



Fall-Nr.: B 2015/38
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 22.01.2016
Entscheiddatum: 22.01.2016

Entscheid Verwaltungsgericht, 22.01.2016

Sozialhilfe, Art. 2 Abs. 2 lit. b SHG. Eine Verpflichtung zum Vorbezug der AHV-Rente besteht nur, wenn die durch den Vorbezug der AHV-Rente ausgelöste Rentenkürzung nicht ins Gewicht fällt, weil die Alterssicherung durch den Rentenvorbezug nicht geschmälert wird. Dieser Fall tritt ein, wenn der Sozialhilfeempfänger sowohl mit gekürzter als auch mit ordentlicher Rente Anspruch auf Ergänzungsleistungen zur AHV hat, da er ungeachtet der Höhe seiner Rente aufgrund der ihm ausgerichteten Ergänzungsleistungen über die gleichen finanziellen Mittel verfügen wird (Verwaltungsgericht, B 2015/38). Entscheid vom 22. Januar 2016

Besetzung

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

Verfahrensbeteiligte

A.A.,

Beschwerdeführerin,

gegen

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



St.Galler Gerichte

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde St. Gallen, vertreten durch die Sozialen Dienste St. Gallen,
Brühlgasse 1, Postfach 563, 9004 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Einstellung der finanziellen Sozialhilfe

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Die Sozialen Dienste der Stadt St. Gallen, die A.A. (geb. 1953) mit finanzieller Sozialhilfe unterstützen, unterbreiteten ihr am 12. Juni 2014 die Anmeldung zum vorzeitigen Bezug der AHV-Rente ab April 2015 (act. 5/7-3). A.A. erbat sich Bedenkzeit, um die Angelegenheit mit dem Arzt zu besprechen und allenfalls eine IV-Rente zu beantragen (act. 5/7-4). Die Sozialen Dienste wiesen sie in der Folge mehrfach mündlich und schriftlich darauf hin, sie sei mit einer vorbezogenen AHV-Rente und Ergänzungsleistungen besser gestellt als mit der finanziellen Sozialhilfe, die per 31. März 2015 eingestellt werde, auch wenn sie den AHV-Vorbezug nicht rechtzeitig anmelde. A.A. meldete sich für den Vorbezug der AHV-Rente nicht an. Die Sozialen Dienste St. Gallen verfügten am 18. Dezember 2014, die finanzielle Sozialhilfe an sie werde per 31. März 2015 eingestellt. Das Departement des Innern des Kantons St. Gallen wies den dagegen erhobenen Rekurs am 23. Februar 2015 ab, soweit es auf ihn eintrat.

B. A.A. (Beschwerdeführerin) wandte sich mit als "Einspruch" bezeichnetem Schreiben vom 2. März 2015 an den Vorsteher des Departements des Innern



(Vorinstanz) und machte geltend, sie habe nie in Frühpension gehen wollen. Das Sozialamt sei ohne ihr Einverständnis und ohne ihr Wissen aktiv geworden. Die Vorinstanz übermittelte die Eingabe zusammen mit den von der Beschwerdeführerin eingereichten Unterlagen und den Vorakten am 3. März 2015 dem Verwaltungsgericht zur Behandlung als Beschwerde. Die Überweisung wurde der Beschwerdeführerin zur Kenntnis gebracht.

Das Verwaltungsgericht forderte die Beschwerdeführerin am 5. März 2015 auf, die Beschwerde hinsichtlich Darstellung des Sachverhalts und Begründung bis 13. April 2015 zu ergänzen. Am 10. März 2015 gingen beim Verwaltungsgericht Bemerkungen der Beschwerdeführerin vom 5. März 2015 zur Übermittlung ihres "Einspruchs" vom 2. März 2015 an das Verwaltungsgericht ein. Auf der eingereichten Kopie des Überweisungsschreibens hatte sie handschriftlich den Vermerk angebracht, sie wende sich "gegen diese Vorgehensweisen". Da damit Unklarheit über ihren Beschwerdewillen bestand, forderte das Verwaltungsgericht die Beschwerdeführerin am 10. März 2015 – in Ergänzung zur verfahrensleitenden Verfügung vom 5. März 2015 – auf, bis 13. April 2015 klarzustellen, ob sie eine gerichtliche Beurteilung der Verfügung vom 23. Februar 2015 wünsche, und gegebenenfalls die Beschwerde insbesondere mit der Begründung zu ergänzen, weshalb sie mit der Auffassung der Vorinstanz, das Sozialhilferecht verpflichte sie zum Vorbezug der AHV-Rente, andernfalls die finanzielle Sozialhilfe eingestellt werden könne, nicht einverstanden sei.

