



Fall-Nr.: B 2010/181
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 30.11.2010
Entscheiddatum: 30.11.2010

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 30. November 2010
Sozialhilfe, Art. 17 SHG (sGS 381.1). Rechtmässigkeit der Kürzung von Sozialhilfeleistungen um 15 % wegen Nichtdeklaration von Erwerbseinkünften. Die Kürzung setzt eine Anhörung voraus, nicht aber eine förmliche Verwarnung (Verwaltungsgericht, B 2010/181).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder,
Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber lic. iur.
Th. Vögeli

In Sachen

Politische Gemeinde St. Gallen, Sozialamt, Brühlgasse 1, Postfach 563, 9004 St. Gallen,

Beschwerdeführerin,

gegen

Departement des Innern des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und



X. und Y. Z.,

Beschwerdegegner,

vertreten durch Fürsprecher S.

betreffend

Sozialhilfe

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Die Eheleute X. und Y. Z. liessen sich am 23. Februar 2009 kommend in der Stadt St. Gallen nieder. Am 23. März 2009 meldeten sie sich beim Sozialamt der Stadt St. Gallen an und ersuchten um Unterstützung. Zur Begründung machten sie geltend, sie hätten noch keine Arbeitsstelle gefunden und benötigten zur Überbrückung die Hilfe des Sozialamts. Dieses richtete in der Folge X. und Y. Z. finanzielle Sozialhilfe aus.

Mit Verfügung vom 23. März 2010 reduzierte das Sozialamt die finanzielle Sozialhilfe für X. und Y. Z., indem es den Grundbedarf für die Monate April bis und mit September 2010 um 15 Prozent bzw. monatlich Fr. 220.35 kürzte. Zur Begründung wurde angeführt, X. und Y. Z. hätten nebst deklarierten Einkünften des Personalvermittlungsbüros Adecco weitere Lohnzahlungen erhalten (Fr. 650.-- am 27. Oktober 2009, Fr. 254.20 gemäss Lohnabrechnung am 4. November 2009, Fr. 140.-- am 16. November 2009 und Fr. 34.60 am 9. Dezember 2009). Diese Einnahmen hätten sie dem Sozialamt nicht bekanntgegeben. Da sie ihre Einkünfte nicht vollumfänglich deklariert hätten, werde für insgesamt sechs Monate der Grundbedarf für zwei Personen von Fr. 1'469.-- um 15 Prozent gekürzt. Der Diätzuschlag sei von



St.Galler Gerichte

dieser Kürzung nicht betroffen. Einem allfälligen Rekurs wurde die aufschiebende Wirkung entzogen.

B./ Mit Eingabe vom 30. März 2010 erhoben X. und Y. Z. Rekurs beim Departement des Innern und beantragten, die aufschiebende Wirkung sei wieder zu erteilen und die Verfügung vom 23. März 2010 als gegenstandslos zu erklären. Zur Begründung machten sie geltend, es sei unzutreffend, dass sie sich zu wenig um eine Stelle bemüht hätten. Die fehlenden Lohnausweise könnten sie nicht einreichen, da sie selber noch keine solchen erhalten hätten. Ausserdem sei ihnen das rechtliche Gehör nicht gewährt worden. Sie hätten nur ein bisschen Geld auf die Seite legen wollen, da ein Umzug in Betracht gezogen werde. Im Kanton St. Gallen eine Arbeit zu finden sei aussichtslos.

Mit Verfügung vom 22. April 2010 stellte das Departement des Innern die aufschiebende Wirkung des Rekurses wieder her.

