den jeweiligen Sachverhalt, der Grundlage für die von der Beschwerdegegnerin erbrachten Leistungen war und insoweit auch für die von der Beschwerdeführerin nunmehr beantragten Leistungen ist, zu überprüfen und nachzuvollziehen. Auf eine Rückweisung zur Verbesserung an die Sozialbehörde kann aber im vorliegenden Verfahren verzichtet werden, wobei sich das Gericht vorbehält, in einem künftigen Verfahren entsprechende Dossiers zur Verbesserung zurückzuweisen (vgl. dazu VGr 2. Dezember 2004, VB.2004.00412 E. 2, www.vgrzh.ch).

E. 3.2

Wie der Bezirksrat festgehalten hat, geht es darum, dass der Beschwerdeführerin nachträglich die Hilflosenentschädigung entzogen wurde. Für den fraglichen Zeitrahmen hätte sie Anspruch auf situationsbedingte Leistungen gehabt und diese auch beantragt, wenn sie die Hilflosenentschädigung nicht zur Verfügung gehabt hätte. Grundsätzlich kann der Beschwerdeführerin daher die rückwirkende Geltendmachung des Lebensunterhalts für die Tochter C, der IZU bzw. allfälliger "weiterer situationsbedingter Leistungen" gemäss den alten SKOS-Richtlinien (siehe vorstehende Erwägung 2.4) sowie der Kosten für auswärtige Verpflegung nicht zum Vorwurf gemacht werden. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz von Treu und Glauben; anlässlich der Besprechung vom 29. August 2006 mit dem Rechtsdienst der Sozialbehörde wurde denn auch die Verrechnung des "GBL" für C sowie allfälliger rückwirkender situationsbedingter Leistungen mit der Hilflosenentschädigung thematisiert.

E. 4.1

Die Vorinstanz ging davon aus, die Beschwerdeführerin habe den Grundbedarf für die Monate Februar bis April 2006 für die Tochter C im Betrag von Fr. 330.-, die Integrationszulage von Mai 2004 bis Oktober 2006 über Fr. 4'500.- sowie die Kosten für auswärtige Verpflegung im Umfang von Fr. 3'024.- erst im Einspracheverfahren vorgebracht, weshalb die Erstinstanz zu Recht darüber nicht entschieden habe. Materiell trat der Bezirksrat auf diese Positionen nicht ein und wies im Ergebnis diesbezüglich den Rekurs ab (siehe dazu Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 19–28 N. 96).

E. 4.2

Die Beschwerdegegnerin hatte aber schon mit Schreiben vom 25. Januar 2006 bei der AOZ den Eventualantrag auf Gewährung eines "2. Zuschlags" für monatliche Eigenleistungen in Höhe von Fr. 300.- pro Monat ab Beginn der Auszahlung der Hilflosenentschädigung beantragt und diese Forderung sodann im weiteren Schreiben an die AOZ vom 31. März 2006 unter der Position "Betreuung/Pflege" wiederholt. Im mehr als drei Jahre danach, nämlich am 24. Juli 2009, ergangenen Entscheid der Stellenleitung der AOZ wurde auf diese Position zwar nicht speziell eingegangen, es wurde aber allgemein festgehalten, auf die rückwirkende Geltendmachung von Leistungen bis 31. Dezember 2005 werde nicht eingetreten und auf solche ohne Vorlage von Belegen werde nicht eingegangen. Daraus geht hervor, dass die Stellenleitung wenigstens über die Ansprüche ab Januar 2006 – wenn

auch weitgehend zu Ungunsten der Beschwerdeführerin – entschieden hat.

E. 4.3

Anlässlich der Einsprache an die EGPK erhöhte die Beschwerdeführerin die monatlichen Pauschalbeträge "gemäss Anerkennung des Rechtsdienstes" und führte unter diesem Posten den ausstehenden Grundbedarf für C über Fr. 330.- für die Monate Februar bis April 2006, die Integrationszulage für die Betreuung des behinderten Kindes über Fr. 4'500.- sowie die Kosten für auswärtige Verpflegung ab Mai 2004 bis Oktober 2006 in Höhe von Fr. 3'024.- auf. Die EGPK befand über die Positionen mit Entscheid vom 3. November 2009 abschlägig.

E. 4.4

Allein schon aufgrund des Umstands, dass die EGPK (als Teil der Sozialbehörde der Stadt Zürich) materiell über die beantragten Positionen entschieden hat, hätte der Bezirksrat im Rahmen des Rekursverfahrens ebenfalls darüber befinden müssen. Selbst wenn davon ausgegangen werden wollte, die Beschwerdeführerin habe die betreffenden Positionen erst im Einspracheverfahren beantragt (was sie in Bezug auf die Erhöhung der Pauschalbeträge von Fr. 300.- auf Fr. 330.- pro Monat getan hat), wäre es der EGPK aus prozessökonomischen Gründen unbenommen geblieben, diese Anträge zuzulassen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 20 N. 37). Aufgrund der langen Verfahrensdauer bestanden dafür zweifellos triftige Gründe.

E. 4.5

Aufgrund der gemachten Ausführungen ergibt sich somit, dass die Beschwerde gutzuheissen und die Sache zum weiteren Entscheid über die betreffenden Positionen (Grundbetrag für C über Fr. 330.- für die Monate Februar bis April 2006, die Integrationszulage von Mai 2004 bis Oktober 2006 in Höhe von Fr. 4'500.- sowie die Kosten für auswärtige Verpflegung im Betrag von Fr. 3'024.-) an die – im Gegensatz zum Verwaltungsgericht nicht nur auf die Rechtskontrolle beschränkte – Vorinstanz zurückzuweisen ist (§ 20 Abs. 1 lit. a/c, § 64 Abs. 1 VRG, Kölz/Bosshart/Röhl, § 63 N. 11).

E. 5

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG, vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 13 N. 23 a.E.). Ausserdem ist sie zu verpflichten, der obsiegenden Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG). Als angemessen erscheint eine solche in der Höhe von Fr. 1'000.-.

E. 6

Die Beschwerdeführerin beantragt die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege. In Bezug auf die unentgeltliche Prozessführung ist das Gesuch als gegenstandslos geworden abzuschreiben, da die Kosten der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen sind. Die Voraussetzungen für die Gewährung der unentgeltlichen Rechtsvertretung sind erfüllt, ist doch die Beschwerdeführerin mittellos und ausserdem nicht in der Lage, ihre Rechte in dieser komplexen Sachlage selber zu wahren (§ 16 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdeführerin wird auf § 16 Abs. 4 VRG aufmerksam gemacht, wonach eine Partei, der die unentgeltliche Prozessführung und/oder Rechtsvertretung gewährt wurde, zur Nachzahlung verpflichtet ist, sobald sie dazu in der Lage ist. Der Anspruch des Kantons verjährt zehn Jahre nach Abschluss des Verfahrens.

E. 7

Bei der vorliegenden Rückweisung handelt es sich um einen Vor- oder Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG). Er ist daher vor Bundesgericht nur anfechtbar, wenn er einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).

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