

Urteilskopf

146 I 62

7. Auszug aus dem Urteil der I. sozialrechtlichen Abteilung i.S. Avenir Social Sektion Zürich und Mitb. gegen Kantonsrat Zürich (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 8C_152/2019 vom 14. Januar 2020

Regeste (de):

§ 21 Abs. 2 des Sozialhilfegesetzes des Kantons Zürich vom 14. Juni 1981 (SHG/ZH); Art. 29a BV; Rechtsweggarantie.

§ 21 Abs. 2 SHG/ZH, wonach sozialhilferechtliche Auflagen und Weisungen nicht selbstständig anfechtbar sind, verletzt - vorbehältlich allfälliger besonders gelagerter Einzelfälle - kein Bundesrecht. Insbesondere verstösst diese Regelung nicht gegen die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV (E. 5).

Regeste (fr):

§ 21 al. 2 de la loi du canton de Zurich du 14 juin 1981 sur l'aide sociale; art. 29a Cst.; garantie de l'accès au juge.

Le § 21 al. 2 de la loi cantonale sur l'aide sociale, selon lequel les injonctions et instructions de l'autorité en matière d'aide sociale ne sont pas susceptibles d'un recours immédiat, n'est pas contraire au droit fédéral, sous réserve de cas particuliers très spécifiques. En particulier, cette réglementation ne viole pas la garantie de l'accès au juge au sens de l'art. 29a Cst. (consid. 5).

Regesto (it):

§ 21 cpv. 2 della legge del Canton Zurigo del 14 giugno 1981 sull'aiuto sociale; art. 29a Cost.; garanzia della via giudiziaria.

Il § 21 cpv. 2 della legge cantonale sull'aiuto sociale che non permette l'impugnazione a titolo indipendente di oneri e istruzioni relative al diritto dell'assistenza sociale, non viola il diritto federale - sotto riserva di casi particolari molto specifici. In modo particolare tale normativa non è contraria alla garanzia della via giudiziaria a norma dell'art. 29a Cost. (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 62

BGE 146 I 62 S. 62

A. Am 21. Januar 2019 beschloss der Kantonsrat des Kantons Zürich, § 21 des kantonalen Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 um einen neuen Absatz 2 zu ergänzen und diesem folgenden Wortlaut

BGE 146 I 62 S. 63

zu geben: "Auflagen und Weisungen sind nicht selbstständig anfechtbar." Die Änderung wurde am 25. Januar 2019 im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht; die Referendumsfrist ist am 26. März 2019 unbenutzt abgelaufen.

B. Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beantragen die Avenir Social Sektion Zürich, die Caritas Zürich, Map F, das Schweizer Arbeiterhilfswerk SAH Zürich, die Stiftung Sozialwerk Pfarrer Sieber, die Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht, A., B. und C., es sei § 21 Abs. 2 des kantonalen Sozialhilfegesetzes aufzuheben. Gleichzeitig stellen A., B. und C. ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates des Kantons Zürich verzichtet auf eine Vernehmlassung.

C. Auf Antrag der Beschwerdeführer erkannte der Instruktionsrichter mit Verfügung vom 20. Mai 2019 der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu.

D. Am 14. Januar 2020 führte das Bundesgericht eine öffentliche Beratung durch. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit es darauf eintritt.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. Kantonale Erlasse können unmittelbar beim Bundesgericht angefochten werden, sofern - wie dies hier der Fall ist - kein kantonales Rechtsmittel zur Verfügung steht (Art. 82 lit. b und Art. 87 Abs. 1 BGG). Die Beschwerde wurde im Übrigen rechtzeitig eingereicht (Art. 101 BGG).

2.

2.1 Gemäss Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG ist zur Anfechtung eines kantonalen Erlasses legitimiert, wer durch den Erlass aktuell oder virtuell besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat. Das schutzwürdige Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein. Virtuelles Berührtsein setzt voraus, dass der Beschwerdeführer von der angefochtenen Regelung früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit unmittelbar betroffen ist (BGE 137 I 77 E. 1.4 S. 81; BGE 136 I 17 E. 2.1 S. 21; BGE 133 I 206 E. 2.1 und 2.3 S. 210 f.).

