

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
8C_871/2011

Urteil vom 13. Juni 2012
I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Ursprung, Präsident,
Bundesrichterin Leuzinger, Bundesrichter Frésard, Bundesrichterin Niquille, Bundesrichter Maillard,
Gerichtsschreiberin Riedi Hunold.

Verfahrensbeteiligte
R._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Pierre Heusser,
Beschwerdeführerin,

gegen

Gemeinde X._____,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Sozialhilfe (Leistungskürzung),

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 29. September 2011.

Sachverhalt:

A.
R._____, geboren 1968, lebt in der Gemeinde X._____ in einer 3 1/2-Zimmerwohnung bei einem monatlichen Mietzins von Fr. 1750.-. Von Januar bis Mai 2009 bezog sie wirtschaftliche Hilfe. Am 23. Februar 2009 hatte die Sozialbehörde der Gemeinde X._____ (nachfolgend: die Gemeinde) sie angewiesen, eine Wohnung mit einem maximalen Mietzins von Fr. 1200.- zu suchen; sofern sie entsprechende Bemühungen nicht schriftlich nachweisen könne, werde ab 1. Mai 2009 nur noch ein Mietzins von Fr. 1200.- berücksichtigt. Der Bezirksrat Meilen wies den dagegen erhobenen Rekurs am 14. Oktober 2009 ab. Seit 1. April 2010 wird R._____ erneut finanziell unterstützt. Am 11. Mai 2010 beschloss die Gemeinde, die Kosten der 3 1/2-Zimmerwohnung von monatlich Fr. 1750.- vorerst zu übernehmen und nach Vorliegen zusätzlicher Abklärungen über das weitere Vorgehen zu entscheiden. Mit Beschluss vom 31. August 2010 wies die Gemeinde R._____ an, sich intensiv um eine Wohnung mit einem maximalen Mietzins von Fr. 1200.- zu bemühen; könne sie entsprechende Bemühungen nicht bis 1. Februar 2011 nachweisen, würden ab 1. April 2011 nur noch Mietkosten von Fr. 1200.- berücksichtigt. Diese Weisung blieb unangefochten. Am 1. März 2011 entschied die Gemeinde, mangels ausreichender Bemühungen ab 1. April 2011 nur noch Wohnkosten von Fr. 1200.- zu berücksichtigen. Der Bezirksrat Meilen bestätigte dies mit Entscheid vom 8. Juni 2011.

B.
Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich wies die dagegen erhobene Beschwerde mit Entscheid vom 29. September 2011 ab, soweit es darauf eintrat.

C.
R._____ lässt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten führen mit dem Antrag, es sei unter Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids die Sache an die Gemeinde, eventualiter an die Vorinstanz, zurückzuweisen, damit diese prüfe, ob die Weisung, eine günstigere Wohnung zu suchen, zumutbar resp. erfüllt sei; zudem sei die Gemeinde zu verpflichten, während dieser Abklärungen weiterhin die höheren Mietkosten zu bezahlen. Schliesslich ersucht sie um

unentgeltliche Rechtspflege.

Das Verwaltungsgericht und die Gemeinde schliessen in ihren Vernehmlassungen auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne.

D.

Die I. sozialrechtliche Abteilung hat am 13. Juni 2012 eine publikumsöffentliche Beratung durchgeführt.

Erwägungen:

1.

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Soweit sich der angefochtene Entscheid auf Quellen des kantonalen Rechts stützt, welche nicht in Art. 95 lit. c-e BGG genannt werden, beschränkt sich die Überprüfung durch das Bundesgericht demgegenüber thematisch auf die erhobenen und begründeten Rügen (Art. 106 Abs. 2 BGG) und inhaltlich auf die Frage, ob die Anwendung des kantonalen Rechts zu einer Bundesrechtswidrigkeit führt. Im Vordergrund steht dabei eine Verletzung verfassungsmässiger Rechte, insbesondere des Willkürverbots nach Art. 9 BV. Was die Feststellung des Sachverhalts anbelangt, kann gemäss Art. 97 Abs. 1 BGG nur gerügt werden, diese sei offensichtlich unrichtig oder beruhe auf einer Rechtsverletzung nach Art. 95 BGG (BGE 8C_930/2010 vom 30. März 2011 E. 1.2; BGE 135 V 94 E. 1 S. 95 mit Hinweis).

