



Entscheidinstanz: Regierungsrat
Geschäftsnummer: RRB Nr. 1115/2016
Datum des Entscheids: 23. November 2016
Rechtsgebiet: Sozialhilfe
Stichwort(e): Fallführung durch Dritte
verwendete Erlasse: § 26 Abs. 2 Sozialhilfeverordnung
§ 27 Abs. 1 und 2 Sozialhilfeverordnung
§ 7 Verwaltungsrechtspfleggesetz

Zusammenfassung (verfasst von der Staatskanzlei):

Eine kommunale Sozialhilfebehörde ist befugt, zur Unterstützung ihrer Tätigkeit beispielsweise für Sachverhaltsabklärungen und Korrespondenzen bis zur Entscheidvorbereitung in komplexen und/oder aufwendigen Angelegenheiten die Fallführung aussenstehende (Privat-)firmen oder -personen zu übertragen, wenn sie dabei nicht auf ihre hoheitlichen Befugnisse insbesondere die Entscheidkompetenz verzichtet. Ein solches «Outsourcing» greift nicht in die Rechtsstellung von Sozialhilfeempfängerinnen oder -empfängern ein.

Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):

Sachverhalt:

Die Sozialbehörde der Politischen Gemeinde X. [Rekurrentin] lehnte es einerseits ab, Y. [Rekursgegnerin] mit wirtschaftlicher Hilfe (wH) zu unterstützen, und teilte dieser andererseits mit, dass sei neu von einer externen Stelle, der Beratungsfirma Z., betreut werde. Ersteres erfolgte mit formellem Beschluss, das Zweite in einem separaten Schreiben. Der Rekurs gegen die Ablehnung der wH blieb vor dem Bezirksrat [Rekursgegner] erfolglos. Hingegen wies der Bezirksrat die Gemeinde an, das Sozialhilfedossier zurückzunehmen. Auf die hiergegen gerichtete Beschwerde der Gemeinde X. trat das Verwaltungsgericht mangels Aufsichtsfunktion über den Bezirksrat und die Sozialbehörde X. nicht ein und überwies die Sache dem Regierungsrat (VB.2015.00478; www.vgrzh.ch).

Erwägungen:

1. Erlässt eine Behörde aus Anlass einer Aufsichtsbeschwerde eine Anordnung, gilt diese als erstinstanzlich, selbst wenn die Aufsichtsbehörde als Rekursbehörde amtiert (MARTIN BERTSCHI, in: Alain Griffel (Hrsg), Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich 2014, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 86). Vorliegend erliess der Bezirksrat aufgrund eines Begehrens der Rekursgegnerin um Prüfung der Rechtmässigkeit der Fallübertragung an eine externe Person gemäss Feststellung des Verwaltungsgerichts eine erstinstanzliche Anordnung. Gemäss § 19b Abs. 2 lit. a Ziff. 3 des Verwaltungs-

rechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) ist der Regierungsrat Rekursinstanz gegen Anordnungen der Bezirksräte und Statthalter. Somit ist im Rahmen eines Rekursverfahrens über die Rechtmässigkeit der Fallübertragung von der Sozialbehörde X. an die Firma Z., vertreten durch G. (Geschäftsführer), in D. zu befinden.

