

# GR\_GERICHTE U 2015 57 vom 26. Januar 2016

GR Gerichte, 2016-01-26, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr\\_gerichte\\_U\\_2015\\_57](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_U_2015_57)

FR: GR\_GERICHTE U 2015 57 du 26 janvier 2016

IT: GR\_GERICHTE U 2015 57 del 26 gennaio 2016

## Regeste

Sozialhilfe | Beschwerde

## Erwägungen

### E. 3

Mit Verfügung vom 4. Dezember 2013 forderte die Sozialbehörde A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ auf, den nicht existenzsichernden Geschäftsbetrieb per 31. März 2014 zugunsten einer unselbständigen Erwerbstätigkeit zu liquidieren und jeweils am Ende eines Unterstützungsmonats intensive Stellensuchbemühungen nachzuweisen. Es wurde eine Kürzung der Sozialhilfe in Aussicht gestellt, falls pro Monat weniger als fünf Bewerbungen pro Person nachgewiesen werden sollten. Das gegen diese Verfügung eingereichte Wiedererwägungsgesuch wurde mit Entscheid vom 27. Januar 2014 abgewiesen. Am 27. Dezember 2013 erhoben A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ dagegen Beschwerde an den Gemeinderat. Sie beantragten die Aufhebung der Verfügung vom 4. Dezember 2013 und die Verlängerung der Sozialhilfe um drei Monate. Der Gemeinderat und in der Folge auch das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden U 14 29 vom 21. Oktober 2014, mitgeteilt am 5. Februar 2015) wiesen die von A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ erhobenen Beschwerden als unbegründet ab, sofern überhaupt darauf eingetreten werden konnte.

### E. 4

Am 27. Januar 2014 teilte die Sozialbehörde A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ mit, dass die Kürzung ihrer Sozialhilfe mit Blick auf den Grundbedarf für den Lebensunterhalt von Fr. 2'110.-- um 10 % verfügt werde. Begründet wurde die Kürzung damit, dass nicht, wie vereinbart, fünf Stellenbewerbungen pro Person pro Monat bei der Sozialbehörde nachgewiesen worden seien.

- 4 -

### E. 5

Mit Verfügung vom 16. Juli 2014 hielt die Sozialbehörde aufgrund eines erneuten Unterstützungsgesuches von A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ und mit Blick auf die positive Umsatzentwicklung des Geschäftsbetriebs sodann im Wesentlichen fest, es werde ab dem 1. April 2014 bis zum 30. Oktober 2014 (recte: 31. Oktober 2014) eine letzte Verlängerung der ergänzenden Sozialhilfe gewährt. Gemäss Vereinbarung vom 10. Juli 2014 wurden A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ wiederum verpflichtet, die Buchführung durch einen Treuhänder vornehmen zu lassen und diese der Sozialbehörde monatlich vorzulegen. Zudem sah die Vereinbarung vor, dass sie Mitte Oktober 2014 gemeinsam mit einem Treuhänder in einem Businessplan aufzuzeigen hätten, dass der Betrieb selbsttragend weitergeführt bzw. damit

ein existenzsicherndes Einkommen erzielt werden könne. Sollten diese Auflagen nicht befolgt werden, stellte die Sozialbehörde die sofortige Einstellung der Sozialhilfe in Aussicht. Diese Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

#### **E. 6**

Im Nachgang zu einer weiteren Situationsbesprechung vom 5. November 2014 bestätigte die Sozialbehörde mit Verfügung vom 24. November 2014, dass die ergänzende Sozialhilfe per 30. Oktober 2014 (recte: 31. Oktober 2014) vollumfänglich eingestellt werde.

Begründet wurde dieser Schritt damit, das Ziel der wirtschaftlichen Selbständigkeit von A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ sei nicht erreicht worden. Die monatlichen Betriebsabrechnungen zeigten, dass im besten Fall ein Viertel des Lebensunterhalts erwirtschaftet werden könne. Trotzdem halte das Ehepaar an der Weiterführung der selbständigen Erwerbstätigkeit fest und sei nicht bereit, den Betrieb zu liquidieren. Zudem sei der geforderte Businessplan nicht eingereicht worden. Die Sozialbehörde hätte A.\_\_\_\_\_ auch nochmals auf die mit dieser Beurteilung einhergehende, vollumfängliche Leistungseinstellung hingewiesen.

- 5 -

#### **E. 7**

In einer Gesprächsnotiz vom 2. Februar 2015 führte A.\_\_\_\_\_ aus, er habe nun endlich eine Anstellung gefunden. Den Betrieb werde er aber weiterführen, indem er über Mittag eingeschränkt und am Abend mehr produziere. Er versicherte ausdrücklich, die neue Arbeitsstelle gehe vor. Da sie sich aus eigener Kraft nicht halten könne, benötige seine Familie trotzdem weiterhin wirtschaftliche Unterstützung. Eine grosse Rechnung stehe an, nämlich der Hypozins Oktober bis Dezember 2014. Reserven seien keine vorhanden.

