



Fall-Nr.: B 2015/110, B 2015/120
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 07.02.2020
Entscheiddatum: 07.02.2018

Zirkulationsentscheid Verwaltungsgericht, 07.02.2018

Sozialhilferecht, Art. 17 lit. b und c SHG (sGS 381.1). Anforderungen an Nebenbestimmungen einer Verfügung. Beiträge für Mietzinse und Nebenkosten stellen eine zweckgebundene finanzielle Unterstützung dar und stehen nicht zur freien Disposition der unterstützten Person. Die Sozialhilfebehörden müssen sicherstellen, dass die zweckgebundenen Mittel entsprechend verwendet werden. Werden mit Blick auf die zweckmässige Verwendung Nebenbestimmungen verfügt, müssen diese geeignet und erforderlich sein, das erwünschte Verhalten zu fördern bzw. sicherzustellen, und dürfen für die unterstützte Person nicht unzumutbar sein. Bedingungen sind zudem eng auf den Zweck der Sozialhilfe zu beziehen. Diese Anforderungen sind im konkreten Fall nur teilweise erfüllt (Verwaltungsgericht, B 2015/110 und B 2015/120).

Zirkulationsentscheid vom 7. Februar 2018

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Wehrle

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde X.,

Beschwerdeführerin 1/

Beschwerdegegnerin 2,

und



K.Y.,

Beschwerdeführer 2/

Beschwerdegegner 1,

gegen

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

Vorinstanz

Gegenstand

finanzielle Sozialhilfe (Wohnkosten)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. K.Y. (geb. 1961) zog zusammen mit seinem Sohn S.Y. (geb. 2000) im Mai 2014 von Q. nach X. Seit dem Zuzug leistet die Politische Gemeinde X. finanzielle Sozialhilfe. K.Y. und S.Y. bezogen zunächst eine Wohnung an der A.-gasse 0, deren Mietzins CHF 1'830 betrug. Den Mietzins finanzierte K.Y. teilweise mit Unterstützung seiner Brüder. Die Sozialen Dienste X. (nachfolgend: Soziale Dienste) orientierten ihn in der Folge über die Mietzins-Richtlinien der politischen Gemeinde X., welche für einen Zweipersonen-Haushalt einen maximalen Mietzins von CHF 1'000 vorsehen. Zusammen mit seinem Sohn bezog K.Y. per 1. Oktober 2014 eine Vierzimmer-Wohnung an der B.-strasse 01 zu einem monatlichen Mietzins von CHF 1'394 (inkl. Nebenkosten).

B. Mit der Begründung, K.Y. habe im Wissen um die unterstützungsrechtliche Mietzinsobergrenze von CHF 1'000 erneut eine zu teure Wohnung gemietet und er könne die Wohnkosten nicht aufbringen, ohne den Betrag für den Grundbedarf massgeblich anzutasten, eröffneten ihm die Sozialen Dienste am 3. Oktober 2014 folgende Verfügung:



St.Galler Gerichte

1. K.Y. wird gemäss den Mietzins-Richtwerten der Stadt X. ein Betrag von CHF 1'000 für die Miete des Zweipersonenhaushaltes ausbezahlt.

2. K.Y. hat uns folgende Unterlagen bis 20. Oktober 2014 einzureichen:

- Bestätigungen der Brüder, wann und mit welchen Beträgen er von seinen Brüdern bei der Mietzinszahlung unterstützt wurde;
- Mietzinsquittungen Mai, Juni und September 2014 über die gesamte Miete von CHF 1'830;
- Kündigungsbestätigung und Kopie Kündigungsschreiben (Wohnung A.-gasse 0);
- Neuer Mietvertrag (Wohnung B.-strasse).

Sollte K.Y. dieser Auflage nicht fristgerecht nachkommen, wird sein Grundbedarf um 15% gekürzt und die Mietzinszahlung wird eingestellt bis uns die Unterlagen vollständig vorliegen.

3. K.Y. wird verpflichtet, monatlich per 10. eines jeden Monats, erstmals per 10. Oktober 2014, die Mietzinsquittung über die jeweils aktuelle Miete vorzulegen bzw. uns zukommen zu lassen. Sollte K.Y. dieser Auflage nicht fristgerecht nachkommen, wird sein Grundbedarf für den darauffolgenden Monat um 15% gekürzt und es wird ihm kein Betrag für die nächste Miete ausbezahlt.

