

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00527 vom 10. Oktober 2012

ZH Verwaltungsgericht, 2012-10-10, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2012.00527](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2012.00527)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00527 du 10 octobre 2012

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00527 del 10 ottobre 2012

## Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Wohnungskosten Nichteintreten bezüglich aufsichtsrechtlicher Rügen (E. 1.2). Rechtsgrundlagen der wirtschaftlichen Hilfe und der Wohnkosten (E. 2.1). Die Stadt legte die maximalen Wohnkosten in ihren Mietzinsrichtlinien fest. Diese sind im Internet nicht abrufbar, aber lediglich als Dienstanleitung zu qualifizieren, welche gegenüber den Hilfesuchenden keine direkte Wirkung zu entfalten vermag (E. 2.2). Die Tatsache, dass die Mietzinsrichtlinien nicht im Internet zugänglich sind, stellt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs dar (E. 3). Aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung stellt eine Weisung zur Suche einer günstigeren Wohnung einen mit dem Endentscheid anfechtbaren Zwischenentscheid dar (E. 4.1). Der Bezirksrat wäre daher verpflichtet gewesen, die Rechtmässigkeit der Weisung zu überprüfen. Dabei ist den individuellen Bedürfnissen des Beschwerdeführers (z.B. tatsächlich gelebte Besuchsfrequenz und -dauer seiner minderjährigen Töchter) Rechnung zu tragen (E. 4.4). Gutheissung und Rückweisung soweit Eintreten

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung/Einzelrichter Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Fürsorgerecht  
Betreff: Sozialhilfe Sozialhilfe: Wohnungskosten Nichteintreten bezüglich aufsichtsrechtlicher Rügen (E. 1.2). Rechtsgrundlagen der wirtschaftlichen Hilfe und der Wohnkosten (E. 2.1). Die Stadt legte die maximalen Wohnkosten in ihren Mietzinsrichtlinien fest. Diese sind im Internet nicht abrufbar, aber lediglich als Dienstanleitung zu qualifizieren, welche gegenüber den Hilfesuchenden keine direkte Wirkung zu entfalten vermag (E. 2.2). Die Tatsache, dass die Mietzinsrichtlinien nicht im Internet zugänglich sind, stellt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs dar (E. 3). Aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung stellt eine Weisung zur Suche einer günstigeren Wohnung einen mit dem Endentscheid anfechtbaren Zwischenentscheid dar (E. 4.1). Der Bezirksrat wäre daher verpflichtet gewesen, die Rechtmässigkeit der Weisung zu überprüfen. Dabei ist den individuellen Bedürfnissen des Beschwerdeführers (z.B. tatsächlich gelebte Besuchsfrequenz und -dauer seiner minderjährigen Töchter) Rechnung zu tragen (E. 4.4). Gutheissung und Rückweisung soweit Eintreten  
Stichworte: AUFSICHT AUFSICHTSRECHT DIENSTANWEISUNG MIETZINSRICHTLINIEN RECHTLICHES GEHÖR RÜCKWEISUNG WEISUNG WIRTSCHAFTLICHE HILFE WOHNUNGSKOSTEN ZWISCHENENTSCHEID  
Rechtsnormen: Art. 29 Abs. II BV § 14 SHG § 17 SHV § 8 Abs. I VRG § 64 Abs. I VRG Art. 273 ZGB  
Publikationen: - keine -  
Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 3  
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich 3. Abteilung VB.2012.00527 Urteil der Einzelrichterin vom

