

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00275 vom 6. August 2012

ZH Verwaltungsgericht, 2012-08-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2012.00275

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00275 du 6 août 2012

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00275 del 6 agosto 2012

Regeste

Jugendhilfe | Jugendhilfe - Fehlerhafte Zusammensetzung der Entscheidbehörde. Streitgegenstand (E. 1.4). Eine allfällige Unzuständigkeit der erlassenden Behörde ist von Amtes wegen zu berücksichtigen, wenn die infrage stehende Verfügung deswegen geradezu nichtig wäre. Art. 29 BV verleiht einen Anspruch auf richtige und vollständige Zusammensetzung der entscheidenden Verwaltungsbehörde (E. 3.2). Im Zusammenhang mit Kleinkinderbetreuungsbeiträgen (KKBB) ergibt sich die ordnungsgemässe Zusammensetzung der Entscheidbehörde u.a. aus § 49k JHV. Demnach hat die Gesamtbehörde - und nicht wie vorliegend geschehen eine Einzelperson - über die Rückzahlung unrechtmässig bezogener KKBB und die Einstellung der Leistung von KKBB zu entscheiden (E. 3.4). Es liegt eine formelle Rechtsverweigerung vor; im Vorgehen der funktionell nicht zuständigen Vormundschaftssekretärin liegt ein schwerwiegender Verfahrensfehler. Für die Beschwerdegegnerschaft besteht aufgrund der für sie als hoch einzustufenden Bedeutung des infrage stehenden Entscheids ein erhebliches Interesse an der richtigen Rechtsanwendung, das in diesem Fall das Gebot der Rechtssicherheit überwiegt. Die Verfügung der Vormundschaftssekretärin ist deshalb aufzuheben (E. 3.5 und E. 3.6). Abweisung der Beschwerde und Rückweisung zur neuen Entscheidung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2012.00275 Urteil des Einzelrichters vom 6. August 2012 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Gerichtsschreiber Cyrill Bienz. In Sachen Gemeinde D, Beschwerdeführerin, gegen 1. A, 2. B, beide vertreten durch C GmbH, Beschwerdegegnerschaft, betreffend Jugendhilfe, hat sich ergeben: I. A und B sind die Eltern von D (geboren 2009). Am 12. September 2011 verfügte die Vormundschaftsbehörde der Gemeinde D (Kompetenzentscheid der Vormundschaftssekretärin), die ihnen am 16. November 2009 zugesprochenen (und mit Verfügung vom 28. September 2010 ab 1. Oktober 2010 auf Fr. 492.- pro Monat erhöhten) Kleinkinderbetreuungsbeiträge (fortan: KKBB) für D würden rückwirkend per 31. März 2011 eingestellt (Disp.-Ziff. 1). Gleichzeitig wurden A und B verpflichtet, die für die Monate April bis August 2011 entrichteten Beiträge in der Höhe von total Fr. 2'460.- an die Gemeinde D zurückzubezahlen (Disp.-Ziff. 2). II. Dagegen erhoben A und B, vertreten durch die C GmbH, am 12. Oktober 2011 Rekurs beim Bezirksrat F mit dem Antrag, es seien die angefochtene Verfügung aufzuheben und weiterhin KKBB auszurichten. Mit Beschluss vom 21. März 2012 hiess der Bezirksrat den Rekurs im Sinn der Erwägungen dahingehend gut, als er Dispositiv-Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung aufhob. III. Daraufhin gelangte die Sozialbehörde D (Vormundschaftswesen) am 26. April 2012 mit

Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte, die Verfügung vom 12. September 2011 sei zu bestätigen und der Beschluss des Bezirksrats vom 21. März 2012 sei aufzuheben. Mit Eingabe vom 1. Juni 2012 reichte der Bezirksrat die Vernehmlassung zur Beschwerde ein. Am 9. Juni 2012 erstatteten A und B die Beschwerdeantwort mit dem Antrag, der angefochtene Beschluss des Bezirksrats sei zu bestätigen. Der Einzelrichter erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. 1.2 Da die Gemeinde D in ihren vermögensrechtlichen Interessen betroffen und durch den angefochtenen Beschluss wie eine Privatperson berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat, ist sie zur Beschwerde berechtigt (§ 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. a VRG; vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 21 N. 53). 1.3 Bei Streitigkeiten über periodisch wiederkehrende Leistungen, namentlich im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe, berechnet sich der Streitwert in der Regel aufgrund der Summe der Leistungen während der Dauer von zwölf Monaten (vgl. Kölz/Bosshard/Röhl, § 38 N. 5). Fraglich ist, ob diese Regel auch im vorliegenden Fall zum Zug kommt, werden KKBB doch längstens für zwei Jahre ab Geburt des Kindes gewährt (vgl. unten E. 2) und steht damit der Gesamtumfang der strittigen Leistung infolge des zwischenzeitlichen Ablaufs der massgebenden Anspruchsperiode definitiv fest. Da der Streitwert jedoch bei beiden Berechnungsarten (Jahreswert bzw. Gesamtwert) Fr. 20'000.- bei Weitem nicht übersteigt, kann die Frage offenbleiben. Die Beurteilung der Beschwerde fällt demnach in die Zuständigkeit des Einzelrichters (vgl. § 38b Abs. 1 lit. c VRG). 1.4 Obwohl dieser Frage – wie sich zeigen wird – keine wesentliche Bedeutung zukommt, ist der Vollständigkeit halber zunächst auf den Streitgegenstand der vorliegenden Beschwerde einzugehen. Die Verfügung der Beschwerdeführerin vom 12. September 2011 betraf sowohl die rückwirkende Einstellung der KKBB per 31. März 2011 (Disp.-Ziff. 1) als auch die Rückforderung der für die Monate April bis August 2011 bezahlten Beiträge von total Fr. 2'460.- (Disp.-Ziff. 2). Obwohl die Beschwerdegegnerschaft mit Rekurs die (vollumfängliche) Aufhebung dieser Verfügung beantragt hatte, setzte sich die Vorinstanz nur mit der Einstellung der KKBB auseinander und hob lediglich Disp.-Ziff. 1 der angefochtenen Verfügung auf, sodass deren Disp.-Ziff. 2 bestehen blieb. Dass die Vorinstanz damit "implizit" gemeint hatte, das Geschäft sei von der Beschwerdeführerin neu zu beurteilen, wie sie dies in der Vernehmlassung vom 1. Juni 2012 ausführte, kann daran nichts ändern. Da die Beschwerdegegnerschaft selber nicht Beschwerde gegen den Rekursentscheid erhoben und die Beschwerdeführerin dem Verwaltungsgericht beantragt hat, die Verfügung vom 12. September 2011 sei zu bestätigen und der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben, hat dies unter Berücksichtigung der Dispositionsmaxime zur Folge, dass die Frage der Rückforderung im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht umstritten bzw. nicht Streitgegenstand ist. Allerdings stützt sich die Rückforderung unmittelbar auf die rückwirkende Einstellung der KKBB und steht damit in einem derart engen Zusammenhang zu derselben, dass das Verwaltungsgericht auch darüber zu entscheiden hat bzw. hätte (vgl. Kölz/Bosshard/Röhl, § 63 N. 18, Vorbem. zu §§ 19–28 N. 86).

2. Gemäss § 26a des Gesetzes über die Jugendhilfe vom 14. Juni 1981 in der für den erstinstanzlichen Entscheid relevanten Fassung vom 1. Januar 2011 (Jugendhilfegesetz, JHG) 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 JHG, wenn die Erwerbstätigkeit beim alleinerziehenden Elternteil ein halbes Arbeitspensum nicht übersteigt oder bei zusammenlebenden Eltern mindestens ein volles Arbeitspensum und höchstens eineinhalb Arbeitspensum 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). Die Beiträge werden für längstens zwei Jahre ab Geburt des Kindes gewährt (§ 26c Abs. 3 JHG). Zu Unrecht ausbezahlte Beiträge werden zurückgefordert (§ 26f Abs. 1 JHG). Nach § 49g Abs. 2 der Verordnung zum Jugendhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (JHV) ist der Antragsteller verpflichtet, die für die Abklärung des Anspruchs notwendigen Angaben zu machen. Änderungen der Voraussetzungen und der Grundlagen der Beitragsberechtigung sind der Durchführungsstelle innert Monatsfrist zu melden (§ 49g Abs. 3 JHV).

