



Fall-Nr.:	B 2018/245
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	29.08.2019
Entscheiddatum:	28.05.2019

### Entscheid Verwaltungsgericht, 28.05.2019

**Sozialhilfe. Subsidiaritätsprinzip. Art. 12 BV. Das Sozialamt auferlegte dem Sozialhilfebezüger die Teilnahme an einem Arbeitsintegrationsprogramm. Nachdem dieser nicht daran teilnahm, stellte das Sozialamt die Sozialhilfeleistungen ein und teilte dem Sozialhilfebezüger mit, dass ihm finanzielle Nothilfe nur unter der Bedingung ausgerichtet werde, dass er am Integrationsprogramm teilnehme. Die Einstellung der Sozialhilfeleistungen wurde nicht gestützt auf den Sanktionsartikel nach Art. 17 SHG vorgenommen, sondern mit der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips begründet. Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass der in Not Geratene nur Anspruch auf Unterstützungsleistungen, wenn und soweit er nicht in der Lage ist, selbst für sich zu sorgen. Verlangt das Sozialhilfe vom Sozialhilfeempfänger, eine Erwerbstätigkeit auszuüben, handelt es sich gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip nicht um eine reine Pflicht, sondern um eine Anspruchsvoraussetzung für die vom Staat zu erbringende Leistung. Wer die Annahme zumutbarer Arbeit verweigert, verhält sich nicht nur weisungswidrig, sondern lässt die Anspruchsvoraussetzungen entfallen. Das Bundesgericht unterschied im BGE 142 I 1 zwischen entlöhnten und nicht entlöhnten Beschäftigungsprogrammen. Überdies stehe es der Gemeinde frei, ihr Beschäftigungsprogramm im Umfang der Sozialhilfe oder zumindest der Nothilfe zu entgelten. Im vorliegenden Fall hätte die Gemeinde das Beschäftigungsprogramm im Umfang der Nothilfe entlohnt, womit die Rechtsprechung zum Subsidiaritätsprinzip Anwendung findet und die Sozialhilfe bei der vorliegend ungenügenden Mitwirkung gestrichen werden konnte. Abweisung der Beschwerde (Verwaltungsgericht, B 2018/245). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 19. August 2019 abgewiesen (Verfahren 8C\_451/2019).**

**Entscheid vom 28. Mai 2019**

Besetzung



## St.Galler Gerichte

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiberin Schambeck

Verfahrensbeteiligte

X.\_\_,

**Beschwerdeführer,**

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. oec. HSG David Zünd, AMPARO Anwälte und Notare, Neugasse 26, Postfach 148, 9001 St. Gallen,

gegen

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

**Vorinstanz,**

und

Y.\_\_,

**Beschwerdegegnerin,**

Gegenstand

**Einstellung der finanziellen Sozialhilfe**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**



a. Der am 18. August 1970 geborene X.\_\_\_ wird seit dem 1. September 2013 vom Sozialamt Y.\_\_\_ finanziell unterstützt (act. 4/3/90). Das Sozialamt auferlegte ihm mit Verfügung vom 25. Juni 2015 unter anderem, vom 20. Juli 2015 bis 31. Oktober 2015, mit Option auf Verlängerung um drei Monate, in einem Vollzeitpensum am Arbeitsintegrationsprogramm (Tagesstruktur durch Arbeit ohne Lohn, Bewerbungscoaching) des W.\_\_\_ Abteilung Lager/Logistik sowie Spezialabteilungen N.\_\_\_ und Bewerbungscoaching (auch: Bewerbungsunterstützung), für eine Integrationszulage in der Höhe von CHF 300 pro Monat (ab dem zweiten Monat nach geleisteter Arbeit) teilzunehmen (act. 4/3/35 Dispositiv-Ziff. 1). Die von X.\_\_\_ dagegen erhobenen Rechtsmittel blieben erfolglos. Das Verwaltungsgericht wies mit Entscheid B 2016/133 vom 18. Oktober 2017 die gegen den Entscheid des Departements des Innern des Kantons St. Gallen vom 31. Mai 2016 bzw. berichtigt vom 3. Juni 2016 erhobene Beschwerde ab (act. 4/3/1, 40, 46, 48).