Das Bundesgericht wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Strengere Anforderungen gelten, wenn die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich der willkürlichen Anwendung von kantonalem Recht und Willkür bei der Sachverhaltsfeststellung) geltend gemacht wird. Dies prüft das Bundesgericht nicht von Amtes wegen, sondern nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 134 II 244 E. 2.2 S. 246). Wird eine Verletzung des Willkürverbots geltend gemacht, muss im Einzelnen dargelegt werden, inwiefern der angefochtene Erlass an einem qualifizierten und offensichtlichen Mangel leidet (BGE 136 I 49 E. 1.4.1 S. 53 mit Hinweisen).

2.

2.1 Rechtsverletzungen im Sinne von Art. 95 lit. a BGG prüft das Bundesgericht grundsätzlich frei, einschliesslich die Frage, ob die Auslegung und Anwendung des kantonalen Rechts zu einer Bundesrechtswidrigkeit führt respektive den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts verletzt (Art. 49 Abs. 1 BV). Im Übrigen prüft das Bundesgericht die Handhabung des kantonalen Rechts - vorbehältlich der in Art. 95 lit. c und d BGG genannten Fälle - bloss auf Willkür hin (Art. 9 BV; vgl. Urteil 8C_211/2010 vom 19. August 2010 E. 2.1 mit Hinweisen).

Wird im Rahmen kantonalen Verfahrensrechts auf Bestimmungen des BGG verwiesen, handelt es sich dabei ebenfalls um kantonales Recht (vgl. Urteil 8C_211/2010 vom 19. August 2010 E. 2.1 mit weiteren Hinweisen zur analogen Anwendung des OR infolge Verweises im kantonalen öffentlichen Personalrecht). Somit gilt für die gerügte Anwendung des kantonalen Verfahrensrechts der Massstab der Willkür.

2.2 Gemäss Art. 9 BV hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür behandelt zu werden. Nach der Rechtsprechung ist eine Entscheidung willkürlich, wenn sie eine Norm oder einen klaren und unumstrittenen Rechtsgrundsatz offensichtlich schwer verletzt, sich mit sachlichen Gründen schlechthin nicht vertreten lässt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist. Willkürliche Rechtsanwendung liegt zudem nicht schon vor, wenn eine andere Lösung vertretbar oder sogar vorzuziehen wäre (BGE 134 II 124 E. 4.1 S. 133; 133 I 149 E. 3.1 S. 153 mit Hinweisen).

3.

Die Beschwerdeführerin macht u.a. geltend, die Vorinstanz habe es zu Unrecht unterlassen, ihre Rüge bezüglich der Angemessenheit der Weisung gemäss Beschluss vom 31. August 2010 materiell zu überprüfen; insbesondere habe die Vorinstanz zu Unrecht angenommen, dass der Beschluss vom 31. August 2010 eine anfechtbare Verfügung darstelle. Dazu verweist die Beschwerdeführerin auf das Urteil 8C_716/2009 vom 22. Oktober 2009.

4.

4.1 Mit Urteil 8C_650/2009 vom 21. Januar 2010 hat das Bundesgericht entschieden, die kantonale Praxis, wonach Auflagen und Weisungen in Verfügungsform zu erlassen sind, verletze weder die

Gemeindeautonomie (E. 6.2) noch das Willkürverbot gemäss Art. 9 BV (E. 7.2) und verstosse damit nicht gegen Bundesrecht. Daran ist festzuhalten.

4.2 Streitig und zu prüfen bleibt die Frage, ob es sich bei solchen Weisungen und Auflagen um End- oder Zwischenentscheide handelt. Diese Unterscheidung ist wesentlich im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens, da Zwischenentscheide nur ausnahmsweise in Rechtskraft erwachsen und in der Regel die Möglichkeit besteht, diese im Rahmen des Endentscheids anzufechten (vgl. E. 4.3.3 nachfolgend).

4.3 Die Frage, ob es sich bei den Weisungen und Auflagen im Rahmen der kantonalzürcherischen Sozialhilfe um End- oder Zwischenverfügungen handelt, hat das Bundesgericht bis anhin nicht entschieden.

4.3.1 Auch wenn sich diese Feststellung dem vorinstanzlichen Entscheid nicht explizit entnehmen lässt, ist unter Berücksichtigung der im Entscheid angeführten kantonalen Rechtsprechung davon auszugehen, dass das Zürcher Verwaltungsgericht den Beschluss vom 31. August 2010 als Endverfügung wertete und deshalb auf eine materielle Prüfung der Rügen bezüglich der Weisung zur Suche einer weniger teuren Wohnung verzichtete.

