

Bundesgerichtsurteil vom 4. September 2023

Streichung der Sozialhilfe ohne Verfügung ist nicht zulässig

Darf ein Sozialdienst die Sozialhilfe einstellen, wenn die Bedürftigkeit nicht mehr feststellbar ist? Und vor allem: In welcher Form hat das zu geschehen? Ein aktueller Bundesgerichtsentscheid klärt wichtige Fragen zu diesem Verfahren.

Das Bundesgericht hatte im September 2023 die Gelegenheit, sich mit dem verfahrensrechtlich korrekten Vorgehen bei der Einstellung der Sozialhilfe auseinanderzusetzen. Das Urteil gibt wichtige Hinweise für die Praxis der Sozialdienste und schafft in einer zentralen verfahrensrechtlichen Frage des Sozialhilfeverfahrens Klarheit. Professor Peter Mösch-Payot, Dozent und Projektleiter Institut für Sozialarbeit und Recht – Kompetenzzentrum Soziale Sicherung und Melanie Studer, Dr. iur, RAin, Dozentin und Projektleiterin, Hochschule Luzern, Soziale Arbeit fassen im Folgenden das (auf Französisch publizierte) 4. September 2023 ([8C 307/2022](#)) Urteil zusammen und erläutern die wichtigsten Folgerungen für die Praxis.

1. Sachverhalt und Entscheid

Herr A. wurde seit dem 1. Februar 2020 durch den Sozialdienst der Stadt La Chaux-de-Fonds mit wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützt. In der Folge hat A. den Sozialdienst darüber informiert, dass seine Freundin das erste gemeinsame Kind erwarte und er deswegen beabsichtige, mit ihr zusammenzuziehen. Der Sozialdienst forderte schriftlich bei A. diverse Dokumente zur Einkommens- und Vermögenssituation seiner Partnerin, Frau B., ein. Sollten die Unterlagen nicht eingehen, werde das Dossier von Herr A. geschlossen. Das gemeinsame Kind kam am 1. Februar 2021 zur Welt. A. hat innert der gesetzten Frist nicht alle geforderten Unterlagen und Informationen eingereicht.

Ab dem 1. März 2021 wurde A. keine wirtschaftliche Hilfe mehr ausgerichtet. Der Sozialdienst hat danach jedoch weitere Abklärungen getätigt und A. etwa ein Formular zugeschickt, das die Drittauszahlung der IV-Rente und der EL-Zahlungen, auf die seine Partnerin B. Anspruch hat, an den Sozialdienst genehmigen sollte. B. verweigerte die Unterzeichnung. Der Sozialdienst hat sodann A. darüber informiert, dass man beabsichtige, die Einstellung der Sozialhilfe zu verfügen. Ihm wurde im Rahmen des rechtlichen Gehörs eine Frist von 20 Tagen gewährt, um eine Stellungnahme einzureichen.

Mit Schreiben vom 30. Juni 2021 – die sich mit der Stellungnahme des Beschwerdeführers vom 1. Juli 2021 kreuzte – wurde die rückwirkende Einstellung der Sozialhilfe per 28. Februar 2021 verfügt, da die Bedürftigkeit der Familie nicht festgestellt werden konnte.

Am 10. August 2021 forderte A. den Sozialdienst schriftlich auf, die Verfügung zurückzunehmen und ihm die Sozialhilfeleistungen seit März 2021 auszurichten, ansonsten werde er Beschwerde einreichen.

Am 19. August 2021 erliess der Sozialdienst eine neue Verfügung, die die rückwirkende Einstellung der Sozialhilfe per 28. Februar 2021 bestätigte und die Verfügung vom 30. Juni 2021 «ergänze». Der Entscheid wurde detaillierter begründet und einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen.

Herr A. hat gegen beide Verfügungen (diejenige vom 30. Juni 2021 sowie diejenige vom 19. August 2021) eine Beschwerde beim zuständigen Departement eingereicht. Diese wurde abgelehnt und damit wurde auch der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gegenstandslos. Ebenso blieb eine darauffolgende Beschwerde von Herrn A. beim kantonalen Verwaltungsgericht ohne Erfolg.

