



Fall-Nr.: B 2015/134
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 27.09.2016
Entscheiddatum: 27.09.2016

Entscheid Verwaltungsgericht, 27.09.2016

Sozialhilfe, Wohnkosten, Subsidiarität der finanziellen Sozialhilfe (Art. 9 SHG, sGS 381.1). Unterstützungsleistungen sind zweckgebunden. Es ist nicht zulässig, deutlich überhöhte Wohnkosten mit Leistungen zu finanzieren, die für den persönlichen Grundbedarf entrichtet werden. Die Wohngemeinde hat die Beschwerdeführerin deshalb zu Recht verpflichtet, sich innert Frist eine den Mietzins-Richtwerten entsprechende Wohnung zu suchen (Verwaltungsgericht, B 2015/134). Entscheid vom 27. September 2016

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Bietenharder, Zindel;
Gerichtsschreiber Wehrle

Verfahrensbeteiligte

X.Y.,

Beschwerdeführerin,

gegen

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

Vorinstanz,



St.Galler Gerichte

und

Politische Gemeinde St. Gallen, Soziale Dienste St. Gallen, Brühlgasse 1, Postfach 563, 9004 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Sozialhilfe (Wohnkosten)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. X.Y. wird von ihrer Wohngemeinde St. Gallen seit 1. Juli 2014 mittels finanzieller Sozialhilfe unterstützt. Zusammen mit ihren erwachsenen, nicht unterstützten Töchtern bewohnte sie im Zeitpunkt der Antragstellung eine 4.5-Zimmer-Wohnung mit einem monatlichen Bruttomietzins von Fr. 1'880.--. An diesen Wohnkosten beteiligte sich die politische Gemeinde St. Gallen zunächst mit monatlich Fr. 400.--. Mit Rekursentscheid des Departementes des Innern vom 14. November 2014 wurde sie verpflichtet, sich seit Beginn der Unterstützung mit Fr. 626.70 bzw. einem Drittel der effektiven Miete an den Wohnkosten von X.Y. zu beteiligen; den Unterstützungsbeitrag von Anfang an auf Fr. 400.-- zu beschränken sei nicht rechtmässig gewesen, weil X.Y. die kommunalen Mietzinsrichtwerte im damaligen Zeitpunkt nicht bekannt gewesen seien.

Am 24. September 2014 unterzeichnete X.Y. einen neuen Mietvertrag für eine 3.5-Zimmer-Wohnung an der A.-strasse 00, St. Gallen, per Mitte November 2014. Der Mietzins beträgt laut Vertrag Fr. 1'160.-- (brutto). Am 27. November 2014 verfügten die Sozialen Dienste St. Gallen (nachfolgend Soziale Dienste), sie übernahmen zwar die vollständige Miete für den Dezember 2014 (Ziff. 1), beteiligten sich aber ab 1. Januar 2015 nur mehr mit einem monatlichen Betrag von Fr. 800.-- an den effektiven Mietzinsausgaben (Ziff. 2). X.Y. wurde zudem verpflichtet, bis spätestens 1. Juni 2015 eine neue Wohnung zu einem Mietzins von höchstens Fr. 800.-- zu suchen (Ziff. 3). Freiwillig getätigte Leistungen Dritter in Bezug auf die überhöhten Wohnkosten würden



ihr als Einkommen angerechnet (Ziff. 4). Zur Begründung führten die Sozialen Dienste an, X.Y. sei ausdrücklich (zuletzt am 19. August 2014) darauf aufmerksam gemacht worden, dass eine unterstützte Person im Einpersonenhaushalt für Wohnkosten nicht mehr als Fr. 800.-- erhalte. Dennoch sei sie ein Mietverhältnis eingegangen, dessen Mietzins sich monatlich auf Fr. 1'160.-- belaufe. Sie habe sich treuwidrig verhalten, was zu einer Kürzung der Unterstützung für die Wohnkosten auf Fr. 800.-- führe. Als Unterstützungsbedürftige habe X.Y. Anspruch auf materielle Grundsicherung, die alle in einem Privathaushalt notwendigen Ausgabenpositionen umfasse. Die angemietete Wohnung könne sie nicht finanzieren, ohne dafür ca. 37 Prozent des Grundbedarfes aufzuwenden. Sie lebe folglich unter der Grenze der materiellen Grundsicherung, weshalb sie sich bis spätestens 1. Juni 2015 eine neue Wohnung zu einem Mietzins von maximal Fr. 800.-- suchen müsse.