2. a) § 1 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG) sieht vor, dass die politischen Gemeinden nach Massgabe dieses Gesetzes für die notwendige Hilfe an Personen sorgen, die sich in einer Notlage befinden. Gemäss § 6 Abs. 1 SHG bestellen die politischen Gemeinden dazu eine Fürsorgebehörde bzw. Sozialbehörde von mindestens fünf Mitgliedern. Ein Mitglied des Gemeinderates gehört ihr von Amtes wegen an. Im Übrigen wird die Organisation durch die Gemeindeordnung bestimmt. Zu den Aufgaben der Fürsorgebehörde gehören unter anderem die Gewährleistung der persönlichen Hilfe und die Durchführung der wirtschaftlichen Hilfe (§ 7 SHG).
- b) Die Anordnung der Rückgängigmachung der Übertragung des Dossiers an die Firma Z. begründete der Rekursgegner damit, dass es sich bei der Firma Z. weder um eine andere Fürsorgebehörde noch um eine soziale Institution im Sinne von § 26 Abs. 2 der Sozialhilfeverordnung vom 21. Oktober 1981 (SHV) handle. Gemäss dieser Bestimmung kann die zuständige Fürsorgebehörde eine andere Fürsorgebehörde zur Hilfeleistung auf ihre Kosten ermächtigen. Sie kann dazu auch eine soziale Institution beauftragen, die den Hilfesuchenden betreut. Der Rekursgegner erwog, dass die Firma Z. eine Privatfirma sei, deren Tätigkeit die Bereiche Buchhaltung, Controlling, Steuererklärung, rechtliche Beratung und Hilfe in schwierigen Lebenslagen umfasse. Somit bestehe keine rechtliche Grundlage für eine solche Fallübertragung.
- c) Die Rekurrentin macht demgegenüber geltend, dass es «zur Wahrung des öffentlichen Interesses an der korrekten Prüfung des Anspruchs und geeigneten Ausrichtung der wirtschaftlichen Hilfe im Sinne von § 27 Abs. 1 SHG» notwendig gewesen sei, eine ausgewiesene Fachperson (G., Firma Z.) mit der Fallabklärung und Entscheidvorbereitung für die Fürsorgebehörde zu beauftragen, da diese im vorliegenden Fall selbst nicht in der Lage sei, die massgebliche Sach- und Rechtslage zu erfassen und die Entscheidungsgrundlagen in der notwendigen Gründlichkeit zu erarbeiten. Durch die Anweisung des Bezirksrates auf Rückübertragung des Dossiers der Rekursgegnerin an die Sozialbehörde X. sei die Autonomie der Gemeinde zur Durchführung der wirtschaftlichen Hilfe im Sinne von § 21 Abs. 2 lit. b VRG und im Sinne der Bundesverfassung (BV) sowie der Kantonsverfassung (KV) verletzt worden (Art. 50 BV und Art. 85, 98 KV). Ohne die Aufhebung dieser Anweisung des Bezirksrates könne die Sozialbehörde X. die rechtmässige Erfüllung der ihr obliegenden Aufgabe zur Durchführung der wirtschaftlichen Hilfe nicht angemessen sicherstellen.
- d) Weiter bringt die Rekurrentin vor, dass im Sozialhilferecht die Untersuchungsmaxime gelte, weshalb der massgebliche Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären sei. Die Abklärung der persönlichen und finanziellen Verhältnisse erfolge durch Befragung der betreffenden Person und ihrer Familienangehöriger, durch Vorlage von Unterlagen sowie durch den Beizug weiterer Personen (§ 27 Abs. 1 SHV). Dabei könne sich die Sozialbehörde auf Erhebungen anderer Stellen im Sinne von § 27 Abs. 2 SHV stützen. Daraus schliesst die Rekurrentin, dass auch einer Privatfirma als solcher anderer Stelle Abklärungsaufträge erteilt werden könnten. Zudem weist sie auf § 7

VRG hin, wonach für die Sachverhaltsabklärung Sachverständige beigezogen werden können oder der Sachverhalt auf andere Weise ermittelt werden könne. Der Auftrag an G. falle – entgegen der Auffassung des Rekursgegners – nicht unter § 26 Abs. 2 SHV, wo es nur um die örtliche Zuständigkeit gehe, sondern unter den Verfahrensschritt der Abklärung des Sachverhalts und somit in analoger Anwendung unter § 27 Abs. 2 SHV und § 7 VRG. Der Auftrag an G. als Rechtsagent zwecks professioneller Sachverhalts- und Rechtsabklärung sei vergleichbar mit der Beauftragung eines Arztes zur Klärung von medizinischen Fragen. Somit könne G. als für die Fallführung Beauftragter der Sozialbehörde X. die Rekursgegnerin zur Erfüllung ihrer Mitwirkungspflicht auffordern, entsprechende Gespräche mit ihr führen, ihr im Rahmen der übertragenen Fallführung Fristen ansetzen und für den Fall der Nichtbefolgung Konsequenzen androhen. Ob G. diese Funktion im Anstellungs- oder Auftragsverhältnis wahrnehme, spiele dabei keine Rolle.