10. Oktober 2012 Mitwirkend: Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtsschreiber Andreas Conne. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Stadt Zürich, vertreten durch das Sozialdepartement, Zentrale Verwaltung, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. A. A wurde mit Entscheid der Sozialarbeiterin des Sozialzentrums B der Stadt Zürich vom 5. August 2011 darauf hingewiesen, dass der Mietzins für seine Wohnung von Fr. 1'480.- monatlich nur noch bis Ende 2011 in der Bedarfsrechnung berücksichtigt werde. Er werde daher aufgefordert, bis zum 30. November 2011 eine Wohnung für maximal Fr. 1'100.- monatlich zu suchen, auch ausserhalb des Quartiers. Bei Nichterfüllung der Auflage werde der Mietzins im Unterstützungsbudget per 1. Januar 2012 auf Fr. 1'100.- reduziert. Der Entscheid blieb unangefochten. B. Am 29. Februar 2012 verfügte die Stellenleitung des Sozialzentrums B, dass in der Bedarfsrechnung von A ab dem 1. Juli 2012 nur noch maximal Fr. 1'100.- brutto pro Monat für den Mietzins in der bisherigen Wohnung berücksichtigt werde. Einer allfälligen Einsprache wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Dagegen erhob A am 27. März 2012 Einsprache. Er verwies unter anderem auf den Umstand, dass er von seinen Töchtern – die jüngere mit Jahrgang 1995 – besucht werde, was bezüglich der Wohnkosten berücksichtigt werden müsse. Die Sonderfall- und Einsprachekommission der Stadt Zürich (SEK) wies die Einsprache am 31. Mai 2012 mit der Begründung ab, die unangefochtene Auflage vom 5. August 2011 zur Suche einer günstigeren Wohnung sei bereits in Rechtskraft erwachsen. Einem allfälligen Rekurs wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. II. Am 5. Juli 2012 gelangte A mit Rekurs an den Bezirksrat Zürich und beantragte sinngemäss, es sei von einer Kürzung des Mietzinses in der Bedarfsberechnung abzusehen. Die aufschiebende Wirkung sei wiederherzustellen und es sei ihm eine Parteientschädigung zuzusprechen. Der Bezirksrat wies den Rekurs und das Gesuch um Parteientschädigung am 26. Juli 2012 ab. Im Wesentlichen verwies er auf die unangefochten gebliebene Auflage vom 5. August 2011 zur Suche einer günstigeren Wohnung. III. Am 23. August 2012 erhob A beim Verwaltungsgericht Beschwerde gegen den Rekursentscheid vom 5. August 2011. Er beantragte "ein volles Rekursrecht" bezüglich des Entscheids der Stellenleitung des Sozialzentrums B und es sei zu definieren, "auf welche Haushaltgrösse" er damals Anspruch gehabt hätte (Antrag 1). Sodann verlange er "eine klare und verbindliche Erklärung oder Richtlinie der Direktion, wie sie den Art. 273 ZGB [Persönlicher Verkehr zwischen Eltern und Kindern] ins Recht setzen" wolle. Die Rechte und Pflichten von Sozialhilfebezügern und den Mitarbeitenden des Sozialdienstes seien genau zu definieren (Antrag 2). Schliesslich sei er für die langwierige und unkorrekte Behandlung samt Rückerstattung der Barauslagen zu entschädigen (Antrag 3). Der Bezirksrat beantragte mit Vernehmlassung vom 5. September 2012 die Abweisung der Beschwerde, ebenso gleichentags die Stadt Zürich, vertreten durch die Sozialbehörde. Am 18. September 2012 reichte A eine "Vernehmlassungsantwort und Richtigstellung" ins Recht. Die Stadt Zürich liess sich am 4. Oktober 2012 erneut vernehmen. Die Einzelrichterin erwägt: 1. 1.1 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. Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten. Bei Streitigkeiten über periodisch wiederkehrende Leistungen, namentlich im Bereich der Sozialhilfe, ist der Streitwert in der Regel der Summe dieser periodischen Leistungen während der Dauer von zwölf Monaten gleichzusetzen (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 38 N. 5). Dies

