

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00401 vom 28. November 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-11-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2019.00401

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00401 du 28 novembre 2019

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00401 del 28 novembre 2019

Regeste

Sozialhilfe | Ausstandspflicht bei Ehe mit einem Mitglied der Vorinstanz Die Ehe mit einem Mitglied der Vorinstanz bewirkt einen Anschein der Befangenheit. Das Ersatzmitglied des Bezirksrats, das mit einer am erstinstanzlichen Entscheid mitwirkenden Person verheiratet ist, hätte daher in den Ausstand treten müssen (E. 2.5). Der Beschwerdeführer musste nicht mit der Mitwirkung eines Ersatzmitglieds am Entscheid rechnen und war nicht vorgängig darüber orientiert worden, weshalb sich seine Rüge als rechtzeitig erweist (E. 2.4). Eine Heilung des Verstosses gegen die Ausstandspflicht ist ausgeschlossen (E. 2.6). Rückweisung zur Durchführung eines neuen Rekursverfahrens in verfassungskonformer Besetzung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2019.00401 Urteil der 3. Kammer vom 28. November 2019 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter André Moser, Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Gerichtsschreiber Yannick Weber. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Stadt B, vertreten durch die Sozialbehörde, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. A. Mit Leistungsentscheid vom 26. Juli 2017 sprach die Sozialbehörde der Stadt B A ab 8. Juni 2017 bis 31. August 2017 wirtschaftliche Hilfe zu und wies ihn unter anderem an, einen vierwöchigen Arbeitseinsatz im Programm C des Zweckverbands D zu leisten. B. Am 25. August 2017 beantragte A bei der Sozialbehörde der Stadt B den Ersatz von Mehrkosten für auswärtige Verpflegung von Fr. 10.- pro Tag während seines Arbeitseinsatzes sowie die Übernahme von Kosten für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel im Betrag von Fr. 68.-. Am 9. September 2017 ersuchte A die Sozialbehörde, den Leistungsentscheid vom 26. Juli 2017 zu überprüfen, und beantragte, ihm sei unbefristete wirtschaftliche Hilfe zuzusprechen. Zudem verlangte er, die Präsidentin der Sozialbehörde, E, Stadtrat F und G, Leiter Soziales, hätten in den Ausstand zu treten. C. Mit Leistungsentscheid vom 21. September 2017 sprach die Sozialbehörde der Stadt B A für den Zeitraum vom 1. September 2017 bis 31. Mai 2018 wirtschaftliche Hilfe zu und setzte dafür ein monatliches Unterstützungsbudget fest. D. Am 7. März 2018 wies die Sozialbehörde B die Ausstandsbegehren von A, den Antrag auf unbefristete wirtschaftliche Hilfe sowie den Antrag um Ausrichtung von Fr. 10.- pro Tag für auswärtige Verpflegung ab. II. Dagegen erhob A am 18. April 2018 Rekurs bzw. Aufsichtsbeschwerde an den Bezirksrat X. Mit Beschluss vom 6. Mai 2019 wies der Bezirksrat X den Rekurs ab, soweit er darauf eintrat. Die Verfahrenskosten wurden teilweise der Stadt B auferlegt, weil die Sozialbehörde Vorschriften zum Ausstandsverfahren verletzt und das Gesuch von A um Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistands nicht behandelt habe. Soweit der

