

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00221 vom 20. August 2015**

ZH Verwaltungsgericht, 2015-08-20, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2015.00221](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00221)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00221 du 20 août 2015

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00221 del 20 agosto 2015

## **Regeste**

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Rückerstattung unrechtmässig bezogener wirtschaftlicher Hilfe; Tilgung mittels Verrechnung mit dem Grundbedarf. Die Vorbringen der Beschwerdeführerin richten sich hauptsächlich gegen den Bestand bzw. den Umfang der Rückerstattungsforderung, über die jedoch bereits rechtskräftig entschieden ist, und fangen damit nicht. Die angeordnete Verrechnung im höchstmöglichen Umfang erscheint auch unter Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse der Beschwerdeführerin nicht als unverhältnismässig: Besondere, das übliche Mass überschreitende Auswirkungen auf die Situation ihres Sohns werden nicht geltend gemacht und sind nicht erkennbar, und das absolute Existenzminimum bleibt unangetastet (E. 4.1). Die Vorinstanz hat das Gesuch der Beschwerdeführerin um Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung mangels Notwendigkeit zu Recht abgewiesen (E. 4.2.2). Abweisung der Gesuche um unentgeltliche Prozessführung und Rechtsverteidigung für das Beschwerdeverfahren wegen Aussichtslosigkeit (E. 5.2). Abweisung, soweit Eintreten.

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Abteilung VB.2015.00221 Urteil der 3. Kammer vom 20. August 2015 Mitwirkend: Verwaltungsrichterin Bea Rotach (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Gerichtsschreiber Cyrill Bienz. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Stadt Zürich, vertreten durch das Sozialdepartement, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. A. Gestützt auf § 26 lit. a des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG) verpflichtete die Sozialbehörde der Stadt Zürich (fortan: Sozialbehörde) mit Entscheid vom 22. August 2011 C und A solidarisch haftend, die in der Zeit vom 1. Mai 2004 bis 30. April 2008 zu Unrecht bezogenen Leistungen in der Höhe von insgesamt Fr. 141'093.70 zurückzuerstatten. Die Schuld von A werde während vorerst zwölf Monaten – vom 1. Oktober 2011 bis 30. September 2012 – mit 15 % ihres Grundbedarfs für den Lebensunterhalt und der monatlichen Integrationszulage von Fr. 300.- verrechnet. A erhob dagegen Einsprache bei der Sonderfall- und Einsprachekommission der Sozialbehörde der Stadt Zürich (SEK), die jedoch ebenso erfolglos blieb wie ihr anschliessender Rekurs beim Bezirksrat Zürich (Beschluss vom 24. Januar 2013). B. Am 25. Januar 2013 ordnete die Sozialbehörde an, dass die Tilgung der noch offenen Rückerstattungsschuld gemäss dem Entscheid vom 22. August 2011 mittels Verrechnung mit dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt von A (Anteil von 15 %) während zwölf Monaten vom 1. Oktober 2012 bis 30. September 2013 weitergeführt werde. Im September 2013 werde über die Tilgung der Restschuld neu entschieden. Bei Beendigung der finanziellen Unterstützung werde die zu diesem Zeitpunkt