#### **E. 8**

Am 16. Februar 2015 stellten A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ erneut ein Gesuch um öffentliche Unterstützung. Mit Verfügung vom 13. März 2015 lehnte die Sozialbehörde dieses ab. Der Entscheid wurde damit begründet, dass Selbständigerwerbende grundsätzlich eigenverantwortlich seien. Da die Unterstützung von Selbständigerwerbenden nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen dürfe, sei nur eine kurzfristige, in der Regel maximal sechsmonatige Unterstützung möglich. Im vorliegenden Fall sei diese Regel "mehr als ausgereizt" worden. Zudem seien die Gesuchsteller den Auflagen vom 16. Juli 2014 nicht nachgekommen. Um einem Antrag auf öffentliche Unterstützung entsprechen zu können, müsse die Liquidation des Betriebs nachweislich eingeleitet worden sein.

#### **E. 9**

Mit Eingabe vom 2. April 2015 erhob das Ehepaar dagegen Beschwerde an den Gemeinderat, welche mit Entscheid vom 5. Mai 2015, mitgeteilt am 7. Mai 2015, abgewiesen wurde.

#### **E. 10**

Gegen den ablehnenden Entscheid des Gemeinderates vom 5. Mai 2015 erhoben A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführende) mit Eingabe vom 8. Juni 2015 Beschwerde ans Verwaltungsgericht von Graubünden (nachfolgend: Verwaltungsgericht), wobei sie ebenfalls am 8. Juni ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege stellten. In ihrer Beschwerdeschrift stellen sie folgende Rechtsbegehren:

- 6 - "1. Die Verfügung vom 13. März 2015 sei nichtig und sei damit aufzuheben. 2. Eventualiter: Der Sozialbehörde zur Änderung noch einmal zu überweisen. 3. Es sei ein positiver Leistungsentscheid, ohne Kürzungen, zu fällen bis zum Beginn der Anstellung. Analog des Entscheides bis 31. Oktober 2014. 4. Es sei eine lückenlose, ungekürzte Unterstützung für die ganze Familie bis zum Beginn des Arbeitsvertrages auszurichten. 5. Das Verfahren sei zu beschleunigen. Keine Fristverlängerungen zu gewähren rasch zu entscheiden. 6. Die Gemeinde sei zu verpflichten, den Schaden durch die Ablehnung zu tragen. 7. Unter Kosten und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdegegner." Die Beschwerdeführenden rügen zunächst eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Zwar habe am 5. November 2014 ein mündliches Gespräch stattgefunden, doch könne dieses nicht als Gewährung des rechtlichen Gehörs gelten. Durch die fehlende Anhörung sei ein falsches Bild entstanden, das berichtigt werden könne. Der Beschwerdeführer habe zudem wie verlangt Arbeit gesucht und diese auch gefunden. Die Sozialhilfe hätte nur die Lücke bis zum Anstellungsbeginn überbrücken sollen. Die Stelle hätte zudem nur angetreten werden können, wenn keine finanziellen Probleme vorhanden gewesen wären. Der Arbeitgeber habe vorgängig den Auszug aus dem Betreibungsregister verlangt. Die von der Sozialbehörde verlangte Liquidation des Geschäfts führe zudem unweigerlich zum Konkurs und ausserordentlichen finanziellen und emotionalen Belastungen. Schliesslich bringen die Beschwerdeführenden vor, der Entscheid vom 24. November 2014 existiere nicht und sei ihnen nie zugestellt worden.

#### **E. 11**

In der Vernehmlassung vom 14. Juli 2015 beantragte die Gemeinde (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) die Abweisung der Beschwerde. Die

- 7 - Verfügung vom 24. November 2014 sei mit A-Post, aber nicht eingeschrieben zugestellt worden, doch hätten die Beschwerdeführenden Kenntnis vom Inhalt haben müssen, ansonsten hätten sie reagiert, nachdem die Sozialhilfe Ende Oktober 2014 eingestellt worden sei. Zudem sei der Regionale Sozialdienst im Besitz dieser Verfügung und habe aufgrund dessen am 16. Februar 2015 ein neues Gesuch um öffentliche Unterstützung für seine Klienten gestellt, das auch von diesen unterzeichnet sei. Hinsichtlich der Verletzung des rechtlichen Gehörs verweist die Beschwerdegegnerin darauf, dass seit rund drei Jahren zwischen den Beschwerdeführenden und der Sozialbehörde regelmässige Kontakte, Korrespondenzen, Vereinbarungen und Besprechungen bezüglich der selbständigen Erwerbstätigkeit und der gleichzeitig ausgerichtete Sozialhilfe stattgefunden hätten. Vertraglich sei zudem vereinbart worden, dass während der Unterstützungsdauer aus dem Betrieb mindestens 50% für die Bestreitung des Lebensunterhalts nach SKOS-Richtlinien erwirtschaftet werden und sich eine steigende Tendenz zur Ertragslage abzeichnen müsse. Da diese Auflagen nicht erfüllt worden seien, sei mehrmals die Betriebsauflösung verlangt worden. Überdies sei kein Businessplan vorgelegt worden, womit die Beschwerdeführenden ebenfalls gegen die ihnen auferlegten Auflagen verstossen hätten. Da gemäss den SKOS-Richtlinien eine Unterstützung für Selbständigerwerbende grundsätzlich für die Dauer eines halben Jahres vorgesehen sei, sie in casu aber mehr als zwei Jahre ausgerichtet worden sei, erweise sich die Beschwerde damit als unbegründet und sei abzuweisen.