ergibt vorliegend – ausgehend von einer strittigen Mietzinsdifferenz von Fr. 380.- monatlich – einen Streitwert von unter Fr. 20'000.-, weshalb die Sache in die einzelrichterliche Kompetenz fällt (§ 38b Abs. 1 lit. c VRG). 1.2 Die unter Antrag 2 gestellten Forderungen des Beschwerdeführers beinhalten aufsichtsrechtliche Massnahmen gegenüber der Sozialbehörde bezüglich der Handhabung solcher Fälle im Allgemeinen. Dem Verwaltungsgericht kommt indessen keine aufsichtsrechtliche Funktion zu, weshalb insoweit auf die Beschwerde nicht einzutreten ist (Kölz/Bosshart/Röhl, § 41 N. 16). 2. 2.1 Gemäss § 14 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (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. Diese soll das soziale Existenzminimum gewährleisten, das neben den üblichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt auch individuelle Bedürfnisse angemessen berücksichtigt. Grundlage für die Bemessung bilden gemäss § 17 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (SHV) die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien), wobei begründete Abweichungen im Einzelfall vorbehalten bleiben (alles via Internet abrufbar). 2.2 Die Wohnkosten (einschliesslich der unmittelbaren Nebenkosten) gehören zur materiellen Grundsicherung und sind im Unterstützungsbudget entsprechend zu berücksichtigen. Überhöhte Wohnkosten sind so lange zu übernehmen, bis eine zumutbare günstigere Lösung zur Verfügung steht. Die Sozialhilfeorgane haben die Aufgabe, die Sozialhilfebegünstigten und -begünstigte bei der Suche nach günstigem Wohnraum aktiv zu unterstützen. Übliche Kündigungsbedingungen sind in der Regel zu berücksichtigen. Angesichts des regional unterschiedlichen Mietzinsniveaus wird empfohlen, regional oder kommunal ausgerichtete Obergrenzen für die Wohnkosten verschieden grosser Haushalte festzulegen (dazu SKOS-Richtlinien, Kap. B. 1, B. 3). Die Beschwerdegegnerin ist dieser Empfehlung gefolgt und hat die Richtlinie für die Bemessung der Logiskosten im Unterstützungsbudget vom 15. März 2005 (nachfolgend Mietzinsrichtlinien) festgesetzt. Der maximale Mietzins beträgt danach für einen Einpersonenhaushalt Fr. 1'100.- pro Monat. Dieser Betrag ist nach wie vor aktuell, wie aus der Rubrik "Antworten auf häufige Fragen", "Wie teuer dürfen die Wohnungen von Sozialhilfebeziehenden sein" hervorgeht ([www.stadt-zuerich.ch/sozialhilfe](http://www.stadt-zuerich.ch/sozialhilfe)). Die Mietzinsrichtlinien als solche sind nicht abrufbar. Rechtlich sind sie lediglich als Dienstanleitung zu qualifizieren und vermögen gegenüber den Hilfesuchenden keine direkte Wirkung zu entfalten. Darauf gestützte Behördenentscheide müssen demnach primär dem kantonalen Sozialhilferecht und den SKOS-Richtlinien entsprechen (Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich, August 2012, Kap. 7.2.03, Version vom 23. Juni 2012, [www.sozialhilfe.zh.ch](http://www.sozialhilfe.zh.ch); vgl. auch VGr, 25. Mai 2007, VB.2007.00204, E. 4 = RB 2007 Nr. 50).

### **E. 3.1**

Der Beschwerdeführer macht eine Verletzung der Informationspflicht seitens der Beschwerdegegnerin und damit sinngemäss eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend, da ihm zweimal die "Herausgabe der Stadtzürcher Reglemente" verweigert worden sei. Mit einer Anfrage vom 8. September 2011 hatte der Beschwerdeführer bei der Beschwerdegegnerin nach den Richtlinien gefragt, nach denen die Stadt arbeite. Darauf erhielt er die Antwort, es werde nach den SKOS-Richtlinien und den Praxishilfen der Stadt Zürich gearbeitet. Erstere seien im Fachhandel erhältlich, ebenso das Sozialhilfegesetz, während die Praxishilfen nicht herausgegeben werden könnten, sondern in einem Gespräch erläutert werden müssten.

