



Fall-Nr.:	DIGS411-678
Stelle:	Generalsekretariat Departement des Innern
Instanz:	Departement des Innern
Publikationsdatum:	03.04.2024
Entscheiddatum:	07.07.2023

Entscheid Departement des Innern vom 7. Juli 2023

Sozialhilferecht. Nicht selbständige Anfechtbarkeit einer Auflage. Bei der strittigen Auflage an den Rekurrenten, sein Geschäft bis TT.MM.2023 zu schliessen, seine Selbständigkeit zu beenden und der Vorinstanz die entsprechenden Unterlagen vorzulegen, verbunden mit der Androhung einer Kürzung bzw. Einstellung der Sozialhilfeleistungen, handelt es sich um eine Zwischenverfügung (Erw. 2.3). Ausnahmsweise soll die (unmittelbare) Anfechtung von sozialhilferechtlichen Auflagen dann zulässig sein, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken. Ein nicht wiedergutzumachender Nachteil, wenn die Auflage erst im Zusammenhang mit einer allfälligen, separat zu verfügenden Kürzung angefochten bzw. überprüft werden kann, ist aus den Akten nicht ersichtlich und wird vom Rekurrenten auch nicht geltend gemacht. Auf den Rekurs ist daher nicht einzutreten (Erw. 2.4).

Den Entscheid DIGS411-678 vom 7. Juli 2023 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



DIGS411-678

Entscheid vom 7. Juli 2023

Rekurrent

A.____

gegen

Vorinstanz

Politische Gemeinde X.____,
vertreten durch die Sozialhilfekommission X.____

Betreff

Beschluss vom 20. Dezember 2022 betreffend Beendigung
Selbständigkeit



Sachverhalt

A. A.____ zog im August 2016 nach X.____. Im Jahr 2017 wurde er zeitweise sozialhilferechtlich unterstützt. Er ist verheiratet mit B.____ (ausländische Staatsangehörige, die am 15. März 2018 in die Schweiz eingereist war; vgl. Beilage zu act. 5/1). Am 19. November 2018 ersuchte A.____ um Sozialhilfeleistungen für sich und seine Ehefrau. Mit Beschluss der Sozialhilfekommission X.____ vom 29. Januar 2019 wurde dem Gesuch mit Wirkung ab 19. November 2018 entsprochen (act. 5/1). A.____ bezieht eine Rente der SUVA (2022 Fr. 557.95, 2023 Fr. 573.50; Beilage zu act. 1).

B. Anlässlich eines Telefongesprächs vom 20. März 2020 teilte A.____ dem Sozialamt X.____ mit, dass er sich ab April 2020 gerne selbständig machen würde, der Mietvertrag würde bereits laufen. Ihm wurde mitgeteilt, dass dies vermutlich erst in drei Monaten möglich sei. Er solle mit dem Vermieter sprechen, ob er nicht später mit dem Mietvertrag beginnen könne. Unterlagen für eine Revision und die Kontoauszüge seien per E-Mail zu schicken oder in den Briefkasten zu werfen (act. 5/4).

C. Am 27. August und am 24. September 2020 erschienen in der Zeitung Texte zu A.____ und seinem im März 2020 eröffneten Geschäft (act. 5/7). Ein Beratungsgespräch mit dem Ehepaar fand am 16. November 2020 statt. Themen waren nebst Arbeitsintegrationsmassnahmen der Ehefrau die Selbständigkeit von A.____. Vereinbart wurde, dass er die Buchhaltung ab Mai 2020, Ausgaben und Einnahmen, bringe, und das Ehepaar wurde informiert, dass danach ein Antrag an die Sozialhilfekommission der politischen Gemeinde X.____ gestellt werde. Falls diese einverstanden sei, könne er für ungefähr sechs Monate unterstützt werden. Sonst müsse er wieder schliessen. Grundsätzlich werde Selbständigkeit nicht von der Sozialhilfe unterstützt (act. 5/6). Am 27. Januar 2021 fand eine interne Fallrevision statt (act. 5/7), und am 12. April 2021 gelangte das Sozialamt X.____ mit Unterlagen an die Sozialhilfekommission X.____ (act. 5/9).