weiterhin offene Restsumme sofort zur Zahlung fällig. A erhob gegen diesen Entscheid Einsprache, die die SEK mit Entscheid vom 6. Juni 2013 abwies. II. Daraufhin erhob A am 11. Juli 2013 Rekurs beim Bezirksrat Zürich und beantragte, der Entscheid der SEK vom 6. Juni 2013 und die Verfügung der Sozialbehörde vom 25. Januar 2013 seien aufzuheben und es sei von der Verrechnung des Rückerstattungsanspruchs mit dem laufenden Anspruch auf Sozialhilfe rückwirkend ab 1. Oktober 2012 abzusehen. Zudem ersuchte sie um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung und Rechtsverteidigung. Mit Beschluss vom 12. März 2015 wies der Bezirksrat den Rekurs und das Gesuch um unentgeltliche Rechtsverteidigung ab. Verfahrenskosten erhob er keine, eine Parteientschädigung sprach er nicht zu. III. A. A gelangte am 15. April 2015 mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte, der Beschluss des Bezirksrats vom 12. März 2015 und der Entscheid der SEK vom 6. Juni 2013 seien aufzuheben und es sei ihr rückwirkend ab 1. Oktober 2012 und in Zukunft die ungekürzte wirtschaftliche Sozialhilfe auszurichten und von einer Verrechnung mit der Rückerstattungsforderung der Sozialbehörde abzusehen. Die Verfahrenskosten seien auf die Staatskasse zu nehmen. Für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren sei ihr eine angemessene Prozessentschädigung zuzusprechen. Weiter ersuchte sie um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung und Rechtsverteidigung für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren. B. Am 21. April 2014 verwies der Bezirksrat auf die Begründung des angefochtenen Entscheids und verzichtete im Übrigen auf Vernehmlassung, ohne einen formellen Antrag zu stellen. Die Sozialbehörde beantragte am 13. Mai 2015 unter Verweis auf die Erwägungen der Entscheide vom 6. Juni 2013 und 12. März 2015 die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. A liess sich zu diesen Eingaben nicht vernehmen. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der Beschwerde gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig. Bei der Bemessung des Streitwerts sind alle geldwerten Vorteile zu berücksichtigen, die eine Gutheissung der Begehren für die beschwerdeführende Partei bewirken würde (Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 65a N. 14). Die Beschwerdeführerin beantragt nicht nur die (rückwirkende) Aufhebung der Kürzung ihres Unterstützungsbudgets in Bezug auf den Grundbedarf für den Lebensunterhalt und die Integrationszulage von Oktober 2012 bis September 2013 gemäss dem Entscheid der Beschwerdegegnerin vom 25. Januar 2013. Sie verlangt darüber hinaus auch, dass ihr "in Zukunft" die Sozialhilfe ungekürzt auszurichten und von einer Verrechnung der Rückerstattungsforderung abzusehen sei (vorn III.A.). Eine Gutheissung dieser Anträge hätte zur Folge, dass die Beschwerdeführerin die an und für sich unter den Parteien nicht umstrittene, rechtskräftig festgesetzte Forderung der Beschwerdegegnerin im gesamten am 1. Oktober 2012 noch ausstehenden Umfang nicht (mehr) begleichen bzw. die Beschwerdegegnerin auf die Durchsetzung ihrer Forderung verzichten müsste. Der Streitwert entspricht daher dem bis Ende September 2012 offenen Betrag, mithin rund Fr. 135'000.-. Dass der Streitgegenstand auf die Frage der Zulässigkeit der Verrechnung auf den Zeitraum von Oktober 2012 bis September 2013 beschränkt ist (dazu sogleich E. 1.2), ändert daran nichts. Die Beschwerde ist demgemäss durch die Kammer zu behandeln (§ 38 Abs. 1 in Verbindung mit § 38b Abs. 1 lit. c VRG). 1.2 Der Streitgegenstand umfasst das durch die Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, soweit dieses angefochten wird. Gegenstand des Rekursverfahrens kann nur sein, was auch Gegenstand der erstinstanzlichen Verfügung war bzw. nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen. Gegenstände, über

die die erste Instanz zu Recht nicht entschieden hat, fallen nicht in den Kompetenzbereich der Rekursbehörden, sonst würde in die funktionelle Zuständigkeit der erstinstanzlich verfügenden Behörde eingegriffen. Im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht bestimmt sich der Streitgegenstand sinngemäss gleich wie im Rekursverfahren (Martin Bertschi, Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 44 ff.). Die dem Rechtsmittelverfahren ursprünglich zugrunde liegende Verfügung vom 25. Januar 2013 regelte die Verrechnung der Rückerstattungsforderung im Rahmen des Unterstützungsbudgets der Beschwerdeführerin von Oktober 2012 bis September 2013. In Dispositivziffer 2 wurde denn auch festgehalten, dass im September 2013 über die Tilgung der Restschuld neu entschieden werde. Der Streitgegenstand bzw. die Frage der Zulässigkeit der Verrechnung ist damit auf diesen Zeitraum beschränkt. Soweit die Beschwerdeführerin beantragt, auch darüber hinaus sei von einer Verrechnung abzusehen, ist daher auf die Beschwerde nicht einzutreten. Im Übrigen ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin ihre eigentliche Verpflichtung zur Rückerstattung der wirtschaftlichen Hilfe zu Recht grundsätzlich nicht infrage stellt, wurde darüber doch bereits rechtskräftig befunden (vorn I.A.).