### **E. 3.2**

Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) umfasst ein Recht auf Orientierung und ein Recht auf Äusserung im Verfahren. Das Recht auf Orientierung beinhaltet auch das Recht auf Akteneinsicht (§ 8 Abs. 1 Satz 1 VRG), welches sich auf alle für den Entscheid wesentlichen Akten erstreckt. Insofern verfügen die nach § 8 Abs. 1 VRG Berechtigten über ein umfassendes Akteneinsichtsrecht. Unbeachtlich ist dabei die Einstufung durch die Behörde als internes Papier. Allerdings unterliegen "verwaltungsinterne" Akten nicht dem Akteneinsichtsrecht. Als solche sind Unterlagen zu bezeichnen, denen für die Behandlung eines Falls kein Beweischarakter zukommt, welche vielmehr ausschliesslich der verwaltungsinternen Meinungsbildung dienen und somit nur für den behördeninternen Gebrauch bestimmt sind. Die Abgrenzung zwischen den dem Akteneinsichtsrecht unterliegenden Akten und den behördeninternen Unterlagen bereitet jedoch vielfach Mühe (Kölz/Bosshart/Röhl, § 8 N. 11, 66 ff.; vgl. auch Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich 2010, Rz. 1691a; je mit Hinweisen). Nachdem die Gesetzeserlasse und die SKOS-Richtlinien im Internet abrufbar und allgemein zugänglich sind, kann diesbezüglich keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliegen. Die Mietzinsrichtlinien der Stadt Zürich sind demgegenüber nicht allgemein zugänglich. Wie dargelegt, handelt es sich dabei um eine Dienstanleitung. Ob sie deswegen auch als "verwaltungsinternes" Papier aufzufassen sind, kann hier angesichts des Umstands, dass die Beschwerdegegnerin dem Beschwerdeführer die Erläuterung der "Unterlagen" in einem persönlichen Gespräch offeriert hat, offen bleiben, kann doch das rechtliche Gehör mündlich oder schriftlich gewährt werden (Kölz/Bosshart/Röhl, § 8 N. 20). Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt somit nicht vor.

### **E. 4.1**

Aufgrund des in einer ähnlichen Sache ergangenen Entscheids des Bundesgerichts vom 13. Juni 2012 (8C\_871/2011) ist die bisherige Praxis des Verwaltungsgerichts, wonach eine unangefochten gebliebene Auflage bzw. Weisung zur Suche einer günstigeren Wohnung in Rechtskraft erwächst, zu ändern: Das Bundesgericht hat erwogen, bei solchen Weisungen und Auflagen, welche in die Grundrechte eingreifen, handle es sich um Zwischenentscheide, die nicht in Rechtskraft erwachsen. Entsprechend müsse die Rechtmässigkeit der Zwischenverfügung zusammen mit dem Endentscheid überprüft werden können, wenn bezüglich Ersterer vom Beschwerderecht kein Gebrauch gemacht worden sei und sich der Zwischenentscheid auf den Inhalt des Endentscheids (mit Leistungskürzung) auswirke (vgl. E. 4.3 und 4.4 des Bundesgerichtsentscheids).

### **E. 4.2**

Die Vorinstanz hat in ihrer Vernehmlassung vom 5. September 2012 auf den Bundesgerichtsentscheid Bezug genommen und sich auf den Standpunkt gestellt, der Beschwerdeführer habe in seiner Rekurschrift vom 5. Juli 2012 die Auflage selber nicht als ungerechtfertigt gerügt. Demnach könne dem Bezirksrat auch nicht vorgeworfen werden, er habe es unterlassen, die Rechtmässigkeit der Auflage vom 5. August 2011 zur Suche einer günstigeren Wohnung zu überprüfen. Der Beschwerdeführer verlangt dagegen – wie bereits sinngemäss in der Rekurschrift – die Überprüfung der Auflage vom 5. August 2011. Dieses Recht stehe ihm umso mehr zu, als ihm bis zum 30. Juni 2012 die vollen Mieten von Fr. 1'480.- bzw. die Differenz von Fr. 380.- für die Monate Januar und Februar 2012 (nach-)bezahlt worden seien. Damit sei die Auflage vom 5. August 2011 (mit der

Androhung der Kürzung per 1. Januar 2012) nicht rechtskräftig geworden.