Die Beschwerdeführerin wandte sich daraufhin mit Eingaben vom 10. und 14. März 2015 an das Verwaltungsgericht. Im Wesentlichen brachte sie vor, in „Bundesbern“ werde über neue Berechnungen der AHV debattiert. Dies gelte auch für die Ergänzungsleistungen. Niemand könne ihr garantieren, wie das ausgehe. Deshalb sei sie mit einer Frühpensionierung und der damit verbundenen Kürzung der AHV-Rente nicht einverstanden. Sie habe sich zudem in St. Gallen, in Aarau und in Genf mehrfach erfolglos bemüht, ihre „korrekten AHV-Zahlungen zu bekommen“.

Die Vorinstanz verwies mit Vernehmlassung vom 11. Mai 2015 auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheides und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen. Die Sozialen Dienste St. Gallen beantragten für die Politische Gemeinde St. Gallen (Beschwerdegegnerin) mit Vernehmlassung vom 10. Juni 2015, es sei auf die



Beschwerde mangels eindeutiger Beschwerdeerklärung und mangels Begründung nicht einzutreten, eventualiter sei die Beschwerde abzuweisen. Entsprechend der verwaltungsgerichtlichen Aufforderung reichte die Beschwerdegegnerin zusammen mit der Vernehmlassung eine provisorische Berechnung der mit einer Frühpensionierung per 1. April 2015 und per 1. April 2016 verbundenen Kürzung der AHV-Rente der Beschwerdeführerin ein (act. 25, Beilage 1). Die Beschwerdeführerin äusserte sich am 16. Juni 2015 zu den Vernehmlassungen.

Auf die Ausführungen der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid sowie der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist Adressatin des angefochtenen Entscheides, mit welchem ihr Rekurs gegen die von der Beschwerdegegnerin verfügte Einstellung der Sozialhilfe per 31. März 2015 abgewiesen wurde, und deshalb zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 2. März 2015 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit den Ergänzungen vom 10. und 14. März 2015 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Die Beschwerdeführerin hat mit der auf dem angefochtenen Entscheid handschriftlich angebrachten Bemerkung, sie «erhebe „Einspruch“ gegen diesen Entscheid», mit ihrer ausführlichen Eingabe vom 10. März 2015 und ihren handschriftlichen Anmerkungen auf der verfahrensleitenden Verfügung vom 10. März 2015, wonach „Beschwerdeerklärung und Begründung“ ihrer Meinung nach „korrekt wiedergegeben“ seien, ihre Beschwerdeabsicht hinreichend klar zum Ausdruck gebracht. Mit dem Hinweis auf die unsichere Entwicklung der zukünftigen Berechnung von AHV-Renten und Ergänzungsleistungen hat sie auch eine Begründung vorgetragen, die sich mit dem Argument der Vorinstanz, sie erleide mit der Frühpensionierung keinen wirtschaftlichen



Nachteil, auseinandersetzt. Zumal hinsichtlich der Bestandteile einer Beschwerde – Antrag, Darstellung des Sachverhalts und Begründung – vorab dann, wenn Laien die Streitsache selbst führen, keine hohen Anforderungen gestellt werden (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 458 mit Hinweisen), ist auf die Beschwerde einzutreten.

2. Die Beschwerdeführerin wendet sich gegen eine Frühpensionierung mit der sinngemässen Begründung, sie sei nicht bereit, eine gekürzte AHV zu beziehen, weil der Gesetzgeber die Berechnung von AHV-Renten und Ergänzungsleistungen neu regeln wolle und niemand garantieren könne, wie das ausgehe.