Das Departement des Innern entschied am 5. Juli 2010 über die Streitsache. Es hiess den Rekurs gut und hob die Verfügung des Sozialamts vom 23. März 2010 auf. Das Departement erwog, das von den Gesuchstellern bei der Anmeldung zur Unterstützung unterzeichnete Formular enthalte keinen Hinweis, dass unwahre Angaben über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse auch zur Kürzung von Sozialhilfeleistungen führen könnten. Das Formular enthalte überhaupt keine Hinweise bezüglich Sanktionen in der Sozialhilfe. Auch der an einem Gespräch vom 22. April 2009 von der Sachbearbeiterin des Sozialamtes abgegebene Hinweis, dass bei ungenügenden Arbeitsbemühungen eine Kürzung von 15 Prozent geprüft werde, sei nicht als Androhung zu werten, zumal er eine mögliche Reaktion auf ungenügende Arbeitsbemühungen sei und sich nicht auf die fehlende Deklaration von Einkünften beziehe. Ausserdem sei den Akten zu entnehmen, dass die Sachbearbeiterin des Sozialamts im Dezember 2009 vorerst 15 Prozent des Grundbedarfs zurückbehalten habe, da verlangte Arztzeugnisse über die Arbeitsunfähigkeit nicht eingereicht worden seien. Die Rekurrenten seien offenbar am 27. Oktober 2009 darüber informiert worden, dass eine Kürzung verfügt werde, wenn sie bis Ende 2009 kein Arztzeugnis für die Ehefrau einreichen würden. Der Betrag sei offenbar nachgezahlt worden, nachdem sie am 9. Dezember 2009 das verlangte Arztzeugnis übergeben hätten. Das vorläufige Zurückbehalten eines Teils der Sozialhilfe sei mit der Nichteinreichung von



Arztzeugnissen begründet worden. Diese Begründung habe ebenfalls keine Androhung bzw. Information über eine mögliche Kürzung wegen Nichtdeklaration von Einkünften zum Inhalt gehabt. Mit dem Zurückbehalten habe das Sozialamt die Sozialhilfe faktisch gekürzt. Sämtliche Kürzungen hätten aber mittels Verfügung zu erfolgen. Das Sozialamt sei gehalten, künftig das gesetzlich vorgeschriebene Verfahren einzuhalten. Weiter erwog das Departement, die Rekurrenten hätten mit der Nichtdeklaration verschiedener Lohnzahlungen gegen die ihnen bekannte Verpflichtung verstossen, jede Änderung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu melden. Sozialhilfebezügerinnen solle aber mit der Androhung einer Kürzung die Möglichkeit gegeben werden, ihr Verhalten entsprechend anzupassen. Diese Möglichkeit habe vorliegend nicht bestanden. Die Rekurrenten seien vom Sozialamt am 9. März 2010 zwar darüber informiert worden, dass die Nichtdeklaration von Lohneinnahmen zu einer Kürzung führen könne. Ihr Verhalten hätten sie indessen nicht mehr ändern können, da es sich um Lohnzuflüsse aus dem Jahr 2009 gehandelt habe. Die Androhung sei somit lediglich eine Feststellung gewesen, dass gekürzt werde. Hinzuzufügen bleibe, dass die Rekurrenten nun darüber informiert seien, dass bei Nichtdeklaration von Lohneinnahmen die Sozialhilfe gekürzt werden könne. Sollten sie somit künftig Lohneinnahmen nicht deklarieren, wäre, falls die übrigen Voraussetzungen hierzu gegeben seien, eine Kürzung der Leistungen möglich. Es könne daher offen gelassen werden, ob die verfügte Kürzung in einem angemessenen Verhältnis zum Fehlverhalten gestanden sei. Der Rekurs sei gutzuheissen und die Verfügung des Sozialamts vom 23. März 2010 aufzuheben.

C./ Mit Eingabe vom 5. August 2010 erhob das Sozialamt der Stadt St. Gallen Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der Entscheid des Departements des Innern vom 5. Juli 2010 sei aufzuheben und die Verfügung vom 23. März 2010 sei wirksam zu erklären, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung wird im wesentlichen vorgebracht, X. Z. sei ausdrücklich auf seine Mitwirkungspflicht und die Konsequenzen bei deren Ausbleiben hingewiesen worden. Bereits beim ersten Gespräch mit der zuständigen Sozialberaterin sei den Gesuchstellern klar erörtert worden, welches ihre Pflichten seien, und dass bei Missachtung dieser Pflichten eine Kürzung der finanziellen Sozialhilfe von 15 Prozent geprüft werde. Sie seien klar und deutlich auf die Konsequenzen bei Nichterfüllung der Pflichten hingewiesen worden und hätten das Unterstützungsgesuch unterzeichnet, auf