B. Gegen die mit Ziff. 3 der Verfügung angeordnete Verpflichtung zum Umzug erhob X.Y. mit Eingabe vom 9. Dezember 2014 Rekurs beim Departement des Innern mit dem Antrag, diese sei aufzuheben und sie sei – wie bis anhin – mit Fr. 1'027.-- pro Monat zu unterstützen (Leistungen für Miete: Fr. 800.--; Grundbedarf: Fr. 977.--; abzüglich Ehegattenunterhalt: Fr. 750.--). Die Rekursinstanz wies das Rechtsmittel mit Entscheid vom 2. Juli 2015 ab und forderte X.Y. auf, bis 1. November 2015 eine andere Wohnung zu beziehen: Wenn über ein Drittel des Grundbedarfes für die deutlich überhöhten Wohnkosten verwendet werde, stelle dies einerseits eine Zweckentfremdung von Sozialhilfe dar und bedeute andererseits einen massiven, von der Rekurrentin selbst vorgenommenen Eingriff in das absolute Existenzminimum.

C. Gegen den Rekursentscheid erhob X.Y. (Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 14. Juli 2015 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1). Sie beantragte sinngemäss, der angefochtene Entscheid sei insoweit aufzuheben, als der Rekurs abgewiesen und ihr eine neue Umzugsfrist angesetzt worden sei. Mit Vernehmlassung vom 24. Juli 2015 beantragte das Departement des Innern (Vorinstanz) Abweisung der Beschwerde (act. 3). Auch die Sozialen Dienste (Beschwerdegegnerin) beantragten, die



Beschwerde sei abzuweisen (act. 8). Die Beschwerdeführerin liess sich am 28. August 2015 ergänzend vernehmen (act. 10).

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten, den angefochtenen Entscheid und die Akten wird, soweit notwendig, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. (...).

2. Streitgegenstand ist in der Sache letztlich jene Verfügungsbestimmung, die die Beschwerdeführerin verpflichtete, sich bis spätestens 1. Juni 2015 (bzw. bis 1. November 2015 gemäss Rekursentscheid) eine den Mietzins-Richtwerten der Sozialen Dienste St. Gallen entsprechende Wohnung zu einem Mietzins von max. Fr. 800.-- (inkl. Nebenkosten) zu suchen.

2.1. Gemäss Art. 2 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1, SHG) bezweckt persönliche Sozialhilfe, der Hilfebedürftigkeit vorzubeugen, deren Folgen nach Möglichkeit zu beseitigen oder zu mildern und die Selbsthilfe der Hilfebedürftigen zu fördern. Wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann, hat Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe (Art. 9 SHG). Diese umfasst Geld- und Naturalleistungen sowie Kostengutsprachen (Art. 10 Abs. 2 SHG) und wird so bemessen, dass die hilfebedürftige Person die laufenden Bedürfnisse für den Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln decken kann (vgl. Art. 11 Abs. 1 SHG). Sozialhilfe wird geleistet, soweit keine Hilfeleistung durch unterstützungspflichtige Verwandte, andere Private oder private Sozialhilfeeinrichtungen gewährt wird oder diese nicht rechtzeitig verfügbar ist und kein Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen oder auf Sozialhilfe nach der besonderen Gesetzgebung besteht (Art. 2 Abs. 2 SHG). Finanzielle Sozialhilfe wird verweigert, gekürzt oder eingestellt, wenn die hilfeschuchende Person insbesondere keine oder unrichtige Auskünfte erteilt, verlangte Unterlagen nicht einreicht, Bedingungen und Auflagen missachtet oder ihren Fähigkeiten entsprechende Arbeit ablehnt (vgl. Art. 17 SHG).



