Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

8C 918/2014

Urteil vom 27. Januar 2015

I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichterin Leuzinger, Präsidentin,
Bundesrichter Ursprung, Frésard, Maillard, Bundesrichterin Heine,
Gerichtsschreiberin Hofer.

Verfahrensbeteiligte
Stadt Zürich, Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV, Amtshaus Helvetiaplatz, Molkenstrasse 5/9, 8004 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

A._____,
B._____,
Beschwerdegegner.

Gegenstand
Kantonale und kommunale Sozialversicherung,

Beschwerde gegen den Entscheid des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich vom 26. Juni 2014.

Sachverhalt:

A.
A._____, geboren (....), ist seit August 2009 Bezügerin einer ganzen Invalidenrente. Ihr Ehemann, B._____, geboren (....), bezieht seit März 2005 eine Dreiviertelsrente der Invalidenversicherung. Das Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV der Stadt Zürich sprach den Eheleuten mit Verfügung vom 7. Dezember 2011 ab 1. Januar 2012 monatliche Zusatzleistungen zur AHV/IV von insgesamt Fr. 1'604.- zu (Ergänzungsleistungen von Fr. 836.-, kantonale Beihilfen von Fr. 251.- und Gemeindezuschüsse von Fr. 517.-). Ab 1. Juli 2012 (Vollendung des 60. Altersjahres von B._____) zog es die Freizügigkeitsguthaben aus beruflicher Vorsorge des Versicherten in die Berechnung der Zusatzleistungen mit ein und reduzierte den Anspruch mit Verfügung vom 15. Juni 2012 auf insgesamt Fr. 838.- (monatliche Ergänzungsleistungen). Daran hielt das Amt mit Einspracheentscheid vom 25. Juli 2012 fest.

B.
Die dagegen erhobene Beschwerde hiess das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich mit Entscheid vom 26. Juni 2014 in dem Sinne gut, dass es den Einspracheentscheid aufhob und die Sache an das Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV zurückwies, damit es - nach Ermittlung der hypothetischen Steuerschuld im Jahr 2012 auf dem Freizügigkeitsvermögen - den Anspruch auf Zusatzleistungen (Ergänzungsleistungen, kantonale Beihilfen und Gemeindezuschüsse) ab 1. Juli 2012 neu berechne.

C.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beantragt die Stadt Zürich die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids, soweit sie verpflichtet werde, den Versicherten kantonale und kommunale Zusatzleistungen auszurichten.

A._____ und B._____ wie auch die Vorinstanz verzichten auf eine Vernehmlassung.

Erwägungen:

1.
Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob ein Rechtsmittel zulässig ist (BGE 139 III 133 E. 1 S. 133 mit Hinweisen).

2.

2.1. Die Beschwerde an das Bundesgericht ist zulässig gegen Endentscheide, das heisst gegen Entscheide, die das Verfahren abschliessen (Art. 90 BGG), und gegen Teilentscheide, die nur einen Teil der gestellten Begehren behandeln, wenn diese unabhängig von den anderen beurteilt werden können (Art. 91 lit. a BGG). Gegen selbstständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide ist hingegen die Beschwerde unzulässig, wenn sie die Zuständigkeit oder den Ausstand betreffen (Art. 92 BGG), einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG) 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 (Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG). Rückweisungsentscheide, mit denen eine Sache zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen wird, sind Zwischenentscheide, die nur unter den genannten Voraussetzungen beim Bundesgericht angefochten werden können (BGE 133 V 477 E. 4.2 S. 481 f.). Anders verhält es sich nur, wenn der unteren Instanz, an welche zurückgewiesen wird, kein Entscheidungsspielraum mehr verbleibt und die Rückweisung bloss noch der Umsetzung des oberinstanzlich Angeordneten dient (SVR 2008 IV Nr. 39 S. 131, 9C 684/2007 E. 1.1).

2.2. Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen Zwischenentscheid. Die Vorinstanz begründet die Rückweisung der Sache zum Neuentscheid damit, die Verwaltung habe auf dem bei der Ermittlung der anrechenbaren Einnahmen zu berücksichtigenden Freizügigkeitsguthaben die Steuer abzuziehen, die bei einem Bezug (fiktiv) anfallen würde. Da die insoweit anzurechnenden Vermögenswerte weder bei den Ergänzungsleistungen noch bei den kantonalen und kommunalen Zusatzleistungen gleichzeitig auch noch Grundlage für eine Bedarfsberechnung bilden könnten, wies sie die Verwaltung an, über den Anspruch auf Zusatzleistungen zur AHV/IV (Ergänzungsleistungen, kantonale Beihilfen und Gemeindezuschüsse) im Sinne der Erwägungen neu zu verfügen. Damit hat sie eine die Bescherdeführerin materiell-rechtlich bindende Anordnung getroffen. Diese rügt eine willkürliche Anwendung kantonalen und kommunalen Rechts. Ohne die Möglichkeit, die Streitsache schon jetzt an das Bundesgericht weiterzuziehen, wäre die Beschwerdeführerin somit durch den vorinstanzlichen Entscheid gezwungen, eine aus ihrer Sicht rechtswidrige Verfügung zu treffen (BGE 133 V 477 E. 5.2, 5.2.1-5.2.4 S. 483 ff.), die sie dann nicht mehr anfechten könnte. Bei einer solchen Konstellation ist die Beschwerde gegen den kantonal letztinstanzlichen Entscheid grundsätzlich zulässig.