2. 2.1 Gemäss § 14 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. Grundlage für deren Bemessung bilden nach § 17 Abs. 1 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (SHV) die Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien).

2.2 Nach § 26 lit. a SHG ist zur Rückerstattung wirtschaftlicher Hilfe verpflichtet, wer diese unter unwahren oder unvollständigen Angaben erwirkt hat. Sind die gesetzlichen Grundlagen gegeben, ist die Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen sowohl während einer laufenden Unterstützung als auch nach einer Ablösung von der Sozialhilfe statthaft. Bei laufendem Sozialhilfebezug ist es möglich, die Rückerstattung ratenweise mit der auszurichtenden Sozialhilfe zu verrechnen. So kann die Sozialbehörde einen Rückerstattungsanspruch dadurch geltend machen, dass sie den Grundbedarf für den Lebensunterhalt für die Dauer von maximal zwölf Monaten um höchstens 15 % kürzt. Im Weiteren können Leistungen mit Anreizcharakter (Einkommensfreibetrag, Integrationszulage, Minimale Integrationszulage) gekürzt oder gestrichen werden. Die Massnahme kann um jeweils höchstens weitere zwölf Monate verlängert werden, sofern die materiellen Kürzungsvoraussetzungen weiterhin gegeben sind und ein neuer Entscheid getroffen wird (VGr, 5. Dezember 2013, VB.2013.00721, E. 2.3). Bei der Festsetzung der monatlichen Raten ist darauf zu achten, dass der unterstützten Person insgesamt das absolute Existenzminimum verbleibt. Dabei sind die Bedürfnisse mitunterstützter Personen (Kinder, Ehepartner/in) zu berücksichtigen (SKOS-Richtlinien Kap. E.3).

2.3 Das Verwaltungsgericht ist als Beschwerdeinstanz nach § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a VRG auf die Prüfung von Rechtsverletzungen, einschliesslich Ermessensmissbrauch, Ermessensüber- und Ermessensunterschreitung, beschränkt. Die Angemessenheit der angefochtenen Anordnung kann es grundsätzlich nicht überprüfen.

### **E. 3.1**

Die Vorinstanz erwog, der Beschluss vom 24. Januar 2013, worin materiell über die Rückerstattungspflicht der Beschwerdeführerin entschieden worden sei, sei unangefochten in Rechtskraft erwachsen. Die Beschwerdeführerin bringe keine neuen Begründungen oder Tatsachen vor, die nicht bereits in diesem vorangehenden Verfahren behandelt worden bzw. bekannt gewesen seien. Ihre Hinweise auf ihr mitbetroffenes Kind und ihre angebliche

Unschuld bzw. ihr angebliches Nichtwissen seien somit unbehelflich. Sowohl die Aufhebung der Rückerstattungsforderung als auch eine Reduktion der Summe fielen daher ausser Betracht. Die angefochtene Kürzungsverfügung halte sich an den vorgegebenen Kürzungsumfang. Das absolute Existenzminimum der Beschwerdeführerin und ihres Sohnes sei gewährleistet, und eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips sei nicht auszumachen, zumal bisher nur ein äusserst geringfügiger Teil der zu Unrecht bezogenen Leistungen zurückbezahlt worden sei. Die Beschwerdegegnerin habe im Rahmen ihres Ermessensspielraums die Beschwerdeführerin zulässigerweise zur weiteren Rückzahlung verpflichtet.