Mit der Beschwerde vor Bundesgericht beantragt Herr A. in erster Linie, dass ihm die Sozialhilfe seit 1. März 2021 ausgerichtet wird. Sollte diesem Antrag nicht gefolgt werden, fordert er, dass der Entscheid des Verwaltungsgerichts aufgehoben wird und die Sache zur Neubeurteilung an den Sozialdienst zurückgewiesen wird.

Das Bundesgericht kommt zum Schluss, dass das Vorgehen des Sozialdienstes aus verfahrensrechtlicher Sicht nicht korrekt war und die Vorinstanz zu prüfen hat, ob der Beschwerdeführer zwischen dem 1. März 2021 und dem 30. Juni 2021 die Voraussetzungen für Sozialhilfeleistungen noch erfüllt hat. Mit dieser Anweisung wurde die Sache an die kantonalen Instanzen zur Neubeurteilung zurückgeschickt (E. 8).

2. Wichtige Aspekte des Entscheids aus dessen Begründung (Erwägungen)

2.1. Vorbemerkung

Das Bundesgericht hat nur eine eingeschränkte Überprüfungsbefugnis (auch Kognition genannt), wenn es wie hier um die Anwendung von kantonalem Sozialhilferecht geht. Das Bundesgericht kann prüfen, ob bei der Anwendung des Sozialhilferechts Bundesrecht verletzt wurde. Zu klären hatte das Bundesgericht somit vor allem die Frage, ob das kantonale Verwaltungsgericht das Willkürverbot aus Art. 9 der Bundesverfassung verletzt hat, als es die rückwirkende Einstellung der wirtschaftlichen Sozialhilfe durch den Sozialdienst bestätigt hat (Erwägung 3).

2.2. Konkubinatsbeitrag verfassungswidrig? Einmal mehr offen gelassen

Trotz der genannten Eingrenzung der relevanten Rechtsfrage folgen im Entscheid Erläuterungen zu grundlegenden sozialhilferechtlichen Prinzipien. Insbesondere auch zur Frage, ob die Anrechnung eines Konkubinatsbeitrages Bundesrecht verletze. Das Bundesgericht fasst dazu seine bisherige Rechtsprechung zusammen und wiederholt, dass es nicht willkürlich sei, einem stabilen Konkubinat bei der Festlegung der Leistungen Rechnung zu tragen. Dies könne in den Kantonen nach unterschiedlichen Regeln geschehen. Es sei dabei auch zulässig, stabile Konkubinate mit gemeinsamem Kind gleich zu behandeln wie Ehepaare (Erwägung 4.3.2). Diese Gleichbehandlung sehen auch die Normen des Kantons Neuenburg vor: Wer in einem stabilen Konkubinat lebt, gilt als eine Unterstützungseinheit (unité économique de référence) (Art. 4 Loi du 23 février 2005 sur

l'harmonisation et la coordination des prestations sociales, LHaCoPS; RS/NE 831.4). Das Bundesgericht erwähnt, dass die juristische Lehre den Konkubinatsbeitrag an sich kritisch beurteilt, dass aber unterschiedliche Meinungen bestehen (vgl. Erwägung 5.2.3). Das Bundesgericht lässt im Ergebnis die Frage offen, ob der Einbezug eines Konkubinatsbeitrages auch in Fällen, wo die Konkubinatspartnerin von Renten und Ergänzungsleistungen lebt, verfassungswidrig ist oder nicht.

2.3. Darf die Sozialhilfe eingestellt werden, wenn die Einkommens- und Vermögenslage unklar wird?

Der Sozialdienst hatte die rückwirkende Einstellung der Sozialhilfe hauptsächlich damit begründet, dass Herr A. nicht innert Frist Auskunft gab über seine finanziellen Verhältnisse.

