

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00489 vom 28. Juni 2018

ZH Verwaltungsgericht, 2018-06-28, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2017.00489](https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2017.00489)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00489 du 28 juin 2018

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00489 del 28 giugno 2018

## Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe. Da sich im Zusammenhang mit der Anfechtbarkeit monatlicher Unterstützungsbudgets bzw. Leistungsabrechnungen von Sozialbehörden eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung stellt, ist die Kammer zum Entscheid berufen (E. 1.1). Aufgrund der Eingaben der Beschwerdeführenden im Rekursverfahren musste die Vorinstanz nicht auf einen Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsrekurs schliessen (E. 2.3). Dass die Vorinstanz die eingereichten Leistungsabrechnungen als nicht anfechtbare Anordnungen qualifizierte und deshalb auf den Rekurs nicht eintrat, erweist sich ebenfalls als korrekt. Diese erfüllen weder die formalen noch materiellen Anforderungen gemäss § 19 Abs. 1 lit. a VRG. Viel eher sind sie vergleichbar mit – nicht anfechtbaren – periodischen Gebührenrechnungen des Gemeinwesens, die aus verwaltungsökonomischen Gründen in einem standardisierten Verfahren ergehen und formlos versandt werden. Auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung haben Rechnungsstellungen oder Zahlungsaufforderungen des Gemeinwesens nicht in jedem Fall Verfügungscharakter und kommt es namentlich im Bereich der Massenverwaltung häufig vor, dass das Gemeinwesen zunächst eine Rechnung stellt, ohne damit einen rechtsverbindlichen Entscheid bzw. einen vollstreckbaren Titel erlassen zu wollen. Speziell die Sozialbehörden sind darauf angewiesen, ihre monatlichen Abrechnungen rasch erledigen zu können. Würden diese als anfechtbare Anordnungen qualifiziert, wäre den hilfeempfangenden Personen in zahlreichen Fällen zuerst das rechtliche Gehör zu gewähren und müssten die Abrechnungen von dem dafür zuständigen Organ mit Verfügungskompetenz erlassen werden. Es liegt auf der Hand, dass dies zu erheblichen Verzögerungen in der Auszahlung der Sozialhilfe und zu einem ebenfalls erheblichen Mehraufwand führen würde. Überdies würde die Klärung zahlreicher Einwände in das Rekursverfahren verlagert, was weder den Sozialbehörden noch den unterstützten Personen dienen würde. Damit sprechen auch praktische Überlegungen dagegen, in monatlichen Leistungsabrechnungen anfechtbare Anordnungen zu sehen (E. 3.3). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2017.00489 Urteil der 3. Kammer vom 5. Juli 2018 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiber Cyrill Bienz. In Sachen 1. A, 2. B, Beschwerdeführende, gegen Gemeinde C, vertreten durch die Sozialbehörde, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. Mit Entscheid vom 12. April 2017 beschloss die Sozialbehörde der Gemeinde C, B und A ab dem 27. März 2017 im Rahmen des angefügten Budgets (betreffend die Monate März und April 2017) mit