4.3.2 Gemäss § 21 des Zürcher Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG; LS 851.1) darf die wirtschaftliche Hilfe mit Auflagen und Weisungen verbunden werden, die sich auf die richtige Verwendung der Beiträge beziehen oder geeignet sind, die Lage des Hilfeempfängers und seiner Angehörigen zu verbessern. Die Sozialhilfeleistungen sind angemessen zu kürzen, wenn die hilfeschuchende Person gegen Anordnungen, Auflagen oder Weisungen der Fürsorgebehörde verstösst (§ 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 SHG) und schriftlich auf die Möglichkeit der Leistungskürzung hingewiesen worden ist (§ 24 Abs. 1 lit. b SHG). Nach § 23 lit. d der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (SHV; LS 851.11) kann die wirtschaftliche Hilfe mit Auflagen oder Weisungen im Sinne der Aufnahme einer zumutbaren Arbeit oder ähnlichen, nach den Umständen angebrachten Verhaltensmassregeln verbunden werden. Bei Nichtbefolgung der Anordnungen und vorgängigem schriftlichem Hinweis auf die Möglichkeit der Leistungskürzung kann die Fürsorgebehörde die Leistungen kürzen (§ 24 SHV). Weder das SHG noch die SHV äussern sich jedoch näher über die Natur der verfügungsweise erlassenen Auflagen resp. Weisungen.

4.3.3 Der seit 1. Juli 2010 in Kraft stehende § 19a des Zürcher Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) besagt bezüglich der mit Rekurs anfechtbaren Akte:

1Anfechtbar sind Anordnungen, die das Verfahren abschliessen.

2Die Anfechtbarkeit von Teil-, Vor- und Zwischenentscheiden richtet sich sinngemäss nach Art. 91-93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005.

Gemäss § 41 Abs. 1 VRG beurteilt das Verwaltungsgericht als letzte kantonale Instanz Beschwerden gegen Akte im Sinne von § 19 Abs. 1 VRG; § 19a VRG gilt dabei sinngemäss (Abs. 3). Art. 91 bis 93 BGG sind damit nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht als Bundesrecht, wohl aber als subsidiär geltendes kantonales Recht anwendbar (vgl. etwa 8C_211/2010 vom 19. August 2010 E. 2.1 zum subsidiär geltenden OR im Rahmen kantonalrechtlicher öffentlicher Dienstverhältnisse). Nach Art. 93 Abs. 1 BGG ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen selbstständig eröffnete Zwischenentscheide zulässig, sofern diese einen nicht wieder gut zumachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführt und dabei ein bedeutender Aufwand an Zeit und Kosten erspart werden kann (lit. b); ist eine Beschwerde gegen einen Zwischenentscheid nicht zulässig oder wurde von ihr kein Gebrauch gemacht, so sind die betreffenden Zwischenentscheide durch Beschwerde gegen den Endentscheid anfechtbar, sofern sie sich auf dessen Inhalt auswirken (Abs. 3). Die noch junge kantonale Praxis verweist dabei auch auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 93 BGG (vgl. Entscheid

VB.2011.00751 vom 22. Februar 2012 E. 1.1 oder Entscheid VB.2011.00600 vom 20. Januar 2012 E. 1.2, je mit Hinweisen auf die Rechtsprechung resp. Lehre zum BGG).

4.3.4 Eine Verfügung, welche der Sozialhilfe beziehenden Person (Verhaltens-)Pflichten auferlegt, beeinflusst ihre rechtliche Situation und kann in ihre Grundrechte (z.B. persönliche Freiheit) eingreifen. Die Weisung ist auch erster, notwendiger Schritt im Rahmen einer allfälligen Leistungskürzung. Die Sozialhilfe beziehende Person kann deshalb ein schützwürdiges Interesse haben, die auferlegte (Verhaltens-)Pflicht umgehend anfechten zu können und nicht die nachfolgende leistungskürzende Verfügung abwarten zu müssen. Andererseits ist der Schutz der Grundrechte derart fundamental, dass eine Verwirkung des Anfechtungsrechts nicht leichthin anzunehmen ist und der betroffenen Person - gerade auch im Hinblick auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (vgl. etwa Jochen Frowein/Wolfgang Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Aufl. 2009, N. 66 zu Art. 6 EMRK, Jens Meyer-Ladewig, EMRK, Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Aufl. 2011, N. 13 zu Art. 6 EMRK sowie Ulrich