#### **E. 12**

In ihrer Replik vom 27. August 2015 betonten die Beschwerdeführenden erneut, dass sie keine Kenntnis einer Verfügung vom 24. November 2014 erlangt hätten. Sie seien vor vollendete Tatsachen gestellt worden, es habe keine Diskussion stattgefunden. Der Beschwerdeführer habe sich zu dem mehr als 1000 Mal beworben. Die neue Anstellung hätte er aufgrund der Betreibungen aber nicht antreten können, da seine Aufgaben auch - 8 - Buchhaltung und Finanzen umfasst hätten. Mit einer überbrückenden Unterstützung hätte verhindert werden können, dass er die Stelle nicht habe antreten können.

### **E. 13**

In der Duplik vom 17. September 2015 setzte sich die Beschwerdegegnerin unter Erneuerung ihrer Anträge mit der Argumentation der Beschwerdeführenden auseinander. Sie betonte insbesondere, dass die Verfügung vom 24. November 2014 ohnehin nur die Verfügung vom 16. Juli 2014 bestätige. Die Verfügung vom 24. November 2014 erweise sich damit als irrelevant. Überdies bilde Beschwerdegegenstand des vorliegenden Verfahrens die Ablehnung des neuen Gesuchs für den Zeitraum von Februar bis Oktober 2015. Im Übrigen führte die Beschwerdegegnerin an, dass die Arbeitsbemühungen des Beschwerdeführers sowohl anzahlmässig als auch inhaltlich ungenügend gewesen seien. Die Behauptung, er hätte sich mehr als 1000 Mal beworben, wies sie als "grob falsch" zurück.

### **E. 14**

Am 29. September 2015 gaben die Beschwerdeführenden dem Verwaltungsgericht eine weitere Stellungnahme zu den Akten. Sie hielten abermals daran fest, die Verfügung vom 24. November 2014 nicht erhalten zu haben. Zudem konkretisieren sie ihre Stellensuche seit 2010 und verwiesen auf den erniedrigenden Umgang der Sozialbehörde mit ihnen. Diesbezüglich brachten sie insbesondere vor, dass ihre Daten ohne ihr Einverständnis an Dritte weitergegeben worden seien.

### **E. 15**

In ihrer Stellungnahme vom 11. November 2015 hielt die Beschwerdegegnerin an ihren früheren Vorbringen fest. Auf die weiteren Ausführungen der Parteien in den Rechtsschriften sowie auf die angefochtene Verfügung bzw. den Entscheid des Gemeinderates wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

- 9 - Das Gericht zieht in Erwägung: 1. Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen den Entscheid des Gemeinderates vom 5. Mai 2015, mit welchem die Verfügung der Sozialbehörde vom 13. März 2015 bestätigt wurde. Gemäss Art. 49 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; BR 370.100) beurteilt das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden Beschwerden gegen Entscheide von Gemeinden, soweit diese nicht bei einer anderen Instanz angefochten werden können oder nach kantonalem oder eidgenössischem Recht endgültig sind (vgl. auch Art. 13 Abs. 2 des Gesetzes über die Unterstützung Bedürftiger [UG; BR 546.250]). Der angefochtene Entscheid des Gemeinderates kann weder bei einer anderen Instanz angefochten werden noch ist er endgültig. Die Beurteilung der dagegen erhobenen Beschwerde fällt somit in die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden. Als formelle und materielle Adressaten des angefochtenen Entscheids sind die Beschwerdeführenden davon berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung und Abänderung. Demzufolge sind sie zur Beschwerdeführung berechtigt (vgl. Art. 50 VRG). Auf die im Übrigen frist- und formgerecht beim Verwaltungsgericht eingereichten Beschwerde ist

somit einzutreten (vgl. Art. 52 Abs. 1 VRG). 2. Strittig und zu prüfen ist, ob der Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör verletzt wurde und ob die Beschwerdegegnerin den vorinstanzlichen Entscheid, mit welchem das Gesuch um Unterstützung der Beschwerdeführenden für die Dauer vom 1. Februar 2015 bis 30. April 2015 mit ihrem Entscheid vom 5. Mai 2015 zu Recht bestätigt hat. Auf die weiteren Vorbringen der Beschwerdeführenden bezüglich der