3.
Letztinstanzlich nicht angefochten ist der vorinstanzliche Entscheid, soweit er die bundesrechtlich geregelten Ergänzungsleistungen betrifft. Streitig ist hingegen, ob die Beschwerdeführerin verpflichtet ist, den Beschwerdegegnern kantonale Beihilfen und Gemeindezuschüsse auszurichten.

3.1. Gemäss § 17 Abs. 1 des Zusatzleistungsgesetzes des Kantons Zürich vom 7. Februar 1971 (ZLG; LS 831.3) wird für die Berechnung der Beihilfe auf die Bedarfsrechnung für die jährliche Ergänzungsleistung abgestellt, wobei die tatsächlich ausgerichteten Ergänzungsleistungen als anrechenbare Einnahmen behandelt werden (a) und der Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf bei zu Hause wohnenden Personen um den Höchstbetrag der Beihilfe erhöht wird (b). Nach § 18 ZLG (in der bis 31. Dezember 2013 in Kraft gestandenen Fassung)

kann die Beihilfe gekürzt oder verweigert werden, soweit sie für den Unterhalt nicht benötigt wird und der bundesrechtlich gewährleistete Anspruch auf Prämienverbilligung gewahrt bleibt. Die Zusatzleistungen sind von der Gemeinde zu gewähren, in welcher der Gesuchsteller seinen zivilrechtlichen Wohnsitz hat (§ 21 ZLG). § 20 Abs. 1 ZLG ermächtigt die Gemeinden, Gemeindezuschüsse zu den Beihilfen zu gewähren, die nicht als Einkommen anzurechnen sind. Die Stadt Zürich hat für die Berechnung und die Kürzung- oder Verweigerung des Gemeindezuschusses die Regelung der kantonalen Beihilfen praktisch übernommen. Nach Art. 4 Abs. 1 der Verordnung der Stadt Zürich vom 21. Dezember 2005 über den Vollzug des Gesetzes über die Zusatzleistungen zur eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und die Gewährung von Gemeindezuschüssen (Zusatzleistungsverordnung; ZVO; LS 831.110) wird für die Berechnung des jährlichen Gemeindezuschusses auf die Bedarfsberechnung für die gesetzliche Beihilfe abgestellt, wobei die tatsächlich ausgerichtete Beihilfe als Einnahme angerechnet wird. Übersteigt das Reinvermögen bei Ehepaaren Fr. 40'000.-, wird der Bedarf für den jährlichen Gemeindezuschuss gekürzt (Art. 4 Abs. 1 ZVO). Der jährliche Gemeindezuschuss kann verweigert oder gekürzt werden, wenn er für den Unterhalt nicht oder nur teilweise benötigt wird (Art. 6 ZVO; vgl. auch Art. 13 Abs. 2 lit. a ZVO in Verbindung mit Art. 1 der Ausführungsbestimmungen vom 22. November 2006 zur Verordnung über den Vollzug des Gesetzes über die Zusatzleistungen zur eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und die Gewährung von Gemeindezuschüssen [Ausführungsbestimmungen zur Zusatzleistungsverordnung; AZVO; LS 831.111]).

3.2. Zu prüfen ist zunächst, ob die Beschwerdeführerin zur Erhebung der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten in der vorliegend streitigen Sache legitimiert ist.

3.2.1. Die Berechtigung des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG in Verbindung mit Art. 62 Abs. 1bis ATSG und Art. 38 Abs. 1 ELV fällt ausser Betracht, da sich diese Bestimmungen ausschliesslich auf den Vollzug des Bundesrechts beziehen (BGE 134 V 53 E. 2.3.2 S. 57).

3.2.2.

3.2.2.1. Nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten befugt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Diese Regelung ist in erster Linie auf Privatpersonen zugeschnitten, doch kann sich auch das Gemeinwesen darauf stützen, falls es durch einen angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie ein Privater oder aber in spezifischer Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe betroffen wird und nicht bloss das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung geltend macht. Gestützt auf die allgemeine Legitimationsklausel von Art. 89 Abs. 1 BGG dürfen Gemeinwesen nur restriktiv zur Beschwerdeführung zugelassen werden (BGE 140 V 328 E. 4.1 S. 329 mit Hinweisen).