4. K.Y. wird verpflichtet, sich bis spätestens 31. März 2015 eine den Mietzins-Richtwerten der Stadt X. entsprechende neue Wohnung zu einem Mietzins von max. Fr. 1'000.-- (inkl. Nebenkosten) zu suchen.

5. Für diese Verfügung werden keine Kosten erhoben.

C. Den von K.Y. gegen diese Verfügung erhobenen Rekurs hiess das Departement des Innern mit Entscheid vom 5. Juni 2015 teilweise gut (Dispositiv Ziff. 1). Es stellte fest, dass eine Kürzung, die insgesamt über 15 Prozent des hälftigen Anteils des Rekurrenten am Grundbedarf liege sowie die Einstellung der Mietzinszahlung bis zur



St.Galler Gerichte

vollständigen Einreichung der verlangten Unterlagen unzulässig seien. Im Übrigen – insbesondere in Bezug auf die Höhe der Mietzinsvergütung und die Verpflichtung zum Umzug – wies das Departement des Innern den Rekurs ab. Die Frist für den erneuten Umzug verlängerte es bis zum 30. September 2015.

D. (Verfahren B 2015/110)

Hiergegen erhob zunächst die Politische Gemeinde X. (Beschwerdeführerin 1) Beschwerde beim Verwaltungsgericht (Eingabe vom 18. Juni 2015; Verfahren B 2015/110). Sie beantragte, Ziff. 1 Bst. a des Rekursentscheides sei aufzuheben und die Verfügung der Sozialen Dienste in Ziffer 2 (betreffend Kürzung und Einstellung) und Ziffer 3 (betreffend Kürzung) zu bestätigen (act. 110/1). Auf Nachfrage des Verwaltungsgerichtspräsidenten erläuterte die Beschwerdeführerin 1 ihr Rechtsbegehren: Sie gehe mit der Vorinstanz einig, dass die angedrohte Kürzung des Grundbedarfs um 15 Prozent nur den hälftigen Anteil von K.Y. betreffen dürfe. Der Rekursentscheid sei diesbezüglich jedoch missverständlich und bedürfe der Klärung. Vor dem Hintergrund, dass sich K.Y. noch immer weigere, die in Ziffer 2 der Verfügung verlangten Unterlagen einzureichen, gehe es ihr vor allem um gerichtliche Beurteilung der Frage, ob in solchen Fällen (nebst der von der Vorinstanz als rechtmässig beurteilten Kürzung) auch die Einstellung der Mietzinszahlung (im Sinne einer temporären Zurückbehaltung) zulässig sei (act. 110/3).

Das Departement des Innern (Vorinstanz) beantragte mit Vernehmlassung vom 4. August 2015 Abweisung der Beschwerde (act. 110/10). Auch K.Y. (Beschwerdegegner 1) reichte eine Stellungnahme ein; dieser lässt sich jedoch kein Antrag entnehmen (act. 110/13, 16 und 19). Die Beschwerdeführerin 1 reichte am 15. September 2015 eine weitere Stellungnahme ein; sie hielt an ihren Anträgen fest.

E. (Verfahren B 2015/120)

Auch K.Y. (Beschwerdeführer 2) erhob gegen den Rekursentscheid des Departements des Innern Beschwerde beim Verwaltungsgericht (Eingabe vom 26. Juni 2015; Verfahren B 2015/120). Er beantragte sinngemäss, die Anordnung eines erneuten Wohnungswechsels sei aufzuheben bzw. bis zum Abschluss seines derzeit laufenden



Arbeitsintegrationstrainings auszusetzen (act. 120/1). Die Vorinstanz beantragte am 4. August 2015 Abweisung der Beschwerde (act. 120/6). Die Sozialen Dienste beantragten für die Politische Gemeinde X. (Beschwerdegegnerin 2) ebenfalls, die Beschwerde sei abzuweisen (act. 120/11). Der Beschwerdeführer 2 nahm am 28. September 2015 zu den beiden Vernehmlassungen Stellung.

F. Mit Eingaben vom 17. März 2016 brachte die Beschwerdeführerin 1 dem Verwaltungsgericht zur Kenntnis, dass der Beschwerdeführer 2 mit Entscheid der Einzelrichterin des Kreisgerichts X. vom 30. November 2015 per 21. Dezember 2015 aus seiner Wohnung ausgewiesen worden sei. Seit 11. März 2016 bewohne er eine Wohnung an der C.-strasse 02 (act. 110/20.1 bzw. 120/15.1). Seine Beschwerde gegen die Aufforderung, sich eine den Mietzins-Richtlinien entsprechende Wohnung zu suchen, sei damit "obsolet" geworden. Am 24. März 2016 reichte die Beschwerdeführerin 1 den neuen Mietvertrag des Beschwerdeführers 2 ein (act. 110/22 bzw. 120/17). Dieser liess sich zum Ganzen nicht mehr vernehmen.

