

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00078 vom 20. Mai 2021

ZH Verwaltungsgericht, 2021-05-20, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2021.00078](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00078)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00078 du 20 mai 2021

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00078 del 20 maggio 2021

## Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Anfechtung von Weisungen und Auflagen, die seit Inkrafttreten von § 21 Abs. 2 SHG ergangen sind / Vorbezug der AHV-Rente. Gemäss dem auf 1. April 2020 in Kraft gesetzten § 21 Abs. 2 SHG sind Auflagen und Weisungen selbständig nicht (mehr) anfechtbar, sondern sie sind im Rahmen der Anfechtung des Kürzungsentscheids infolge Missachtung der Auflage oder Weisung zu überprüfen. Sie wären (weiterhin) selbständig anfechtbar, wenn sie als selbständig eröffnete Zwischenentscheide die Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG erfüllten (E. 2.2 f.). Die dem Beschwerdeführer in den angefochtenen Beschlüssen angedrohte Sanktion im Fall der Nichtbeachtung der Auflage begründet für sich alleine noch keinen nicht wiedergutzumachenden Nachteil, da die Sanktion erst vorgenommen werden dürfte, nachdem sie mit einer separaten Verfügung angeordnet wurde. Die von der Vorinstanz angeführten Nachteile, die zu ihrem Eintreten auf den Rekurs führten, könnten später mit einem günstigen Endurteil in der Sache behoben werden, weshalb sie nicht als nicht wiedergutzumachend gelten (E. 2.5.1). Damit hätte die Vorinstanz nicht auf den Rekurs eintreten dürfen (E. 2.7). Abweisung im Sinn der Erwägungen.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2021.00078 Urteil der 3. Kammer vom 20. Mai 2021 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiberin Cornelia Moser. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Gemeinde B, vertreten durch den Gemeinderat, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. A. Der Gemeinderat B erliess zulasten von A mit Beschluss vom 10. November 2020 die Auflage, sich bis spätestens am 30. November 2020 für den Vorbezug der ordentlichen AHV-Rente anzumelden und dem Sozialamt B eine Kopie der Anmeldung einzureichen. Bei Nichtbefolgen wurde ihm die Kürzung oder Einstellung der Leistungen angedroht und einem allfälligen Rekurs wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. B. Mit Schreiben vom 1. Dezember 2020 wurde der Beschwerdeführer aufgefordert, bis zum 21. Dezember 2020 schriftlich Stellung zu nehmen und darzulegen, weshalb er der Weisung nicht nachgekommen sei. C. Mit Beschluss vom 8. Dezember 2020 erteilte der Gemeinderat B A erneut die Auflage, die Anmeldung für den AHV-Vorbezug bis spätestens am 31. Dezember 2020 zu erledigen und dem Sozialamt B eine Kopie der vollständigen Anmeldung unaufgefordert einzureichen. Bei Nichtbefolgen würde die Sozialhilfe mit dem Erreichen des 63. Altersjahrs und damit per 31. Januar 2021 eingestellt. Auch hier entzog der Gemeinderat B einem allfälligen Rekurs die aufschiebende Wirkung. II. A. Gegen den