D. Mit E-Mail vom 28. Juni 2022 informierte das Sozialamt X.____ A.____, dass die Sozialhilfekommission X.____ die Prüfung seiner selbständigen Tätigkeit vorgenommen habe. Er könne auch nach zwei Jahren nicht von seinem Geschäft leben und werde daher im nächsten Monat per Verfügung informiert, dass er sein Geschäft bis Ende Jahr aufgeben müsse. Bei Fragen werde er gerne zu einem Gespräch eingeladen (vgl. act. 5/10, 5/11).

E. Mit Beschluss vom 20. Dezember 2022 (Versand am 22. Dezember 2022) verfügte die Sozialhilfekommission X.____ (nachfolgend Vorinstanz) Folgendes:



- « 1. Die selbständige Erwerbstätigkeit und das Führen des Ladenlokals an der H.____strasse in X.____ wurde nach Vorgaben zum Aufbau einer selbständigen Erwerbstätigkeit von der Sozialhilfekommission der politischen Gemeinde X.____ geprüft.
2. Die Prüfung hat ergeben, dass die Einnahmen weder Lebensunterhalt, noch die laufenden Betriebskosten decken. Die pandemiebedingte schwierige Situation wurde in der Beurteilung berücksichtigt. Insgesamt fällt die Prognose negativ aus.
3. Die Weiterführung des Ladenlokals und die Ausübung der selbständigen Tätigkeit wird daher abgelehnt.
4. A.____ wird die Auflage erteilt, sein Geschäft an der H.____strasse bis 31. März 2023 zu schliessen, seine Selbständigkeit zu beenden und dem Sozialamt die entsprechenden Unterlagen vorzulegen. Die Nichteinhaltung dieser Auflage hat eine Kürzung bzw. eine Einstellung der Sozialhilfeleistungen zur Folge.
5. Sämtliche Veränderungen in der persönlichen und finanziellen Situation, wie Zivilstandsänderungen, Wohnsitzänderungen, Änderungen der Haushaltsgrösse und Wohnsituation, Lohnveränderungen, Vermögensgewinn, Erbschaftsanfall, allfällige Zahlungen von Schuldern, Erhalt von Sozialversicherungsrenten usw. sind dem Sozialamt der politischen Gemeinde X.____ unverzüglich zu melden. Sämtliche Einnahmen werden angerechnet. »

Zur Begründung wurde zusammengefasst ausgeführt, es sei nicht Aufgabe der Sozialhilfe, selbständig Erwerbende, deren Betriebe Verluste erwirtschaften, über längere Zeit finanziell zu unterstützen. Der Aufbau einer selbständigen Erwerbstätigkeit könne von der Sozialhilfekommission in absoluten Ausnahmefällen, bei Erfüllung mehrerer (konkret aufgeführten) von A.____ nicht vollumfänglich erfüllten Voraussetzungen, bewilligt werden.

F. A.____ (nachfolgend Rekurrent) erhob gegen diesen Beschluss mit Eingabe vom 2. Januar 2023 (Postaufgabe: 3. Januar 2023) beim Departement des Innern Rekurs. Er stellte «Antrag auf Verlängerung der Sozialen Leistungen bis Ende 2023.» Zur Begründung führte er zusammengefasst aus, durch die Geschäftseinnahmen würden die Sozialhilfeleistungen reduziert und könnten auf später ganz eingestellt werden. Aufgrund seiner Verletzung und seines Alters werde es nicht möglich sein, eine Anstellung zu finden.

G. Mit Schreiben vom 22. Februar 2022 beantragte die Leiterin des Sozialamtes, an dem Beschluss vom 20. Dezember 2022 sei weiterhin festzuhalten. Die Weiterführung des Ladenlokals und die Ausübung der selbständigen Tätigkeit sei daher abzulehnen. Die Auflage, die Schliessung des Geschäftes bis 31. März 2022 (recte: 2023) abzuwickeln, sei zu erfüllen.