wirtschaftlicher Hilfe zu unterstützen. Am 12. Mai 2017 rekurrten B und A dagegen beim Bezirksrat D und beantragten, die Sozialbehörde sei zu verpflichten, ihnen bereits ab November 2016 wirtschaftliche Hilfe zu gewähren (Anspruchsbeginn 14. November 201), die entsprechenden Beträge nachzuzahlen und monatliche Integrationszulagen von mindestens Fr. 200.- sowie einen Betrag Fr. 72.- pro Monat für ihr Büro zu vergüten. Mit Beschluss (Zwischenentscheid) vom 30. Juni 2017 wies der Bezirksrat das Gesuch um unentgeltliche Rechtsverbeiständung ab und trat auf das Gesuch um unentgeltliche Prozessführung nicht ein. Daraufhin erhoben B und A am 18. Juli 2017 Beschwerde am Verwaltungsgericht und beantragten die Aufhebung des Beschlusses vom 30. Juni 2017 insofern, als ihnen die unentgeltliche Rechtsverbeiständung nicht gewährt worden sei. Mit Urteil vom 28. Juni 2018 wies der Einzelrichter die Beschwerde ab (Verfahren VB.2017.00469). II. Mit als "Rekurs" betitelmtem Schreiben vom 10. Juli 2017 waren B und A schon zuvor an den Bezirksrat D gelangt und hatten folgende Anträge gestellt: "1. Die Rekursgegnerin sei zu verpflichten, den Rekurrenten gemäss SKOS Budgetberech[h]nung 2013 01.05.2017 – 31.05.2017 den unter Punkt E1 aufgeführten Betrag von CHF 600.00 (Erwerbseinkommen B diverse Arbeiten ohne Belege. Annahme) umgehend zu erstatten. 2. Die Rekursgegnerin sei zu verpflichten, den Rekurrenten gemäss SKOS Budgetberech[h]nung 2013 01.06.2017 – 30.06.2017, (siehe Seite 2). Den in Abzug gebrachten Betrag von CHF 135.90 (F) umgehend zu erstatten." Mit Beschluss vom 24. Juli 2017 trat der Bezirksrat auf den "Rekurs vom 10. Juli 2017" mangels eines Anfechtungsobjekts, namentlich eines anfechtbaren Entscheids der Sozialbehörde C, nicht ein, ohne Verfahrenskosten zu erheben. III. A. Am 27. Juli 2017 gelangten B und A mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragten, der Beschluss vom 24. Juli 2017 sei aufzuheben und der Bezirksrat sei zu verpflichten, auf den Rekurs "einzugehen". Die Sozialbehörde habe es trotz wiederholter schriftlicher Aufforderung unterlassen, eine anfechtbare Verfügung zu erlassen, und damit eine Rechtsverweigerung begangen. B. Mit Schreiben vom 14. August 2017 beantragte der Bezirksrat die Abweisung der Beschwerde. In ihrer Beschwerdeantwort vom 22. August 2017 verwies die Sozialbehörde auf das beim Bezirksrat hängige Rekursverfahren (vgl. vorn I.), ihre dort eingereichten Stellungnahmen sowie ihren "nach wie vor gültigen" Beschluss vom 12. April 2017, ohne einen formellen Antrag zu stellen. B und A liessen sich zu diesen Eingaben nicht vernehmen. C. Mit Schreiben vom 7. September 2017 zeigte Rechtsanwältin E dem Verwaltungsgericht an, die Vertretung von B und A im Beschwerdeverfahren übernommen zu haben. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. b des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) kann mit Beschwerde die unrechtmässige Verzögerung oder Verweigerung einer anfechtbaren Anordnung gerügt werden. Dabei folgt der Rechtsweg für die Rechtsverzögerungs- bzw. Rechtsverweigerungsbeschwerde jenem, der auch gegen die aus Sicht der beschwerdeführenden Person verzögerte oder verweigerte Anordnung zur Verfügung stünde (statt vieler VGr, 31. August 2017, VB.2016.00511, E. 1.1). In sozialhilferechtlichen Angelegenheiten steht gegen bezirksrätliche Rekursentscheide die Beschwerde an das Verwaltungsgericht offen (§ 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a VRG). Dieses ist demzufolge auch für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Bei Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerden ist der Streitwert der Hauptsache massgeblich (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 38b N. 12). Aufgrund der mit Schreiben vom 10. Juli 2017 gestellten

Anträge (vorn II.) ist von einem Streitwert unter Fr. 20'000.- auszugehen. Da sich jedoch im Zusammenhang mit der Anfechtbarkeit monatlicher Unterstützungsbudgets bzw. Leistungsabrechnungen von Sozialbehörden eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung stellt, ist die Kammer zum Entscheid berufen (§ 38b Abs. 1 lit. c und Abs. 2 VRG; unten E. 3).

1.2 In ihrer Beschwerdeantwort vom 22. August 2017 führt die Beschwerdegegnerin aus, die monatlichen Abrechnungen seien "aufgrund der Fakten" erstellt und den Beschwerdeführenden zugestellt bzw. ausgehändigt worden. Es bleibe ihr vorbehalten, neu zu verfügen. Ein neuer bzw. revidierter Beschluss sei in Prüfung. Das Verwaltungsgericht möge den Entscheid der Vorinstanz abwarten. Soweit die Beschwerdegegnerin damit ein Gesuch um Sistierung des Beschwerdeverfahrens stellen wollte, ist diesem nicht zu entsprechen. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern der Ausgang des – soweit bekannt noch hängigen – Rekursverfahrens, in dessen Rahmen sich die Vorinstanz mit dem Anspruchsbeginn, der Leistung von Integrationszulagen und der Vergütung von Kosten für das Büro der Beschwerdeführenden auseinanderzusetzen haben wird (vorn I.), das vorliegende Verfahren beeinflussen könnte, liegt diesem doch ein anderer, unabhängig davon zu beurteilender Streitgegenstand zugrunde (vgl. Martin Bertschi/Kaspar Plüss, Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 4–31 N. 40).