3.2.2.2. Nach der Rechtsprechung (BGE 134 V 53 E. 2.3 S. 57 ff.; 9C 171/2014 vom 17. September 2014 E. 2) kommt kantonalen Behörden im Bereich der kantonalrechtlichen Zusatzleistungen gestützt auf die allgemeine Klausel von Art. 89 Abs. 1 BGG keine Beschwerdelegitimation zu. Aus denselben Gründen können sich auch Gemeinden nicht auf diese Bestimmung berufen, wenn sie eine willkürliche Anwendung von kantonalen und kommunalen Bestimmungen über Beihilfen und Gemeindezuschüsse durch das kantonale Gericht rügen. Zwar ist das Bundesgericht im Urteil 9C 305/2012 vom 6. August 2012 auf eine Beschwerde des Amtes für Zusatzleistungen zur AHV/IV der Stadt Zürich eingetreten, mit welcher nebst bundesrechtlichen auch kantonale und kommunale Zusatzleistungen streitig waren. Da jedoch keine ausdrückliche Prüfung der Beschwerdelegitimation erfolgte, kann daraus keine grundsätzliche Beschwerdelegitimation abgeleitet werden. Die Beschwerdeführerin beruft sich denn auch nicht auf Art. 89 Abs. 1 BGG.

3.2.3.

3.2.3.1. Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften sind nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen,

die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Für das Eintreten ist allein entscheidend, dass die Beschwerde führenden Gemeinden durch einen Akt in ihrer Eigenschaft als Träger hoheitlicher Gewalt berührt sind und eine Verletzung der Autonomie geltend machen. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht, ist hingegen keine Frage des Eintretens, sondern eine materielle Beurteilung. Dasselbe gilt für die Frage, ob die Autonomie im konkreten Fall tatsächlich verletzt worden ist (BGE 140 V 328 E. 4.1 S. 330 mit Hinweis).

3.2.3.2. Im Vordergrund steht dabei die durch das kantonale Verfassungs- und Gesetzesrecht gewährte Gemeindeautonomie (vgl. Art. 50 Abs. 1 BV; BGE 140 I 90 E. 1.1 S. 92). Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale (oder eidgenössische) Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 138 I 242 E. 5.2 S. 244 f.; 136 I 395 E. 3.2.1 S. 398, 265 E. 2.1 S. 269; 135 I 233 E. 2.2 S. 241 f.; je mit Hinweisen).

3.2.3.3. In der Beschwerde ist darzulegen, dass die gesetzlichen Legitimationsvoraussetzungen gegeben sind, soweit diese nicht ohne Weiteres ersichtlich sind. Bei der Autonomiebeschwerde muss die Gemeinde begründen, worin die behauptete Verletzung ihrer Autonomie liegen soll (Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 140 I 90 E. 1.1 S. 92 mit Hinweisen; 136 V 346 E. 3.1 S. 348; Urteile 5A 430/2014 vom 24. Oktober 2014 E. 3.3.1; 2C 949/2013 vom 24. März 2014 E. 2.2.1; FLORENCE AUBRY GIRARDIN, in: Commentaire de la LTF, 2. Aufl. 2014, N. 51 zu Art. 89 BGG; MICHAEL PFLÜGER, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, 2013, Rz. 864, S. 360).

3.2.3.4. Die Beschwerdeführerin erhebt die Rüge einer Verletzung der Gemeindeautonomie nicht ausdrücklich. Aus der Beschwerdeschrift geht auch nicht hervor, inwiefern diese Garantie verletzt sein soll. Vielmehr begnügt sich die Beschwerdeführerin im Wesentlichen mit dem Einwand, die Vorinstanz habe sie in willkürlicher Anwendung kantonaler (§§ 17 und 18 ZLG) und kommunaler (Art. 4 und 6 ZVO) Bestimmungen dazu verpflichtet, die kantonalen und kommunalen Zusatzleistungen neu zu berechnen. Damit habe diese in das ihr zustehende Ermessen eingegriffen, welches ihr erlaube, trotz rechnerischem Bedarf die Zusatzleistungen zu verweigern, solange der Lebensunterhalt von den Leistungsansprechern aus eigenen Mitteln bestritten werden könne. Sie legt jedoch nicht begründet dar, inwiefern ihr in diesem Sachbereich Autonomie zukommt und weshalb der angefochtene Entscheid den Autonomieschutz verletze. Die Beschwerde genügt hinsichtlich einer allfälligen Verletzung der Gemeindeautonomie den Begründungsanforderungen nicht.

3.3. Nach dem Dargelegten kann auf die Beschwerde mangels hinreichender Beschwerdelegitimation nicht eingetreten werden.

4.
Die unterliegende Beschwerdeführerin hat die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 500.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich und dem Bundesamt für

Sozialversicherungen schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 27. Januar 2015

Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: Leuzinger

Die Gerichtsschreiberin: Hofer