BGE 146 I 62 S. 64

2.2 Die Beschwerdeführer 1 bis 6 sind juristische Personen, welche als solche keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben können. Es besteht daher nicht einmal eine minimale Wahrscheinlichkeit dafür, dass der angefochtene Erlass früher oder später einmal auf sie selber angewendet werden könnte. Damit sind sie jedenfalls nicht zur Wahrung ihrer eigenen Interessen zur Beschwerdeführung legitimiert. Aus dem blossen Umstand, dass sich die Beschwerdeführer 1 bis 6 im Rahmen des kantonalen Vernehmlassungsverfahrens zur vorgesehenen Gesetzesänderung geäussert haben, ergibt sich noch kein schutzwürdiges Interesse im Sinne von Art. 89 Abs. 1 BGG zur Anfechtung des nicht im Sinne ihrer Vernehmlassungsantworten verabschiedeten Erlasses.

2.3 Ein als juristische Person konstituierter Verband kann zudem Beschwerde erheben, soweit er nach den Statuten die entsprechenden Interessen zu wahren hat und die Mehrheit oder zumindest eine Grosszahl der Mitglieder durch den angefochtenen Erlass direkt oder virtuell betroffen wird (sog. "egoistische Verbandsbeschwerde"; Urteil 8C_184/2008 vom 3. Oktober 2010 E. 2.1, nicht publ. in: BGE 134 I 269; BGE 130 I 26 E. 1.2.1 S. 30 mit Hinweisen).

2.3.1 Beim Beschwerdeführer 1 handelt es sich um die Sektion Zürich des Berufsverbandes der Sozialen Arbeit in der Schweiz. Es ist jedenfalls nicht offensichtlich, dass die Mehrheit oder zumindest eine Grosszahl der Mitglieder des Verbandes Sozialhilfeempfänger wären. Es wäre daher an ihm gewesen, das Erfüllen der konkreten Voraussetzungen näher zu substantzieren. Da er dies unterliess, ist die Legitimation zu verneinen.

2.3.2 Dasselbe gilt im Ergebnis für die Beschwerdeführer 2, 3, 4 und 6. Bei diesen handelt es sich um als Vereine konstituierte Hilfswerke. Auch bei diesen Vereinen ist es nicht offensichtlich, dass die Mehrheit oder zumindest eine Grosszahl der Mitglieder Sozialhilfeempfänger wären. An der fehlenden Legitimation vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass allenfalls eine Grosszahl der von diesen Hilfswerken unterstützten Personen Sozialhilfe bezieht.

2.3.3 Die Beschwerdeführerin 5 ist eine gemeinnützige Stiftung. Da sie als solche keine Mitglieder hat, kann sie unter dem Titel "egoistische Verbandsbeschwerde" im Vorherein nicht zur Beschwerde legitimiert sein.

2.4 Auf die Beschwerde der Beschwerdeführer 1 bis 6 ist damit nicht einzutreten.

BGE 146 I 62 S. 65

2.5 Bei den Beschwerdeführerinnen 7, 8 und 9 handelt es sich um im Kanton Zürich Sozialhilfe beziehende Personen. Als solche sind sie (zumindest virtuell) von der Änderung des Sozialhilfegesetzes betroffen. Auf ihre Beschwerde ist somit einzutreten.

3. Gemäss Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Beschwerdeschrift darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Rügen wegen Verletzung von Grundrechten sind gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG im Einzelnen vorzubringen und zu begründen. Die Beschwerdeschrift muss darlegen, welche verfassungsmässigen Rechte inwiefern durch den angefochtenen Erlass oder Entscheid verletzt worden sind. Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene Rügen (BGE 134 II 244 E. 2.2 S. 246). Diese Grundsätze gelten auch bei der abstrakten Normenkontrolle (BGE 131 I 291 E. 1.5 S. 297; BGE 125 I 71 E. 1c S. 76).

4. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts ist bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit eines Erlasses im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der sie mit den angerufenen Verfassungs- oder EMRK-Garantien vereinbaren lässt. Das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, sofern sie sich jeglicher verfassungs- und konventionskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt. Die verfassungs- und konventionskonforme Auslegung wird als zulässig erachtet, wenn die zu überprüfende Norm eine Lücke oder Unbestimmtheit aufweist. Es ist grundsätzlich vom Wortlaut der Norm auszugehen und sie ist nach den üblichen Regeln auszulegen. Es darf nicht über den klaren Sinn einer Norm hinweggegangen werden. Grenze der - verfassungskonformen - Auslegung ist der klare und eindeutige Wortsinn. Massgebend für die Beurteilung, ob eine kantonale Norm aufzuheben oder verfassungskonform auszulegen ist, sind: die Tragweite des Grundrechtseingriffs, die Wahrscheinlichkeit verfassungstreuer Anwendung, die Möglichkeit, bei einer späteren konkreten Normkontrolle einen hinreichenden verfassungsrechtlichen Schutz zu erhalten, die konkreten Umstände, unter denen die Norm zur Anwendung kommt, die Möglichkeit einer Korrektur und die Auswirkungen auf die Rechtssicherheit. Dabei dürfen die Erklärungen der kantonalen Behörden über die künftige Anwendung der Vorschrift mitberücksichtigt werden. Allein der Umstand, dass eine Norm in einem der

Verfassung widersprechenden Sinne verstanden und in einzelnen Fällen in verfassungswidriger Weise angewendet werden könnte, führt für sich allein noch nicht zu ihrer Aufhebung (BGE 134 I 293 E. 2 S. 295; BGE 133 I 77 E. 2 S. 79; BGE 130 I 82 E. 2.1 S. 86; Urteil 8C_949/2011 vom 4. September 2012 E. 4, nicht publ. in: BGE 138 I 331).

5. Die Beschwerdeführerinnen 7, 8 und 9 machen geltend, die Änderung des kantonalen Sozialhilfegesetzes verstosse gegen die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV).

5.1 Nach Art. 29a BV hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen. Rechtsprechungsgemäss ist die Rechtsweggarantie des Art. 29a BV bei Zwischenentscheiden nur dann tangiert, wenn ein nicht wieder gutzumachender Nachteil eine sofortige gerichtliche Beurteilung erfordert (vgl. BGE 138 V 271 E. 3.1 S. 278). Droht kein solcher Nachteil, so genügt es, wenn der Zwischenentscheid zusammen mit dem Endentscheid einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden kann.

5.2 Gemäss der angefochtenen Ergänzung des Sozialhilfegesetzes des Kantons Zürich vom 14. Juni 1981 (SHG/ZH; LS 851.1) sind Auflagen und Weisungen nicht selbstständig anfechtbar. Das Bundesgericht betrachtet Auflagen und Weisungen im Sinne von § 21 SHG/ZH als Zwischenentscheide, da sie einen ersten, notwendigen Schritt zu einer allfälligen Leistungskürzung darstellen (vgl. Urteil 8C_871/2011 vom 13. Juni 2012 E. 4; vgl. auch Urteil 8C_449/2018 vom 18. Januar 2019 E. 5). Die Beschwerdeführerinnen 7, 8 und 9 bringen nichts vor, was in diesem Punkt Anlass zu einer abweichenden Betrachtung geben würde.

5.3 Ein durch einen Zwischenentscheid drohender Nachteil gilt rechtsprechungsgemäss erst dann als nicht wieder gutzumachend, wenn er nicht später mit einem günstigen Endurteil in der Sache behoben werden könnte (BGE 137 III 522 E. 1.3 S. 525 mit Hinweisen). Bei sozialhilferechtlichen Auflagen und Weisungen verneint das Bundesgericht in aller Regel einen solchen Nachteil, da mit einer späteren Aufhebung einer Sanktionierung der Sozialhilfe beziehenden Person auch der aus der Auflage oder aus der Weisung fliessende Nachteil dahinfällt (vgl. etwa Urteile 8C_456/2015 vom 7. Juli 2016 oder 8C_2/2015 vom 30. Januar 2015).