2.1. Persönliche Sozialhilfe bezweckt gemäss Art. 2 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1, SHG), der Hilfebedürftigkeit vorzubeugen, deren Folgen nach Möglichkeit zu beseitigen oder zu mildern und die Selbsthilfe der Hilfebedürftigen zu fördern (Abs. 1); sie wird unter anderem geleistet, soweit kein Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen besteht (Abs. 2 Ingress und lit. b). Frauen haben gemäss Art. 21 Abs. 1 Ingress und lit. b und Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10, AHVG) Anspruch auf eine Altersrente ab dem ersten Tag des Monats, welcher der Vollendung des 64. Altersjahrs folgt. Männer und Frauen, welche die Voraussetzungen für den Anspruch auf eine ordentliche Altersrente erfüllen, können die Rente ein oder zwei Jahre vorbeziehen, wobei die vorbezogene Altersrente nach versicherungstechnischen Grundsätzen gekürzt wird (Art. 40 AHVG). Die Kürzung beträgt pro Vorbezugsjahr 6,8 Prozent der vorbezogenen Rente (Art. 56 Abs. 2 der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung; SR 831.101, AHVV), bei einem Vorbezug von zwei Jahren mithin 13,6 Prozent. Bei einem Rentenvorbezug wird gemäss Art. 15a der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR 831.301, ELV) für die Berechnung der jährlichen Ergänzungsleistung die gekürzte Rente als Einnahme angerechnet.

2.2. Angesichts dieser Subsidiarität der Sozialhilfe gegenüber allen anderen Sicherungs- und Schadenausgleichssystemen (vgl. H. Landolt, Inwieweit darf die Sozialhilfebehörde am sozialversicherungsrechtlichen Honigtopf naschen? in: AJP 21/2012 S. 639 ff., S. 640), die sich im Verhältnis zu den Ergänzungsleistungen auch



St.Galler Gerichte

aus Art. 11 Abs. 3 Ingress und lit. b des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR 831.30, ELG) ergibt, kann vom Sozialhilfebezüger grundsätzlich erwartet werden, dass er alle ihm zustehenden Ansprüche auf Leistungen der primären sozialen Sicherheit geltend macht (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2003.00241 vom 13. November 2003 E. 2a, www.vgrzh.ch). Wegen der versicherungstechnischen Kürzung der vorbezogenen Altersrente sollen nach Ziffer E. 2.4 der "Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien)", die als Massstab des im schweizerischen Fürsorgewesen Üblichen herangezogen werden können, auch wenn das kantonale Recht nicht direkt darauf verweist, unterstützte Personen nur dann zu einem AHV-Vorbezug angehalten werden, wenn sie im ordentlichen Rentenalter ohnehin auf Ergänzungsleistungen angewiesen sein werden und deshalb durch den Vorbezug keinerlei wirtschaftliche Nachteile erleiden (vgl. BGer 2P.298/2006 vom 20. März 2007 E. 2.3). Da vorbezogene Renten lebenslange Leistungskürzungen zur Folge haben, sollten unterstützte Personen nur ausnahmsweise und nach sorgfältiger Abwägung aller Umstände von dieser Möglichkeit Gebrauch machen müssen (vgl. VB.2003.00241, a.a.O., E. 2b). Ein solcher Ausnahmefall ist dann gegeben, wenn die durch den Vorbezug der AHV-Rente ausgelöste Rentenkürzung nicht ins Gewicht fällt, weil die Alterssicherung durch den Rentenvorbezug nicht geschmälert wird. Dieser Fall tritt ein, wenn der Sozialhilfeempfänger sowohl mit gekürzter als auch mit ordentlicher Rente Anspruch auf Ergänzungsleistungen zur AHV hat, da er ungeachtet der Höhe seiner Rente aufgrund der ihm ausgerichteten Ergänzungsleistungen über die gleichen finanziellen Mittel verfügen wird (vgl. VB.2003.00241, a.a.O., E.2c).

2.3. Die Beschwerdegegnerin hat zwar wiederholt darauf hingewiesen, die Beschwerdeführerin würde nach dem Vorbezug der AHV-Rente zusammen mit den Ergänzungsleistungen "mehr Finanzen zur Verfügung haben als die aktuelle Sozialhilfe" (Schreiben vom 1. September 2014, act. 5/7-7), sie sei "eh auf Ergänzungsleistungen EL angewiesen" (Schreiben vom 19. September 2014, act. 5/7-9) und sie sei "auch mit einer vorbezogenen AHV-Rente und Ergänzungsleistungen finanziell besser gestellt als mit Sozialhilfe" (Schreiben vom 12. November 2014, act. 5/7-14). Aus den vorinstanzlichen Akten gingen indessen die konkreten sozialversicherungsrechtlichen Verhältnisse der Beschwerdeführerin nicht hervor.