H. Auf weitere Begebenheiten und Ausführungen der Beteiligten wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Vorweg ist von Amtes wegen zu prüfen, ob auf den Rekurs eingetreten werden kann. Zu den Eintretensvoraussetzungen, die allesamt vorhanden sein müssen, gehören die Zuständigkeit der Rekursinstanz, ein taugliches Anfechtungsobjekt, die Legitimation und Beschwerde des Rekurrenten sowie ein frist- und formgerechtes Rekurschreiben (vgl. KÖLZ / HÄNER / BERTSCH, VERWALTUNGSVERFAHREN UND VERWALTUNGSRECHTSPFLEGE DES BUNDES, 3. AUFL., ZÜRICH 2013, RZ. 692 FF.).

1.2 Das Departement des Innern ist zuständig für die Beurteilung des vorliegenden Rekurses im Bereich des Sozialhilferechts (Art. 40 Abs. 2 und Art. 43^{bis} Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP] i.V.m. Art. 1 Abs. 1 des Reglements der politischen Gemeinde X.____ und Art. 22 Bst. h des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei [sGS 141.3]). Der Rekurs wurde fristgerecht (Art. 47 Abs. 1 VRP) und formgerecht (Art. 48 Abs. 1 VRP) eingereicht.

1.3 Der Rekurrent erhebt gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 20. Dezember 2022 Rekurs. Das Verfügungsdispositiv enthält nebst Erwägungen (Ziff. 1 und 2) die Ablehnung der Weiterführung des Ladenlokals und Ausübung der selbständigen Tätigkeit (Ziff. 3). Ferner umschreibt es die im Sozialhilferecht (vgl. Art. 16 Abs. 2 des Sozialhilfegesetzes [sGS 381.1; abgekürzt SHG]) geltende gesetzliche Meldepflicht und informiert über die Anrechnung sämtlicher Einnahmen (Ziff. 5). In Ziff. 4 wird dem Rekurrenten die Auflage erteilt, sein Geschäft bis 31. März 2023 zu schliessen, seine Selbständigkeit zu beenden und dem Sozialamt die entsprechenden Unterlagen vorzulegen. Für den Fall der Nichteinhaltung der Auflage wird eine Kürzung bzw. Einstellung der Sozialhilfeleistungen in Aussicht gestellt bzw. angedroht. Aus der Rekursbegründung geht hervor, dass der Rekurrent die Auflage anfechtet. Diese bildet somit Streitgegenstand.

2.

2.1 Zu prüfen ist zunächst, ob es sich bei der Anordnung der Auflage um einen End- oder Zwischenentscheid 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.



2.2 Eine Verfügung, welche der Sozialhilfe beziehenden Person (Verhaltens-)Pflichten auferlegt, beeinflusst ihre rechtliche Situation und kann in ihre Grundrechte (z.B. persönliche Freiheit) eingreifen. Eine Auflage oder Weisung ist nun einerseits ein erster, notwendiger Schritt im Rahmen einer allfällig drohenden Leistungskürzung. Die Sozialhilfe beziehende Person kann deshalb ein schutzwürdiges Interesse haben, bereits die ihr auferlegte (Verhaltens-)Pflicht umgehend anfechten zu können und nicht die nachfolgende leistungskürzende Verfügung abwarten zu müssen. Andererseits ist der Schutz der Grundrechte praxisgemäss derart fundamental, dass eine Verwirkung des Anfechtungsrechts nicht leichthin anzunehmen ist und der betroffenen Person auch daher eine globale Einschätzung ihrer persönlichen Situation in Kenntnis der gesamten Umstände (d.h. einschliesslich der konkreten negativen Sanktionen bei Nichtbefolgung einer ihr auferlegten Auflage oder Weisung) möglich sein muss. Sozialhilferechtliche Auflagen sind dementsprechend als Zwischenverfügung zu bezeichnen. Dies umso mehr, als sie das Verfahren nicht beenden, sondern lediglich einen unverzichtbaren ersten Schritt im Rahmen des widrigenfalls auf Reduktion der Sozialhilfeleistungen eingeleiteten Verfahrens darstellen. Die konkreten Festlegungen der Weisungen und Auflagen einerseits und die betragsmässige 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 einer Auflage und der angedrohten Sanktion a priori schwierig zu beurteilen. Sie soll insbesondere auch nicht dazu verhalten werden, Auflagen als solche zum vornherein, gleichsam auf Vorrat, anzufechten. Vielmehr soll der Schwerpunkt ihrer Bemühungen auf dem Bestreben, die Auflage oder Weisung erfüllen zu können, liegen. Es sprechen daher auch gewichtige materielle Überlegungen für die Lösung, derartige Weisungen und Auflagen als Zwischenentscheide und nicht als selbständige (materielle) Verfügung zu betrachten (VerwGE B 2019/280 vom 19. März 2020 E. 2.1 mit Verweis auf BGer 8C_893/2017 vom 22. Februar 2018 E. 1.3.1 mit Hinweis auf BGer 8C_871/2011 vom 13. Juni 2012 E. 4.3.4 f. und URSPRUNG/RIEDI HUNOLD, VERFAHRENSGRUNDSÄTZE UND GRUNDRECHTSBESCHRÄNKUNGEN IN DER SOZIALHILFE, IN: ZBL 116/2015 S. 413 F.).