Bezirksrat die Eingabe von A als Aufsichtsbeschwerde entgegennahm, gab er dieser keine Folge. III. A. Mit Beschwerde vom 14. Juni 2019 gelangte A mit 33 Anträgen an das Verwaltungsgericht. Neben zahlreichen Feststellungsbegehren betreffend die tatsächlichen Umstände verlangte A die Aufhebung des Beschlusses des Bezirksrats X vom 6. Mai 2019, die unbefristete Zusprechung wirtschaftlicher Hilfe, den Ersatz der im Zusammenhang mit seinem Arbeitseinsatz geltend gemachten Kosten sowie die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Rechtsverteidigung im Rekurs- und Beschwerdeverfahren. Daneben rügte er, G und E hätten als Mitglieder der Sozialbehörde B in den Ausstand treten müssen. Zudem machte er geltend, Ersatzmitglied I.K., der am angefochtenen Beschluss des Bezirksrats mitgewirkt habe, sei befangen, weil er mit J.K. verheiratet sei, die am ursprünglichen Entscheid der Sozialbehörde mitgewirkt habe. B. Am 19. Juni 2019 verfügte der Abteilungspräsident die Abweisung des Gesuchs von A um unentgeltliche Rechtsverteidigung für das Beschwerdeverfahren. C. Der Bezirksrat X erklärte mit Eingabe vom 21. Juni 2019 Verzicht auf eine Vernehmlassung. D. Nach entsprechender Aufforderung mit Verfügung des Instruktionsrichters vom 2. Oktober 2019 teilte die Sozialbehörde B am 10. Oktober 2019 mit, dass J.K. als Mitglied der Sozialbehörde B am angefochtenen Beschluss mitgewirkt und E als Privatperson etwa im Juni 2019 gegen A Strafanzeige wegen Verleumdung erhoben habe. E. Dem Bezirksrat X war mit nämlicher Verfügung vom 2. Oktober 2019 Frist angesetzt worden, um zum Vorbringen des Beschwerdeführers Stellung zu nehmen, wonach Ersatzmitglied I.K. mit J.K. verheiratet sei und infolge deren Mitwirkung am Beschluss vom 7. März 2018 in den Ausstand hätte treten müssen. Bezugnehmend darauf erklärte der Bezirksrat X mit Schreiben vom 14. Oktober 2019 Verzicht auf eine Vernehmlassung. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) zur Behandlung der Beschwerde zuständig. 1.2 Der Beschwerdeführer verlangt unter anderem die unbefristete Gewährung wirtschaftlicher Sozialhilfe im durch Leistungsentscheid vom 26. Juli 2017 festgesetzten Betrag von monatlich Fr. 2'492.25, weshalb insoweit von einer streitwertbehafteten Streitigkeit auszugehen ist. Namentlich im Bereich der Sozialhilfe ist der Streitwert bei Streitigkeiten über periodisch wiederkehrende Leistungen mit der Summe dieser periodischen Leistungen während der Dauer von zwölf Monaten gleichzusetzen (statt vieler VGr, 16. August 2018, VB.2018.00005, E. 1.2, mit Hinweis auf Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 65a N. 17). Angesichts des demzufolge Fr. 20'000.- übersteigenden Streitwerts ist die Kammer zur Behandlung der Beschwerde zuständig (§ 38 Abs. 1 in Verbindung mit § 38b Abs. 1 lit. c VRG). 1.3 Gegen den ablehnenden Bescheid auf eine Aufsichtsbeschwerde hin ist lediglich eine erneute Aufsichtsbeschwerde möglich, die an die nächsthöhere Aufsichtsinstanz zu richten ist. Dem Verwaltungsgericht kommt allerdings keine Aufsichtsfunktion gegenüber Verwaltungsbehörden zu; insbesondere besteht keine solche gegenüber den Vorinstanzen im vorliegenden Verfahren (Martin Bertschi, Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 74, 85; Art. 94 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [KV; LS 101]). Soweit der Beschwerdeführer die Beurteilung seiner Aufsichtsbeschwerde durch den Bezirksrat X beanstandet oder aufsichtsrechtliche Rügen gegen die Stadt B und den Bezirksrat X vorbringt, ist auf seine Eingabe folglich nicht einzutreten. Von einer Weiterleitung der Eingabe kann abgesehen werden, weil eine Aufsichtsbeschwerde nicht fristgebunden ist und deshalb keine Pflicht nach § 5 Abs. 2 VRG zu deren Weiterleitung an