Beschluss vom 10. November 2020 erhob A am 4. Dezember 2020 Rekurs an den Bezirksrat Bülach und beantragte unter anderem die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Mit Verfügung vom 22. Dezember 2020 stellte der Bezirksrat Bülach die aufschiebende Wirkung des Rekurses wieder her. B. Ebenfalls erhob A am 11. Januar 2021 Rekurs gegen den Beschluss des Gemeinderats vom 8. Dezember 2020 und verlangte auch hier unter anderem die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Rekurses. C. Mit Beschluss vom 13. Januar 2021 vereinigte der Bezirksrat Bülach die beiden Rekursverfahren und wies die Rekurse ab, ohne Verfahrenskosten zu erheben oder Parteientschädigungen zuzusprechen. Der Bezirksrat wies A an, bis zum 29. Januar 2021 die Anmeldung für den Vorbezug der AHV-Rente zu vollziehen und dem Sozialamt B eine Kopie der Anmeldung einzureichen; bei Nichtbefolgung können die Sozialhilfeleistungen gekürzt oder eingestellt werden. III. A. Mit Beschwerde vom 26. Januar 2021 gelangte A an das Verwaltungsgericht und beantragte (sinngemäss) die Aufhebung des Beschlusses des Bezirksrats Bülach vom 13. Januar 2021, die Feststellung bzw. eventualiter die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seiner Beschwerde und der Verzicht auf die Anmeldung zum AHV-Vorbezug. Zudem beantragte er, auf die Erhebung von Verfahrenskosten sei aufgrund seiner Bedürftigkeit zu verzichten und es sei ihm eine Prozessentschädigung zu gewähren. B. Das Verwaltungsgericht setzte der Gemeinde B und dem Bezirksrat Bülach mit Verfügung vom 28. Januar 2021 Frist an, um zur Beschwerde Stellung zu nehmen, und wies darauf hin, dass der Beschwerde von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zukommt. C. Der Bezirksrat Bülach verzichtete am 3. Februar 2021 auf eine Vernehmlassung. Ebenfalls verzichtete die Gemeinde B am 9. Februar 2021 auf eine Stellungnahme zur Beschwerde. Daraufhin liess sich A am 24. Februar 2021 vernehmen und die Gemeinde B verzichtete am 10. März 2021 erneut auf eine Stellungnahme dazu. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Sind im Bereich der Sozialhilfe Weisungen oder Auflagen angefochten, bemisst sich der Streitwert in der Regel nach dem Umfang der bei Nichtbefolgen der Weisungen und Auflagen angedrohten Kürzung oder Einstellung der wirtschaftlichen Hilfe (VGr, 23. Mai 2019, VB.2018.00765, E. 1.2). Sodann wird bei Streitigkeiten über periodisch wiederkehrende Leistungen der Streitwert der Summe dieser periodischen Leistungen während der Dauer von zwölf Monaten gleichgesetzt (VGr, 5. Januar 2016, VB.2015.00417, E. 1; Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 65a N. 17). Da die von der Beschwerdegegnerin angedrohte Einstellung der monatlichen Sozialhilfeleistungen von rund Fr. 2'000.- bei Nichtbefolgen der Weisung über einem Streitwert von Fr. 20'000.- liegt, ist folglich die Kammer zum Entscheid berufen (§ 38 Abs. 1 in Verbindung mit § 38b Abs. 1 lit. c VRG). 2. 2.1 Das Gericht prüft von Amtes wegen, ob die Prozessvoraussetzungen gegeben sind. Gleichermassen von Amtes wegen prüft die obere Rechtsmittelinstanz, ob die Prozessvoraussetzungen bei der unteren Rechtsmittelinstanz gegeben waren (vgl. Martin Bertschi, Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 53 und 57). Im angefochtenen Entscheid befand der Bezirksrat materiell über die Pflicht des Beschwerdeführers, sich zum Vorbezug der AHV-Rente anzumelden. In diesem Zusammenhang stellt sich deshalb die Frage, ob im Verfahren vor Vorinstanz mit dem Beschluss vom 10. November 2020 bzw. 8. Dezember 2020 überhaupt eine anfechtbare Auflage vorlag (vgl. § 21 Abs. 2 SHG). 2.2 Gemäss dem auf 1. April 2020 in Kraft

gesetzten § 21 Abs. 2 SHG sind Auflagen und Weisungen selbständig nicht (mehr) anfechtbar. Das Bundesgericht erachtet Entscheide über Auflagen und Weisungen dennoch nach wie vor als Zwischenentscheide, die einen ersten notwendigen Schritt zu einer allfälligen Leistungskürzung darstellen. Nach der neuen Zürcher Regelung seien diese zwar nicht mehr sofort (nach Erlass) anfechtbar, sondern erst im Rahmen der Anfechtung des Kürzungsentscheids infolge Missachtung von Auflagen und Weisungen (BGE 146 I 62 E. 5.2, 5.4; vgl. BGr, 13. Juni 2012, 8C\_871/2011, E. 4.3.4 und 4.4). Damit bleibt die Anordnung von Auflagen und Weisungen zwar anfechtbar, jedoch grundsätzlich nicht selbständig und direkt, sondern erst im Zusammenhang mit der Anfechtung des nachfolgenden Kürzungsentscheids.

2.3 Der Grundsatz der Einheit des Verfahrens gebietet es, dass beim Bundesgericht anfechtbare Entscheide auch im kantonalen Verfahren überprüft werden können (Annette Dolge in: Karl Spühler et al. [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz (BGG), Praxiskommentar, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2013, Art. 111 N 6; Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a N. 43). Damit müssen im kantonalen Verfahren Zwischenentscheide anfechtbar sein, die es auch vor Bundesgericht wären (vgl. BGE 137 III 380 E. 2.2; Bertschi, § 19a N. 6), und zwar auch dann, wenn das kantonale Recht (wie in § 21 Abs. 2 SHG) die sofortige Anfechtbarkeit ausschliesst (BGE 146 I 62 E. 5.4.5).