Weder wurde ersichtlich, mit welcher – ungekürzten – AHV-Altersrente sie rechnen könnte noch welche weiteren Ansprüche ihr gegebenenfalls aus der beruflichen Vorsorge zustehen. Da damit nicht hätte beurteilt werden können, wie sich die Kürzung auf die wirtschaftlichen Verhältnisse auswirkt und ob beziehungsweise in welchem Ausmass die Beschwerdeführerin bei einer ungekürzten AHV-Rente auf Ergänzungsleistungen angewiesen wäre, hat das Verwaltungsgericht die Beschwerdegegnerin mit verfahrensleitender Verfügung vom 13. Mai 2015 aufgefordert, den Sachverhalt diesbezüglich zu ergänzen. Die Beschwerdegegnerin hat dies mit einer Vorausberechnung der Altersrente, wie sie mit dem Formular 318.282 (vgl. www.ahv-iv.ch, Merkblätter & Formulare, Formulare, Allgemeine Verwaltungsformulare) beantragt werden kann, getan (vgl. Art. 50a Abs. 1 Ingress und lit. e Ingress und Ziff. 1 AHVG). Damit konnten die allenfalls drohenden wirtschaftlichen Nachteile geklärt und der Beschwerdeführerin die konkreten Auswirkungen der Frühpensionierung zahlenmässig dargelegt werden. Dem Umstand, dass Beschwerdegegnerin und Vorinstanz den Sachverhalt nur unvollständig festgestellt haben, ist bei der Kostenverlegung Rechnung zu tragen.

2.4. Die Vorausberechnung der AHV-Renten der Beschwerdeführerin bei ordentlicher Pensionierung einerseits und bei Frühpensionierung per April 2016 – eine Frühpensionierung per April 2015 kommt zufolge Zeitablaufs nicht mehr in Frage – andererseits, ergibt eine Kürzung von monatlich CHF 1'481 auf CHF 1'408 (act. 22 und 22.1). Das voraussichtliche jährliche Einkommen aus der AHV-Rente wird von CHF 17'772 um CHF 876 auf CHF 16'896 sinken. Dass die Beschwerdeführerin nach geltendem AHV-Recht in beiden Fällen auf Ergänzungsleistungen angewiesen sein wird, ist offenkundig. Daran würde auch nichts ändern, wenn die Kürzung – wie in der Klammer auf dem Berechnungsformular angemerkt, aber mit den errechneten Rentenbeträgen nicht vereinbar – monatlich CHF 103 oder jährlich CHF 1'236 betragen würde. So oder anders liegt die Kürzung deutlich unter jener von monatlich CHF 274 beziehungsweise jährlich CHF 3'288, welche das Bundesgericht als unwesentlich bezeichnete, weil die Ergänzungsleistungen den Rentenausfall ausgleichen würden (vgl. BGer 2P.298/2006 vom 20. März 2007 E. 2.2).

Die Ergänzungsleistungen entsprechen gemäss Art. 9 ELG der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben und den anrechenbaren Einnahmen. Durch die anerkannten



St.Galler Gerichte

Ausgaben wird dabei gleichzeitig das Existenzminimum definiert, welches durch die Ergänzungsleistungen gesichert werden soll. Bei Personen, die zu Hause leben, werden gemäss Art. 10 Abs. 1 ELG als Ausgaben bei alleinlebenden Personen ein Betrag von jährlich CHF 19'290 für den allgemeinen Lebensbedarf (lit. a Ziff. 1) und der Mietzins einer Wohnung und die damit zusammenhängenden Nebenkosten, jährlich höchstens CHF 13'200 (lit. b Ziff. 1) anerkannt. Hinzu kommen als anerkannte Ausgaben gemäss Art. 10 Abs. 3 Ingress und lit. d ELG ein jährlicher Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung, welcher der kantonalen beziehungsweise regionalen Durchschnittsprämie (inklusive Unfalldeckung) zu entsprechen hat. Diese beträgt gemäss Art. 2 der Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2015 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen (SR 831.309.1) für Erwachsene im Kanton St. Gallen je nach Prämienregion jährlich zwischen CHF 4'332 und 4'884. Die Stadt St. Gallen liegt in der Prämienregion 1 (vgl. Anhang zur Verordnung über die Prämienregionen vom 25. November 2015, SR 832.106), in welcher sich die massgebliche Durchschnittsprämie auf CHF 4'884 beläuft. Nach dem geltenden Recht kann damit von anerkannten Ausgaben der Beschwerdeführerin von jährlich CHF 37'374 ausgegangen werden, wobei ihre tatsächlichen Wohnkosten nicht bekannt sind.