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten, den angefochtenen Entscheid und die Akten ist – soweit erforderlich – in den nachstehenden Erwägungen einzugehen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

1.1. Beschwerden, die sich auf denselben Streitgegenstand beziehen und die nämlichen Tatbestands- und Rechtsfragen aufwerfen, können verfahrensrechtlich vereinigt und in einem einzigen Entscheid erledigt werden (GVP 1972 Nr. 30). Die Verfahren B 2015/110 und B 2015/120 richten sich beide gegen denselben Rekursentscheid des Departements des Innern vom 5. Juni 2015 und betreffen die nämlichen Verfahrensparteien. Die sich in den Verfahren stellenden Fragen hängen aktenmässig und inhaltlich eng zusammen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Vereinigung der beiden Verfahren und Erledigung der Beschwerden in einem sachgerechten Entscheid.



St.Galler Gerichte

1.2. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist hinsichtlich beider Beschwerden gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP).

1.3. Hinsichtlich der Sachurteilsvoraussetzungen im Verfahren B 2015/110 ist folgendes zu bemerken: Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP räumt der zuständigen Behörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt das Recht zur Beschwerde ein, wenn diese im umstrittenen Bereich öffentliche Interessen zu wahren hat. Praxisgemäss setzt die Legitimation eines Gemeinwesens voraus, dass dieses den streitigen Entscheid durch Setzen eines Rechtsaktes im eigenen Aufgabenbereich erlassen und damit bestimmte öffentliche Interessen vertreten hat (GVP 1992 Nr. 43). Das ist nur der Fall, wenn es im Bereich einer ihm obliegenden Aufgabe tätig wurde und dabei lokale Interessen wahrgenommen hat. Unerheblich ist, ob es sich dabei um autonome Belange oder übertragene Befugnisse handelt. Der Aufgabenkreis der öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Anstalten ergibt sich aus der Zuständigkeitsordnung des kantonalen Rechts. Massgebend ist letztlich, ob der betreffenden Körperschaft oder Anstalt eigene Verfügungskompetenz zukommt (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 453 f.). In diesem Sinn ist die Beschwerdebefugnis der politischen Gemeinden namentlich in Sozialhilfestreitigkeiten gegeben, weil es sich dabei um eine den Gemeinden übertragene Aufgabe handelt (vgl. Art. 3 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes, sGS 381.1, SHG) und sich der Streitgegenstand aus der Verfügungskompetenz der Beschwerdeführerin 1 ergibt. Die Beschwerdeeingabe vom 18. Juni 2015 entspricht den gesetzlichen Anforderungen in zeitlicher, formaler und inhaltlicher Hinsicht (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.4. Für das Verfahren B 2015/120 ist folgendes festzuhalten. Die Beschwerdebefugnis setzt ein eigenes schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids voraus (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Das Anfechtungsinteresse muss aktuell sein, was bedeutet, dass der Ausgang des Verfahrens einen Einfluss auf die rechtliche oder tatsächliche Situation des Beschwerdeführers haben muss (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 400; B. Waldmann, in:



Niggli/Uebersax/Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2011, N 17 zu Art. 89 BGG). Vom Erfordernis des aktuellen schutzwürdigen Interesses ist ausnahmsweise abzusehen, wenn sich die mit der Beschwerde aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen unter ähnlichen Umständen wieder stellen können, ohne dass im Einzelfall rechtzeitig eine gerichtliche Prüfung möglich wäre, und deren Beantwortung im öffentlichen Interesse liegt (VerwGE B 2014/138 vom 11. November 2014 E. 1, www.gerichte.sg.ch, mit Hinweis auf BGE 138 II 42 E. 1.3 und 137 I 23 E. 1.3.1). Ändert sich der Sachverhalt während des Rechtsmittelverfahrens, stellt sich zunächst die Frage, ob das aktuelle Interesse bestehen bleibt oder ob es dahingefallen ist; nur im letzteren Fall ist zu prüfen, ob deshalb auch das Rechtsschutzinteresse weggefallen ist oder ob ausnahmsweise auf das Erfordernis des aktuellen Interesses zu verzichten ist (zum Ganzen vgl. VerwGE B 2014/247 vom 30. Juni 2015 E. 1.2, www.gerichte.sg.ch; vgl. M. Bertschi, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N 24 zu § 21 VRG).

