

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00412 vom 7. Februar 2012

ZH Verwaltungsgericht, 2012-02-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2014.00412

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00412 du 7 février 2012

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00412 del 7 febbraio 2012

Regeste

Sozialhilfe | Res iudicata. Die Kürzung der wirtschaftlichen Hilfe um 15 % des Grundbedarfs wurde bereits mit Beschluss vom 7. Februar 2012 angeordnet. Darauf verfügte die Sozialbehörde die Einstellung der wirtschaftlichen Hilfe; diese Verfügung wurde aber im Rechtsmittelverfahren aufgehoben. Somit galten wieder der Unterstützungsentscheid vom 7. Februar 2012 und damit auch die Kürzung der Unterstützungsleistungen. Da die Beschwerdeführenden diesen Beschluss nicht angefochten haben, handelt es sich beim Kürzungsumfang um eine bereits rechtskräftig entschiedene Sache, die vorliegend nicht erneut beurteilt werden kann (E. 2). Die Beschwerde wäre auch in materieller Hinsicht abzuweisen, da die Berücksichtigung des Grundbedarfs der gesamten Unterstützungseinheit gerechtfertigt ist (E. 3). Abweisung des Gesuchs um UP/URB infolge Aussichtslosigkeit (E. 4). Abweisung im Sinn der Erwägungen.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2014.00412 Urteil der Einzelrichterin vom 3. März 2015 Mitwirkend: Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtsschreiberin Michèle Babst. In Sachen 1. A, 2. B, 3. C, gesetzlich vertreten durch die Beschwerdeführenden 1 und 2, alle vertreten durch RA D, Beschwerdeführende, gegen Gemeinde E, vertreten durch die Sozialbehörde, diese vertreten durch RA F, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. A und B werden zusammen mit ihrer Tochter C (Jahrgang 1998) seit Juli 2007 von der Gemeinde E wirtschaftlich unterstützt. Im selben Haushalt wohnt ihr Sohn G (Jahrgang 1994), der seit Erreichen der Volljährigkeit aber nicht mehr zu der Unterstützungseinheit gezählt wird. Da A verschiedene Weisungen im Zusammenhang mit der Teilnahme an einem Arbeitseinsatzprogramm und der Arbeitssuche nicht eingehalten hatte, kürzte die Sozialbehörde E am 7. Februar 2012 die Unterstützungsleistungen der Familie um 15 % des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL) für drei Personen in einem Vierpersonenhaushalt (Fr. 1'567.50), d. h. Fr. 235.10 pro Monat ab 1. März 2012 für zwölf Monate. Die von der Sozialbehörde in der Folge beschlossene Einstellung der wirtschaftlichen Sozialhilfe wurde auf Rekurs hin vom Bezirksrat E am 1. Februar 2013 aufgehoben (bestätigt durch das Verwaltungsgericht am 22. August 2013, VB.2013.00150). Mit Beschluss vom 9. April 2013 verfügte daher die Sozialbehörde die rückwirkende Unterstützung der Familie. Dabei hielt sie fest, dass die Kürzung um 15 % des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt bis längstens am 28. Februar 2013 weiterhin erfolge. II. Dagegen rekurrirten A, B und C am 25. April 2013 beim Bezirksrat E und beantragten, dass die Kürzung des GBL lediglich auf dem GBL-Anteil von A (Fr. 522.20) vorzunehmen

