

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00149 vom 29. Mai 2013

ZH Verwaltungsgericht, 2013-05-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2013.00149

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00149 du 29 mai 2013

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00149 del 29 maggio 2013

Regeste

Sozialhilfe | Fürsorgeleistungen / Rechtsverweigerung. Die Vorinstanz beging eine formelle Rechtsverweigerung, indem sie das Rekursverfahren als gegenstandslos geworden abschrieb, statt einen materiellen Rekursentscheid zu fällen: Die Pflicht der Vorinstanz, über einen bei ihr erhobenen Rekurs materiell zu entscheiden, entfällt nicht, wenn die Erstinstanz während des Rekursverfahrens - auf Anweisung der Rekursinstanz hin - nochmals eine inhaltlich identische Anordnung trifft, die der Rekurrent nicht abermals anfight (E. 5.3). Gutheissung / Rückweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2013.00149 Urteil der 3. Kammer vom 29. Mai 2013 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rotach, Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtsschreiber Kaspar Plüss. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Gemeinde C, vertreten durch die Sozialkommission, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. A. A, ein anerkannter Flüchtling aus Eritrea, zog am 1. Juli 2011 von B nach C und wurde vom 1. August 2011 an von der Sozialkommission der Gemeinde C subsidiär mit wirtschaftlicher Hilfe unterstützt. Am 1. September 2011 gewährte ihm das Amt für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich für den Zeitraum vom 1. August 2011 bis am 31. Juli 2012 Ausbildungsbeiträge in der Höhe von Fr. 17'200.-. Dieser Betrag wurde infolge einer – von A nicht unterzeichneten – Abtretungserklärung an die Sozialkommission C überwiesen. B. Aufgrund der A zugesprochenen Ausbildungsbeiträge nahm die Sozialkommission C eine Neuberechnung seines Unterstützungsbudgets vor und kam zum Schluss, dass er nicht (mehr) bedürftig sei. Mit Schreiben vom 21. September 2011 unterbreitete ihm die Sozialkommission folgende Schlussabrechnung: Von den Ausbildungsbeiträgen (Fr. 17'200.-) seien die Sozialhilfeleistungen für die Monate September 2011 (Fr. 1'612.95) und August 2011 (Fr. 2'422.95) abzuziehen; nach Auszahlung des Restbetrags (Fr. 13'164.10) sei das Sozialhilfekonto von A ausgeglichen. C. Mit Schreiben vom 22. und 24. September 2012 sowie mit "Einsprache" vom 24. Oktober 2011 an die Sozialkommission C brachte A diverse Rügen vor, die die Schlussabrechnung der Sozialbehörde vom 21. September 2011 betrafen. D. Mit Eingabe vom 9. November 2011 gelangte A an den Bezirksrat Horgen. Er nahm unter anderem Bezug auf die Schlussabrechnung der Sozialkommission vom 21. September 2011 und bemängelte sowohl die Einstellung der Fürsorgegelder als auch die Verrechnung von Ausbildungsbeiträgen mit Sozialhilfeleistungen. E. Der Bezirksrat Horgen nahm die Eingabe von A vom 9. November 2011 als Aufsichtsbeschwerde entgegen, der er mit Schreiben vom 15. Februar 2012 keine Folge gab. F. Am 4. März und