- 10 - Staatshaftung ist nicht einzutreten, da diese Behauptung weder substantiiert ist, noch ein Schaden ersichtlich wäre. 3. Der Anspruch auf rechtliches Gehör wird durch Art. 6 Ziff. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK; SR 0.101) und Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) gewährleistet. Er ist nach feststehender Rechtsprechung formeller Natur, mit der Folge, dass seine Verletzung grundsätzlich zur Aufhebung des mit dem Verfahrensmangel behafteten Entscheids führt. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann eine Verletzung des rechtlichen Gehörs indessen geheilt werden, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie die Rechtslage frei prüfen kann. Die Heilung – an die bei schwerwiegenden Verletzungen von Parteirechten hohe Anforderungen zu stellen sind – soll aber die Ausnahme bleiben. Sie kommt nur dann in Betracht, wenn dem Betroffenen durch die erst nachträgliche Gewährung des rechtlichen Gehörs bzw. aus der Heilung kein Rechtsnachteil erwächst. Eine Behörde darf namentlich nicht unter Verletzung des rechtlichen Gehörs ein Resultat erreichen, zu welchem sie bei korrektem Verhalten nicht gelangen könnte (vgl. BGE 132 V 387 E.5.1). a) Der Anspruch auf rechtliches Gehör bildet einen Teilaspekt des Rechtes auf ein faires Verfahren im Sinne von Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Er dient einerseits der Sachaufklärung und garantiert andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien im Verfahren, soweit dies Einfluss auf ihre Rechtsstellung haben kann (vgl. BGE 140 I 99 E.3.4). Dieses Mitwirkungsrecht umfasst insbesondere das Recht des Einzelnen, sich vor der Beschlussfassung der Behörden zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise vorzubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweismittel mitzuwirken oder sich zumindest zum

- 11 - Beweisergebnis zu äussern, falls dieses geeignet ist, den Entscheid der Behörden zu beeinflussen (BGE 140 I 99 E.3.4). Neben diesen sich aus Art. 29 Abs. 2 BV ergebenden Mindestgarantien finden für die kantonalen und kommunalen Behörden die im kantonalen Recht vorgesehenen Verfahrensvorschriften Anwendung. Für das Verwaltungsverfahren im Kanton Graubünden wird der Anspruch auf rechtliches Gehör durch Art. 16 VRG gewährleistet, wonach die Behörde den von einem Entscheid Betroffenen Gelegenheit zur schriftlichen oder mündlichen Stellungnahme zu geben hat (PVG 2011 Nr. 31 E.2.b/aa). b) Die Beschwerdeführenden machen geltend, ihnen sei im Verlaufe des Verfahrens, insbesondere im Hinblick auf die definitive Einstellungsverfügung vom 24. November 2014, welche sie nie erhalten haben wollen, nicht Gelegenheit gegeben worden, rechtsgenügend Stellung zu nehmen. Dadurch seien diverse Missverständnisse entstanden. Unbestritten ist, dass mit Blick auf die definitive Einstellung der Sozialhilfe am 5. November 2014 ein Gespräch bei der Sozialbehörde stattgefunden hat. Die Beschwerdeführenden rügen allerdings, dass der Entscheid um Gewährung der Sozialhilfe damals schon gefällt gewesen sei. Ein mündliches Gespräch genüge zudem nur ausnahmsweise zur Wahrung des rechtlichen Gehörs (vgl. Beschwerdeschrift, E.1 f. und 6). Auf die mündliche Stellungnahme hätte zudem im Einladungsschreiben hingewiesen werden müssen. Diesen

Vorbringen kann nicht gefolgt werden. Art. 16 VRG hält explizit fest, dass das rechtliche Gehör gewahrt ist, wenn den von einem Entscheid Betroffenen Gelegenheit zur mündlichen Stellungnahme gegeben wird. Auch aus Art. 6 Ziff. 3 EMRK und Art. 29 Abs. 2 BV lässt sich kein Anspruch auf ein schriftliches Vorbescheidverfahren ableiten. Ein Vorbescheidverfahren dient zwar auch der Ausübung des rechtlichen Gehörs, geht aber weit über den konventions- und verfassungsrechtlichen Mindestanspruch hinaus, indem es Gelegenheit gibt, sich nicht nur zur Sache, sondern auch zum vorgesehenen Endentscheid zu äussern (BGE

- 12 - 134 V 97 E.2.8.2). Schliesslich enthalten die kantonalen Gesetze zur öffentlichen Sozialhilfe keine Vorschrift, welche die Behörden verpflichten würde, vor dem Erlass einer Verfügung immer eine schriftliche Stellungnahme einzuholen. Wie die Beschwerdegegnerin richtig ausführt und was aufgrund der Akten auch als erwiesen gilt, standen die Parteien seit Jahren regelmässig in persönlichem und schriftlichem Kontakt, in dessen Rahmen diverse Vereinbarungen getroffen wurden. Die Rahmenbedingungen und Konditionen der Sozialhilfe waren den Beschwerdeführenden damit hinlänglich bekannt. Aufgrund der Verfügung vom 16. Juli 2014 und dem persönlichen Gespräch am 5. November 2014 waren sie auch über die mögliche Einstellung der Sozialhilfe orientiert. c) Die Behauptung der Beschwerdeführenden, die definitive Einstellungsverfügung vom 24. November 2014 sei ihnen nie zugegangen, überzeugt nicht. Zwar obliegt der Beweis für die Zustellung der Beschwerdegegnerin. Diesen vermag sie nicht zu erbringen, da sie die entsprechende Verfügung nicht eingeschrieben versendet hat. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist im Zweifel auf die Darstellung des Empfängers abzustellen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C\_262/2012 vom 8. Juni 2012 E.3). Vorliegend ist jedoch entscheidend, dass der Regionale Sozialdienst in seinem Gesuch um Sozialhilfe auf diese Verfügung explizit Bezug nimmt. Da der Regionale Sozialdienst nicht eigenmächtig tätig wird, ist davon auszugehen, dass die entsprechende Verfügung den Beschwerdeführenden zugegangen ist und sie diese an den Regionalen Sozialdienst weitergeleitet haben. Selbst wenn dies nicht zutreffen sollte, änderte dies nichts für den Ausgang des Verfahrens. Denn der Inhalt dieser Verfügung war den Beschwerdeführenden bereits in der Verfügung vom 16. Juli 2014 angekündigt worden. Im Übrigen spricht für die Kenntnisnahme durch die Beschwerdeführenden, dass sie am 16. Februar 2015 ein neues Gesuch um Sozialhilfe stellten. Dass die Sozialleistungen per Ende Oktober 2014 eingestellt wurden, hätte ihnen aufgrund ihrer knappen fi-