E. 3.1

Ohne sich dazu im angefochtenen Beschluss vom 21. März 2012 geäußert zu haben, warf die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung die Frage auf, ob die Vormundschaftssekretärin überhaupt zuständig gewesen war, die rückwirkende Einstellung und Rückforderung der KKBB anzuordnen. Die Parteien nahmen hierzu keine Stellung.

E. 3.2

Eine allfällige Unzuständigkeit der erlassenden Behörde ist von Amtes wegen zu berücksichtigen, wenn die infrage stehende Verfügung deswegen geradezu nichtig wäre. Gemäss Rechtsprechung und Lehre verleiht die Verfassung einen Anspruch auf richtige Zusammensetzung der entscheidenden Verwaltungsbehörde (Art. 29 Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV; BGE 127 I 128 E. 3c). Besteht eine Behörde aus einer bestimmten Zahl von Mitgliedern, so müssen – unter Vorbehalt abweichender Ordnung – beim Entscheid alle mitwirken. Die Behörde, die in unvollständiger Besetzung entscheidet, ohne dass das Gesetz ein entsprechendes Quorum vorsieht, begeht eine formelle Rechtsverweigerung (BGE 137 I 340 E. 2.2.1; vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 8 N. 59). Der aus der Verfassung abgeleitete Anspruch auf richtige Zusammensetzung der Behörde ist formeller Natur; seine Verletzung führt, ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selber, zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids (vgl. VGr, 18. März 2009, VB.2008.00608, E. 2.2.4; Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 102 f.).

E. 3.3

Nach § 26d JHG entscheidet über die Zusprechung von KKBB die Vormundschaftsbehörde oder eines ihrer Mitglieder, sofern die Gemeinde nicht eine andere Behörde als zuständig bezeichnet. § 57 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes vom 6. Juni 1926 über das Gemeindegewesen (GemeindeG) sieht ausserdem in allgemeiner Form vor, dass die Gemeindeordnung den Behörden gestatten kann, die Besorgung bestimmter Geschäftszweige einzelnen Mitgliedern zu übertragen. Formelle Verfügungen und Verfügungen, die zwar materieller Natur, aber von geringer Bedeutung oder dringlich sind, können in der Zeit zwischen zwei Sitzungen vom Präsidenten oder auf dem Zirkularweg getroffen werden (§ 67 GemeindeG). Im Fall der Gemeinde D ist die Sozialbehörde für den hier interessierenden Aufgabenbereich zuständig (vgl. Art. 36 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Gemeinde D in

der Fassung vom 1. April 2010). Die Sozialbehörde besteht aus der Vorsteherin oder dem Vorsteher des Sozialressorts als Präsidentin oder als Präsidenten und sechs weiteren Mitgliedern, die an der Urne gewählt werden (Art. 35 Gemeindeordnung). In ihrem eigenen Fachgebiet regelt die Sozialbehörde die Abordnungen in Zweckverbände und weitere Organisationen. Sie regelt in ihrer Geschäftsordnung die Kompetenzen einzelner Mitglieder und des/der Abteilungsleiters/in der Sozialabteilung (Art. 34 Abs. 2 und 3 Gemeindeordnung). Den Bereich der KKBB delegierte die Sozialbehörde offenbar an das Jugendsekretariat der Bezirke Bülach und Dielsdorf (vgl. Art. 5 Ziff. 3 der Geschäftsordnung der Sozialbehörde vom 9. November 2010). Auf Verordnungsebene präzisiert § 49k JHV die in § 26d JHG relativ offen formulierten Zuständigkeitsregeln. Nach Abs. 1 jener Bestimmung entscheidet ein von der zuständigen Behörde bezeichnetes Mitglied über die Gewährung von KKBB, wobei sich die Gesamtbehörde ein Genehmigungsrecht vorbehalten kann. Die zuständige Behörde entscheidet als Gesamtbehörde unter anderem über die Ablehnung eines Gesuchs und die Verpflichtung zur Rückzahlung unrechtmässig bezogener KKBB (§ 49k Abs. 2 lit. a und c JHV). Das Bezirksjugendsekretariat (bzw. die von der Gemeinde als zuständig bezeichnete Stelle) überprüft die Voraussetzungen für eine Beitragsleistung bei Änderung der Verhältnisse oder nach Bedarf, mindestens aber jährlich, sistiert bei Veränderung der Verhältnisse die Auszahlung voll oder teilweise und vollzieht den Beschluss der zuständigen Behörde zur Rückforderung unrechtmässig bezogener Beiträge (§ 49i lit. c, d und f JHV).