In seiner Beschwerde vom 26. Juni 2015 macht der Beschwerdeführer 2 geltend, er könne aus gesundheitlichen Gründen nicht bis zum 30. September 2015 erneut die Wohnung wechseln. Auf die entsprechende, durch den Rekursentscheid bestätigte Auflage sei zu verzichten, solange er an einer von der SVA koordinierten Eingliederungsmassnahme teilnehme (act. 1). Am 17. März 2016 teilte die Beschwerdegegnerin 2 mit, dass der Beschwerdeführer 2 mit Entscheid der Einzelrichterin des Kreisgerichts X. vom 30. November 2015 aus der im Verfügungszeitpunkt bewohnten Wohnung an der B.-strasse 01 ausgewiesen worden sei. Der Vollzug der Ausweisung wurde auf den 3. März 2016 festgelegt (vgl. act. 15.1 und 15.2). Am 24. März 2016 reichte die Beschwerdegegnerin 2 dem Gericht einen neuen Mietvertrag für eine 4-Zimmer-Wohnung an der C.-strasse 02, X., ein. Sie wies das Gericht darauf hin, dass deren Mietzins von CHF 1'200 erneut über ihren Richtlinien liege (act. 17 f.).

Im angefochtenen Entscheid wurde der Beschwerdeführer 2 verpflichtet, sich bis 30. September 2015 eine den Mietzins-Richtwerten der Stadt X. entsprechende neue Wohnung zu einem Mietzins von maximal CHF 1'000 (inkl. Nebenkosten) zu suchen. Aus der Verfügung der Beschwerdegegnerin 2 vom 3. Oktober 2014 ergibt sich, dass



sich die dem Beschwerdeführer 2 auferlegte Umzugsverpflichtung auf das Mietverhältnis an der B.-strasse 01 bezog, wofür ein monatlicher Mietzins von CHF 1'392 geschuldet war (vgl. act. 3.1 S. 2 ff.). Mit dem Umzug in eine andere Wohnung ist diese Auflage teilweise erfüllt worden, zumal der aktuelle Mietzins wesentlich tiefer ist derjenige, auf den sich die Verfügung bezog. Die Beschwerdegegnerin 2 macht zwar geltend, auch die neue Wohnungsmiete liege über ihren Richtlinien. Eine weitere Verpflichtung zum Umzug müsste sich indessen auf den aktuellen Sachverhalt beziehen und wäre erneut zu verfügen. Dabei wäre zu berücksichtigen, dass lediglich geringfügig überhöhte Wohnkosten nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts aus der Leistung für den Grundbedarf bezahlt werden dürfen (VerwGE B 2015/134 vom 27. September 2016 E. 2.3.2., www.gerichte.sg.ch). Weil der Beschwerdeführer 2 der von ihm als rechtsfehlerhaft gerügten Auflage (teilweise und unfreiwillig) nachgelebt und sich damit der Sachverhalt entscheidend geändert hat, fehlt es ihm an einem aktuellen schutzwürdigen Interesse an der Aufhebung der streitigen Verfügungsbestimmung. Diesen Standpunkt vertritt auch die Beschwerdegegnerin 2 in ihrer Eingabe vom 17. März 2016 (act. 15.1). Umstände, die dennoch für eine materielle Behandlung der Beschwerde sprechen würden, sind nicht ersichtlich. Dies gilt umso mehr, als die sich im Zusammenhang mit über den Richtlinien liegenden Wohnkosten stellenden Fragen in einem Entscheid des Verwaltungsgerichts unlängst diskutiert worden sind (vgl. VerwGE B 2015/134, a.a.O.). Auf die Beschwerde B 2015/120 ist demnach nicht einzutreten.

2.