2.2.1. Die Sozialhilfe beanspruchende Person hat nach Kap. B.3 der Richtlinien der Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (hg. von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, 4. Ausgabe 2005, Stand 12/2015, www.skos.ch, SKOS-Richtlinien) und der massgebenden Rechtsprechung keinen Anspruch auf Übernahme der Mietkosten einer beliebigen Wohnung durch das Gemeinwesen. Vielmehr darf dieses – immerhin unter Berücksichtigung ausserordentlicher persönlicher Verhältnisse des Einzelfalles – seinen Beitrag an die Wohnungskosten auf das beschränken, was für eine den elementaren Unterkunftsbedürfnissen genügende Wohnung aufgewendet werden muss. Überhöhte Wohnkosten sind nur so lange zu übernehmen, bis eine zumutbare günstigere Lösung zur Verfügung steht, wobei die Sozialhilfeorgane die Aufgabe haben, die Sozialhilfebezüger bei der Suche nach günstigem Wohnraum aktiv zu unterstützen (BGer 8C_805/2014 vom 27. Februar 2015 E. 4.1; 2P.207/2004 vom 7. September 2004 E. 3.1; 8C_95/2007 vom 13. August 2007 E. 3.3; vgl. auch 8D_1/2015 vom 31. August 2015 E. 5.3.4).

2.2.2. Die Vorinstanz hielt dazu folgendes fest: Aus einer von der Beschwerdegegnerin eingereichten Gesprächsnotiz vom 19. August 2014 ergebe sich, dass die im damaligen Zeitpunkt zusammen mit den Töchtern bewohnte Wohnung per Ende November 2014 gekündigt werde, die heutige Beschwerdeführerin auf den 1. Dezember 2014 alleine eine Wohnung suche und ihr die Mietzinsrichtlinien bekannt seien. Am 28. August 2014 habe die Beschwerdeführerin mitgeteilt, dass sie trotz intensiver Suche noch keine Zusage für eine günstigere Wohnung erhalten habe. Anlässlich eines weiteren Gesprächs vom 1. Oktober 2014 habe die Beschwerdeführerin die zuständige Sozialarbeiterin über die neue Wohnung und deren Mietzins (Fr. 1'160.--) informiert und schliesslich acht Tage später den bereits am 24. September 2014 (demnach ohne Wissen der Sozialarbeiterin) unterzeichneten Mietvertrag eingereicht. Aus den Akten sei nicht ersichtlich, dass die Sozialarbeiterin der Beschwerdeführerin die Zustimmung zum deutlich über den Richtlinien liegenden Mietzins erteilt hätte bzw. dass der Beschwerdeführerin grundsätzlich gestattet worden wäre, eine deutlich über den Mietzins-Richtlinien liegende Wohnung zu mieten und den Differenzbetrag aus dem Grundbedarf zu bezahlen. Ein berechtigtes Vertrauen der Beschwerdeführerin zur Unterzeichnung des Mietvertrages sei nicht ersichtlich. Dass die streitige Verfügung erst nach dem Umzug ergangen sei, ändere hieran nichts; aus der knapp zweimonatigen Reaktionsdauer der Beschwerdegegnerin habe die



Beschwerdeführerin keine stillschweigende Zustimmung zu ihrem Vorgehen ableiten können (vgl. E. 3.4.2 des angefochtenen Entscheids).

2.2.3. Im Lichte dieser aktenmässig belegten und zutreffenden Ausführungen lässt sich jedenfalls die vorgenommene Reduktion des Wohnkostenbeitrages auf Fr. 800.-- nicht beanstanden. Dass die Wohnkosten als Teil der materiellen Grundsicherung in der Bedarfsrechnung im vorliegenden Fall nur zu berücksichtigen sind, soweit sie die ortsüblichen Vorgaben bzw. den Mietzins-Richtwert der Sozialen Dienste von konkret Fr. 800.-- nicht überschreiten, ist zwischen den Parteien im übrigen nicht umstritten.

2.3. Streitig ist jedoch die Verfügungsbestimmung, mit der die Beschwerdeführerin verpflichtet wurde, sich innert Frist eine den Mietzinsrichtwerten entsprechende Wohnung zu suchen. Die Beschwerdeführerin geht davon aus, dass es ihr stattdessen freistehe, die Differenz zwischen Wohnkostenbeitrag und effektiven Wohnkosten aus dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt zu bezahlen.