am 6. Mai 2012 gelangte A abermals an den Bezirksrat Horgen und brachte ähnliche Rügen wie in der Eingabe vom 9. November 2011 vor. G. Der Bezirksrat Horgen erachtete die Eingaben von A vom 4. März und 6. Mai 2012 als Rechtsbehelfe gegen die bezirksrätliche Nichtanhandnahme vom 15. Februar 2012. Er überwies die Akten zuständigkeitshalber an die Sicherheitsdirektion, die sie wiederum an die zuständige Aufsichtsbehörde – den Regierungsrat des Kantons Zürich – weiterleitete. H. Mit Beschluss vom 15. August 2012 hob der Regierungsrat den Entscheid des Bezirksrat Horgen vom 15. Februar 2012 auf und wies diesen an, die Eingabe von A vom 9. November 2011 als Rekurs (statt als Aufsichtsbeschwerde) zu behandeln. Ferner überwies der Regierungsrat die Eingaben von A vom 4. März 2012 und 6. Mai 2012 an den Bezirksrat zurück und ordnete diesen an, auch diesbezüglich einen Rekursentscheid zu fällen. I. Mit Schreiben vom 7. September 2012 nahm der Bezirksrat Horgen die Eingabe von A vom 9. November 2011 als Rechtsverweigerungsrekurs entgegen und ersuchte die Sozialkommission C, den Erlass eines nachträglichen Einstellungsbeschlusses zu prüfen. J. Mit Verfügung vom 25. Oktober 2012 stellte die Sozialkommission C die Sozialhilfeleistungen an A nachträglich – per 30. September 2011 – ein. A holte die eingeschriebene Sendung, mit der ihm diese Verfügung zugestellt wurde, auf der Post nicht ab und erhob innert Rechtsmittelfrist keinen Rekurs. II. Mit Beschluss vom 17. Januar 2013 schrieb der Bezirksrat Horgen das Rekursverfahren als gegenstandslos geworden ab. III. A gelangte mit Eingaben vom 15. Februar 2013 und (innert gewährter Nachfrist) vom 1. März 2013 an das Verwaltungsgericht und beantragte sinngemäss die Aufhebung des Beschlusses des Bezirksrat Horgen vom 17. Januar 2013. Der Bezirksrat Horgen und die Gemeinde C verzichteten am 13. bzw. 22. März 2013 auf Vernehmlassung zur Beschwerde. Das Verwaltungsgericht setzte A Frist bis am 18. April 2013 an, um zum Vernehmlassungsverzicht der Vorinstanz und der Gegenpartei Stellung zu nehmen; dieser äusserte sich dazu indessen erst am 19. April 2013. Die Kammer erwägt: 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 einzutreten. Die Streitigkeit betrifft sinngemäss den Vorwurf der Rechtsverweigerung; mangels Streitwert fällt sie in die Kammerzuständigkeit (§ 38 Abs. 1 VRG). 2. Eine Gehörsverletzung im Sinn einer formellen Rechtsverweigerung liegt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vor, wenn eine Behörde auf eine ihr frist- und formgerecht unterbreitete Sache nicht eintritt, obschon sie darüber entscheiden müsste (BGE 134 I 229 E. 2.3).

E. 3.1

Die Vorinstanz begründete ihren vorliegend angefochtenen Beschluss damit, dass die Beschwerdegegnerin den Mangel der vom Regierungsrat beanstandeten Rechtsverweigerung behoben habe, indem sie am 25. Oktober 2012 eine anfechtbare, inzwischen in Rechtskraft erwachsene Einstellungsverfügung erlassen habe.

E. 3.2

Die Begründung der Vorinstanz ist vor dem Hintergrund ihres Schreibens vom 7. September 2012 zu verstehen. Darin hatte sie erwogen, die Eingabe des Beschwerdeführers vom 9. November 2011 sei als Rechtsverweigerungsrekurs zu erachten und nicht etwa als Rekurs gegen die Schlussabrechnung der Beschwerdegegnerin vom 21. September 2011, da dieser – entgegen der Auffassung des Regierungsrats – keine Verfügungsqualität

zukomme.

E. 4.1

Der Schluss der Vorinstanz, wonach die Eingabe des Beschwerdeführers vom 9. November 2011 als Rechtsverweigerungsrekurs – und nicht als Rekurs gegen die Schlussabrechnung vom 21. September 2011 – zu erachten sei, ist nicht nachvollziehbar:

E. 4.2

Mit der Schlussabrechnung vom 21. September 2011 legte die Beschwerdegegnerin verbindlich fest, dass die dem Beschwerdeführer zustehenden Ausbildungsbeiträge (Fr. 17'200.-) mit seinen für August und September 2011 bezogenen Fürsorgeleistungen verrechnet werden, und dass das Unterstützungskonto des Beschwerdeführers nach Auszahlung des Restbetrags (Fr. 13'164.10) ausgeglichen sei. Die Schlussabrechnung enthält zwar – anders als die Verfügung vom 25. Oktober 2012 – keine explizite Anordnung, die Sozialhilfeleistungen an den Beschwerdeführer seien einzustellen. Sie statuiert aber auf verbindliche Weise, dass sich das Sozialhilfekonto des Beschwerdeführers auf Null belaufe und impliziert damit, dass die Beschwerdegegnerin den Beschwerdeführer mangels Bedürftigkeit nicht (mehr) als unterstützungsberechtigt erachtet; dass die Schlussabrechnung in diesem Sinn zu verstehen sei, erläuterte die Beschwerdegegnerin dem Beschwerdeführer denn auch am 7. Oktober 2011 im Rahmen eines Gesprächs. Die in der Schlussabrechnung enthaltenen Festlegungen stellen eine autoritative, einseitige, individuell-konkrete behördliche Anordnung dar, die in Anwendung von Verwaltungsrecht ergangen, auf Rechtswirkungen ausgerichtet sowie verbindlich und erzwingbar ist. Die Schlussabrechnung ist somit – entgegen der Auffassung der Vorinstanz – als Verfügung im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu qualifizieren (vgl. BGE 135 II 38 E. 4.3).