2.1. Die Vorinstanz hiess den Rekurs des Beschwerdegegners 1 / Beschwerdeführers 2 teilweise gut. Sie stellte fest, dass eine Kürzung der finanziellen Sozialhilfe, die insgesamt über 15 Prozent über dem hälftigen Anteil des Rekurrenten am Grundbedarf liege sowie die Einstellung der Mietzinszahlung bis zur vollständigen Einreichung der verlangten Unterlagen unzulässig seien. Vom Dispositiv der angefochtenen Verfügung hob sie Ziff. 2 Abs. 2 betreffend Einstellung der Mietzinszahlung ("**Sollte K.Y. dieser Auflage nicht fristgerecht nachkommen, wird sein Grundbedarf um 15% gekürzt und die Mietzinszahlung wird eingestellt bis uns die Unterlagen vollständig vorliegen.**") und Ziff. 3 Satz 2 ("**Sollte K.Y. dieser Auflage nicht fristgerecht nachkommen, wird sein Grundbedarf für den darauffolgenden Monat um 15%**



gekürzt und es wird ihm kein Betrag für die nächste Miete ausbezahlt") auf. Die genannten Auflagen an sich, nämlich Unterlagen gemäss Ziff. 2 der streitigen Verfügung einzureichen (Bestätigungen der Brüder, wann und mit welchen Beträgen er bei der Mietzinszahlung unterstützt wurde; Mietzinsquittungen Mai, Juni und September 2014 über die gesamte Miete von CHF 1'830; Kündigungsbestätigung und Kopie Kündigungsschreiben bezüglich Wohnung A.-gasse 0; Mietvertrag für die Wohnung an der B.-strasse) und gemäss Ziff. 3 bis zum 10. jeden Monats die Quittung der Mietzinszahlung beizubringen, hat die Vorinstanz als zulässig beurteilt (E. 5 und 6 des angefochtenen Entscheids).

2.2. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin 1 stimmt zunächst das Dispositiv des angefochtenen Entscheids hinsichtlich der Kürzung des Grundbedarfs nicht mit dessen Erwägungen überein, weil letztlich der ganze 2. Satz von Ziff. 3 aufgehoben worden sei.

2.2.1. In E. 6 des angefochtenen Entscheids setzte sich die Vorinstanz mit der Verfügungsbestimmung auseinander, wonach der Beschwerdegegner 2 jeweils bis zum zehnten Tag des Folgemonats die zweckmässige Verwendung des Wohnkostenbeitrages nachzuweisen habe (durch Einreichen einer Quittungskopie). Sie hielt fest, die Fristansetzung für die Einreichung von Unterlagen liege im pflichtgemässen Interesse der Sozialhilfebehörden. Es sei trotz der geltend gemachten Depression nicht ersichtlich, dass der Beschwerdegegner 2 dieser Verpflichtung nicht nachkommen könnte. Die Verpflichtung sei rechtmässig; deren Verletzung könne grundsätzlich zu einer Kürzung des Grundbedarfs (bzw. des hälftigen Anteils des Beschwerdegegners 2) um 15 Prozent führen. Nicht rechtmässig sei es aber, die Mietzinszahlung für den Folgemonat einzustellen.

2.2.2. Im Dispositiv hat die Vorinstanz uneingedenk dieser Erwägung auch den Verfügungsparagrafen betreffend Kürzung des Grundbedarfs aufgehoben. Konsequenterweise wäre gewesen, den 2. Satz von Ziff. 3 nur betreffend Einstellung der Mietzinszahlung aufzuheben. Die Beschwerde ist in diesem Punkt gutzuheissen und das Dispositiv des angefochtenen Entscheids entsprechend zu korrigieren. Dispositiv-Ziff. 1.a 2. Satz des angefochtenen Rekursentscheids ist – ohne das Ergebnis der weiteren Rügen vorwegzunehmen – wie folgt neu zu fassen: "Ziff. 2 Abs. 2 betreffend Einstellung der



Mietzinszahlung und Ziff. 3 betreffend Einstellung der Mietzinszahlung werden aufgehoben."

2.3. Nach Art. 9 SHG hat Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Im Sozialhilfegesetz sind indes 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 hilfeschende 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).

2.4. Für die Anordnung von Weisungen, Auflagen oder Bedingungen fehlt eine explizite gesetzliche Grundlage im SHG. Art. 17 lit. c SHG bestimmt immerhin die möglichen Konsequenzen für den Fall, dass derartige Nebenbestimmungen nicht eingehalten werden. Die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen kann sich indessen nicht nur aus dem Gesetz selbst, sondern auch direkt aus dem mit dem Gesetz verfolgten Zweck bzw. aus einem mit der Hauptanordnung zusammenhängenden öffentlichen Interesse ergeben. Mit solchen Nebenbestimmungen strebt die Sozialhilfebehörde an, ein aus ihrer Sicht erwünschtes Verhalten der unterstützten Person zu erreichen. Unzulässig sind unverhältnismässige oder sachfremde Auflagen oder Bedingungen, welche sich nicht auf die Sozialhilfegesetzgebung abstützen können und nicht fürsorgerischen Zwecken dienen bzw. nicht geeignet sind, die konkrete Situation im Hinblick auf eine Ablösung von der Sozialhilfe zu verbessern (VerwGE B 2015/134 vom 27. September 2016 E. 2.3.1; F. Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Aufl. 1993, S. 111 f.; U. Vogel, Rechtsbeziehungen: Rechte und Pflichten der unterstützten Person und der Organe der Sozialhilfe, in: C. Häfeli [Hrsg.], Das Schweizerische Sozialhilferecht, Luzern 2008, S. 183 f.; vgl. auch BGE 131 I 166 E. 4.4 f.; zu Nebenbestimmungen im allgemeinen vgl. auch Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 913 ff.).