sei, womit sich eine Kürzung um monatlich Fr. 75.40 ergebe. Weiter sei B und C eine angemessene Integrationszulage zuzusprechen, und ihnen sei die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren. Der Bezirksrat wies den Rekurs mit Beschluss vom 11. Juni 2014 ab, hiess den Antrag auf Bewilligung der unentgeltlichen Rechtsvertretung gut und bestellte Rechtsanwalt D als unentgeltlichen Rechtsbeistand. III. Gegen den Beschluss des Bezirksrats erhoben A und B für sich und in Vertretung von C am 9. Juli 2014 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragten die Aufhebung des angefochtenen Beschlusses. Die Kürzung des Grundbedarfs sei lediglich auf dem GBL-Kopfanteil von A vorzunehmen; auf eine Kürzung des GBL-Kopfanteils von B und C sei zu verzichten. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragten sie die Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung und die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsvertreters in der Person von D; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu ihren Gunsten. Mit Eingabe vom 16. Juli 2014 verzichtete der Bezirksrat E unter Verweis auf die Begründung des angefochtenen Entscheids auf eine Vernehmlassung. Die Sozialbehörde beantragte am 13. November 2014 die Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführenden. Diese hielten mit Replik vom 25. November 2014 an ihren Anträgen fest, wozu die Sozialbehörde am 12. Dezember 2014 noch einmal Stellung nahm. Am 10. Januar 2015 reichten A, B und C eine Triplik ein, worauf die Sozialbehörde mit Eingabe vom 21. Januar 2015 auf eine weitere Vernehmlassung verzichtete. Die Einzelrichterin 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) zuständig. Angesichts des unter Fr. 20'000.- liegenden Streitwerts fällt die Streitigkeit in die einzelrichterliche Zuständigkeit (§ 38b Abs. 1 lit. c VRG). 2. 2.1 Wer für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen mit gleichem Wohnsitz nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann, hat gemäss § 14 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG) Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe. Gemäss § 17 Abs. 1 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (SHV) trägt die wirtschaftliche Hilfe den persönlichen und örtlichen Verhältnissen Rechnung und gewährleistet das soziale Existenzminimum des Hilfesuchenden. Sie bemisst sich nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien). Die Sozialhilfeleistungen können gekürzt werden, wenn der Hilfesuchende gegen Anordnungen, Auflagen und Weisungen der Fürsorgebehörde verstösst, keine oder falsche Auskunft über seine Verhältnisse gibt oder die Einsichtnahme in seine Unterlagen verweigert. Er muss vorgängig schriftlich auf die Möglichkeit der Leistungskürzung hingewiesen worden sein (§ 24 Abs. 1 SHG). Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) sehen in Kap. A.8.2 vor, dass der Grundbedarf für maximal zwölf Monate um höchstens 15 % gekürzt werden kann. 2.2 Unbestrittenermassen hat der Beschwerdeführer 1 Auflagen und Weisungen der Sozialbehörde nicht erfüllt. Die Beschwerdeführenden anerkennen daher auch, dass eine Kürzung der Unterstützungsleistung erfolgen darf. Strittig ist einzig der Kürzungsumfang. 2.3 Die Kürzung der wirtschaftlichen Hilfe um 15 % des Grundbedarfs wurde bereits mit Beschluss vom 7. Februar 2012 verfügt. Dieser Beschluss wurde nicht angefochten. Darauf verfügte die Sozialbehörde am 9. Oktober 2012 zwar die Einstellung der wirtschaftlichen Hilfe per 1. November 2012, dies wurde jedoch durch den Bezirksrat E – bestätigt durch das Verwaltungsgericht – wieder aufgehoben. Somit galten wieder der Unterstützungsentscheid vom 7. Februar 2012 und damit auch die Kürzung der

Unterstützungsleistungen. Mit Beschluss vom 9. April 2013 stellte die Sozialbehörde lediglich fest, dass die Kürzung des Grundbedarfs um 15 % (längstens bis am 28. Februar 2013) weiterhin erfolgte. 2.4 Eine unrichtige Sachverhaltsfeststellung oder Rechtsanwendung ist grundsätzlich im Anschluss an die Verfügung durch Ergreifen von ordentlichen Rechtsmitteln geltend zu machen (vgl. BGr, 26. August 2011, 2C_114/2011, E. 2.2). Die Beschwerdeführenden haben die Kürzung der Unterstützungsleistung um 15 % des Grundbedarfs nicht angefochten. Daher ist der Beschluss vom 7. Februar 2012 in Rechtskraft erwachsen. Die Verwaltungsbehörden können zwar unter bestimmten Voraussetzungen auf ihre Verfügungen zurückkommen. Sie sind dazu aber nur gehalten, wenn sich die Verhältnisse seit dem ersten Entscheid erheblich geändert haben oder wenn der Gesuchsteller Tatsachen und Beweismittel anführt, die ihm im früheren Verfahren nicht bekannt waren oder die schon damals geltend zu machen für ihn rechtlich oder tatsächlich unmöglich war oder keine Veranlassung bestand (BGE 136 II 177 E. 2.1; 120 Ib 42 E. 2b). Dies ist vorliegend nicht der Fall. Die Beschwerdeführenden bringen weder veränderte Verhältnisse noch neue Tatsachen oder Beweismittel vor. Der Beschluss der Sozialbehörde vom 9. April 2013 bestätigt bloss die Lage, wie sie bereits durch die Aufhebung des Einstellungsentscheids bestand, ohne damit den Beschwerdeführenden neue Rechte und Pflichten aufzuerlegen. 2.5 Da die Frage des Kürzungsumfangs folglich bereits rechtskräftig entschieden ist, kann sie nicht erneut beurteilt werden. Die Vorinstanz ist dementsprechend zu Unrecht auf den Rekurs der Beschwerdeführenden eingetreten. Die Beschwerde wäre daher bereits aus diesem Grund – unter Aufhebung von Dispositiv-Ziff. I des angefochtenen Beschlusses – im Sinn der Erwägungen abzuweisen (vgl. Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, [VRG Kommentar], Vorbem. zu §§ 19–28 N. 57; VGr, 21. April 2010, VB.2010.00146, E. 3).