2.3 Mit der streitigen Auflage (Ziff. 4 des Verfügungsdispositivs) verpflichtete die Vorinstanz den Rekurrenten, sein Geschäft an der H. ___ strasse bis 31. März 2023 zu schliessen, seine Selbständigkeit zu beenden und der Vorinstanz die entsprechenden Unterlagen vorzulegen. Die Nichteinhaltung dieser Auflage verband sie mit der Androhung einer Kürzung bzw. Einstellung der Sozialhilfeleistungen. Es ist somit vorgesehen, dass die Auflage für den Fall der Nichtbefolgung mittels einer Kürzung (bzw. Einstellung) erzwungen wird. Die Kürzung (bzw. Einstellung) würde demnach selbständig hoheitlich durchgesetzt mittels einer zusätzlichen anfechtbaren Verfügung. Die vorliegende Auflage stellt somit eine Zwischenverfügung dar, auch wenn sie nicht als solche bezeichnet ist. Im Rahmen der erwähnten zweiten Verfügung hätte



die Vorinstanz über die Höhe einer Kürzung bzw. gar der angedrohten Einstellung der Sozialhilfe zu entscheiden; je nachdem ob der Rekurrent die Auflage befolgt oder nicht (VerwGE B 2019/280 vom 19. März 2020 E. 2.2 mit Verweis auf BGer 8C_893/2017 vom 22. Februar 2018 E. 1.3.2). Soweit ersichtlich hat die Vorinstanz bisher noch keine anfechtbare Verfügung betreffend Sanktion erlassen. Der Umstand, dass in der vorliegenden Zwischenverfügung weder die Höhe noch die Dauer der allfälligen Kürzung überhaupt erörtert werden, stellt im Übrigen eine Verletzung der Begründungspflicht dar (vgl. VerwGE B 2020/238 vom 26. März 2021 E. 2.4.3). Eine sanktionsweise Einstellung der finanziellen Sozialhilfe wäre ferner einzig unter den in Art. 17a Abs. 1 SHG genannten Voraussetzungen zulässig.

2.4 Ausnahmsweise soll die (unmittelbare) Anfechtung von sozialhilferechtlichen Auflagen jedoch dann zulässig sein, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken (vgl. VerwGE B 2019/280 vom 19. März 2020 Erw. 3.2, mit Verweis auf BGer 8C_152/2019 vom 14. Januar 2020 E. 5.4.5). Ist dies zu verneinen, kann auf den Rekurs nicht eingetreten werden. Das Bundesgericht hat im Zusammenhang mit einer abstrakten Normenkontrolle festgehalten, dass kein Fall ersichtlich sei, in dem es einen solchen Nachteil in einem sozialhilferechtlichen Kontext je bejaht hätte. Damit müsse diese Konstellation als mehr oder weniger theoretisch angesehen werden (BGer 8C_152/2019 vom 14. Januar 2020 [bzw. BGE 146 I 62] E. 5.4.5).