- 13 - nanziellen Verhältnisse allerdings spätestens Ende November 2015 auffallen müssen. Indem sie es nachweislich unterlassen haben, diesbezüglich bei der zuständigen Stelle nachzufragen, liegt die Vermutung nahe, dass sie um die Einstellung und deren Begründung wussten und sich deshalb dazu entschieden, ein neues Gesuch einzureichen. d) Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Beschwerdeführenden in ihrem Anspruch auf rechtliches Gehör nicht verletzt wurden. 4. Im Weiteren ist zu untersuchen, ob die Voraussetzungen um Gewährung der Sozialhilfe gegeben waren. a) Gemäss Art. 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Unterstützung Bedürftiger (Kantonales Unterstützungsgesetz; UG; BR 546.250) obliegt die Unterstützungspflicht der politischen Gemeinde, in welcher die bedürftige Person ihren Wohnsitz hat. Als bedürftig gilt, wer für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen mit gleichem Wohnsitz nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann (Art. 1 Abs. 1 UG). Diese Bestimmung bekennt sich zum Grundsatz der Subsidiarität, welcher das

Sozialhilferecht durchdringt (PVG 2009 Nr. 18 E.3c). Danach haben Personen, die in der Lage sind, sich selber zu helfen und ein hinreichendes Einkommen zu erzielen, keinen Anspruch auf Sozialhilfe (HÄNZLI, Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz, Diss., Basel 2011, S. 114). Das Subsidiaritätsprinzip betont dabei den ergänzenden Charakter der Sozialhilfe und verlangt vom Ansprecher entsprechend, alles Zumutbare zur Behebung der eigenen Notlage zu unternehmen, insbesondere die eigene Arbeitskraft einzusetzen und eine zumutbare Erwerbstätigkeit anzunehmen, bevor staatliche Fürsorgeleistungen in Anspruch genommen werden können

- 14 - (BGE 130 I 71 E.5.3; PVG 2009 Nr. 18 E.3c). Nach Art. 2 UG bestimmt die zuständige Sozialbehörde Art und Mass der Unterstützung nach dem ausgewiesenen Bedarf unter Würdigung der örtlichen und persönlichen Verhältnisse. Als Grundlage für die Bestimmung des Bedarfs dienen nach Art. 1 der Ausführungsbestimmungen zum kantonalen Unterstützungsgesetz (ABzUG; BR 546.270) die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Der grundrechtliche Aspekt der Sozialhilfe ist in Art. 12 BV geregelt, wonach, wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf Mittel hat, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Dieses Grundrecht räumt einer hilfsbedürftigen Person einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf positive Leistung des Staates ein. Als Garantie eines menschenwürdigen Daseins ist das Grundrecht auf Existenzsicherung unantastbar, womit Schutzbereich und Kerngehalt zusammenfallen. Eine Kürzung oder ein Entzug verfassungsrechtlich geschützter Existenzmittel ist deshalb unzulässig (Art. 36 Abs. 4 BV; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 777 f.; THÜRER/AUBERT/MÜLLER [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 34 N 31). b) Im Sozialhilferecht wird nicht zwischen einzelnen Gruppen von Bedürftigen unterschieden. Insofern gelten die allgemeinen Bestimmungen über die wirtschaftliche Sozialhilfe sowie die SKOS-Richtlinien (vgl. Art. 2 Abs. 1 Sozialhilfegesetz) grundsätzlich auch für Selbständigerwerbende. Allerdings ist Sozialhilfe für Selbständigerwerbende nur in sehr engen Grenzen möglich. Damit soll verhindert werden, dass Gewerbebetriebe, die ohne Sozialhilfe auskommen müssen, konkurrenziert werden. Die SKOS-Richtlinien halten im Kapitel H.7 in Bezug auf Überbrückungshilfen die hierfür verlangten Voraussetzungen fest. Danach sollen Selbständigerwerbende unterstützt werden, wenn ihre wirtschaftliche Tätigkeit oder ihr Projekt langfristig Erfolg und eine anhaltende finanzielle Unabhängigkeit