2.4 Selbständig eröffnete Zwischenentscheide, die weder die Zuständigkeit noch den Ausstand betreffen, sind gemäss Art. 93 Abs. 1 BGG mit Beschwerde bei Bundesgericht anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken könnten oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde. Ein nicht wiedergutzumachender Nachteil im Sinn von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG liegt grundsätzlich dann vor, wenn der Nachteil sich auch mit einem späteren günstigeren Entscheid nicht oder nicht gänzlich beseitigen lässt. Die blosser Verlängerung oder Verteuerung des Verfahrens genügt dafür nicht, sofern das Verfahren insgesamt dem verfassungsrechtlichen Gebot noch genügt, im Rahmen eines fairen Verfahrens innert angemessener Frist einen wirksamen Rechtsschutz zu gewähren (BGE 136 II 165 E. 1.2). Die Bestimmung von Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG dient der Prozessökonomie. Die Voraussetzungen, dass die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde, müssen kumulativ erfüllt sein (BGr, 18. Februar 2013, 1C\_457/2012, E. 1.2).

2.5 Die Vorinstanz kam zum Schluss, dass es sich bei den angefochtenen Beschlüssen um selbständig anfechtbare Zwischenentscheide handelte. Sie erwog, dass dem Beschwerdeführer ein nicht wiedergutzumachender Nachteil erwachsen würde, müsste er warten, bis mit einem Endentscheid über die ihm in Aussicht gestellte Leistungskürzung entschieden werde. Insbesondere liefe er Gefahr, ein ganzes Jahr lang weder Sozialhilfe noch eine AHV-Rente zu erhalten, wenn er sich nicht bis zum 31. Januar 2021 zum AHV-Vorbezug anmelden würde, da die Anmeldung jeweils erst mit Wirkung ab dem nächstfolgenden Geburtstag erfolgen könne. Sodann könne im Falle eines für den Beschwerdeführer positiven Entscheids der Rechtsmittelinstanz eine bereits erfolgte Anmeldung nicht mehr rückgängig gemacht werden.

2.5.1 Den vorinstanzlichen Ausführungen kann nicht zugestimmt werden, liegt ein nicht wiedergutzumachender Nachteil doch nur vor, wenn er nicht später mit einem günstigen Endurteil in der Sache behoben werden könnte (BGr, 18. Juli 2013, 8C\_1022/2012, E. 1.1). Dahingegen gründen die vorinstanzlichen Ausführungen des Nachteils auf der Ausgangslage, wie sie sich nach einem ungünstigen Endurteil, d. h. einer Abweisung einer allfälligen Beschwerde des

Beschwerdeführers gegen eine Kürzung oder Einstellung der wirtschaftlichen Hilfe, präsentieren würden. Die dem Beschwerdeführer in den angefochtenen Beschlüssen angedrohte Sanktion im Fall der Nichtbeachtung der Auflage begründet für sich alleine noch keinen nicht wiedergutzumachenden Nachteil, da die Sanktion erst vorgenommen werden dürfte, nachdem sie mit einer separaten Verfügung angeordnet wurde. Diese Verfügung wiederum wäre als Endentscheid anfechtbar, in dessen Rahmen auch die vorliegend umstrittene Auflage überprüft werden könnte (vgl. BGr, 22. Oktober 2009, 8C\_716/2009, E. 3.2). Zudem käme einem allfälligen Rechtsmittel gegen die die Sanktion anordnende Verfügung (in der Regel) aufschiebende Wirkung zu, sodass der Beschwerdeführer – mindestens bei einer Gutheissung seines dagegen ergriffenen Rechtsmittels – nicht Gefahr laufen würde, weder Sozialhilfe noch eine AHV-Rente zu erhalten, wie es die Vorinstanz angenommen hat.

2.5.2 Das Bundesgericht hatte, soweit ersichtlich, noch nie einen Fall zu beurteilen, in welchem eine sozialhilferechtliche Auflage oder Weisung einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil zur Folge gehabt hätte (vgl. BGE 146 I 62 E. 5.4.5; BGr, 22. Februar 2018, 8C\_893/2017, E. 1.3; offengelassen in BGr, 23. Januar 2014, 8C\_415/2013, E. 1.2). Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die vorliegend angefochtene Auflage, sich bei der AHV für einen Vorbezug anzumelden, einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil im Sinn von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG zur Folge haben könnte und damit entgegen von § 21 Abs. 2 SHG zur Anfechtung mittels Rekurs zugelassen werden müsste; vom Beschwerdeführer werden solche Gründe sodann auch nicht vorgebracht. Zwar ist nachvollziehbar, dass die Situation für eine betroffene Person, die sich gegen eine Weisung wehren will, unbefriedigend ist, muss sie sich doch zuerst der Verfügung der Sozialbehörde widersetzen, um die Weisung mit der darauf zu erfolgenden Kürzung anzufechten, und sie erhält erst mit dem Rechtsmittel-Entscheid über den Hauptentscheid, der die Sanktion ausspricht, Gewissheit über die von ihr bezweifelte Rechtmässigkeit der Weisung. Daraus resultiert allerdings kein nicht wiedergutzumachender Nachteil im Sinn von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG; denn bei einer Gutheissung ihres Rechtsmittels gegen die Kürzung der Sozialhilfeleistungen würde auch die Kürzung und damit die finanziellen Nachteile aufgehoben. Diese (unbefriedigende) Situation wird vom Gesetzgeber in Kauf genommen, damit die Verfahren betreffend Weisungen und Auflagen beschleunigt werden können. Zur Linderung dieser Situation – so das Bundesgericht – sei es indessen nicht notwendig, eine sofortige Anfechtung der Anordnung zuzulassen. Vielmehr sei diesem Aspekt bei der Frage, ob einer Beschwerde gegen die Sanktionierung – mithin gegen den Endentscheid – aufschiebende Wirkung zukomme, Rechnung zu tragen (BGE 146 I 62 E. 5.4.4).