E. 3.4

Was die Rückzahlung unrechtmässig bezogener KKBB betrifft, geht aus § 49k Abs. 2 lit. c JHV unzweideutig hervor, dass die Gesamtbehörde und nicht eine Einzelperson für die entsprechende Anordnung zuständig ist. Aufgrund des klaren Wortlauts dieser Verordnungsbestimmung besteht kein Beurteilungsspielraum für eine abweichende Zuständigkeitsordnung. Da die Rückzahlungsverfügung im vorliegenden Fall ferner weder dringlich noch von geringer Bedeutung für die Beschwerdegegnerschaft war, kann die Zuständigkeit der Vormundschaftssekretärin, bei der es sich überdies nicht um die Präsidentin der Sozialbehörde handelt, auch nicht aus § 67 GemeindeG abgeleitet werden (vgl. VGr, 18. März 2009, VB.2008.00608, E. 2.2.5). Die eindeutige Zuständigkeitsordnung in § 49k Abs. 2 lit. c JHV liesse der Gemeinde D ausserdem auch keinen Raum, im Geschäftsreglement der Sozialbehörde davon abweichende Regeln zu statuieren. Demnach hätte die Rückerstattung durch die Gesamtbehörde angeordnet werden müssen. Vor dem Hintergrund der dargelegten Rechtsprechung des Bundesgerichts (vorn E. 3.2) ergibt sich folglich in Bezug auf die angeordnete Rückerstattungspflicht, dass der Anspruch der Beschwerdegegnerschaft auf eine ordnungsgemässe Zusammensetzung der Behörde verletzt worden ist. Zu prüfen bleibt die Zuständigkeitsordnung im Zusammenhang mit der angeordneten rückwirkenden Einstellung der KKBB. § 49k JHV enthält diesbezüglich zwar keine explizite Regelung. Von der Tragweite des Entscheids her ist eine solche Anordnung jedoch am ehesten mit der Ablehnung eines Gesuchs um KKBB vergleichbar. Wenn § 49k Abs. 2 lit. a JHV vorsieht, dass die Gesamtbehörde zuständig ist für die Ablehnung eines Gesuchs um erstmalige Leistung von KKBB, ist es sachgerecht, auch im Fall der Ablehnung einer Fortsetzung der Auszahlung von solchen von der Zuständigkeit der Gesamtbehörde auszugehen. Dieser Schluss rechtfertigt sich umso mehr, als § 49k JHV einzig dann die Zuständigkeit einer Einzelperson zulässt, wenn es um einen Entscheid geht, der sich zugunsten einer gesuchstellenden Person auswirkt, nämlich bei der Gewährung von KKBB (§ 49k Abs. 1 Satz 1 JHV). Zieht ein Entscheid für die betreffende

Person hingegen möglicherweise negative, finanziell allenfalls einschneidende Konsequenzen nach sich (Gesuchsablehnung, Rückzahlung bereits bezogener KKBB etc.), sieht die Verordnung die Zuständigkeit eines breiter abgestützten Gremiums – eben der Gesamtbehörde – vor (vgl. § 49k Abs. 2 JHV). Hält man sich die potenziellen Auswirkungen einer Leistungseinstellung von KKBB vor Augen, so kann ein solcher Entscheid ohne ausdrückliche gegenteilige Regelung nicht in den Zuständigkeitsbereich einer Einzelperson, sondern nur in jenen der Gesamtbehörde fallen. Somit ergibt sich auch bezüglich der rückwirkenden Einstellung der KKBB, dass der Anspruch der Beschwerdegegnerschaft auf eine ordnungsgemässe Zusammensetzung der Behörde verletzt worden ist.