3. Wie der Rekursgegner festgestellt hat, handelt es sich bei der Firma Z., vertreten durch G., um eine Privatfirma (Einzelunternehmen), die in unterschiedlichen Bereichen tätig ist. Gemäss Handelsregisterauszug des Kantons St. Gallen besteht der Zweck des Einzelunternehmens in «Beratungen und Dienstleistungen für Private, Unternehmen und die öffentliche Hand in den Bereichen Recht, Finanzen, Steuern, Politik, Umstrukturierungen, Fusionen, Reorganisationen, Konfliktmanagement, Mediation, Schulungen sowie Seminare». Auf der Homepage der Gemeinde D. werden die Tätigkeitsbereiche der Firma Z. aufgelistet: Rechtsberatung, Buchhaltung und Controlling, Testamente, Eheverträge, öffentliche Beurkundungen, Vereinsauflösungen, Werbeunterstützung. Gemäss Homepage des Rechtsagentenverbandes des Kantons St. Gallen ist G. als Rechtsagent aufgeführt.
4. a) Vorliegend stellt sich die Frage, ob die Sozialbehörde X. im Sozialhilfefall der Rekursgegnerin zu Recht Aufgaben an die Privatfirma Z., D., übertragen hat.

Gestützt auf die Offerte der Firma Z. vom 11. November 2014 übertrug dieser die Sozialbehörde X. mit Datum vom 18. November 2014 im Fall der Rekursgegnerin folgende Aufgaben: «Sachverhaltsabklärung, Fallführung, Korrespondenz und Entscheidvorbereitung.» Die Entscheide (Verfügungen mit Rechtsmittelbelehrung) verbleiben demnach bei der Gemeinde. Wie der Rekurschrift (Bst. B, Ziff. 7) zu entnehmen ist, fällt unter die durch die Firma Z. wahrgenommenen Aufgaben wie erwähnt auch die Aufforderung zur Mitwirkungspflicht und Ansetzung von Fristen mit Androhung von Konsequenzen im Fall der Nichtbefolgung.

- b) Gemäss Art. 98 Abs. 1 KV können die Gemeinden im Rahmen der Gesetzgebung die Erfüllung öffentlicher Aufgaben Dritten übertragen. Abs. 3 sieht vor, dass die Übertragung einer kommunalen Aufgabe, zu deren Erfüllung hoheitliche Befugnisse erforderlich sind, in der Gemeindeordnung geregelt sein muss.

Wie im Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung zu dieser Bestimmung festgehalten ist, geht der Begriff der Aufgabenübertragung gemäss Art. 98 KV geht weiter als ein blosses Auftragsverhältnis, bei dem die Entscheidungsgewalt bei der Behörde bleibt und das jederzeit gekündigt werden kann. In den Fällen, in denen die Rechtsstellung der betroffenen Person durch den Einbezug Dritter nicht berührt wird, liegt

keine solche Aufgabenübertragung vor (ANDREAS MÜLLER, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 98 N. 7). Dieser Auffassung kann namentlich vor dem Hintergrund der Regelungsstufe in der KV gefolgt werden. Die KV will nicht die blosser Hilfstätigkeit eines Dritten für die Gemeinde erfassen. Vielmehr geht es darum, bei der Auslagerung von eigentlichen Aufgabenbereichen mit hoheitlichem Charakter durch die von Art. 98 Abs. 3 KV geforderte Regelung in der Gemeindeordnung die demokratische Mitwirkung der Bevölkerung zu sichern. Auf der anderen Seite ist darauf abzustellen, dass vorbehältlich einer abweichenden kantonalen Regelung die nicht von Art. 98 KV erfasste Aufgabenübertragung der Gemeinde an einen Dritten grundsätzlich zulässig ist. Dabei entfällt auch die gemäss Abs. 3 vorgegebene Prüfung, ob die dem Dritten übertragene Tätigkeit hoheitlicher Natur ist oder nicht.