St.Galler Gerichte

welchem ausdrücklich festgehalten werde, dass jede Änderung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse aller Familienmitglieder zu melden sei. Die Gesuchsteller hätten am 17. Februar 2010 die verlangten Kontoauszüge für Oktober bis Dezember 2009 sowie die Quittungen der Mietzinse für Oktober bis Dezember 2009 eingereicht. Sie hätten dazu ausgeführt, dass sie dem Sozialamt zwei Eingänge auf ihrem Konto nicht gemeldet hätten und hätten vorgeschlagen, falls das Sozialamt dies beanstandete, dass vom Grundbetrag 7,5 Prozent pro Monat abgezogen werden solle, damit eine Kürzung von 15 Prozent vermieden werden könne. Damit hätten sie klar signalisiert, dass ihnen bewusst gewesen sei, dass ihr Verhalten eine Kürzung der Sozialhilfe nach sich ziehen würde.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 17. August 2010 die Abweisung der Beschwerde.

Die Beschwerdegegner beantragten mit Vernehmlassung ihres Rechtsvertreters vom 24. September 2010 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde.

Die Beschwerdeführerin erhielt Gelegenheit, sich zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegner zu äussern. Dies tat sie mit Eingabe vom 21. Oktober 2010.

Auf die weiteren Vorbringen der Beteiligten wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Politische Gemeinde St. Gallen ist in ihren eigenen finanziellen Interessen berührt und daher gemäss Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP zur Beschwerde legitimiert. Das Sozialamt wurde vom Stadtrat ermächtigt, für die Stadt St. Gallen im Bereich der Sozialhilfe Rechtsmittel zu ergreifen (Art. 5 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes, sGS 381.1, abgekürzt SHG; Beschluss des Stadtrates St. Gallen vom 3. Oktober 2000). Die Beschwerdeeingabe vom 5. August 2010 wurde rechtzeitig eingereicht und entspricht formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in



Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2. Nach Art. 9 SHG hat Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann.

2.1. Im Sozialhilfegesetz sind nicht nur Ansprüche, sondern auch Pflichten verankert. Wer um finanzielle Sozialhilfe ersucht, hat nach Art. 16 Abs. 1 SHG wahrheitsgetreu und vollständig Auskunft zu erteilen (lit. a) sowie Amtsstellen und Dritte zu ermächtigen, Auskünfte zu erteilen (lit. b). Wer finanzielle Sozialhilfe bezieht, ist nach Art. 16 Abs. 2 SHG verpflichtet, Tatsachen umgehend zu melden, die Anspruch oder Berechnung verändern. Nach Art. 17 SHG wird finanzielle Sozialhilfe verweigert, gekürzt oder eingestellt, wenn die hilfesuchende Person keine oder unrichtige Auskünfte erteilt (lit. a), verlangte Unterlagen nicht einreicht (lit. b), Bedingungen und Auflagen missachtet (lit. c) oder ihren Fähigkeiten entsprechende Arbeit ablehnt (lit. d). Art. 12 SHG bestimmt weiter, dass eine arbeitsfähige Person verpflichtet ist, eine ihren Fähigkeiten entsprechende Arbeit anzunehmen.

Bei der Kürzung von Unterstützungsleistungen ist zu berücksichtigen, dass die Kürzungen zumutbar sein müssen, die betroffene Person informiert oder verwart worden sein muss, die Kürzung in angemessenem Verhältnis zum Fehlverhalten steht und die betroffene Person durch Änderung ihres Verhaltens dafür sorgen kann, dass die Kürzung ab einem späteren Zeitpunkt rückgängig gemacht werden kann. Sodann können Leistungen gekürzt oder entzogen werden, wenn sich die unterstützte Person rechtsmissbräuchlich verhält, indem sie beispielsweise eine Erwerbstätigkeit nur deshalb nicht aufnimmt, um in den Genuss von Sozialhilfeleistungen zu gelangen (GVP 2004 Nr. 12, 1998 Nr. 77 und 1996 Nr. 98). Das Bundesgericht hielt fest, dass selbst ohne gesetzliche Grundlage ein vollständiger Leistungsentzug zulässig ist, wenn sich die unterstützte Person rechtsmissbräuchlich verhält (BGE 122 II 198 mit Hinweisen).