Das Kantonale Gericht hielt das Vorgehen des Sozialdienstes für korrekt. Es hielt fest, dass Herrn A. die Auskunftspflichten bekannt waren. Er habe auch die Folgen gekannt, dass er, falls seine Partnerin das Drittauszahlungsgesuch für die IV- und EL-Rente nicht unterzeichnet, keine Sozialhilfe mehr erhalte und seine Partnerin alles zahlen müsse (Erwägung 6.1.).

Das Bundesgericht kam dabei jedoch zu einem anderen Schluss und erinnerte zunächst an einige verfahrensrechtliche Grundsätze für die Feststellung des Sachverhalts in der Sozialhilfe:

- Es gilt der Untersuchungsgrundsatz – also der Grundsatz, dass im Sozialhilfeverfahren die Behörden den Sachverhalt von Amtes wegen feststellen müssen.
- Die Gesuchsteller:innen bzw. Sozialhilfeempfänger:innen werden durch den Untersuchungsgrundsatz nicht von der Pflicht befreit, die Umstände darzulegen, die den Anspruch auf Sozialhilfe begründen (Mitwirkungspflicht).
- Diese Mitwirkungspflicht befreit die Behörden nicht davor, den Sachverhalt festzustellen.
- Kann aufgrund der Verweigerung der Mitwirkung die Bedürftigkeit der Betroffenen nicht festgestellt werden, tragen sie die Folgen der Beweislosigkeit. Konkret: Sie gelten dann nicht als bedürftig und haben keinen Anspruch auf Sozialhilfe (Beweisfolgenlast).

Weiter führt das Bundesgericht in genereller Weise aus, dass im Sozialhilfeverfahren an die Mitwirkungspflicht keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden dürfen, da sich die Sozialhilfebeziehenden aufgrund physischer, psychischer und sozialer Faktoren oft in einer vulnerablen Situation befinden.

Eine Einstellung der Sozialhilfeleistungen könne mit Blick auf eine unklare Beweislage gerechtfertigt sein, wenn aufgrund der Verletzung der Mitwirkungspflichten

- die Behörde nicht prüfen kann, ob die Anspruchsvoraussetzungen noch erfüllt sind, oder wenn
- aufgrund fehlender Mitwirkung erhebliche Zweifel bezüglich der Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen nicht ausgeräumt werden können.

Sofern diese – strengen – Voraussetzungen erfüllt sind, stellt die Einstellung der Sozialhilfeleistungen keinen Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Person dar, insbesondere wird auch das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) dadurch nicht verletzt.

Im konkreten Fall von Herrn A. wurde die Einstellung der Hilfeleistungen in Anbetracht dieser Grundsätze, der rechtlichen Grundlagen des Kantons Neuchâtel und auch der SKOS-Richtlinien in der Sache nicht beanstandet. Denn die finanziellen Verhältnisse von Herrn A. und seiner Partnerin seien nicht mehr zu klären gewesen, wodurch unklar wurde, ob die Anspruchsvoraussetzungen noch bestehen. In dieser Situation habe A. grundsätzlich die Folge dieser Beweislosigkeit zu tragen (E. 6.2.2 – 6.3).

2.4. Wie muss verfahrensmässig vorgegangen werden, wenn die Sozialhilfe eingestellt werden soll?

Im Fall hatte Herr A. nicht bestritten, dass er die geforderten Dokumente und Informationen nicht geliefert hat. Er war aber der Meinung, dass die Einstellung nicht korrekt war, da sie bereits per 1. März 2021 erfolgte, ohne dass er vorher die Möglichkeit erhalten hätte, dazu Stellung zu nehmen. Auch fand er, dass ihm die Einstellung mit einer formellen Verfügung hätte mitgeteilt werden müssen, die ihm den Beschwerdeweg eröffnet hätte. Er machte also eine Verletzung des rechtlichen Gehörs und eine Verletzung der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) geltend (E. 7.1.). In diesem Punkt bekam er vom Bundesgericht Recht.

Das Bundesgericht erläutert in der Entscheidung, dass in Fällen, wo die Verwaltungsbehörde beabsichtigt, die rechtliche Situation in einem Einzelfall zu ändern, die Verfügung die wichtigste Ausdrucksform der Verwaltung sei, um ihren Willen durchzusetzen. Der Verfügung komme nämlich die zentrale Funktion zu, den Rechtsweg zu eröffnen, was es den Betroffenen überhaupt erst ermöglicht, das Verwaltungshandeln auf seine Korrektheit überprüfen zu lassen (E. 7.2.1.).