Mit Bezug auf den vorliegenden Sozialhilfefall macht die Rekurrentin in ihrer Rekurschrift geltend, dass sich im Verlauf der Abklärungen ergeben habe, dass diese sehr komplex seien und dass die Sozialbehörde der fachlichen und rechtlichen Unterstützung bedürfe. Deshalb habe sie der Firma Z. am 18. November 2014 einen entsprechenden Auftrag erteilt. Diesen gab die Sozialbehörde der Rekursgegnerin mit Schreiben vom 20. November 2014 bekannt. In diesem wies sie darauf hin, dass die fachliche und rechtliche Unterstützung der Firma Z. übertragen werde, die für die notwendige Koordination mit der Rekurrentin Sorge und bei Bedarf auch an Ort und Stelle anwesend sei. In Verbindung damit wurde die Rekursgegnerin gebeten, sich inskünftig für Fragen und Anliegen direkt mit G. von der Firma Z. in Verbindung zu setzen. Diese Tätigkeit der Firma Z. erfolgt im Sinne einer fachlichen Unterstützung und Hilfeleistung für die Rekurrentin, wobei sich im erteilten Auftrag die Regelung findet, dass der Einsatz der Firma Z. jederzeit und ohne Einhaltung einer Frist gekündigt werden kann. Die Zuständigkeit für den Erlass von Verfügungen mit Rechtsmittelbelehrung liegt wie erwähnt ausschliesslich bei der Gemeinde. Auch wenn die Tätigkeit der Firma Z. gemäss ihrer Rekurseingabe im Rahmen der übertragenen Fallführung auch Fristansetzungen und das Androhen von Konsequenzen für den Fall der Nichtbefolgung umfasst, ist in einer Gesamtwürdigung davon auszugehen, dass die durch die Firma Z. im vorliegenden Fall ausgeübte Tätigkeit für die Sozialbehörde nicht in die Rechtsstellung der Rekursgegnerin eingreift. Dabei ist auch zu beachten, dass sich die Rekursgegnerin mit Beanstandungen gegen Verhalten und Tätigkeit der Firma Z. an die Sozialbehörde wenden kann. Hinsichtlich der Datenbearbeitung im vorliegenden Fall durch die Firma Z. kommt § 6 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 zum Tragen. Danach kann das öffentliche Organ das Bearbeiten von Informationen Dritten übertragen, «sofern keine rechtliche Bestimmung oder vertragliche Vereinbarung entgegensteht». Im vorliegenden Fall sind keine diesbezüglichen Vorbehalte ersichtlich.

Somit bleibt zu prüfen, ob in der kantonalen Gesetzgebung eine Bestimmung der erfolgten Beauftragung der Firma Z. widerspricht. Der Rekursgegner stützte sich bei ihrer angefochtenen Anordnung auf Rückübertragung des Sozialhilfedossiers der Rekursgegnerin ausschliesslich auf die Bestimmung von § 26 Abs. 2 SHV. Wie bereits die Marginalie aussagt, regelt diese Bestimmung die Zuständigkeit unter verschiedenen Sozialbehörden. Sie befasst sich hingegen nicht mit der Übertragung von Aufgaben der Sozialbehörde an einen Dritten bzw. an ein externes Unternehmen und ist somit im vorliegenden Zusammenhang nicht erheblich. Auch im Übrigen sind we-

der im kantonalen Sozialhilferecht noch im sonstigen kantonalen Recht Bestimmungen ersichtlich, die dem erfolgten Auftrag an die Firma Z. entgegenstehen würden.

In der kantonalen Gesetzgebung findet sich keine Bestimmung, die den vorliegenden Auftrag an die Firma Z. regelt. Dies wird im neuen, am 1. Januar 2018 in Kraft tretenden Gemeindegesetz der Fall sein. Dessen § 63 Abs. 2 sieht vor, dass die Aufgabenübertragung an Dritte unter anderem mittels Vertrag erfolgen kann. In der Weisung zur entsprechenden Bestimmung ist festgehalten, dass unter die entsprechende Aufgabenübertragung auch die Erteilung eines Auftrags durch die Gemeinde fällt, die der Unterstützung beim Vollzug einer bestimmten Aufgabe dient. Als Beispiel wird auf den Beizug einer Überwachungsfirma verwiesen (Vorlage 4974, S. 143, zu § 64 des Antrags an den Kantonsrat). Die vorliegend erfolgte Beauftragung der Firma Z. wird damit im neuen Gemeindegesetz erfasst sein.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass mit dem vorliegenden Auftrag der Sozialbehörde der Gemeinde X. an die Firma Z. nicht in die Rechtsstellung der Rekursgegnerin eingegriffen wird. Die Entscheidkompetenz im Sozialhilfefall liegt weiter ausschliesslich bei der Gemeinde. Zudem kann sich die Rekursgegnerin mit Beanstandungen gegen Verhalten und Tätigkeit der Firma Z. direkt an die Sozialbehörde wenden. Der Beizug der Firma Z. im Sozialhilfefall der Rekursgegnerin erfolgte im Rahmen der Zuständigkeit der Rekurrentin. Diese war zur Erteilung des Auftrags befugt.

5. Damit ist der Rekurs gutzuheissen. Kosten für dieses Verfahren sind gestützt auf § 10 der Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden vom 30. Juni 1966 (LS 682) keine zu erheben.

[...]