5.4 Die Vorbringen der Beschwerdeführerinnen 7, 8 und 9 geben Anlass, die bisherige Praxis zum Vorliegen eines nicht wieder gutzumachenden Nachteils bei sozialhilferechtlichen Auflagen und Weisungen insbesondere unter besonderer Berücksichtigung der sozialversicherungsrechtlichen Rechtsprechung näher auszuleuchten.

5.4.1 In BGE 137 V 210 E. 3.4 S. 246 ff. hat das Bundesgericht seine vormalige Praxis zum sozialversicherungsrechtlichen Verfahren zur Einholung eines Administrativgutachtens nach Art. 44 ATSG geändert. Es erkannte, die Anordnung eines Gutachtens stelle eine Zwischenverfügung dar, wobei diese einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken könne. Begründet wurde dieser Nachteil namentlich mit dem Umstand, dass das Sachverständigengutachten im Rechtsmittelverfahren mit Blick auf die fachfremde Materie faktisch nur beschränkt überprüfbar ist. Greifen die Mitwirkungsrechte erst nachträglich - bei der Beweiswürdigung im Verwaltungs- und Beschwerdeverfahren -, so kann hieraus ein nicht wieder gutzumachender Nachteil entstehen, zumal im Anfechtungsstreitverfahren kein Anspruch auf Einholung von Gerichtsgutachten besteht (vgl. BGE 137 V 210 E. 3.4.2.7 S. 256 f.).

5.4.2 Das Bundesgericht begründete die in BGE 137 V 210 E. 3.4 S. 246 ff. vorgenommene Praxisänderung nicht mit der Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV, sondern mit dem Anspruch auf ein faires Verfahren nach

Art. 6 EMRK, insbesondere mit dessen Teilgehalt eines Anspruchs auf Waffengleichheit der sich vor einem Gericht streitenden Parteien. Durch sie sollte der besonderen Situation in Bezug auf die Praxis der sozialversicherungsrechtlichen Begutachtungen Rechnung getragen werden. Daher wurde sie bislang auch nicht auf Personen, welche im Sozialversicherungsverfahren im Zuge eines Mahn- und Bedenkzeitverfahrens nach Art. 21 Abs. 4 ATSG zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen aufgefordert werden, übertragen. Eine solche Aufforderung stellt rechtsprechungsgemäss auch im Sozialversicherungsrecht keine selbstständig anfechtbare Verfügung dar, da die versicherte Person durch sie keinen nicht wieder gutzumachenden Nachteil erleidet (vgl. Urteile 8C_510/2011 vom 17. Oktober 2012 E. 3.2 und 3.3 und 9C_548/2014 vom 19. Februar 2015 E. 3.2).

5.4.3 Wie die Beschwerdeführerinnen 7, 8 und 9 grundsätzlich zutreffend vorbringen, fliesst aus Art. 29a BV ein Anspruch auf Überprüfung der Rechtmässigkeit sozialhilferechtlicher Auflagen und

BGE 146 I 62 S. 68

Weisungen durch eine richterliche Behörde. Vorliegend streitig ist allerdings nicht die grundsätzliche Überprüfbarkeit der Anordnung, sondern die Frage, ob die Anfechtung zwingend sofort möglich sein muss, oder ob die betroffene Person ohne irreparablen Nachteil auf die Anfechtung des Endentscheides, hier der Sanktionierung der Nichtbefolgung der Auflage oder der Weisung, verwiesen werden kann. Anders als bei der Anordnung eines sozialversicherungsrechtlichen Administrativgutachtens - aber gleich wie beim Mahn- und Bedenkzeitverfahren nach Art. 21 Abs. 4 ATSG - sind bei sozialhilferechtlichen Auflagen oder Weisungen keine Gründe erkennbar, welche eine sofortige Anfechtbarkeit als zwingend erscheinen lassen würden. Ob eine bestimmte Auflage oder Weisung rechtmässig ist, kann vom Gericht bei der Überprüfung des Endentscheides in gleicher Weise beurteilt werden wie bei einer sofortigen Anfechtung des Zwischenentscheides.