b. Gestützt auf das Urteil des Verwaltungsgerichts, welches X.\_\_\_ Teilnahme am Arbeitsintegrationsprogramm für zumutbar hielt, wurde er zu einem Erstgespräch beim W.\_\_\_ aufgeboten (act. 4/3/4f.). Nachdem X.\_\_\_ sowohl dem ersten als auch dem zweiten Termin unentschuldigt ferngeblieben war, stellte das Sozialamt die Sozialhilfeleistungen für X.\_\_\_ mit Verfügung vom 15. Januar 2018 ein. Gleichzeitig beschloss es, ihm auf Gesuch hin finanzielle Nothilfe unter der Bedingung auszurichten, dass er am Integrationsprogramm des W.\_\_\_ teilnehme. Für jeden erfüllten ganzen Arbeitstag erhalte er anteilmässig finanzielle Nothilfe. Pro unentschuldigtem Abwesenheitstag werde die Auszahlung der Nothilfe verweigert. Die Verfügung erklärte es als sofort vollstreckbar und entzog einem allfälligen Rekurs die aufschiebende Wirkung (act. 4/3/18). Der Beschluss wurde im Wesentlichen damit begründet, dass X.\_\_\_ die Teilnahme am Arbeitsintegrationsprogramm des W.\_\_\_ verweigert und damit eine Verbesserung seiner beruflichen, finanziellen und persönlichen Situation verhindert habe. Die beharrliche Weigerung verletze die ihm obliegende Arbeits-, Mitwirkungs- und Schadenminderungspflicht, und er erfülle damit die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Sozial- und Nothilfe nicht mehr. Den dagegen erhobenen Rekurs wies der Stadtrat Y.\_\_\_ mit Beschluss vom 19. Februar 2018 ab, soweit er darauf eintrat. Den Entscheid erklärte er als sofort vollstreckbar und entzog einem allfälligen Rekurs die aufschiebende Wirkung (act. 4/3/24).



**c.** Gegen den Entscheid des Stadtrates vom 19. Februar 2018 rekurrierte X.\_\_\_ am 9. März 2018 an das Departement des Innern. Er stellte den Antrag auf Aufhebung des angefochtenen Entscheids und Ausrichtung der Nothilfe ungeachtet der Teilnahme am Beschäftigungsprogramm. Überdies beantragte er die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Rekurses und die Ausrichtung von Nothilfe für die Dauer des Verfahrens (act. 3/1). Mit Zwischenverfügung vom 3. April 2018 wies das Departement das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ab und entzog einer allfälligen Beschwerde gegen die Verfügung die aufschiebende Wirkung (act. 5). Die gegen die Zwischenverfügung erhobene Beschwerde wies der zuständige Präsident des Verwaltungsgerichts mit Entscheid vom 31. Juli 2018 (B 2018/105) ab. Er gelangte nach vorläufiger und summarischer Überprüfung zum Schluss, dass der Rekurs aussichtslos sei und die Interessen am Entzug der aufschiebenden Wirkung das entgegenstehende private Interesse von X.\_\_\_ überwögen.

**d.** Am 14. November 2018 entschied das Departement des Innern materiell über die Sache und hiess den Rekurs insoweit gut, als der Beschluss des Stadtrates Y.\_\_\_ vom 19. Februar 2018 aufgehoben und die Sache an das Sozialamt Y.\_\_\_ zurückgewiesen werde, damit dieses die Höhe der X.\_\_\_ seit dem 20. Januar 2018 zustehenden Sozialhilfeleistungen im Sinn von Ziff. 5.2.3 der Erwägungen prüfe und ihm den entsprechend zustehenden Betrag nachzahle. Es entschied, dass eine teilweise Einstellung der finanziellen Unterstützungsleistungen im Betrag des erwirtschaftbaren Nothilfebetrags während der möglichen Teilnahme am Arbeitsintegrationsprogramm des W.\_\_\_ zulässig sei.

### **B.**

**a.** Mit Eingabe vom 29. November 2018 erhob X.\_\_\_ (Beschwerdeführer) durch seinen Rechtsvertreter Beschwerde gegen den Entscheid des Departements des Innern (Vorinstanz) vom 14. November 2018 beim Verwaltungsgericht. Er stellte das Rechtsbegehren auf Aufhebung des Entscheides der Vorinstanz und Ausrichtung der gesetzlichen Leistungen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zudem sei ihm die unentgeltliche Rechtspflege und -verbeiständung zu gewähren.