Als "Bedingung" ist eine Nebenbestimmung zu bezeichnen, wenn die Rechtswirkungen einer Verfügung von einem ungewissen, künftigen Ereignis abhängig gemacht werden. Im Sozialhilferecht sind sowohl Suspendiv- als auch Resolutivbedingungen anzutreffen. Bei der Suspendivbedingung tritt eine Rechtswirkung (z.B. der Anspruch auf gewisse Sozialhilfeleistungen) erst ein, wenn die Bedingung erfüllt ist und dauert nur solange, wie sie erfüllt ist. Bei der Resolutivbedingung fällt die Rechtswirkung bei Eintritt der Bedingung weg. Bedingungen sind eng auf den Zweck der Sozialhilfe zu beziehen und müssen verhältnismässig sein. Bei deren Wegfall resp. Nichteintritt entfällt der Anspruch auf Sozialhilfe automatisch, womit deren Verweigerung oder Einstellung verbunden ist (vgl. P. Mösch Payot, "Sozialhilfemissbrauch?!" in: Häfeli [Hrsg.], a.a.O., S. 310).

2.5. Die Beschwerdeführerin 1 macht geltend, es sei zulässig, den Mietzinsanteil der finanziellen Sozialhilfe zurückzubehalten, bis der Nachweis über die rechtmässige Verwendung der letzten Zahlung erbracht (Ziff. 3 der Verfügung) bzw. die Einkommensverhältnisse geklärt seien (Ziff. 2 der Verfügung). Die eingeforderten Unterlagen seien zur Prüfung, ob die unterstützte Person ihren Verpflichtungen gegenüber dem Vermieter nachkomme und zur Berechnung der zu vergütenden Wohnkosten erforderlich. Werde die Miete vollumfänglich bezahlt, obwohl der Beschwerdegegner 2 weiterhin durch seine Brüder unterstützt werde, könne die Mietzinszahlung zweckwidrig und missbräuchlich verwendet werden bzw. sei die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gefährdet. Das Zurückbehalten der Leistungskürzung sei keine Sanktion im Sinne einer Leistungskürzung gemäss Art. 17 SHG. Es entspreche dem Zweck des Unterstützungsverhältnisses, dass die zweckentsprechende Verwendung der Geldleistungen kontrolliert werde. Eine Kündigung habe die unterstützte Person vielmehr denn zu befürchten, wenn keine Nachweise eingefordert würden. Das Zurückbehalten der Miete bis zum Vorliegen der geforderten Unterlagen sei deshalb neben der Kürzung des Grundbedarfs als rechtmässig anzusehen.

2.5.1. Gemäss Art. 17 lit. b SHG können Leistungen der finanziellen Sozialhilfe eingestellt werden, wenn die unterstützte Person verlangte Unterlagen nicht einreicht. Die Beschwerdeführerin 1 hat dies in Form einer Resolutivbedingung verfügt: Der Anspruch auf Übernahme der Wohnkosten soll dahinfallen, wenn die von der Behörde



verlangten Unterlagen nicht eingereicht wurden. Weil deren Eintritt oder Nichteintritt allein vom Willen der unterstützten Person abhängt, handelt es sich um sog. Potestativbedingungen. Derartige Bedingungen bezwecken, ein aus Sicht der Behörden erwünschtes Verhalten der unterstützten Person zu erreichen.

Beiträge für Mietzinse und Wohnnebenkosten stellen eine zweckgebundene finanzielle Unterstützung dar und stehen – anders als die pauschale Leistung für den Grundbedarf – nicht zur freien Disposition der unterstützten Person. Die Sozialhilfebehörden müssen sicherstellen, dass die zweckgebundenen Mittel entsprechend verwendet werden. Werden mit Blick auf die zweckmässige Verwendung Nebenbestimmungen verfügt, müssen diese geeignet und erforderlich sein, das erwünschte Verhalten zu fördern bzw. sicherzustellen, und dürfen für die unterstützte Person nicht unzumutbar sein. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Bedingungen sind zudem eng auf den Zweck der Sozialhilfe zu beziehen und müssen verhältnismässig sein (vgl. E. 2.4 hiavor).