E. 4.3

Der Beschwerdeführer wehrte sich mit seinen Eingaben an die Beschwerdegegnerin vom 22. und 24. September und 24. Oktober 2011 sowie mit "Einsprache" an den Bezirksrat vom 9. November 2011 gegen die Schlussabrechnung der Beschwerdegegnerin vom 21. September 2011. Er beanstandete insbesondere die von der Beschwerdegegnerin vorgenommene Verrechnung von Ausbildungsbeiträgen und Sozialhilfeleistungen sowie den Schluss auf seine fehlende Bedürftigkeit. Der rechtsunkundige Beschwerdeführer manifestierte gegenüber den Behörden somit von Anfang an seinen Rekurswillen gegen die Schlussabrechnung vom 21. September 2011. Berücksichtigt man ferner, dass die Schlussabrechnung zu Unrecht ohne Rechtsmittelbelehrung eröffnet wurde (vgl. § 10 Abs. 1 VRG), ist die Eingabe des Beschwerdeführers an den Bezirksrat vom 9. November 2011 als rechtzeitig erhobener Rekurs gegen die Schlussabrechnung vom 21. September 2011 zu erachten (vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 10 N. 51). Offenbleiben kann unter diesen Umständen die Frage, ob die Beschwerdegegnerin dazu verpflichtet gewesen wäre, bereits die Eingaben des Beschwerdeführers vom 22. und 24. September und 24. Oktober 2011 als Rekurseingaben zu erachten und gestützt auf § 5 Abs. 2 VRG an den Bezirksrat weiterzuleiten. Wollte man im Übrigen davon ausgehen, dass die Eingabe des Beschwerdeführers vom 9. November 2011 an den Bezirksrat den gesetzlichen Anforderungen betreffend Rekursantrag und -begründung nicht genüge, so hätte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer gestützt auf § 23 Abs. 2 VRG eine Nachbesserungsfrist ansetzen müssen.

E. 4.4

Da die Beschwerdegegnerin mit der Schlussabrechnung vom 21. September 2011 eine anfechtbare Verfügung erliess (E. 4.2), kann ihr keine Rechtsverweigerung vorgeworfen werden (vgl. E. 2). Die Eingabe des Beschwerdeführers vom 9. November 2011 ist deshalb entgegen der Auffassung der Vorinstanz nicht als Rechtsverweigerungsrekurs zu qualifizieren, sondern als Rekurs gegen die Schlussabrechnung vom 21. September 2011 (E. 4.3). Etwas Gegenteiliges lässt sich auch aus dem Regierungsratsbeschluss vom 15. August 2012 nicht ableiten. Der Regierungsrat hatte in diesem Beschluss zwar erwogen, dass der Beschwerdeführer selbst dann Anspruch auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung gehabt hätte, wenn er mangels Bedürftigkeit keinen Anspruch auf Ausrichtung wirtschaftlicher Hilfe gehabt hätte. Doch diese Erwägung bezog sich auf den hypothetischen Fall, dass die Beschwerdegegnerin sich geweigert hätte, eine anfechtbare Verfügung zu erlassen, was wie gesagt (E. 4.2) nicht der Fall war.

E. 5.1

Die Vorinstanz war somit grundsätzlich dazu verpflichtet, die Eingabe des Beschwerdeführers vom 9. November 2011 als Rekurs gegen die Schlussabrechnung vom 21. September 2011 entgegenzunehmen und materiell darüber zu entscheiden. Zu prüfen bleibt, ob diese vorinstanzliche Pflicht dahingefallen ist, nachdem die Beschwerdegegnerin am 25. Oktober 2012 eine neue, vom Beschwerdeführer nicht angefochtene Einstellungsverfügung erlassen hat.