2.3.1. Für die Anordnung solcher Weisungen, Bedingungen oder Auflagen fehlt eine gesetzliche Grundlage im SHG. Aus Art. 17 SHG ergibt sich immerhin, dass finanzielle Sozialhilfe verweigert, gekürzt oder eingestellt wird, wenn die hilfeschende Person u.a. «Bedingungen und Auflagen» missachtet. Die Zulässigkeit solcher Nebenbestimmungen kann sich indessen nicht nur aus einer gesetzlichen Grundlage, 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 Bestimmungen, 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 (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.).



2.3.2. Unter zutreffender Berufung auf die für den konkreten Fall massgeblichen Grundlagen (Ziff. A.8.2 und 8.3 der SKOS-Richtlinien sowie Praxishilfe der st. gallischen Konferenz für Sozialhilfe, aktueller Stand: Oktober 2016, www.kos-sg.ch) legte die Vorinstanz dar, dass die grundsätzlich pauschal ausgerichtete Leistung für den Grundbedarf von konkret Fr. 977.-- (bzw. ab 2016 Fr. 986.--) die alltäglichen Verbrauchsaufwendungen erfasst und das Mindestmass für eine auf Dauer angelegte menschenwürdige Existenz darstellt. Sie sichert namentlich die Ausgaben für Nahrungsmittel, Bekleidung, Energieverbrauch, laufende Haushaltsführung, Gesundheits- und Körperpflege, Verkehrsauslagen, Nachrichtenübermittlung sowie Unterhaltung und Bildung. In Bezug auf die Verwendung dieser Leistung besteht eine gewisse Dispositionsfreiheit. Diese wird jedoch durch den im Sozialhilferecht geltenden Grundsatz der Subsidiarität begrenzt, wonach die öffentliche Sozialhilfe gegenüber Möglichkeiten der privaten Selbsthilfe zweitrangig ist (vgl. Art. 9 SHG). Aus dem Subsidiaritätsprinzip folgt, dass Unterstützungsleistungen zweckentsprechend zu verwenden sind. Die Leistung für den Grundbedarf bezweckt gerade nicht die Deckung der Wohnkosten; dafür wird ein separater Betrag entrichtet. Lediglich geringfügig überhöhte Wohnkosten dürfen allerdings aus dem Grundbedarf bezahlt werden. Die Verwendung eines beträchtlichen Anteils des Grundbedarfs (konkret Fr. 360.-- pro Monat) für die Bezahlung von deutlich überhöhten Wohnkosten stellt jedoch eine unzulässige Zweckentfremdung von Sozialhilfeleistungen dar (vgl. E. 3.3 des angefochtenen Entscheids). Die Beschwerdeführerin greift damit zu rund 37 Prozent in ihren Grundbedarf ein, was sich mit der aus dem Subsidiaritätsprinzip abgeleiteten Zweckbindung der Leistungen nicht vereinbaren lässt. Dieser Eingriff bleibt auch dann erheblich, wenn die Beschwerdeführerin die neuerdings ausgerichtete Integrationszulage von monatlich zwischen Fr. 80.-- und Fr. 180.-- für die Wohnkosten aufwendet (vgl. act. 8) und ändert am öffentlichen Interesse, die zweckmässige Verwendung der finanziellen Sozialhilfe durchzusetzen, nichts.

2.3.3. Zu entscheiden ist, ob die Verfügungsbestimmung verhältnismässig ist (vgl. E. 2.3.1 hiervor). Die Verpflichtung, in eine den Mietzinsvorgaben entsprechende Wohnung umzuziehen, ist geeignet, das öffentliche Interesse durchzusetzen. Die Beschwerdegegnerin könnte für den Fall der Nichtbeachtung allenfalls eine Kürzung des Grundbedarfes erwägen (vgl. Art. 17 SHG). Bei einer allfälligen Kürzung von Unterstützungsleistungen ist immerhin zu berücksichtigen, dass diese zumutbar sein



muss, die betroffene Person informiert oder verwarnt 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 (GVP 2004 Nr. 12, 1998 Nr. 77 und 1996 Nr. 98).