- 15 - verspricht. Die Sozialhilfe darf nicht Strukturhaltung betreiben und nicht vom Grundsatz abweichen, dass keine Geschäftsschulden übernommen werden. Die Richtlinien sehen vor, dass die finanziellen Leistungen lediglich in der ergänzenden Sicherstellung des Lebensunterhalts für eine befristete Zeitdauer bestehen. Konkret heisst dies, dass eine geschäftliche Flaute nur kurzfristig mit Sozialhilfe überbrückt werden kann. In einem Zeitrahmen von einem halben Jahr sollte in der Regel die wirtschaftliche Unabhängigkeit wieder erlangt werden. Wenn sie die positive Trendwende bald darauf abzeichnen sollte, kann diese Zeitspanne angemessen verlängert werden (vgl. zum Ganzen WINZET, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Diss. Basel 2014, S. 364). c) Vorliegend wurde die über mehr als zwei Jahre geleistete ergänzende Unterstützung der Selbständigkeit der Beschwerdeführenden per Ende Oktober 2014 definitiv eingestellt. In der Vergangenheit wurden immer wieder Verlängerungen gewährt, da sich das Geschäft grundsätzlich positiv

– zumindest schwankend – entwickelt hatte. Die definitive Einstellung erfolgte, da Auflagen (Liquidation des Geschäfts, Suche nach einer selbständigen Erwerbstätigkeit) nicht eingehalten worden waren und es den Beschwerdeführenden letztlich nur gelungen war, aus dem Ertrag ihres Betriebes höchstens ein Viertel ihrer Lebensunterhaltskosten zu decken. Aus denselben Erwägungen wurde das neuerliche Gesuch der Beschwerdeführenden vom 16. Februar 2015 abgewiesen. Materiell ist nicht zu beanstanden, dass die Beschwerdegegnerin für die selbständige Erwerbstätigkeit der Beschwerdeführenden keine weitere Unterstützung mehr gewährte. Vorliegend ist erstellt, dass die Voraussetzungen für eine weitere Unterstützung der selbständigen Erwerbstätigkeit nicht (mehr) gegeben sind. Gemäss SKOS-Richtlinien erfolgt die Unterstützung der selbständigen Erwerbstätigkeit, wie oben dargelegt, grundsätzlich während der Dauer eines halben Jahres, nur ausnahmsweise länger. Aufgrund der Vereinbarungen zwischen den Parteien und insbesondere

- 16 - einer treuhänderischen Analyse wurden die Beschwerdeführenden vorliegend sogar während mehr als zwei Jahren unterstützt. Da die vereinbarten Ziele von Seiten der Beschwerdeführenden jedoch nicht erreicht werden konnten, gelangte die Vorinstanz zum Schluss, dass eine un- selbständige Erwerbstätigkeit angestrebt und der Betrieb liquidiert werden müsse. In der Folge machte der Beschwerdeführer geltend, dass er eine von ihm gefundene Anstellung nicht habe antreten können. Sein potentieller Arbeitgeber habe einen Betreibungsregistrauszug verlangt. Aufgrund der fehlenden Unterstützung seien diverse Betreibungen eingegangen, welche den Arbeitgeber veranlasst hätten, sein Angebot zurückzuziehen. Diese Tatsache wird weder bewiesen, noch ist klar, was die Beschwerdeführenden daraus ableiten wollen, ist das Vorgehen der Vorinstanz bezüglich ihres Entscheids, die selbständige Erwerbstätigkeit der Beschwerdeführenden nicht länger zu unterstützen, doch wie gesehen nicht zu beanstanden. 5. Fraglich ist sodann, welche Rechtsfolge die Nichterfüllung der Auflagen zeitigt. Vorliegend hat die Vorinstanz das neuerliche Gesuch um Unterstützung unter anderem aufgrund der Nichterfüllung von Auflagen abgewiesen. a) Nach Art. 11 ABZUG ist der Grundbedarf für den Lebensunterhalt von der zuständigen Gemeinde bei ungenügenden Integrationsanstrengungen für die Dauer von maximal zwölf Monaten um 5-15 % zu kürzen, insbesondere wenn eine Person nicht bereit ist, eine von der Gemeinde zugewiesene, ihren physischen und psychischen Fähigkeiten entsprechende Arbeit auszuführen oder an einem von der Gemeinde angeordneten Beschäftigungs-, Einsatz- oder Aus-, Fort- und Weiterbildungsprogramm teilzunehmen (lit. a); bei grober Pflichtverletzung (lit. b); und bei Rechtsmissbrauch (lit. c). Eine solche Kürzung der Sozialhilfe stellt eine verwaltungsrechtliche Sanktion dar, die