#### **E. 4.3**

Die Kürzungsverfügung erging erst am 29. Februar 2012, weshalb entgegen der Androhung gemäss Auflage vom 5. August 2011 die Kürzung des Mietzinses im Unterstützungsbudget nicht schon ab Januar 2012, sondern ab Juli 2012 festgesetzt wurde. Dadurch ist aber die Auflage vom 5. August 2011 nicht obsolet geworden. Aus der Begründung im Entscheid des Bundesgerichts vom 13. Juni 2012 ergibt sich nämlich, dass es dem Beschwerdeführer nicht zum Nachteil gereichen kann, die Aufforderung zur Suche einer günstigeren Wohnung vom 5. August 2011 unangefochten belassen zu haben. Der Umstand, dass er sich gegen den später erfolgten Kürzungsentscheid zur Wehr gesetzt hat, fordert nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auch die Überprüfung der am 5. August 2011 ergangenen Aufforderung zur Suche einer günstigeren Wohnung. Dies ist auch von Amtes wegen zu beachten (§ 70 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a VRG).

#### **E. 4.4**

Die Vorinstanz hat auf das "zweistufige Verfahren" gemäss bisheriger Praxis verwiesen, wonach zuerst der Auflage- und dann der Kürzungsentscheid ergehen. In der Folge hat sie den Kürzungsentscheid zwar materiell geprüft, jedoch ohne die Auflage vom 5. August 2011 näher zu hinterfragen. Aufgrund der bundesgerichtlichen Praxis wäre der Bezirksrat aber verpflichtet gewesen, auch die Rechtmässigkeit der Auflage und die damit zusammenhängenden Vorbringen des Beschwerdeführers zu überprüfen. Zu klären bleibt somit, ob die Auflage zur Suche einer Wohnung bis maximal Fr. 1'100.- gemäss den Mietzinsrichtlinien der Stadt Zürich mit den individuellen Bedürfnissen des Beschwerdeführers (vgl. E. 2.1) kompatibel ist. Dabei ist nicht abstrakt auf die Regelung des Besuchsrechts im Scheidungsurteil und den Jahrgang der Töchter abzustellen, sondern auf die tatsächlich gelebte Besuchsfrequenz und -dauer sowie die Lebensumstände der Beteiligten. Dazu gehört auch die Prüfung, welche Wohnmöglichkeiten für einen monatlichen Mietzins von maximal Fr. 1'100.- brutto für den Beschwerdeführer bestehen. Demnach stellen sich nebst der Erforderlichkeit weiterer Sachverhaltsabklärungen auch noch umfangreichere Ermessensfragen. Da das Verwaltungsgericht grundsätzlich lediglich eine auf Rechtsverletzungen beschränkte Kognition besitzt, rechtfertigt es sich, die Sache zum diesbezüglichen Neuentscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen (§ 64 Abs. 1 VRG). Die Dispositiv-Ziffern I und II des Rekursentscheids vom 26. Juli 2012 sind somit aufzuheben. Über die Frage der Zusprechung einer Parteientschädigung wird die Vorinstanz im Rahmen des neuen Entscheids zu befinden haben.

#### **E. 5**

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten je zur Hälfte der Beschwerdegegnerin und dem Beschwerdeführer aufzuerlegen; die Beschwerdegegnerin unterliegt bezüglich der Überprüfung der Auflage vom 5. August 2011, der Beschwerdeführer hinsichtlich der aufsichtsrechtlichen Fragen, auf welche nicht einzutreten ist (§ 65a Abs. 1 und 2 VRG). Mangels überwiegenden Obsiegens hat der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf Parteientschädigung. Hinsichtlich der Rechtsmittelbelehrung ist darauf hinzuweisen, dass ein Rückweisungsentscheid nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts einen Zwischenentscheid darstellt, der nur angefochten werden kann, wenn die Voraussetzungen von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) erfüllt sind (BGE 133 II 409 E. 1.2).

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