E. 3.1

Da der Beschluss vom 9. April 2015 jedoch immerhin eine Rechtsmittelbelehrung enthielt und die Vorinstanz eine umfassende materielle Beurteilung vornahm, wird auch vorliegend kurz auf die Vorbringen der Beschwerdeführenden eingegangen.

E. 3.2

Die Beschwerdeführenden sind nicht damit einverstanden, dass auch die Ehefrau und die Tochter für das Fehlverhalten des Beschwerdeführers 1 mitbestraft werden. Auch eine Verwaltungssanktion dürfe sich lediglich gegen die Person richten, die das Fehlverhalten an den Tag gelegt habe, ansonsten liege eine unzulässige "Sippenhaft" vor. Aufgrund des Individualitätsprinzips dürfe lediglich der GBL-Kopfanteil des Beschwerdeführers 1 gekürzt werden. Dieser betrage monatlich Fr. 523.-, womit eine maximale Kürzung von Fr. 78.40 zulässig sei.

E. 3.3

Die Sozialbehörde macht dagegen geltend, die Kürzung müsse vom gesamten Grundbedarf der Unterstützungseinheit vorgenommen werden, stelle doch die angemessene Berücksichtigung von Interessen der Minderjährigen gemäss § 24 Abs. 2 SHG explizit sicher, dass Minderjährige trotz der Kürzung nicht in ihrer wirtschaftlichen Existenz gefährdet werden. Die erfolgte Verwaltungssanktion stelle eben keine unzulässige "Sippenhaft" dar, müssten doch vorliegend in keiner Weise Familienmitglieder für Taten ihrer Angehörigen einstehen. Durch die Kürzung der wirtschaftlichen Sozialhilfe werde

einzig das fehlbare Verhalten des Beschwerdeführers 1 sanktioniert. Dies könne zwar finanzielle Auswirkungen auf dessen nicht fehlbare Angehörigen haben, dennoch richte sich die Sanktion nicht direkt gegen sie.

E. 3.4

Gemäss der vom Bezirksrat vorgenommenen Auslegung von § 24 SHG sprechen sowohl der Wortlaut als auch die Systematik sowie die Materialien für ein Abstellen auf den Bedarf der gesamten Unterstützungseinheit. In teleologischer Hinsicht stelle sich die Frage, ob die Leistungskürzung rein exekutorische Zwecke (unmittelbare Durchsetzung von verwaltungsrechtlichen Pflichten) oder repressive Zwecke (mittelbare Erzwingung der Einhaltung von Pflichten durch Ausübung von Druck auf den Pflichtigen) verfolge. Gemäss den SKOS-Richtlinien bilde die Kürzung von Sozialhilfeleistungen eine repressive verwaltungsrechtliche Sanktion. Die Leistungskürzung im Zusammenhang mit der Durchsetzung der Pflicht zur Arbeitsleistung sei aber als ein administrativer Rechtsnachteil zu qualifizieren, der nebst einer repressiven auch eine gewichtige exekutorische Komponente aufweise, weil Sozialhilfebezüger sich derart zu verhalten haben, dass die Situation der Bedürftigkeit rasch möglichst ende. Auch die teleologische Auslegung spreche somit für eine Berücksichtigung des gesamten Bedarfs bei der Bemessung der Kürzung. Eine Verletzung der Unschuldsvermutung oder des Legalitätsprinzips sei zu verneinen.