E. 3.5

Funktionelle Unzuständigkeit hat in der Regel Nichtigkeit zur Folge. Bei der Anwendung der Unzuständigkeitsfolgen ist indessen das Prinzip von Treu und Glauben zu beachten. Demzufolge ist eine Abwägung zwischen dem Gebot der Rechtssicherheit und dem Interesse an der richtigen Rechtsanwendung vorzunehmen. Letzteres muss überwiegen, damit die Rechtsfolge der Nichtigkeit eintritt. Mithin müssen einer Anordnung unter Umständen Rechtswirkungen zuerkannt werden, wenn sich ein Privater in guten Treuen auf die Verfügung einer unzuständigen Behörde verlassen und entsprechende Dispositionen getroffen hat (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 5 N. 30; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich etc. 2010, Rz. 955 ff.). Vorliegend ist zu berücksichtigen, dass die Beschwerdegegnerschaft weder im Rekurs- noch im Beschwerdeverfahren Einwände hinsichtlich der Zuständigkeit bzw. Unzuständigkeit der Vormundschaftssekretärin erhob. Insbesondere nahm sie auch keine Stellung zur Vernehmlassung der Vorinstanz vom 1. Juni 2012, worin diese eigene Zweifel an der Zuständigkeit der Vormundschaftssekretärin eingeräumt hatte – freilich ohne die Zuständigkeit im Beschluss vom 21. März 2012 selbst geprüft zu haben (vgl. vorn E. 3.1). Dies ändert allerdings nichts daran, dass im Vorgehen der funktionell nicht zuständigen Vormundschaftssekretärin ein schwerwiegender Verfahrensfehler liegt. Für die Beschwerdegegnerschaft besteht sodann aufgrund der für sie als hoch einzustufenden Bedeutung des infrage stehenden Entscheids ein erhebliches Interesse an der richtigen Rechtsanwendung, das in diesem Fall das Gebot der Rechtssicherheit überwiegt.

E. 3.6

Die vorliegende formelle Rechtsverweigerung hat damit – ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selber – die Aufhebung der Verfügung der Vormundschaftssekretärin vom 12. September 2011 zur Folge.

E. 3.7

Die Sache ist demnach an die Erstinstanz zu neuer Prüfung der Frage zurückzuweisen, ob die Beschwerdeführenden im Zeitraum von April bis Juni 2011 oder allenfalls länger Anspruch auf KKBB hatten oder nicht. In diesem Zusammenhang sind die Unterlagen auch darauf zu prüfen, ob zulasten der Geschäftsbuchhaltung Zahlungen vorgenommen wurden, die eigentlich die Lebenshaltungskosten der Beschwerdeführenden betrafen. Solche Beträge wären mit dem Gewinn zum Einkommen hinzuzurechnen, da sie zu denjenigen Mitteln gehören, die den Beschwerdeführenden für ihre persönlichen Verhältnisse zur Verfügung stehen. Auch wenn der Beschwerdeführer 1 ein Arbeitspensum von 100 % versehen sollte, ist andererseits die Ausschüttung von KKBB insofern beschränkt, als ein Anspruch nur

besteht, wenn gewisse Einkommensgrenzen nicht überschritten werden. Wie es sich damit verhält, wäre im Rahmen der neuen Entscheidung zu prüfen.

E. 4.1

Demnach ist die Beschwerde abzuweisen. Die Verfügung der Beschwerdeführerin vom 12. September 2011 sowie der vorinstanzliche Beschluss vom 21. März 2012 sind aufzuheben. Die Sache ist zur neuen Entscheidung an die Beschwerdeführerin zurückzuweisen.

E. 4.2

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdegegner haben keine Parteientschädigung verlangt, weshalb eine solche nicht zuzusprechen ist (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 5

Beim vorliegenden Urteil handelt es sich um einen Rückweisungsentscheid. Ein solcher wird grundsätzlich als Zwischenentscheid qualifiziert, der sich nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) weiterziehen lässt (BGE 134 II 137 E. 1.3.2). Zwischenentscheide sind vor Bundesgericht nur dann anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können (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). Als Endentscheid im Sinn von Art. 90 BGG lässt sich ein Rückweisungsentscheid dann einstufen, wenn der unteren Instanz kein Beurteilungsspielraum mehr verbleibt (BGE 134 II 124 E. 1.3).

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