Das Verwaltungsgericht hat weiter entschieden, dass eine Verletzung von Mitwirkungspflichten nicht in einem ersten Schritt zu einer Reduktion der Leistungen



und in einem zweiten Schritt zur vollständigen Einstellung derselben führen kann, sondern dass eine weitere Kürzung der Leistungen nur dann angezeigt ist, wenn aufgrund der Umstände davon auszugehen ist, dass die fragliche Person erheblich höhere Einkünfte erzielt, als dies bei der ursprünglichen Kürzung angenommen wurde. Allein als Sanktion sei eine Kürzung nicht zulässig, nachdem eine solche bereits wegen eben dieser mangelhaften Mitwirkung und der daraus resultierenden Ungewissheit über das erzielte Einkommen angeordnet worden sei (VerwGE B 2005/147 vom 15. November 2005, in: www.gerichte.sg.ch).

2.2. Die Möglichkeit der Kürzung von finanzieller Sozialhilfe bei fehlenden oder unrichtigen Auskünften oder wegen Nichteinreichens verlangter Unterlagen bzw. Missachtung von Bedingungen und Auflagen ist bereits im Sozialhilfegesetz verankert (Art. 17 SHG). Die Vorinstanz hob die Kürzung der Leistungen um 15 Prozent für sechs Monate allein deshalb auf, weil die Beschwerdegegner erst nach der unterlassenen Deklaration der Lohneinkünfte über die Kürzung orientiert wurden und dadurch keine Möglichkeit hatten, entsprechend zu reagieren (Rekursentscheid Erw. 3.7).

Leistungskürzungen dürfen nicht nur dann ausgesprochen werden, wenn es den Betroffenen in jedem Fall möglich gewesen ist, diese Massnahme durch eine Änderung ihres Verhaltens zu vermeiden. Bei Verstössen gegen gesetzliche Pflichten oder Auflagen gebietet zwar der Anspruch auf rechtliches Gehör, dass die Betroffenen über die in Erwägung gezogenen Massnahmen, insbesondere Leistungskürzungen, orientiert werden. Bei Missachtung von gesetzlichen Pflichten oder Auflagen kann von Gesetzes wegen eine Leistungskürzung verfügt werden (Art. 16 SHG). Die Pflicht zur Mitteilung von Einkünften war den Beschwerdegegnern zu Beginn des Verfahrens ausdrücklich eröffnet worden. Die Beschwerdegegner hätten also ihr Verhalten nach dieser Vorschrift ausrichten und die Einkünfte deklarieren können. Sie hatten also ohne weiteres die Möglichkeit, die Leistungskürzung zu vermeiden. Da die Folgen des Verstosses unmittelbar im Gesetz verankert sind, war es zulässig, nach der Anhörung der Beschwerdegegner eine Kürzung zu verfügen. Eine Verpflichtung, die Beschwerdegegner nach einem Verstoß gegen gesetzliche Vorschriften zunächst ausdrücklich auf die möglichen Sanktionen aufmerksam zu machen und den Verstoß ungeahndet zu lassen und erst bei einem erneuten Verstoß eine Sanktion anzuordnen, ergibt sich aus dem SHG nicht. Wohl wird im Schrifttum ausgeführt, Voraussetzung für



die Verhängung einer Sanktion sei die Verwarnung der hilfebedürftigen Person (F. Wolfers, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Aufl., Bern 1999, S. 168). Dabei wird auf eine spezifische Vorschrift des zürcherischen Rechts Bezug genommen. Eine solche enthält das st. gallische Recht nicht. Wäre eine solche Verwarnung zwingend, würde dies bedeuten, dass gleichsam ein Rechtsanspruch begründet wird, dass ein erster Verstoss ungeahndet bleibt. Dies widerspricht Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung.