E. 3.5

Das Verwaltungsgericht hat in einigen Entscheiden die Kürzungen des Grundbedarfs einer gesamten Unterstützungseinheit – ohne weiter darauf einzugehen – geschützt (vgl. VGr, 5. Mai 2009, VB.2009.00116, E. 4; 27. September 2005, VB.2005.00312, E. 3.4). Es hat auch die Einstellung der wirtschaftlichen Unterstützung für eine ganze Familie geschützt, da die wirtschaftliche Hilfe nicht für die einzelnen Mitglieder der Unterstützungseinheit, sondern dieser gesamthaft ausgerichtet worden sei. Das Verhalten des Beschwerdeführers habe demnach zwangsläufig Auswirkungen auf die gesamte Familie. Erziele er beispielsweise ein Arbeitseinkommen, verringere dieses die Höhe der auszurichtenden wirtschaftlichen Hilfe. Ergebe sich, dass keine Notlage ausgewiesen ist, müsse die wirtschaftliche Hilfe für die gesamte Familie eingestellt werden (VGr, 7. Februar 2008, VB.2007.00465, E. 4.3). In jenem Fall erfolgte die Leistungseinstellung aber nicht als Sanktion für das Nichtbefolgen von Auflagen, sondern weil die Voraussetzungen für den Bezug nicht mehr gegeben waren, weshalb die Begründung nicht übernommen werden kann. Weiter hat das Verwaltungsgericht in Bezug auf die Frage der Rückerstattung von wirtschaftlicher Hilfe entschieden, der Umstand, dass wirtschaftlich unterstützte Ehepaare als sozialhilferechtliche Unterstützungseinheit behandelt werden, eine separate, verschuldensabhängige Beurteilung des Verhaltens der einzelnen Ehepartner und der damit verbundenen Rechtsfolgen nicht zulasse. Sozialhilferechtliche Rückforderungen (§§ 26 ff. SHG) betreffen stets die gesamte Unterstützungseinheit – unabhängig davon, ob sämtliche oder nur ein Teil der zur Unterstützungseinheit gehörenden Personen einen entsprechenden gesetzlichen Tatbestand erfüllen. Da alle zur Unterstützungseinheit gehörenden Personen von den Fürsorgeleistungen profitieren, rechtfertigt sich die gesamtheitliche Betrachtung von Unterstützungseinheiten auch in Bezug auf Rückerstattungsforderungen. Dies gelte auch bei Kürzungen nach § 24 SHG (VGr, 27. Juni 2013, VB.2013.00122).