E. 5.2

Zwar sind Situationen denkbar, in denen eine Erstinstanz nach Rekuserhebung eine Anordnung erlässt, die das Rekursverfahren gegenstandslos werden lässt. Vorliegend wäre dies etwa dann der Fall gewesen, wenn es sich bei der Eingabe des Beschwerdeführers vom 9. November 2011 um einen Rechtsverweigerungsrekurs gehandelt hätte, was indessen nicht zutrifft (E. 4.4). Ferner hätte die Vorinstanz das Rekursverfahren auch dann als gegenstandslos geworden abschreiben dürfen, wenn die vom Beschwerdeführer nicht angefochtene Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 25. Oktober 2012 als Wiedererwägung ihrer Schlussabrechnung vom 21. September 2011 einzustufen gewesen wäre. Dies ist jedoch zu verneinen: Mit der Verfügung vom 25. Oktober 2012 zog die Beschwerdegegnerin ihre Schlussabrechnung vom 21. September 2011 nicht etwa in Wiedererwägung, sondern bestätigte vielmehr ihre bisherige Auffassung, wonach die dem Beschwerdeführer zugesprochenen Ausbildungsgelder mit den von ihm bezogenen Sozialhilfeleistungen zu verrechnen seien und wonach der Beschwerdeführer mangels Bedürftigkeit nicht (mehr) als unterstützungsberechtigt zu erachten sei (vgl. E. 4.2). Somit hat die Beschwerdegegnerin in ihrer Anordnung vom 25. Oktober 2012 faktisch nichts Anderes verfügt als bereits in ihrer Schlussabrechnung vom 21. September 2011.

E. 5.3

Erlässt die Erstinstanz während des Rekursverfahrens eine Verfügung, die mit dem Inhalt der bereits angefochtenen Verfügung übereinstimmt, so kann von der rekurrierenden Person nach Treu und Glauben nicht verlangt werden, auch gegen die neue, inhaltlich gleiche Anordnung Rekurs erheben zu müssen, um ihren Rechtsmittelwillen aufrecht zu erhalten. Im vorliegenden Fall musste sich der Beschwerdeführer umso weniger zu einer erneuten Rekuserhebung veranlasst sehen, als der Regierungsrat den Bezirksrat ausdrücklich dazu aufgefordert hatte, die Eingabe des Beschwerdeführers vom 9. November 2011 als Rekurs

gegen die Schlussabrechnung vom 21. September 2011 zu erachten. Die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 25. Oktober 2012 entband die Vorinstanz somit nicht von ihrer Pflicht, die Eingabe des Beschwerdeführers vom 9. November 2011 als Rekurs gegen die Schlussabrechnung vom 21. September 2011 entgegenzunehmen und darüber zu entscheiden. Die Vorinstanz beging folglich eine formelle Rechtsverweigerung, indem sie das Rekursverfahren als gegenstandslos geworden abschrieb, statt einen materiellen Rekursentscheid zu fällen (vgl. E. 2).

E. 6.1

Die Beschwerde ist somit gutzuheissen. Der Beschluss des Bezirksrat Horgen vom 17. Januar 2013 ist aufzuheben und die Sache an diesen zurückzuweisen. Der Bezirksrat ist anzuweisen, die Eingabe des Beschwerdeführers vom 9. November 2012 als Rekurs gegen die Schlussabrechnung vom 17. September 2011 entgegenzunehmen und darüber neu zu entscheiden. Die Vorinstanz wird insbesondere zu prüfen haben, ob die in der Schlussabrechnung vorgenommene Verrechnung von Stipendien- und Sozialhilfeleistungen zulässig war und ob die Beschwerdegegnerin zu Recht davon ausging, dass der Beschwerdeführer nach Auszahlung des Restbetrags von Fr. 13'164.10 nicht mehr unterstützungsberechtigt sei.

E. 6.2

Da die Gutheissung der Beschwerde auf eine der Vorinstanz vorzuwerfende Rechtsverweigerung zurückzuführen ist, rechtfertigt es sich, die Verfahrenskosten in Anwendung des Verursacherprinzips dem Bezirksrat Horgen aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 2 VRG). Das sinngemässe Gesuch des Beschwerdeführers um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung ist demnach als gegenstandslos geworden abzuschreiben. Die Zuspreehung einer Parteientschädigung wurde von keinem Verfahrensbeteiligten verlangt.

E. 6.3

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 erspart würde (lit. b).

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