### **E. 3.2**

Die Beschwerdeführerin macht zusammengefasst geltend, die gemäss den SKOS-Richtlinien maximal zulässige Kürzung des Grundbetrags und der Integrationszulage erscheine – jedenfalls über ein Jahr hinaus – als unverhältnismässig, nachdem allein ihr Ex-Ehemann C aus den zur Rückforderung führenden Einkünften profitiert habe und sie an deren Entstehung kein Verschulden treffe bzw. ihr kein Fehlverhalten vorgeworfen werden könne. Unzumutbar und unzulässig erscheine auch, dass ihr an den Vorgängen gänzlich unschuldiger Sohn erheblich mitbetroffen sei. Dass sie und ihr Kind (bisher) erheblich mehr zurückerstattet hätten als ihr Ex-Ehemann, der die Forderung verursacht habe, sei besonders stossend. Weiter sei zu beachten, dass sie nicht durch eine künftige Änderung ihres Verhaltens selbst dazu beitragen könne, den Anlass der Kürzung zu beseitigen, sodass diese aufgehoben werden könnte. Ihrem Einzelfall sei nicht gebührend Rechnung getragen worden.

### **E. 4.1**

Die Vorbringen der Beschwerdeführerin vermögen den vorinstanzlichen Entscheid nicht infrage zu stellen. Im Zusammenhang mit der hier allein strittigen "Vollstreckung" bzw. Verrechnung der Rückerstattungsforderung (vorn E. 1.2) kann das aus ihrer Sicht fehlende Verschulden an der Entstehung derselben nicht (mehr) ausschlaggebend sein. Dieses Vorbringen richtet sich gegen den Bestand bzw. den Umfang der Rückerstattungsforderung und somit deren Verhältnismässigkeit an und für sich und wurde bereits im vorangehenden Rechtsmittelverfahren bzw. im unangefochten gebliebenen Beschluss vom 24. Januar 2013 behandelt. Insofern erweist sich auch der Hinweis der Beschwerdeführerin auf Kap. 14.2.01.1 des Sozialhilfe-Behördenhandbuchs des Kantonalen Sozialamts als verfehlt, wonach es das Verschulden der betroffenen Person zu berücksichtigen gilt. Behandelt wird dort die Frage der Leistungskürzung als Sanktion. Die Verrechnung von Sozialhilfeleistungen im Rahmen der Rückerstattungspflicht gestützt auf § 26 SHG ist davon indes klar zu unterscheiden (SKOS-Richtlinien Kap. A.8.2). Soweit die Beschwerdeführerin mit Verweis auf Kap. A.8.2 der SKOS-Richtlinien geltend macht, es sei ihr nicht möglich, Massnahmen zu treffen, die zu einer Aufhebung der Kürzung führen könnten, verkennt sie ebenfalls, dass dies nur im Rahmen einer Leistungskürzung als Sanktion zu berücksichtigen ist. Tatsächlich kann der Vorinstanz zwar insofern nicht beigeplant werden, als sie ausführt, die Beschwerdegegnerin habe das Betroffensein des Sohns der Beschwerdeführerin nicht berücksichtigen müssen. Deren persönlichen Verhältnisse waren bzw. sind der Beschwerdegegnerin aber zweifellos bekannt. Dass sich diese seit dem Beschluss vom 24. Januar 2013 verändert hätten, macht die Beschwerdeführerin jedenfalls nicht geltend. Ohnehin erscheint die angeordnete Verrechnung im höchstmöglichen Umfang auch unter diesem Gesichtspunkt nicht als

unverhältnismässig. Einerseits führt die Beschwerdeführerin zwar aus, ihr Sohn sei erheblich mitbetroffen. Sie unterlässt es jedoch, ihre Ausführungen in dieser Richtung zu substantiieren, sodass besondere, das übliche Mass überschreitende Auswirkungen der Verrechnung auf dessen Situation nicht erkennbar sind. Andererseits bleibt das absolute Existenzminimum der Beschwerdeführerin und ihres Kindes unangetastet (vgl. SKOS-Richtlinien Kap. E.3). Schliesslich ist nicht zu beurteilen und aufgrund der solidarischen Haftung der Beschwerdeführerin für die Rückerstattungsschuld nicht von Belang, ob bzw. in welchem Umfang ihr Ex-Ehemann seinen Verpflichtungen nachkommt oder schon nachgekommen ist. In Bezug auf die beantragte Aufhebung der Verrechnung ist die Beschwerde damit abzuweisen. Nachdem der angefochtene Rekursentscheid insofern nicht zu beanstanden ist, ist mangels Obsiegens sodann auch der Antrag der Beschwerdeführerin um Zusprechung einer Prozessentschädigung für das vorinstanzliche Verfahren abzuweisen (vgl. § 17 Abs. 2 VRG).