Ein nicht wiedergutzumachender Nachteil, wenn die vorliegende Auflage erst im Zusammenhang mit einer allfällig verfügbaren Kürzung angefochten bzw. überprüft werden kann, ist aus den Akten nicht ersichtlich und wird vom Rekurrenten auch nicht geltend gemacht. Er führt zwar grundsätzlich aus, dass durch die Geschäftseinnahmen die Sozialhilfeleistungen reduziert und später ganz eingestellt werden könnten und es aufgrund seiner Verletzung und seines Alters nicht möglich sein werde, eine Anstellung zu finden. Falls sie gezwungen würden, das Geschäft aufzugeben, müssten sie vollumfänglich von der Sozialhilfe unterstützt werden, was weder in ihrem Sinn sei noch sein könne. Inwiefern es ihm trotz seines Alters und seiner eingeschränkten Gesundheit (vgl. SUVA-Rente) möglich und zumutbar ist, eine unselbständige Erwerbsarbeit (in einem Teil- oder Vollzeitpensum) auszuüben (bzw. allenfalls auch seiner Ehefrau) hat die Vorinstanz – soweit ersichtlich – nicht geprüft und auch keine Auflagen im Zusammenhang mit der Suche einer unselbständigen Erwerbstätigkeit erteilt. Sie hat in der angefochtenen Zwischenverfügung einzig erwähnt, dass aufgrund der Aufnahme der selbständigen Erwerbstätigkeit davon auszugehen sei, dass der Rekurrent arbeitsfähig ist. Erleidet der Rekurrent keinen nicht wiedergutzumachenden Nachteil, erweist sich die dem Rekursverfahren zugrundeliegende (Zwischen-)Verfügung als nicht selbständig anfechtbar. Auf den Rekurs ist daher nicht einzutreten.



3. Zusammengefasst ergibt sich, dass es sich bei der strittigen Auflage im Zusammenhang mit der Beendigung der selbständigen Erwerbstätigkeit um eine Zwischenverfügung handelt. Sie ist daher grundsätzlich erst im Rahmen einer separat zu erlassenden Kürzungsverfügung anfecht- und überprüfbar. Da ein nicht wiedergutzumachender Nachteil, wenn dies erst in jenem Zeitpunkt möglich ist, vorliegend weder aus den Akten hervorgeht noch vom Rekurrenten geltend gemacht wird, ist auf den Rekurs nicht einzutreten.

4. In Verwaltungsstreitsachen hat jener Beteiligte die amtlichen Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). In der gleichen Lage befindet sich, wer durch ein Nichteintreten keine materielle Beurteilung des geltend gemachten Anspruchs erwirken konnte (CAVELTI / VÖGELI, VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT IM KANTON ST.GALLEN – DARGESTELLT AN DEN VERFAHREN VOR DEM VERWALTUNGSGERICHT, 2. AUFL., ST.GALLEN 2003, RZ. 769; R. HIRT, DIE REGELUNG DER KOSTEN NACH ST.GALLISCHEM VERWALTUNGSRECHTSPFLEGESETZ, DISS. ST.GALLEN, 2004, S. 99 F.). Eine Entscheidegebühr von Fr. 800.– erscheint angemessen (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung [sGS 821.5]). Infolge Nichteintretens auf den Rekurs ist der Rekurrent unterlegen. Dem Verfahrensausgang zufolge hätte er die amtlichen Kosten zu tragen. Hilfebedürftigen Personen werden in Angelegenheiten der persönlichen Sozialhilfe jedoch in der Regel keine amtlichen Kosten auferlegt (Art. 6 Abs. 1 der Verordnung über die Bearbeitung von Rekursverfahren vor den Departementen [sGS 951.11]). Auf die Erhebung der amtlichen Kosten beim Rekurrenten ist daher zu verzichten.

Entscheid

1. Auf den Rekurs von A.____ vom 2. Januar 2023 wird nicht eingetreten.
2. Die amtlichen Kosten von Fr. 800.– werden A.____ nicht auferlegt.

Die Vorsteherin

Dr. Laura Bucher
Regierungsrätin