- 17 - im Allgemeinen nur dann zulässig ist, wenn sie von der zuständigen Behörde unter Anwendung einer gesetzlichen Grundlage verhängt wird. Zudem ist vorausgesetzt, dass die Verfügung, welche die Sanktion begründet, auch vollstreckbar ist und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachtet wurde (vgl. HÄNZI, a.a.O., S. 148 f.; SKOS-Richtlinien A.8.2). Vorausgesetzt für das Vorliegen eines Kürzungsgrundes ist zunächst, dass für den Einzelnen eine konkrete Pflicht überhaupt bestanden hat und deren Erfüllung für ihn angemessen und zumutbar war, womit es der betroffenen Person auch möglich sein muss, allenfalls unter Ansetzung einer Nachfrist, die Ursache für die Sanktion zu beseitigen. Das Verhalten muss sodann als nicht entschuldbares Fehlverhalten eingestuft werden können. Kürzungen sind nur im Rahmen von Art. 11 ABZUG zulässig. Eine vollständige Einstellung

der Unterstützungsleistungen aus sanktionellen Gründen ist deshalb – selbst wenn die Existenzsicherung durch Nothilfe vorbehalten bleibt – nicht zulässig (vgl. zum Ganzen PVG 2014 Nr. 7 E.4b). b) Von dieser soeben dargestellten sanktionellen Kürzung von Leistungen der Sozialhilfe klar zu unterscheiden ist die Einstellung oder Verweigerung von solchen wegen fehlender Anspruchsvoraussetzungen. Wie das Bundesgericht festgehalten hat, sind die Anspruchsvoraussetzungen dann nicht erfüllt, wenn der um öffentliche Unterstützung Nachsuchende aus eigener Kraft faktisch und rechtlich in der Lage ist, sich die für seinen Lebensunterhalt aktuell erforderlichen Mittel zu beschaffen, doch aus eigenem Antrieb und schuldhaft davon absieht (vgl. BGE 130 I 71 E.4.3; Urteile des Bundesgerichts 2P.147/2002 vom 4. März 2003 E.3.3, 8C\_787/2011 vom 28. Februar 2012 E.3.2.1; vgl. dazu auch Art. 1 Abs. 1 UG, worin dieses Subsidiaritätsprinzip zum Ausdruck kommt). Lehnt eine Person zumutbare Arbeit ab, so weigert sie sich damit, für sich zu sorgen und ihre Notlage abzuwenden. Sie hat damit weder Anspruch auf Sozialhilfe noch auf finanzielle Nothilfe gemäss Art. 12 BV (vgl. BGE 130 I 71

- 18 - E.5.3; Urteile des Bundesgerichts 2P.275/2003 vom 6. November 2003 E.5.2, 8C\_787/2011 vom 28. Februar 2012 E.3.2.1). In solchen Fällen, in denen es bereits an der Anspruchsvoraussetzung fehlt, kann die zuständige Behörde die Ausrichtung der Sozialhilfe gänzlich verweigern, ohne dass eine Verletzung von Art. 12 BV zu befürchten wäre (vgl. hierzu im Einzelnen Urteil des Bundesgerichts 8C\_500/2012 vom 22. November 2012). Die Auffassung, bei Ablehnung einer zumutbaren Arbeit fehlten nicht die Anspruchsvoraussetzungen, sondern seien – gestützt auf eine gesetzliche Grundlage sowie nach Massgabe des Verhältnismässigkeitsprinzips – lediglich Sanktionen, beispielsweise eine befristete Leistungskürzung, zulässig, ohne dass der absolut geschützte Existenzbedarf im Sinne von Art. 12 BV angetastet werden dürfe, wurde vom Bundesgericht ausdrücklich verworfen (vgl. BGE 130 I 71 E.4.3, 139 I 218, E.3.4, 5.2; Urteil des Bundesgerichts 8C\_787/2011 vom 28. Februar 2012 E.3.2.2; vgl. dazu auch HÄNZLI, a.a.O., S. 85 ff. sowie zum Ganzen VGU U 14 22 vom 5. Juni 2014 E.4b, U 15 13 und 14 vom 1. April 2015 E.3b sowie U 15 5 vom 1. April 2015 E.2b). cc) Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass die von der Gemeinde vorgenommene Leistungseinstellung und darüber hinaus sogar eine Verweigerung des nach Art. 12 BV vorgesehenen Existenzbedarfs nicht gänzlich ausgeschlossen sind. Angesichts des im Verwaltungsrecht generell geltenden Verhältnismässigkeitsprinzips dürfte aber die Einstellung sowohl in zeitlicher als auch in finanzieller Hinsicht nicht weitergehen, als es das angestrebte Ziel erheischt. Das bedeutet, dass eine Einstellung der Sozialhilfe nur in dem Umfang zulässig ist, als der Ansprecher die Möglichkeit hätte, sich die für das Überleben notwendigen Mittel selbst zu beschaffen. Eine vollständige Leistungseinstellung fällt damit nur in Betracht, wenn die Einkünfte – auf welche der Ansprecher etwa zufolge seiner schuldhaften Weigerung, eine zumutbare Arbeit aufzunehmen, freiwillig verzichtet – den ihm aufgrund der SKOS-Richtlinien zustehenden Sozialhilfebeitrag

- 19 - übersteigen würden. Denn die Bedürftigkeit entfällt im Sinne des Subsidiaritätsprinzips lediglich im Umfang des erzielbaren Einkommens (vgl. SKOS-Richtlinien A.8.3). Ein Ansprecher muss sich also im Zuge einer drohenden Leistungseinstellung aufgrund seiner schuldhaften Weigerung, eine zumutbare Arbeit aufzunehmen, einzig das konkret erzielbare Einkommen entgegenhalten lassen und zwar solange als er an seiner Weigerung festhält. Sein Anspruch auf Sozialhilfe darf entsprechend in diesem zeitlichen und finanziellen Rahmen – aber nur in diesem – teilweise bzw. allenfalls zur