Der Hinweis der Beschwerdeführerin, es sei vorgesehen, das Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung zu revidieren, trifft zu. Der Bundesrat hat dem Parlament vorgeschlagen, den Mietzins für eine Wohnung und die damit zusammenhängenden Nebenkosten für eine alleinlebende Person an die Mietzinsentwicklung seit 2001 anzupassen und auf jährlich CHF 14'520 bis 16'440 je nach Region anzuheben (vgl. Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [ELG, Anrechenbare Mietzinsmaxima], in: BBl 2015 S. 849 ff.). Der Nationalrat hat indessen am 22. September 2015 beschlossen, die Vorlage mit dem Auftrag an den Bundesrat zurückzuweisen, die Anpassung der Mietzinsmaxima in die anstehende Reform der Ergänzungsleistungen zu integrieren (vgl. AB 2015 N 1734 ff.). Den Entwurf zur Reform der Ergänzungsleistungen hat der Bundesrat am 25. November 2015 in die Vernehmlassung geschickt. Im erläuternden Bericht (veröffentlicht auf www.bsv.admin.ch) wird festgehalten, dass das Ergänzungsleistungsniveau grundsätzlich erhalten bleiben soll, um eine



St.Galler Gerichte

Leistungsverschiebung in die Sozialhilfe und damit eine finanzielle Mehrbelastung der Kantone zu vermeiden (S. 2).

Die vorgeschlagenen Revisionen ändern unabhängig vom Ausgang der Reform nichts daran, dass die Beschwerdeführerin nicht in der Lage sein wird, mit ihren Renten aus der ersten und zweiten Säule – die Beschwerdeführerin macht dazu keine konkreten Angaben – ein Einkommen zu erzielen, welches die für die Berechnung von Ergänzungsleistungen massgebenden minimalen Lebenshaltungskosten zu decken vermag. Im Gegenteil wird aufgrund der Kostenentwicklung davon auszugehen sein, dass ihr Anspruch auf Ergänzungsleistungen in Zukunft steigen wird.

3. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin mit dem Vorbezug der AHV-Rente zwar eine Rentenkürzung in Kauf nehmen muss, die Kürzung aber nicht ins Gewicht fällt, weil ihre Alterssicherung dadurch nicht geschmälert wird. Dementsprechend ist die Beschwerde abzuweisen. Die dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegende Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 18. Dezember 2014 ist dahin gehend anzupassen, dass die Leistung der finanziellen Sozialhilfe gegenüber der Beschwerdeführerin ab April 2016 eingestellt wird.

4. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wären die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Indessen hat die Beschwerdegegnerin den Sachverhalt unvollständig abgeklärt. Eine Beurteilung der zahlenmässigen Auswirkungen des Rentenvorbezugs war erst möglich, nachdem das Verwaltungsgericht eine Vorausberechnung einholen liess. Dementsprechend ist es gerechtfertigt, die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin je zur Hälfte aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 2 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 1'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung des Kostenanteils der Beschwerdeführerin, die sozialhilfebedürftig ist, ist zu verzichten (Art. 97 VRP). Auf die Erhebung des Kostenanteils der Beschwerdegegnerin, die finanzielle Interessen verfolgt, ist nicht zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Die dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegende Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 18. Dezember 2014 wird dahin gehend angepasst, dass die finanzielle Sozialhilfe der Beschwerdeführerin gegenüber per 31. März 2016 eingestellt wird.

3. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500 bezahlt die Beschwerdegegnerin zur Hälfte. Die andere Hälfte wird der Beschwerdeführerin auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Scherrer