2.5.2. Der geforderte enge Bezug zwischen der verlangten Mitwirkung und der Sozialhilfeleistung ist hinsichtlich Ziff. 2 der streitigen Verfügung nicht ersichtlich. Ein Zusammenhang zwischen den aufgrund der Mitwirkungspflicht verlangten Unterlagen (Bestätigung über Unterstützung seitens der Brüder des Beschwerdegegners 2, Mieszinsquittungen Mai, Juni und September 2014, Kündigungsbestätigung der Wohnung an der A.-gasse 0, neuer Mietvertrag der Wohnung an der B.-strasse) und den künftigen Mietzinsbeiträgen besteht heute nicht mehr. Der Beschwerdegegner sollte mit der angedrohten Einstellung der Mietzinszahlung veranlasst werden, die verlangten Unterlagen beizubringen. Diese Unterlagen sind jedoch aufgrund des Zeitablaufs nicht mehr geeignet, über den Anspruch und die künftige Verwendung dieser Zahlungen Aufschluss zu geben. Folglich ist es nicht (mehr) zulässig, bis zur Beibringung dieser Dokumente Mietzinsbeiträge zurückzubehalten. Dies gilt umso mehr, als die Beschwerdeführerin die Einstellung der Mietzinszahlung nicht als zusätzliche Sanktion zur angedrohten Kürzung des Grundbedarfs verstanden haben will.

Ob die Bedingung im Zeitpunkt der Verfügung rechtmässig war, kann offen bleiben. Die Beschwerdeführerin macht mit gewissem Recht geltend, dass diese Unterlagen zur



Prüfung des Anspruchs auf Sozialhilfe erforderlich waren und dass es dem Beschwerdeführer ein Leichtes gewesen wäre, diese einzureichen. Hingegen überzeugt auch die vorinstanzliche Auffassung, wonach sich diese Belege auf eine frühere Wohnung bezogen und in keinem direkten Zusammenhang mit den mit der Einstellung bedrohten Mietzinsvergütungen mehr standen.

2.5.3. Anders zu beurteilen wäre (die in dieser Hinsicht nicht angefochtene) Ziff. 3 der streitigen Verfügung, wonach die Ausrichtung der Mietzinsvergütung von der Vorlage der jeweils letzten Mietzinsquittung abhängig sein soll. Im Sinne eines obiter dictums ist folgendes zu bemerken:

Die Bedürftigkeit kann von der Sozialhilfebehörde nur in beschränktem Umfang selbst festgestellt werden. Die Behörde ist bereits bei der Erstellung des Unterstützungsbudgets auf die Beibringung diverser Belege angewiesen. Nur so kann sie rechtsgenügend eruieren, ob die Eigenmittel zur Deckung des notwendigen Lebensunterhalts ausreichen oder nicht. Die Bedürftigkeit mit ihren diversen Variablen (z.B. Wohnsituation, Zivilstand, Dritteinnahmen, Vermögensanfall) unterliegt einer ausserordentlichen Dynamik, die es der Behörde verunmöglicht, stets alle Veränderungsprozesse im unterstützungsrechtlichen Dauerschuldverhältnis von sich aus zu berücksichtigen. Die relevanten Ereignisse entstammen naturgemäss dem Herrschaftsbereich der unterstützten Person. Die Untersuchungsmaxime wird daher durch die gesetzlich statuierte Auskunft- und Meldeobliegenheit erheblich ergänzt (zur Mitwirkungspflicht im Allgemeinen vgl. BGE 132 II 113 E. 3.2). Auf Anfrage hin sind die unterstützten Personen verpflichtet, über die im Hinblick auf das sozialhilferechtliche Unterstützungsverhältnis rechtserheblichen finanziellen und persönlichen Ereignisse Auskunft zu geben, sachdienliche Belege einzureichen und allfällige Änderungen selbstständig zu melden. Die Mitwirkungspflicht kann nicht weitergehen, als es zur Eruierung des Sachverhalts zwingend erforderlich ist (vgl. Wizent, a.a.O., S. 521 ff.).