Karpenstein/Franz Mayer, EMRK, Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 2012, N. 22 zu Art. 6 EMRK) - eine globale Einschätzung ihrer persönlichen Situation in Kenntnis der gesamten Umstände (d.h. einschliesslich der konkreten negativen Sanktionen bei Nichtbefolgung der Weisung) möglich sein muss. Im Rahmen einer bundesrechtlichen Betrachtungsweise ist die strittige Weisung denn auch als Zwischenverfügung zu bezeichnen, da sie das Verfahren nicht beendet, sondern lediglich einen unverzichtbaren ersten Schritt im Rahmen des auf Reduktion der Sozialhilfeleistungen eingeleiteten Verfahrens darstellt.

4.3.5 Die Festlegungen der Weisungen und Auflagen einerseits und die Kürzung der Sozialhilfe bei deren Nichtbefolgung andererseits stehen denn auch in einem sehr engen inneren Zusammenhang. Für die rechtsuchende Person ist die Beurteilung der Verhältnismässigkeit der Weisung und der angedrohten Sanktion a priori schwierig zu beurteilen. Sie soll nicht dazu verhalten werden, die Weisung als solche zum vornherein, gleichsam auf Vorrat, anzufechten (andere Meinung etwa Rudolf Bodmer, Die Hilfe zur Selbsthilfe in der Sozialhilfe, www.hslu.ch/sozialarbeit/s-veranstaltungen/s-kongresse-archiv/s-sozialhilferecht_zumutbare_selbsthilfe.htm, S. 31). Vielmehr soll der Schwerpunkt ihrer Bemühungen auf dem Bestreben, die Weisung erfüllen zu können, liegen. Es sprechen daher auch materielle Überlegungen für die Lösung, Weisungen und Auflagen als Zwischenentscheide und nicht als selbstständige Verfügung zu betrachten.

4.4 Nach dem Gesagten handelt es sich bei den Weisungen und Auflagen im Sinne von § 21 SHG im Rahmen der Betrachtungsweise des Bundesgerichts um Zwischenentscheide (E. 4.3.4 und 4.3.5), welche nicht in Rechtskraft erwachsen (können). Da der Beschluss vom 31. August 2010 somit eine Zwischenverfügung darstellt, war die Vorinstanz gemäss § 41 in Verbindung mit § 19a VRG, das diesbezüglich auf Art. 93 BGG verweist, verpflichtet, die Rechtmässigkeit dieser Zwischenverfügung zusammen mit dem Endentscheid zu überprüfen, weil gegen die Zwischenverfügung vom Beschwerderecht kein Gebrauch gemacht worden war und sich der Zwischenentscheid auf den Inhalt des Endentscheides - hier der Leistungskürzungsverfügung vom 1. März 2011 - auswirkt. Indem die Vorinstanz sich nicht zu einer Überprüfung der Einwände gegen den Beschluss vom 31. August 2010 verpflichtet sah, hat sie das VRG in nicht vertretbarer Weise ausgelegt. Angesichts des Umstandes, dass das kantonale Recht auf die Regelung im Verfahren vor Bundesgericht verweist, ist eine Diskrepanz in der Qualifizierung als Zwischen- oder Endentscheid nicht hinzunehmen. Der vorinstanzliche Entscheid führt damit zu einem stossenden Ergebnis und ist deshalb als willkürlich und bundesrechtswidrig zu qualifizieren. In diesem Sinne ist die Beschwerde gutzuheissen und die Sache unter Aufhebung des kantonalen Entscheides an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen, damit es über die materiellen Vorbringen in der Beschwerde vom 7. Juli 2011 entscheide.

5.

Das Verfahren ist kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die unterliegende Beschwerdegegnerin hat die Gerichtskosten zu tragen. Die Beschwerdeführerin hat Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird in dem Sinne teilweise gutgeheissen, dass der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 29. September 2011 aufgehoben und die Sache an die Vorinstanz zurückgewiesen wird, damit sie im Sinne der Erwägungen verfähre und über die Beschwerde gegen den Entscheid des Bezirksrats vom 8. Juni 2011 neu entscheide. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 500.- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.

3.

Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2800.- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 13. Juni 2012

Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Ursprung

Die Gerichtsschreiberin: Riedi Hunold