E. 3.6

Bei einer Kürzung der Unterstützungsleistung handelt es sich um einen administrativen Rechtsnachteil infolge Nichtbefolgung einer Anordnung (Tobias Jaag, VGR Kommentar, § 30 N. 62) und damit um eine Mischform zwischen exekutorischen und repressiven Verwaltungsmassnahmen. Mit den repressiven Sanktionen haben die administrativen Rechtsnachteile gemeinsam, dass ein Fehlverhalten geahndet werden soll (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 1138). Grundsätzlich sollten daher Familienangehörige nicht von Massnahmen, die sich gegen den Beschwerdeführer richten, betroffen werden, sondern die Sanktionierung muss sich primär und soweit möglich ausschliesslich gegen die fehlbare Person richten (vgl. Peter Mösch Payot in: Christoph Häfeli [Hrsg.], Das Schweizerische Sozialhilferecht, Luzern, 2008, S. 298). Ehegatten, die einen gemeinsamen Haushalt führen, werden zusammen mit ihren minderjährigen Kindern unterstützungsrechtlich als eine Einheit betrachtet. Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt wird nach der Anzahl Personen in einem gemeinsam geführten Haushalt festgesetzt, wobei die unterschiedliche Verbraucherstruktur von Kindern und Erwachsenen im Rahmen der Gesamtpauschale unerheblich ist. Wie die Vorinstanz zutreffend ausgeführt hat, ergibt die Auslegung von § 24 Abs. 1 SGH, dass bei der Bemessung der Leistungskürzung auf den Bedarf der gesamten Unterstützungseinheit abgestellt werden darf. Dagegen sprechen weder Art. 6 noch Art. 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), da sich die verwaltungsrechtliche Sanktion nicht gegen die Ehefrau und die Tochter des Beschwerdeführers 1 richtet, sondern lediglich gegen die fehlbare Person. Dass seine Familienmitglieder die finanzielle Einschränkung ebenfalls spüren, ist systembedingt und beispielsweise auch dann der Fall, wenn ein Familienvater ein hohe Busse oder Geldstrafe zu bezahlen hat. Dieser besondere Umstand ist bei einer Kürzung von Unterstützungsleistungen als verwaltungsrechtliche Sanktion im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung zu beachten. § 24 Abs. 2 SHG sieht ausdrücklich vor, dass die berechtigten Interessen von Minderjährigen angemessen zu berücksichtigen sind. Die Sozialbehörde hat bei einer Kürzungsentscheid zwar einen gewissen Beurteilungsspielraum, sie muss jedoch stets die Verhältnismässigkeit zwischen Eingriffszweck und der Eingriffswirkung und die besonderen Umstände des Einzelfalls beachten. Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung können folglich auf die spezifischen Interessen der Familienangehörigen Rücksicht genommen werden. Im vorliegenden Fall sind keine solchen ersichtlich und werden auch nicht geltend gemacht. Die Vorinstanz erachtete die Kürzung um 15 % des Grundbedarfs daher als verhältnismässig. Auf diese zutreffenden Ausführungen kann gemäss § 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 VRG verwiesen werden. Insgesamt erweisen sich die Vorbringen der Beschwerdeführenden als unbegründet, weshalb die Beschwerde folglich auch bei einer materiellen Beurteilung abzuweisen wäre.

E. 4

Die Beschwerdeführenden beantragen die Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung sowie die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistands. Gemäss § 16 Abs. 1 VRG ist Privaten, welchen die nötigen Mittel fehlen und deren Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheint, auf entsprechendes Ersuchen die Bezahlung von Verfahrenskosten und Kostenvorschüssen zu erlassen. Sie haben zudem Anspruch auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand, wenn sie nicht in der Lage sind, ihre Rechte im Verfahren selbst zu wahren. Als offensichtlich aussichtslos sind Begehren anzusehen, bei denen die Aussichten auf Gutheissung um derart viel kleiner als jene auf Abweisung erscheinen, dass sie deshalb

kaum als ernsthaft bezeichnet werden können (Kaspar Plüss, VRG Kommentar, § 16 N. 46). Da es sich bei der angefochtenen Kürzung um eine "res iudicata" handelt, ist die vorliegende Beschwerde als offensichtlich aussichtslos zu bezeichnen. Daher ist das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung und Rechtsverteidigung abzuweisen.

E. 5.1

Zusammenfassend ist die Beschwerde – unter Aufhebung von Dispositiv-Ziff. I des angefochtenen Beschlusses – im Sinn der Erwägungen abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführenden aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG), wobei ihre angespannten finanziellen Verhältnisse zu berücksichtigen sind (vgl. VGr, 21. Mai 2012, VB.2012.00208, E. 5.2). Eine Parteientschädigung steht den Beschwerdeführenden mangels Obsiegens nicht zu (vgl. § 17 Abs. 2 VRG).

E. 5.2

Die Beschwerdegegnerin ersucht ebenfalls um Zusprechung einer Parteientschädigung. In der Regel entfällt jedoch die Entschädigungsberechtigung des Gemeinwesens, weil das Erheben und Beantworten von Rechtsmitteln zu den angestammten amtlichen Aufgaben gehört und die Behörden gegenüber den Privaten meist über einen Wissensvorsprung verfügen (RB 2008 Nr. 18 E. 2.3.1; Plüss, § 17 N. 51). Vorliegend besteht kein Anlass, von diesem Grundsatz abzuweichen, womit der Beschwerdegegnerin keine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

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