## St.Galler Gerichte

b. Die Vorinstanz schloss in ihrer Vernehmlassung vom 10. Dezember 2018 auf Abweisung der Beschwerde und verwies auf die Ausführungen im angefochtenen Entscheid.

c. Der Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts gewährte X.\_\_ mit Schreiben vom 12. Dezember 2018 die unentgeltliche Rechtspflege und -verbeiständung.

d. Mit Eingabe vom 20. Dezember 2018 ersuchte die politische Gemeinde Y.\_\_ (Beschwerdegegnerin), vertreten durch den Stadtrat, um Abweisung der Beschwerde. Sie wies darauf hin, dass sie dem Beschwerdeführer nicht die Ausrichtung der Nothilfe verweigere, sondern diese einfach an die Teilnahme am Beschäftigungsprogramm knüpfe.

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer ist als Adressat des angefochtenen Entscheides zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 29. November 2018 rechtzeitig erhoben und erfüllt formal wie inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2. Im Entscheid B 2016/133 vom 18. Oktober 2017 bestätigte das Verwaltungsgericht, dass dem Beschwerdeführer die Teilnahme am Arbeitsintegrationsprogramm des W.\_\_ zumutbar resp. verhältnismässig im engeren Sinn sei. Gestützt auf diesen Entscheid bot das Sozialamt den Beschwerdeführer zu einem Erstgespräch im W.\_\_ auf. Nachdem der Beschwerdeführer zweimal den Gesprächseinladungen unentschuldigt ferngeblieben war, stellte das Sozialamt die Sozialhilfeleistungen per sofort ein. Es entschied, dass die Nothilfe dem Beschwerdeführer auf Gesuch hin ausgerichtet werde, und zwar pro rata für jeden erfüllten ganzen Arbeitstag. Pro unentschuldigtem



Abwesenheitstag werde die Auszahlung der Nothilfe verweigert. Das Sozialamt stütze sich bei seiner Entscheidung darauf, dass der Beschwerdeführer mit der verweigerten Teilnahme am Integrationsprogramm die ihm obliegende Arbeits-, Mitwirkungs- und Schadenminderungspflicht verletze und damit die Anspruchsvoraussetzungen (Subsidiarität) für den Bezug von Sozial- und Nothilfe nicht mehr erfülle. Die Vorinstanz stellte in ihrer Entscheidung fest, dass der strittigen Einstellung der finanziellen Nothilfe keine Kürzung nach Art. 17 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1, SHG, in der ab 1. Januar 2018 gültigen Fassung) aufgrund einer Sanktion wegen Nichtteilnahme am Arbeitsintegrationsprogramm vorausgegangen und daher die Einstellung über Art. 17 a SHG nicht zulässig sei. Die Einstellung der Unterstützungsleistungen (Sozialhilfe und Nothilfe) sei aufgrund fehlender Anspruchsvoraussetzungen erfolgt. Die Einstellung der finanziellen Unterstützung gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip sei aber nur bei entlohnten Beschäftigungsprogrammen möglich. Vorliegend würde dem Beschwerdeführer im Arbeitsintegrationsprogramm des W. \_\_ zwar kein Lohn seitens des W. \_\_ ausbezahlt. Das Sozialamt richte dem Beschwerdeführer aber pro rata für jeden erfüllten ganzen Arbeitstag im Arbeitsintegrationsprogramm des W. \_\_ mindestens Nothilfe aus. Damit erziele der Beschwerdeführer kein eigentliches Erwerbseinkommen, sondern erhalte vom Sozialamt ausbezahltes Geld. Diese Geldleistung werde von der Beschwerdegegnerin im Umfang der erwirtschaftbaren Nothilfe als Einkommen eingestuft. Der Beschwerdeführer wäre damit in der Lage, durch seine Teilnahme am Arbeitsintegrationsprogramm des W. \_\_ die im Sinne des Grundrechts auf Hilfe in Notlagen unerlässlichen finanziellen Mittel zu generieren und in jenem Umfang für sich selbst zu sorgen. Mit der Weigerung an der Teilnahme am Programm verzichte er daher in Verletzung des Subsidiaritätsprinzips faktisch auf die Realisierung eines gewissen Einkommens. Eine Einstellung der finanziellen Unterstützung im Umfang der erzielbaren Einnahmen, mindestens im Umfang des Nothilfebetrags, den der Beschwerdeführer pro geleisteten Arbeitstag im W. \_\_ erhalten würde, sei zulässig. Die Differenz zwischen dem Unterstützungsbedarf und den erzielbaren Einnahmen wäre demgegenüber weiterhin auszurichten gewesen.