2. 2.1 Die Vorinstanz erwog im Beschluss vom 24. Juli 2017, für einen allfälligen Rekurs fehle es an einem Anfechtungsobjekt, namentlich an einem anfechtbaren Entscheid der Beschwerdegegnerin. Einen solchen müssten die Beschwerdeführenden zunächst innert angemessener Frist verlangen. Auf den Rekurs sei demgemäss nicht einzutreten. Die Beschwerdeführenden machen mit Beschwerde geltend, die Beschwerdegegnerin mit Schreiben vom 2. und 20. Juni 2017 aufgefordert zu haben, eine anfechtbare Verfügung zu erlassen. Die Beschwerdegegnerin sei darauf aber nicht eingegangen. Auch im Monat Juli 2017 seien Sozialhilfeleistungen "trotz Leistungsentscheid ohne anfechtbare Verfügung" entrichtet worden. Die Erwägungen der Vorinstanz träfen demnach nicht zu, und diese sei anzuweisen, den Rekurs zu behandeln. In der Beschwerdevernehmlassung vom 14. August 2017 erwiderte die Vorinstanz, weder aus den mit Schreiben vom 10. Juli 2017 formulierten Anträgen noch aus der Begründung hätten sich Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Beschwerdeführenden eine Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung hätten geltend machen wollen. Dies würden sie mit der Beschwerde zum ersten Mal vorbringen.

2.2 Die Beschwerdeführenden begründeten ihre Rekursanträge vom 10. Juli 2017 damit, dass die Leistungskürzung im Umfang von Fr. 600.- gemäss dem Budget für den Mai 2017 allein aufgrund einer Annahme und ohne "nochmalige Prüfung" vorgenommen worden sei. Die Leistungskürzung von Fr. 135.90 gemäss dem Budget für den Juni 2017 sei deshalb nicht gerechtfertigt, weil die Weisung, eine zumutbare Arbeit anzunehmen, nicht schriftlich angeordnet und auf die Möglichkeit einer Leistungskürzung nicht schriftlich hingewiesen worden sei. Zudem ergebe sich aus dem Schreiben des medizinischen Zentrums G, dass ihm – dem Beschwerdeführer 2 – "diese Arbeit" aus psychischen Gründen nicht zumutbar sei. Darüber hinaus sei auf sein Anrecht auf Sozialhilfe "zu diesem Zeitpunkt" noch gar nicht entschieden gewesen. Neben den Unterstützungsbudgets für die Monate Mai und Juni 2017, wo die Beschwerdegegnerin die Abzüge jeweils kurz begründete, legten die Beschwerdeführenden der Eingabe vom 10. Juli 2017 sodann ein von ihnen verfasstes Schreiben an die Beschwerdegegnerin vom 2. Juni 2017 mit dem Titel "Leistungsentscheid vom 12. April 2017" bei, womit sie einen Anspruch auf eine Auszahlung geltend gemacht und die entsprechende Zahlung auf ihr Konto verlangt hatten, ansonsten eine anfechtbare Verfügung zu erlassen sei. Beigelegt waren ferner ein automatisch erstelltes E-Mail des

Sozialamts C vom 1. Mai 2017, womit dieses auf die vorübergehende, ferienbedingte Schliessung hinwies, ein handschriftlicher Beleg betreffend die Auszahlung von Fr. 300.- für getätigte Renovationsarbeiten, Lohnabrechnungen des Beschwerdeführers 2 für die Monate April und Mai 2017 sowie ein mit "Abrechnung Material – H" betitelttes Schreiben, das einen "Verdienst" von Fr. 179.95 ausweist. 2.3 Der Vorinstanz kann unter diesen Umständen, namentlich angesichts der mit Schreiben vom 10. Juli 2017 formulierten Anträge, entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden nicht vorgeworfen werden, dass sie deren Eingaben nicht als Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsrekurs erkannte. Erst zusammen mit der Beschwerdeschrift reichten die Beschwerdeführenden ein E-Mail ihres damaligen Vertreters vom 20. Juni 2017 an die Beschwerdegegnerin ein, das darauf hätte schliessen lassen. Dieser hatte beanstandet, der Beschwerdeführer 1 habe trotz entsprechender Aufforderung noch kein Budget bzw. eine Überweisung für den Mai 2017 oder sonst eine Mitteilung bzw. Verfügung erhalten, weshalb er und seine Ehefrau keinen Anspruch mehr auf Sozialhilfe haben sollten. Falls dies "bis Ende dieser Woche" nicht nachgeholt werde, müsse mit einem Verfahren wegen Rechtsverweigerung vor dem Bezirksrat gerechnet werden.

### **E. 3.1**

Die Vorinstanz scheint davon auszugehen, dass es sich bei den monatlichen Unterstützungsbudgets bzw. Leistungsabrechnungen von Sozialbehörden – wie namentlich bei den von den Beschwerdeführenden am 10. Juli 2017 eingereichten – nicht um anfechtbare Anordnungen im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. a VRG handelt und hilfsbedürftige Personen zuvor jeweils einen anfechtbaren Entscheid verlangen müssen. Das Verwaltungsgericht hatte diese Frage bis anhin noch nicht zu beurteilen. Zwar setzen sich die nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführenden insofern nicht mit dem Beschluss vom 24. Juli 2017 auseinander. Da sie jedoch beantragen, dass dieser aufzuheben und die Vorinstanz zu verpflichten sei, auf den Rekurs einzugehen, und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Rechtsanwendung von Amtes wegen (§ 7 Abs. 4 VRG), ist der angefochtene Beschluss auch in Bezug auf die Zulässigkeit des Nichteintretens mangels eines Anfechtungsobjektes zu überprüfen.