Weil nicht ersichtlich ist, dass das öffentliche Interesse auf eine andere Art, die sich für die Beschwerdeführerin weniger einschneidend auswirken würde, verfolgt werden könnte, erweist sich die Auflage zudem als erforderlich. Fraglich ist höchstens deren Verhältnismässigkeit im engeren Sinn, d.h. die Zumutbarkeit. In dieser Hinsicht machte die Beschwerdeführerin geltend, ein weiterer Umzug sei ihr nicht zuzumuten, weil sie in den vergangenen acht Jahren aus Kostengründen bereits dreimal die Wohnung gewechselt habe und unter anderem aus gesundheitlichen Gründen nicht bereits wieder eine neue Wohnung suchen könne. Auch sei es aussichtslos, in kurzer Zeit eine neue, günstigere Wohnung zu finden (act. 1). Dem ist entgegenzuhalten, dass die Beschwerdeführerin aufgrund der in E. 2.2 geschilderten Umstände nicht darauf vertrauen durfte, längerfristig in der wissentlich zu teuren Wohnung leben zu können. An der Zumutbarkeit des Umzuges ändern auch die gesundheitlichen Probleme der geschilderten Art (hoher Blutdruck) nichts, zumal die Beschwerdegegnerin verpflichtet ist, die Beschwerdeführerin bei der Suche nach günstigem Wohnraum aktiv zu unterstützen. Dass es in der Stadt St. Gallen ein entsprechendes Angebot an kleineren, günstigen Wohnungen gibt, ist zudem notorisch und lässt sich durch eine Suchanfrage auf den einschlägigen Internetportalen einfach überprüfen (vgl. z.B. www.newhome.ch). Das öffentliche Interesse überwiegt die privaten Interessen der Beschwerdeführerin am Verbleib in der derzeitigen Wohnung.

2.4. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Auflage, eine den Mietzins-Richtwerten entsprechende Wohnung mit einem maximalen Mietzins von Fr. 800.-- (inklusive Nebenkosten) zu suchen, gesetz- und verhältnismässig ist. Die Frist für die Wohnungssuche ist angemessen zu verlängern, und zwar bis 1. April 2017.

3. Die Beschwerdeführerin machte weiter geltend, ihre jüngste Tochter verbringe ab September 2015 die Wochenenden bei ihr, wofür sie sich anteilig mit Fr. 352.-- an ihren Wohnkosten beteilige. Ferner erziele sie seit Ende April 2015 ein Einkommen von



Fr. 800.--. Diese Vorbringen betreffen die konkrete Bemessung der finanziellen Sozialhilfe und gehen über den Streitgegenstand hinaus bzw. sind im Beschwerdeverfahren unzulässige Noven (vgl. Art. 61 Abs. 3 VRP), weshalb darauf nicht eingetreten werden kann. Es ist Sache der Beschwerdegegnerin, die entsprechenden Anpassungen an der Bemessung vorzunehmen.

4. Mit Blick auf die vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Die Frist für die Wohnungssuche ist bis 1. April 2017 zu verlängern. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu Lasten der Beschwerdeführerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Gebühr von Fr. 1'500.-- erscheint für das Verfahren angemessen (Art. 7 Ziff. 222 des Gerichtskostentarifs, sGS 941.12). Auf ihre Erhebung wird der Umstände halber verzichtet (Art. 97 VRP).

Ausseramtliche Kosten sind mangels mehrheitlichen Obsiegens (Beschwerdeführerin; Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP) bzw. grundsätzlichen Anspruchs (Beschwerdegegnerin; vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 829 mit Hinweisen) nicht zu entschädigen; der entsprechende Antrag der Beschwerdegegnerin ist abzuweisen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist. Die Beschwerdeführerin wird verpflichtet, sich bis spätestens 1. April 2017 eine den Mietzins-Richtwerten der Sozialen Dienste St. Gallen entsprechende Wohnung zu einem Mietzins von maximal Fr. 800.-- (brutto) zu suchen.

2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 1'500.-- bezahlt die Beschwerdeführerin. Auf die Erhebung wird verzichtet.



3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Wehrle