#### **E. 4.2**

Zu prüfen bleibt, ob der Beschwerdeführerin die unentgeltliche Rechtsverteidigung für das Rekursverfahren hätte gewährt werden müssen.

##### **E. 4.2.1**

Gemäss § 16 Abs. 1 und 2 VRG ist Privaten, denen die nötigen Mittel fehlen und deren Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheint, auf Ersuchen die Bezahlung von Verfahrenskosten und Kostenvorschüssen zu erlassen. Sie haben überdies Anspruch auf die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistands, wenn sie nicht in der Lage sind, ihre Rechte im Verfahren selbst zu wahren. Mittellos im Sinn von § 16 VRG ist, wer die erforderlichen Vertretungskosten lediglich bezahlen kann, wenn er jene Mittel heranzieht, die er für die Deckung des Grundbedarfs für sich und seine Familie benötigt (Plüss, § 16 N. 18). Als 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 (Plüss, § 16 N. 46). Ein Rechtsbeistand ist grundsätzlich dann notwendig, wenn die Interessen des Gesuchstellers in schwerwiegender Weise betroffen sind und das Verfahren in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bietet, die den Beizug eines Rechtsvertreters erfordern (Plüss, § 16 N. 80 f.).

##### **E. 4.2.2**

Die Vorinstanz wies das Gesuch um unentgeltliche Rechtsverteidigung mit der Begründung ab, dass die Anfechtung des Einspracheentscheids weder in tatsächlicher noch in rechtlicher Hinsicht besondere Schwierigkeit geboten habe, weswegen sich eine Rechtsvertretung nicht als notwendig erwiesen habe. Tatsächlich ist im Bereich der Sozialhilfe, wo es regelmässig um die Darlegung der persönlichen Umstände geht, die Notwendigkeit der anwaltlichen Verbeiständung nur mit Zurückhaltung anzunehmen (BGr, 16. April 2013, 8C\_140/2013, E. 3.2.2; 19. Juli 2012, 8C\_292/2012, E. 8.2; Plüss, § 16 N. 83). Von dieser Zurückhaltung war auch vorliegend Gebrauch zu machen, nachdem die persönlichen Verhältnisse der Beschwerdeführerin gerade hier von besonderer Bedeutung sind. Die relevanten Rechtsfragen sind von den Rechtsmittelinstanzen demgegenüber ohnehin von Amtes wegen zu prüfen (§ 7 Abs. 4 VRG; vgl. Plüss § 7 N. 172). Das vorliegende Verfahren greift zudem nicht besonders stark in die Rechtsposition der Beschwerdeführerin ein, nachdem über die Pflicht zur Rückerstattung bereits rechtskräftig

entschieden ist. Die Vorinstanz hat das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung somit zu Recht abgewiesen.

#### **E. 4.3**

Die Beschwerde ist damit abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

#### **E. 5.1**

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). In Anbetracht des Streitwerts von rund Fr. 135'000.- (vorn E. 1.1) betrüge die Gerichtsgebühr gemäss § 3 Abs. 1 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 23. August 2010 zwischen Fr. 6'000.- bis Fr. 10'000.-. Aus Billigkeitsgründen rechtfertigt sich jedoch eine Herabsetzung (Plüss, § 13 N. 40). Aufgrund der angespannten finanziellen Situation der Beschwerdeführerin sind die Gerichtsgebühren zudem massvoll zu bemessen (Plüss, § 13 N. 39). Mangels Obsiegens ist der Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdegegnerin hat eine solche nicht beantragt.

#### **E. 5.2**

Zu prüfen bleiben die Gesuche der Beschwerdeführerin um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung und Rechtsverteidigung für das Beschwerdeverfahren, wobei bezüglich der Voraussetzungen auf E. 4.2.1 hiavor verwiesen werden kann. Im Hinblick auf die vorstehenden Erwägungen haben die Gesuche als offensichtlich aussichtslos zu gelten und sind sie daher bereits aus diesem Grund abzuweisen, zumal die Beschwerdeführerin im Wesentlichen ihre bereits im Rekursverfahren vorgebrachten Argumente wiederholt.

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