Die Einstellung der Sozialhilfe wird vom Bundesgericht als eine einschneidende Massnahme betrachtet, da sie den Betroffenen die Mittel für den Lebensunterhalt entzieht. Dadurch wird auch das Recht auf Hilfe in Notlagen gefährdet, also das Recht auf diejenigen Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind (Art. 12 BV). Deswegen, so das Bundesgericht, dränge es sich auf, dass eine Einstellung in der Form einer formellen Verfügung ergehe, die auch den Rechtsweg eröffnet. Sollte es aufgrund der Umstände notwendig sein, dass die verfügte Massnahme (Einstellung der Sozialhilfe) sofort umgesetzt werden müsse, sei es möglich, einer allfälligen Beschwerde gegen die Verfügung die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Nicht zulässig sei aber die informelle Einstellung der Sozialhilfe – also «einfach nächsten Monat nicht mehr auszahlen» – wenn ein:e Sozialhilfeempfänger:in seine/ihre Mitteilungspflichten verletze (E. 7.2.2.).

Im vorliegenden Fall habe der Sozialdienst Herrn A. zwar gewarnt, dass er keine Sozialhilfe mehr erhalte, sofern er die geforderten Dokumente nicht bis zum 28. Februar 2021 einreiche. Aber nachdem diese Frist abgelaufen war, hat der Sozialdienst einfach aufgehört, die Zahlungen auszulösen, ohne eine Verfügung hierzu zu erlassen. Das war unzulässig. Der Sozialdienst hätte für die sofortige Einstellung der Sozialhilfe eine Verfügung erlassen müssen, und in dieser einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entziehen müssen (E. 7.3).

3. Was bedeutet der Entscheid für die Praxis der Sozialhilfe?

Der Bundesgerichtsentscheid klärt einige Fragen zum Verfahren bei Einstellungen der Sozialhilfe. Die Begründung des Bundesgerichts zeigt einmal mehr die Bedeutung des verfahrensrechtlich korrekten Vorgehens. Aus dem Entscheid lassen sich die folgenden Lehren für die Praxis der Sozialdienste ziehen:

Für die Ausgestaltung von Mitwirkungspflichten dürfen keine zu hohen Anforderungen gesetzt werden

- Mitwirkungspflichten sind mit Blick auf die vulnerable Gesamtsituation der Sozialhilfeempfänger:in zu individualisieren.
- Bei der Ansetzung von Fristen ist zu prüfen, ob die Pflicht überhaupt in zumutbarer Weise innert dieser Frist erfüllbar ist.

Die vorsorgliche Einstellung von Sozialhilfeleistungen wegen verletzter Mitwirkungspflichten ist nur unter restriktiven Voraussetzungen möglich, sowohl mit Blick auf inhaltliche als auch auf formelle Vorgaben.

- Inhaltlich ist eine Einstellung der Sozialhilfe nur zulässig, wenn die Überprüfung der Bedürftigkeit oder der Zuständigkeit überhaupt nicht mehr möglich ist oder wenn erhebliche Zweifel am (Fort-)Bestand der Anspruchsvoraussetzungen gegeben sind.
- Vor einer Einstellung ist in diesen Fällen die betroffene Person klar und deutlich darauf hinzuweisen, dass die Einstellung der Sozialhilfe droht. Zudem ist die geforderte Mitwirkung (z.B. Erteilung von Auskünften, Einreichung von Unterlagen innert einer bestimmten Frist) zur Feststellung der Anspruchsvoraussetzungen und zur Abwendung der Einstellung klar und eindeutig zu nennen.