Gänze eingestellt werden (vgl. PVG 2009 Nr. 18 E.3d; vgl. dazu auch BGE 130 I 71, 139 I 218 E.5.3 f.). In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass Weisungen, Auflagen sowie die Androhung einer Leistungskürzung oder -einstellung in Form einer Verfügung zu ergehen haben. Denn der Betroffene muss unmissverständlich wissen, was von ihm verlangt wird und welche Konsequenzen ihm bei Nichterfüllung drohen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C\_500/2012 vom 22. November 2012 E.7.2.2; VGU U 13 11 vom 28. Juni 2013 E.2b und 3b, U 13 29 vom 28. Juni 2013 E.3b und 4c, U 13 18 vom 6. September 2013 E.3b und 4b, U 14 22 vom 5. Juni 2014 E.4c, U 15 13 und 14 vom 1. April 2015 E.3c sowie U 15 5 vom 1. April 2015 E.2b). dd) Vorliegend geht es zwar um ein neues Gesuch um Sozialhilfe, aber die Vorinstanz hat dieses unter Verweis auf die Auflagen aus dem früheren Verfahren, welche nicht erfüllt worden seien, abgewiesen. Die Bedürftigkeit der Beschwerdeführenden hat es hierbei nicht erneut geprüft. Zwar wurden die Auflagen wie erwähnt zulässigerweise erlassen. Einerseits ist es zulässig, die Liquidation auf einen bestimmten Zeitpunkt hin zu verlangen, soweit eine damit verbundene Bedingung erfüllt wird. Vorliegend knüpfte die Liquidation daran, dass der Ertrag aus dem Betrieb auf einen bestimmten Zeitpunkt hin nicht 50 % des Lebensbedarfs zu decken vermochte. Andererseits erweist es sich als korrekt, den Beschwerdeführenden die Pflicht zur Suche einer unselbständigen Erwerbstätigkeit aufzuer-

- 20 - legen. Allein die Nichterfüllung solcher Auflagen kann jedoch nicht zur Folge haben, dass die Unterstützung – unbesehen der fortwährenden Bedürftigkeit – einfach eingestellt wird (vgl. Urteil des Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden U 15 16 vom 24. September 2015 sowie Urteil des Verwaltungsgericht des Kantons Zürich VB.2003.00042 vom 20. März 2003, wonach alleine die Auflage keine Grundlage bildet, um unmittelbar nach dem verlangten Zeitpunkt für ein existenzsicherndes Einkommen die Leistung zu kürzen; vielmehr sei zuerst eine Frist zur Liquidation anzusetzen und die Aufforderung um Suche einer Stelle zu erlassen). Die Bedürftigkeit kann nämlich unabhängig von einer allfälligen Liquidation oder der Annahme einer unselbständigen Erwerbstätigkeit zu bejahen sein. Während sich die Gesuchsabweisung somit zwar als unrechtmässig erweist, steht der Feststellung der Bedürftigkeit nicht entgegen, die Sozialleistungen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben anzupassen: Weigern sich die Beschwerdeführenden nämlich, die rechtmässig erteilten Auflagen zu erfüllen, so kann die Unterstützung im Rahmen der rechtlichen Vorgaben gekürzt werden und/oder falls die Voraussetzungen der Subsidiarität gegeben sind, entsprechend dem entgangenen konkreten Erwerbslohn teilweise oder ganz eingestellt werden. c) Die Sache ist somit im Sinne der Erwägungen gutzuheissen und an die Vorinstanz zum neuen Entscheid zurückzuweisen. Welche öffentliche Unterstützung die Beschwerdeführenden im streitigen Zeitraum haben beanspruchen können, hat die Beschwerdegegnerin in einer neuen Verfügung – mit allfälligen Auflagen und Androhungen – zu entscheiden. Dabei ist insbesondere auch zu prüfen, ob der Grundbedarf der Beschwerdeführenden in Anwendung von Art. 11 ABzUG gekürzt werden darf. Unter Androhung entsprechender Konsequenzen wird die Vorinstanz inskünftig berücksichtigen dürfen, wenn die Beschwerdeführenden eine ihnen zumutbare konkret zur Verfügung stehende Erwerbstätigkeit, wozu auch die Teilnahme an einem Einsatzprogramm zählt, und damit einen konkret be-

- 21 - zifferbaren Lohn ausschlagen. In Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ist die Unterstützung dann ganz oder teilweise einzustellen. 6. Zusammenfassend ergibt sich damit, dass die Beschwerde im Sinne der Erwägungen gutzuheissen, der angefochtene

Entscheid vom 5. Mai 2015 aufzuheben und die Angelegenheit an die Vorinstanz zum Neuentscheid zurückzuweisen ist. 7. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'000.-- gestützt auf Art. 73 VRG der unterliegenden Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. Aussergerichtliche Entschädigungen nach Art. 78 VRG sind keine zuzusprechen. Das von den Beschwerdeführenden gestellte Gesuch um unentgeltliche Prozesspflege erweist sich bei diesem Verfahrensausgang als gegenstandslos. Demnach erkennt das Gericht:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.