2.5.3 Die Zulässigkeit des Rechtsmittels gegen die vorliegende Auflage, sich bei der AHV für einen Vorbezug anzumelden, unter dem Aspekt der Rechtsweggarantie (Art. 29a der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999) zu überprüfen, würde zum selben Ergebnis führen; nämlich, dass die Rechtsweggarantie für einen Zwischenentscheid wie den vorliegenden keine Anfechtungsmöglichkeit vorschreibt (vgl. BGE 146 I 62 E. 5.4.6).

2.6 Auch ist nicht ersichtlich, inwiefern die Gutheissung der vorliegenden Beschwerde einen sofortigen Endentscheid herbeiführen und damit ein bedeutender Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren eingespart würde (Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG). Insbesondere stehen im vorliegenden Fall keine aufwendigen Beweisfragen und -verfahren infrage.

2.7 Demnach hat der Beschwerdeführer nicht dartun können, dass eine anfechtbare Auflage vorgelegen hat und die Vorinstanz hätte daher auf den Rekurs nicht eintreten dürfen. Damit ist die Beschwerde im Sinn dieser Erwägungen abzuweisen. Da die Vorinstanz nicht hätte

auf den Rekurs eintreten dürfen und der Klarheit wegen ist dem Beschwerdeführer zur Anmeldung zum Vorbezug der AHV eine Notfrist anzusetzen.

### **E. 3.1**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten dieses Verfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen. Da keine materielle Prüfung erfolgte, ist die Gerichtsgebühr entsprechend zu reduzieren (§ 13 Abs. 2 VRG; § 4 Abs. 2 Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts [GebV VGr]). Mangels Obsiegens steht ihm keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

### **E. 3.2**

Es bleibt, das (immerhin sinngemässe) Gesuch des Beschwerdeführers um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung zu behandeln.

#### **E. 3.2.1**

Gestützt auf § 16 VRG wird Privaten, denen die nötigen Mittel fehlen und deren Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheint, auf entsprechendes Ersuchen die Bezahlung von Verfahrenskosten erlassen (Abs. 1). 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).

#### **E. 3.2.2**

Von der Mittellosigkeit des Beschwerdegegners kann aufgrund seiner Sozialhilfeabhängigkeit ausgegangen werden. Fraglich ist, ob seine Beschwerde als offensichtlich aussichtslos bezeichnet werden müsste, da § 21 Abs. 2 SHG die Nichtanfechtbarkeit der vorliegend umstrittenen Anordnung vorsieht. Da die Vorinstanz mit ausführlichen Erwägungen begründete, weshalb entgegen § 21 Abs. 2 SHG auf den Rekurs einzutreten sei, kann nicht von einer offensichtlichen Aussichtslosigkeit der Beschwerde ausgegangen werden. Daher ist dem Beschwerdeführer die unentgeltliche Prozessführung zu gewähren und sind die Verfahrenskosten einstweilen auf die Gerichtskasse zu nehmen.

#### **E. 3.2.3**

Der Beschwerdeführer wird auf § 16 Abs. 4 VRG hingewiesen, wonach eine Partei, der die unentgeltliche Prozessführung gewährt wurde, zur Nachzahlung verpflichtet ist, sobald sie dazu in der Lage ist. Der Anspruch des Kantons verjährt zehn Jahre nach Abschluss des Verfahrens.

### **E. 4**

Der vorliegende Entscheid betrifft die Abweisung eines Zwischenentscheids und kann deshalb nur unter den einschränkenden Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG ans Bundesgericht weitergezogen werden (vgl. vorstehend E. 2.4).