Formell ist jede, auch vorsorgliche, Einstellung der Sozialhilfe mittels einer anfechtbaren Verfügung zu eröffnen:

- Unmittelbar nach oder zeitlich mit einer Einstellung ist in jedem Fall eine anfechtbare Verfügung zu erlassen.
- Eine Sistierung im Sinne einer formlosen Einstellung der Sozialhilfe, etwa als Druckmittel, um beispielsweise das Wahrnehmen des nächsten Besprechungstermins zu «forcieren», ist also rechtlich nicht korrekt.

Soll bei einer Verfügung die Sozialhilfe während des Verfahrens nicht weiter ausbezahlt werden, so ist in der Verfügung selbst festzuhalten, dass einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen wird. Dabei sind kantonale rechtliche Spezifika zu beachten.

- Der Entzug der aufschiebenden Wirkung ist in der Verfügung selber zu begründen. Es ist darzulegen, dass das öffentliche Interesse am sofortigen Vollzug der Verfügung dasjenige der Sozialhilfeempfänger:in an der Klärung der Rechtslage vor einer Einstellung überwiegt.
- Dass keine Sozialhilfeleistungen ausgerichtet werden, auf die kein Anspruch besteht, ist dabei ein wichtiges Interesse.
- Dieser so verfügten vorsorglichen Einstellung hat dann, eventuell nach weiteren Abklärungen in der Sache, eine definitive Entscheidung zu folgen. Soll die Sozialhilfe definitiv eingestellt werden, hat dies in einer formellen Verfügung zu erfolgen, für die zuvor auch das rechtliche Gehör zu gewähren ist.

Zu berücksichtigen sind aber auch gegenläufige Interessen, etwa das Mass der Unklarheit, ob tatsächlich keine Bedürftigkeit besteht, oder der Schutz von Kindern, die von der Einstellung mitbetroffen sein können.

Gerade auch weil die Ausgestaltung der Sozialhilfe weitgehend den Kantonen überlassen ist, ist es notwendig, dass das Bundesgericht die verfahrensrechtlichen Vorgaben aus der Bundesverfassung und den entsprechenden Rechtsprinzipien zur Prüfung kantonaler Entscheide nutzt. Für die Praxis ist es hilfreich, dass das Bundesgericht sich insoweit deutlich äussert und klarstellt, welche konkreten Rahmenbedingungen auf jeden Fall eingehalten werden müssen.

Das Verbot, die Einstellung von Sozialhilfe ohne Verfügung vorzusehen, ist zu begrüessen. Erst durch den Erlass der Verfügung wird den Sozialhilfebeziehenden die Möglichkeit gegeben, sich gegen das Vorgehen des Sozialdienstes wehren zu können. Dies ist zur Wahrung eines fairen Sozialhilfeverfahrens und zur Sicherung der rechtsstaatlichen Qualität in diesem Bereich zentral.

Offen bleibt jedoch auch nach diesem Entscheid die eine oder andere Frage zur Berücksichtigung des Konkubinatsbeitrags. Dass das Bundesgericht dazu aber Ausführungen tätigt, obwohl diese für den Entscheid nicht relevant sind, lässt immerhin die Vermutung zu, dass diese Frage bei anderer Gelegenheit einer vertiefteren Auseinandersetzung bedarf.

Dokumentation

Medienmitteilung des

Bundesgerichts: https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/de/8c_0307_2022_2023_10_03_Td_07_46_37.pdf

Urteil des Bundesgerichts 8C_307/2022 vom 4. September

2023 https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/fr/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2Faza://04-09-2023-8C_307-2022&lang=de&zoom=&type=show_document

Autoren

Melanie Studer, Dr.in iur.; Dozentin und Projektleiterin Institut Sozialarbeit und Recht, HSLU, Kontakt: melanie.studer@hslu.ch

Peter Mösch Payot, Professor Hochschule Luzern; lic. iur. LL.M. manager nonprofit NDS FH, Verantwortlicher Experte für die Bereiche Sozialversicherungsrecht sowie Datenschutz, Persönlichkeitsschutz und Haftung bei Sozialinfo, Kontakt: moeschpeter@bluewin.ch

Quelle

Der Text wurde als [Fokusartikel](#) unter sozialinfo.ch im Februar 2024 publiziert.