die zuständige Behörde besteht (VGr, 10. April 2019, VB.2018.00830, E. 6.3). 2. 2.1 Vorab rügt der Beschwerdeführer, das am angefochtenen Beschluss mitwirkende Ersatzmitglied des Bezirksrats, I.K., hätte in den Ausstand treten müssen, weil es mit J.K. verheiratet sei, die – von der Beschwerdegegnerin bestätigt – an deren Entscheid vom 7. März 2018 mitgewirkt hatte. Der Bezirksrat hat sich trotz entsprechender instruktionsrichterlicher Aufforderung nicht zur Frage geäußert, ob es sich beim betreffenden Ersatzmitglied – wie vom Beschwerdeführer behauptet – um den Ehemann von J.K. handle. Entsprechend ist darüber in Gesamtwürdigung aller Umstände zu befinden. Anhand öffentlich zugänglicher, amtlicher Dokumente lässt sich erkennen, dass I.K. und J.K. an der gleichen Adresse wohnhaft sind. Aufgrund dieser äusseren Umstände kann als erstellt gelten, dass es sich bei den betreffenden Personen – wie unwidersprochen behauptet – um ein Ehepaar handelt. 2.2 Nach § 5a Abs. 1 VRG treten Personen, die eine Anordnung zu treffen, dabei mitzuwirken oder sie vorzubereiten haben, in den Ausstand, wenn sie in der Sache persönlich befangen erscheinen. Diese Bestimmung konkretisiert den grundrechtlichen Anspruch der Verfahrensbeteiligten auf unparteiische Beurteilung, wie er in Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) in allgemeiner Weise und in Art. 30 Abs. 1 BV für gerichtliche Verfahren verankert ist und als dessen Teilgehalt die Ausstandspflicht bei Befangenheit verfassungsrechtlich garantiert wird (Regina Kiener, Kommentar VRG, § 5a N. 4). 2.3 Befangenheit ist anzunehmen, wenn im Einzelfall tatsächliche oder verfahrensrechtliche Umstände vorliegen, die geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit der betreffenden Person zu erwecken. Bei der Befangenheit handelt es sich um einen inneren Zustand, der nur schwer bewiesen werden kann. Es braucht daher nicht nachgewiesen zu werden, dass eine Person tatsächlich befangen ist. Vielmehr genügt das Vorhandensein von Umständen, die den Anschein der Befangenheit und die Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen vermögen. Dabei kann allerdings nicht auf das subjektive Empfinden einer Partei abgestellt werden; das Misstrauen muss stattdessen in objektiver Weise als begründet erscheinen (vgl. BGE 140 III 221 E. 4.1; Kiener, § 5a N. 15 mit weiteren Hinweisen). 2.4 Ausstandsgründe sind umgehend geltend zu machen, d. h. grundsätzlich zu dem Zeitpunkt, in dem der Betroffene Kenntnis der für eine Befangenheit sprechenden Tatsachen und der am Entscheid mitwirkenden Personen erhält. Aus dem Grundsatz von Treu und Glauben folgt, dass ein Untätigbleiben oder eine Einlassung in ein Verfahren im Wissen um das Vorliegen von Ausstandsgründen deren spätere Geltendmachung ausschliesst (Kiener, § 5a N. 43 f., auch zum Folgenden). Nur wenn eine Verfahrenspartei von Umständen, welche ein Ausstandsbegehren begründet erscheinen lassen, erst zusammen mit der betreffenden Verfügung Kenntnis erhält und diese Umstände nicht schon früher hätte erkennen müssen, darf sie die Verletzung der Ausstandsregeln auch noch im anschliessenden Rechtsmittelverfahren rügen. Sodann darf einer Partei der Grundsatz von Treu und Glauben nicht entgegengehalten werden, wenn das fragliche Mitglied Kenntnis vom Ausstandsgrund hatte und diesen von Amtes wegen hätte berücksichtigen müssen (VGr, 12. Dezember 2018, VB.2018.00574, E. 4.5 mit Hinweis auf Kiener, § 5a N. 44). In Anwendung dieser Grundsätze erweist sich die Rüge des Beschwerdeführers als rechtzeitig. Zwar durfte vom Beschwerdeführer erwartet werden, die Zusammensetzung des Bezirksrats – wie sie sich unter anderem aus dem Amtsblatt oder dem Staatskalender ergibt – zu kennen; er musste indessen nicht damit rechnen und wurde auch nicht vorgängig darüber orientiert, dass mit I.K. ein (bestimmtes) Ersatzmitglied am angefochtenen Beschluss mitwirken würde. Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob I.K. in den Ausstand hätte treten müssen, wie dies der Beschwerdeführer geltend macht. 2.5 Ein