5.4.4 Es ist nicht zu verkennen, dass der ganz überwiegende Teil der durch die angefochtene Norm betroffenen Personen in einer schwierigen finanziellen Situation steht, welche bereits durch eine verzögerte Auszahlung der diesen Personen zustehenden Leistungen noch verschärft wird. Zur Linderung dieser Situation ist es indessen nicht notwendig, eine sofortige Anfechtung der Anordnung zuzulassen. Vielmehr ist dieser Aspekt bei der Frage, ob einer Beschwerde gegen die Sanktionierung - mithin gegen den Endentscheid - aufschiebende Wirkung zukommt (was der Regel entspricht) oder diese entzogen werden soll, mitzuberücksichtigen. Zudem erscheint es als wünschenswert, dass das angerufene Gericht solche Verfahren auf Antrag besonders rasch und ausserhalb der Reihe behandelt (vgl. auch ANDRÉ NABOLD, in: Basler Kommentar zum UVG, 2019, N. 18 zu Art. 48 UVG).

5.4.5 Somit ist daran festzuhalten, dass in aller Regel kein nicht wieder gutzumachender Nachteil ersichtlich ist, welcher eine sofortige Überprüfung sozialhilferechtlicher Auflagen und Weisungen gebieten würde. Dies ändert freilich nichts daran, dass in jenen Fällen, in denen durch die Auflage oder die Weisung ein nicht wieder gutzumachender Nachteil im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG droht, bereits gestützt auf den Grundsatz der Verfahrenseinheit (Art. 111 BGG; vgl. auch Urteil 1C_291/2015 vom 16. Oktober 2015 E. 1.2.1) deren sofortige Anfechtung auch vor kantonalem Gericht möglich sein muss. Es ist indessen kein Fall ersichtlich, in dem das

BGE 146 I 62 S. 69

Bundesgericht einen solchen Nachteil in einem sozialhilferechtlichen Kontext je bejaht hätte. Damit muss die-

se Konstellation als mehr oder weniger theoretisch angesehen werden. Das Bundesgericht hebt im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle jedoch eine kantonale Norm nur auf, wenn sie sich jeder verfassungskonformen (bzw. mit dem höherstufigen Bundesrecht vereinbaren) Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt. Erscheint eine generell-abstrakte Regelung unter normalen Verhältnissen, wie sie der Gesetzgeber voraussetzen durfte, als verfassungsrechtlich zulässig, so vermag die ungewisse Möglichkeit, dass sie sich in besonders gelagerten Einzelfällen als verfassungswidrig auswirken könnte, ein Eingreifen des Verfassungsrichters im Stadium der abstrakten Normenkontrolle im Allgemeinen noch nicht zu rechtfertigen; den Betroffenen verbleibt die Möglichkeit, eine allfällige Verfassungswidrigkeit bei der Anwendung im Einzelfall geltend zu machen (BGE 134 I 293 E. 2 S. 295 mit weiteren Hinweisen; vgl. auch GRIFFEL, in: Staatsrecht, 2. Aufl. 2015, § 27 Rz. 42). Dass somit zum heutigen Zeitpunkt nicht vollständig ausgeschlossen werden kann, dass das kantonale Gericht in einem besonders gelagerten Fall gestützt auf Art. 111 BGG auf eine Beschwerde gegen eine Auflage oder eine Weisung einzutreten haben wird, reicht nicht aus, um ein bundesgerichtliches Eingreifen bereits im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle zu rechtfertigen.

5.4.6 Ist somit kein nicht wieder gutzumachender Nachteil ersichtlich, welcher eine sofortige Anfechtbarkeit des Zwischenentscheides gebieten würde, so tangiert die Novellierung des SHG/ZH, wonach eine solche sofortige Anfechtung explizit ausgeschlossen wird, die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV nicht (vgl. E. 5.1). Die Rüge der Verletzung dieser Verfassungsbestimmung erweist sich damit als unbegründet.