### **E. 3.2**

Gemäss § 19 Abs. 1 lit. a VRG können mit Rekurs Anordnungen angefochten werden. Der Begriff der Anordnung entspricht grundsätzlich dem Verfügungsbegriff von Art. 5 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG). Im Einklang damit gilt als Verfügung eine autoritative, einseitige, individuell-konkrete Anordnung einer Behörde, die in Anwendung von Verwaltungsrecht ergangen, auf Rechtswirkungen ausgerichtet sowie verbindlich und erzwingbar ist (Bertschi/ Plüss, Vorbemerkungen zu §§ 4–31 N. 18). Verfügungen werden in einer bestimmten Form erlassen. Sie müssen als solche bezeichnet werden und sind den Adressatinnen und Adressaten, schriftlich, begründet und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen zu eröffnen (Art. 34 f. VwVG; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 871). Indes kann auch eine den Formvorschriften widersprechende Verfügung eine Verfügung sein. Massgebend ist der tatsächliche materielle Gehalt (Bertschi/Plüss, Vorbemerkungen zu §§ 4–31 N. 24; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 872).

### **E. 3.3**

In formaler Hinsicht entsprechen die streitgegenständlichen monatlichen Leistungsabrechnungen nicht den erwähnten Anforderungen. Insbesondere sind sie nicht als solche bezeichnet und enthalten sie auch keine Rechtsmittelbelehrung. Jedoch sind sie auch materiell nicht als Anordnungen im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. a VRG zu qualifizieren. Insofern sind sie viel eher vergleichbar mit – nicht anfechtbaren – periodischen Gebührenrechnungen des Gemeinwesens, die aus verwaltungsökonomischen Gründen in einem standardisierten Verfahren ergehen und formlos versandt werden (vgl. Bosshart/Bertschi, Kommentar VRG, § 19 N. 7). Das Bundesgericht hielt denn auch in einem Urteil vom 4. November 2015 fest (2C\_444/2015, E. 3.2.3), dass Rechnungsstellungen oder Zahlungsaufforderungen des Gemeinwesens nicht in jedem Fall Verfügungscharakter hätten und es namentlich im Bereich der Massenverwaltung häufig vorkomme, dass das Gemeinwesen zunächst eine Rechnung stelle, ohne damit einen rechtsverbindlichen Entscheid bzw. einen vollstreckbaren Titel erlassen zu wollen. Speziell die Sozialbehörden sind darauf angewiesen, ihre monatlichen Abrechnungen rasch erledigen zu können, um allenfalls unregelmässige, von Monat zu Monat variierende Erwerbseinkommen und sich jeweils ändernde situationsbedingten Leistungen berücksichtigen zu können. Würden die monatlichen Leistungsabrechnungen als anfechtbare Anordnungen qualifiziert, wäre den hilfeempfangenden Personen in zahlreichen Fällen zuerst das rechtliche Gehör zu gewähren und müssten die Abrechnungen von dem dafür zuständigen Organ mit Verfügungskompetenz erlassen werden. Es liegt auf der Hand, dass dies zu erheblichen Verzögerungen in der Auszahlung der Sozialhilfe und zu einem ebenfalls erheblichen Mehraufwand führen würde. Überdies würde die Klärung zahlreicher Einwände in das Rekursverfahren verlagert, was weder den Sozialbehörden noch den unterstützten Personen dienen würde. Damit sprechen auch praktische Überlegungen dagegen, in monatlichen Leistungsabrechnungen anfechtbare Anordnungen zu sehen. Dies hat zur Folge, dass hilfeempfangende Personen ihre Beanstandungen mitteilen und von den Sozialbehörden eine anfechtbare Verfügung verlangen müssen, wobei es diesen unbenommen bleibt, in Fällen, wo dies sinnvoll erscheint, anstelle einer formlosen Abrechnung direkt eine anfechtbare Anordnung zuzustellen. Dass die Vorinstanz die eingereichten Leistungsabrechnungen als nicht anfechtbare Anordnungen qualifizierte und deshalb auf den Rekurs nicht eintrat, erweist sich somit als korrekt.

#### **E. 4**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer 1 und der Beschwerdeführerin 2 je zur Hälfte aufzuerlegen, je unter solidarischer Haftung für den gesamten Betrag (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Aufgrund ihrer angespannten finanziellen Lage sind die Gerichtskosten massvoll zu bemessen. Parteientschädigungen wurden keine beantragt.