Anschein der Befangenheit besteht gemäss § 5a Abs. 1 lit. b VRG in verschiedenen Verwandtschaftskonstellationen zu einer Partei. Eine besondere Beziehungsnähe zu anderen Personen, wie die Ehe mit einem Mitglied der Vorinstanz, stellt zwar keinen im Gesetzestext ausdrücklich erwähnten Ausstandsgrund dar. Jedoch sind derartige Umstände des Einzelfalls stets am Massstab der Generalklausel zu messen; mithin ist in dieser Konstellation zu prüfen, ob die Beziehungsnähe zu einem Mitglied der Vorinstanz einen Anschein der Befangenheit bewirkt (Kiener, § 5a N. 36). Das Bundesgerichtsgesetz (BGG; SR 173.110) qualifiziert in Art. 34 Abs. 1 lit. c die Ehe einer mit der Entscheidungsfindung befassten Person mit einem Mitglied einer Vorinstanz, das in der gleichen Sache tätig war, als Ausstandsgrund. Diese Regelung liegt darin begründet, dass sich Vorinstanzen im bundesgerichtlichen Verfahren vernehmlassungsweise beteiligen (Isabelle Häner, Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz, 3. A., Basel 2018, Art. 34 N. 15). Im gegenständlichen Verfahren beteiligte sich die Beschwerdegegnerin vernehmlassungsweise am Rekursverfahren, was dafürspricht, diesen Grundsatz auch vorliegend zur Anwendung zu bringen. Die genannte Bestimmung des BGG bildet zudem eine Konkretisierung von Art. 30 BV (Häner, Art. 34 N. 1). Da Art. 29 Abs. 1 BV eine zum in Art. 30 Abs. 1 BV verankerten Anspruch auf Unparteilichkeit, Unbefangenheit und Unvoreingenommenheit der Richterin bzw. des Richters analoge Garantie in Bezug auf Verwaltungsbehörden statuiert (VGr, 12. Dezember 2018, VB.2018.00574, E. 4.2 mit Hinweisen), ist Art. 34 Abs. 1 lit. c BGG auch im Hinblick auf den Ausstand eines Bezirksratsmitglieds von Bedeutung. Allerdings hätte I.K. auch dann in den Ausstand treten müssen, wenn Art. 34 Abs. 1 lit. c BGG nicht als Ausdruck einer verfassungsmässigen Regelung betrachtet werden müsste: Die Ehe mit einem Mitglied der vorinstanzlich verfügenden Behörde, die sich vernehmlassungsweise am Rekursverfahren beteiligt und die Abweisung des Rekurses beantragt, ist nämlich geeignet, einen objektiven Anschein der Befangenheit zu begründen (grundlegend zum Ganzen auch BGE 140 I 240). Ersatzmitglied I.K. hätte folglich nicht am angefochtenen Beschluss vom 6. Mai 2019 mitwirken dürfen. 2.6 Eine Verletzung des Anspruchs auf Unbefangenheit kann im Rechtsmittelverfahren grundsätzlich nicht mehr geheilt werden und muss unbesehen seiner inhaltlichen Richtigkeit zur Aufhebung des fraglichen Entscheids führen. Die Praxis geht allerdings von einer ausnahmsweisen Heilungsmöglichkeit aus, wenn der Verstoss geringfügig erscheint und angenommen werden kann, er habe sich nicht auf das Prozessergebnis ausgewirkt, und wenn der Rechtsmittelinstanz zudem hinsichtlich des Streitgegenstands dieselbe Kognition zukommt (Kiener, § 5a N. 53 mit Hinweisen; vgl. auch VGr, 12. Dezember 2018, VB.2018.00574, E. 4.6). Nur schon weil dem Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren gemäss § 50 VRG nicht dieselbe Kognition zusteht wie dem Bezirksrat bei der Behandlung des Rekurses nach § 20 VRG, wäre eine Heilung des Verstosses gegen die Ausstandspflicht in diesem Verfahren aber selbst bei Anwendung der erwähnten Praxis ausgeschlossen.

E. 3.1

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen, soweit darauf eingetreten wird, und die Sache insoweit der Vorinstanz zur Durchführung eines neuen Rekursverfahrens in verfassungskonformer Besetzung zurückzuweisen. Es genügt dabei nicht, dass bloss ein neuer Entscheid ohne Ersatzmitglied I.K. ergeht, sondern das ganze Rekursverfahren ist zu wiederholen.

E. 3.2

Bei diesem Ergebnis erübrigt sich eine Prüfung der weiteren Rügen des Beschwerdeführers.

E. 4.1

Ist die Aufhebung eines Entscheids im Rechtsmittelverfahren allein auf einen Verfahrensfehler der Vorinstanz, wie etwa die Missachtung von Ausstandsvorschriften, zurückzuführen, so kann die Vorinstanz für kostenpflichtig erklärt werden (Plüss, § 13 N. 54, 59). Entsprechend sind die Kosten des vorliegenden Entscheids gestützt auf das Verursacherprinzip der Vorinstanz aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Das Gesuch des Beschwerdeführers um unentgeltliche Prozessführung wird damit gegenstandslos.

E. 4.2

Eine Parteientschädigung beantragt der Beschwerdeführer nicht, mangels besonderen (objektiv gebotenen) Aufwands wäre ihm aber ohnehin keine solche zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Das Gesuch des Beschwerdeführers um Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung für das Beschwerdeverfahren wurde bereits mit Präsidialverfügung vom 19. Juni 2019 abgewiesen.

E. 5

Der vorliegende Rückweisungsentscheid stellt einen selbständig eröffneten Zwischenentscheid in einer Ausstandssache im Sinn von Art. 92 Abs. 1 BGG dar, wogegen die (in der Hauptsache offenstehende) Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten unmittelbar zulässig ist.

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