Werden die Leistungen der Sozialhilfe eingestellt oder verweigert, weil die Anspruchsgrundlagen wegen missachteter Auskunftspflichten unbewiesen sind, ist dies keine sanktionelle Kürzung (vgl. C. Hänzi, Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Diss. Basel 2011, S. 153). Generell sind Auflagen und Weisungen – auch hinsichtlich der Mitwirkungspflichten – nur zulässig, wenn sie



St.Galler Gerichte

sozialhilferechtlichen Zwecken dienen, d.h. sich auf die richtige Verwendung der Beiträge beziehen oder geeignet sind, die Lage der unterstützten Person und ihrer Angehörigen zu verbessern. Zudem müssen sie verhältnismässig sein (vgl. Wizent, a.a.O., S. 247 mit Hinweisen und E. 2.3 hiervor).

Diese Voraussetzungen wären im konkreten Fall erfüllt: Die verlangte Mitwirkung besteht darin, bis um 10. jeden Monats die Mietzinsquittung einzureichen. Wird dies unterlassen, darf die Beschwerdeführerin 1 die nächste Mietzinsvergütung zurückbehalten, bis dieser Nachweis erbracht ist. Dies ist nicht als Sanktion zu verstehen, sondern als Folge des unterbliebenen Nachweises über die richtige Verwendung der finanziellen Sozialhilfe. Die in diesem Sinn konkretisierte Mitwirkungspflicht wäre zum Nachweis der richtigen Verwendung der Leistungen geeignet. Der Beschwerdegegner 1 hat mit seinem Verhalten in der Vergangenheit Zweifel erweckt, ob er die Mietzinsbeiträge der Beschwerdeführerin 1 dem Zweck entsprechend verwende. Zum einen wurde er (in unbekanntem Ausmass) familiär unterstützt, und zum andern wurde er aus der Wohnung an der B.-strasse aufgrund von Mietzinsausständen letztlich ausgewiesen. Vor diesem Hintergrund wäre es erforderlich, künftige Mietzinsvergütungen vom Nachweis der richtigen Verwendung abhängig zu machen. Schliesslich wäre es dem Beschwerdegegner 1 ohne weiteres zumutbar, diesen Nachweis zu erbringen, genügte es doch, die Quittung im Original oder als Kopie jeweils der Beschwerdeführerin 1 umgehend zukommen zu lassen. Dies gälte auch angesichts der geltend gemachten Depressionen, zumal es dem Beschwerdegegner 1 unbenommen wäre, seinen bald volljährigen Sohn hinsichtlich der administrativen Belange um Unterstützung zu bitten. Allerdings müsste eine derartige Auflage auch in zeitlicher Hinsicht verhältnismässig sein und deshalb zeitlich begrenzt werden.

3. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde B 2015/110 insoweit gutzuheissen ist, als das Dispositiv von Ziff. 1.a im Sinne von E. 2.2 hiervor zu präzisieren ist. Im übrigen ist die Beschwerde abzuweisen. Auf die Beschwerde B 2015/120 ist mangels Rechtsschutzinteresse nicht einzutreten.

4. Bei diesem Verfahrensausgang – teilweise Gutheissung in einem untergeordneten Punkt im Verfahren B 2015/110 bzw. Nichteintreten im Verfahren B 2015/120 – haben



sowohl die Beschwerdeführerin 1 als auch der Beschwerdeführer 2 die amtlichen Kosten des jeweiligen Beschwerdeverfahrens zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine reduzierte Entscheidgebühr für das Beschwerdeverfahren B 2015/110 von CHF 1'500 ist angemessen (Art. 7 Abs. 1 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist nicht zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Für das Beschwerdeverfahren B 2015/120 ist eine Entscheidgebühr von CHF 800 angemessen. Auf die Erhebung ist der Umstände halber zu verzichten (Art. 97 VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Verfahren B 2015/110 und B 2015/120 werden vereinigt.

2. Verfahren B 2015/110

2.1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Dispositiv-Ziff. 1.a 2. Satz des angefochtenen Rekursentscheids wird neu wie folgt gefasst: "Ziff. 2 Abs. 2 betreffend Einstellung der Mietzinszahlung und Ziff. 3 betreffend Einstellung der Mietzinszahlung werden aufgehoben." Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500 trägt die Beschwerdeführerin. Der in gleicher Höhe geleistete Kostenvorschuss wird verrechnet.

3. Verfahren B 2015/120

3.1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

3.2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 800 trägt der Beschwerdeführer. Auf die Erhebung wird verzichtet.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Wehrle