Das Sozialamt hat im Schreiben vom 9. März 2010 an die Beschwerdegegner ausdrücklich festgehalten, dass aufgrund der Verletzung der Meldepflicht bezüglich der Lohneinnahmen eine Kürzung von 15 Prozent des Grundbedarfs ab April 2010 vorgesehen ist. Die Betroffenen wurden also schriftlich darüber orientiert, dass aufgrund der Verletzung der Meldepflicht bezüglich der Lohneinnahmen eine Kürzung von 15 Prozent des Grundbedarfs im Betracht gezogen wird. In der Folge verlangten sie am 16. März 2010 bezüglich der Kürzungen eine anfechtbare Verfügung und äusserten sich zu der vom Sozialamt ins Auge gefassten Massnahme. Den Beschwerdegegnern wurde somit die Möglichkeit gewährt, sich zur vorgesehenen Massnahme zu äussern. Damit wurde das rechtliche Gehör gewährt. Unbegründet ist die von den Beschwerdegegnern im Rekursverfahren erhobene Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs. Der Umstand, dass die Beschwerdegegner keine Möglichkeit mehr hatten, ihr fehlerhaftes Verhalten rückgängig zu machen, steht einer Kürzung der Leistungen nicht entgegen. Mit der Kürzung der Leistungen wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Beschwerdegegner gewisse Einkünfte nicht deklarierten. Mit der Kürzung wird nachträglich kompensiert, dass die Beschwerdegegner in einem vorhergehenden Zeitraum ihrer Meldepflicht nicht nachkamen und Hinweise bestanden, dass sie aufgrund der nicht deklarierten Einkünfte höhere Leistungen bezogen, als ihnen zustanden. Eine Rückzahlung zuviel bezogener Leistungen gemäss Art. 19 SHG, wie sie das Sozialamt in E. 6 der Verfügung vom 23. März 2010 vorbehielt, müsste in einer separaten Verfügung angeordnet werden. Dabei dürfte das Existenzminimum nicht tangiert werden, und die Rückerstattung dürfte nicht durch Verrechnung mit laufenden Sozialhilfeleistungen vollzogen werden (VerwGE B 2007/203 vom 3. April 2008 i.S. Pol. Gde. W., in: www.gerichte.sg.ch), zumal gegen die Rückerstattungsverfügung ein anderes Rechtsmittel offen steht als gegen eine



St.Galler Gerichte

Verfügung über eine Leistung (Rekurs an die Verwaltungsrekurskommission gemäss Art. 41 lit. a VRP).

2.3. Zusammenfassend ergibt sich aus den vorstehenden Erwägungen, dass die Beschwerde gutzuheissen ist. Der Rekursentscheid vom 5. Juli 2010 ist aufzuheben und die Verfügung des Sozialamts vom 23. März 2010 zu bestätigen.

2.4. Offen bleiben kann, ob die faktische Zurückhaltung von Leistungen während kurzer Zeit bei der Nichterfüllung von Auflagen zulässig ist. Dieser Punkt war nicht Gegenstand des Rekursentscheids.

3. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten des Staates (Art. 95 Abs. 1 VRP). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen. Die Beschwerdegegner sind unterlegen, und die Beschwerdeführerin hat als Gemeinwesen keinen Anspruch auf Kostenersatz (Art. 98bis VRP; R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 176).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen, indem der Rekursentscheid des Departements des Innern vom 5. Juli 2010 aufgehoben und die Verfügung des Sozialamts der Stadt St. Gallen vom 23. März 2010 bestätigt wird.

2./ Die amtlichen Kosten von Fr. 2'000.-- trägt der Staat, auf die Erhebung wird verzichtet.

3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.



V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegner (durch Fürsprecher S.)

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.