Der Beschwerdeführer hält fest, die Vorinstanz habe zu Recht festgestellt, dass eine Einstellung der Sozialhilfeleistungen unter Berufung auf Art. 17a SHG im vorliegenden Fall nicht zulässig sei, da dafür eine vorangehende Kürzung der finanziellen Sozialhilfe nach Art. 17 SHG vorausgesetzt gewesen wäre. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz



sei aber auch die Einstellung der Sozialhilfeleistungen aufgrund fehlender Anspruchsvoraussetzungen nicht möglich. Gemäss dem Bundesgericht dürfe die Nothilfe nicht verweigert werden, wenn die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm nicht entlohnt werde (BGE 142 I 1). Eine entlohnte Tätigkeit sei selbstverständlich jede Arbeitsleistung, welche im Gegenzug von der Arbeitgeberin entschädigt werde. Die Verknüpfung der Ausrichtung von Nothilfeleistungen mit der Erbringung von Nothilfeleistungen habe nicht den Zweck, die Arbeitsleistung zu entlohnen, sondern einzig und allein ihn dazu zu nötigen, am W.\_\_-Programm teilzunehmen. Selbst wenn er pro Tag mit erfolgter W.\_\_-Teilnahme Nothilfe erhalten würde, wäre darin sicherlich keine Entlohnung für die geleistete Arbeit zu sehen. Überdies stelle die aus dem Recht auf Hilfe in Notlagen nach Art. 12 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) und der Menschenwürde nach Art. 7 BV resultierende Nothilfe das pure Überleben bei Bestehen einer Notlage sicher. Es handle sich um eines der elementaren Grundrechte. Einzige Bedingung, die daran geknüpft werden könne, sei, dass die Nothilfe suchende Person sich nicht ohne Nothilfe aus ihrer Notlage befreien könne.

**3.** Das Verwaltungsgericht darf gestützt auf Art. 63 VRP einen Entscheid nicht zum Nachteil des Beschwerdeführers ändern. Nicht Streitgegenstand dieses Verfahrens bildet damit die Frage, ob die Beschwerdegegnerin die finanziellen Sozialhilfeleistungen für den Beschwerdeführer aufgrund der verweigten Teilnahme am Arbeitsintegrationsprogramm des W.\_\_ vollständig einstellen kann (Verfügung vom 15. Januar 2018 und Beschluss vom 19. Februar 2018, act. 4/3/18 und 24, Vernehmlassung vom 20. Dezember 2018, act. 8). Die Vorinstanz erwog, dass der Beschwerdeführer im Umfang der Nothilfe für sich selbst sorgen könne (Subsidiaritätsprinzip) und die finanziellen Unterstützungsleistungen im Rahmen dieser erzielbaren Einnahmen eingestellt werden könnten. Inwiefern sich unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips überhaupt ein Differenzbetrag ergeben kann, ist für das Gericht zwar nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergeben wird. Mangels Beschwerdeerhebung seitens der Beschwerdegegnerin bleibt es dem Gericht allerdings verwehrt, den angefochtenen Entscheid der Vorinstanz allenfalls zuungunsten des Beschwerdeführers abzuändern. Zu prüfen bleibt damit, ob die Beschwerdegegnerin befugt ist, die Ausrichtung der



Nothilfe an den Beschwerdeführer an seine Teilnahme am Arbeitsintegrationsprogramm des W. \_\_ zu knüpfen.

#### 4.

**4.1.** Von der sanktionellen Kürzung bzw. Einstellung von Leistungen der Sozialhilfe nach Art. 17 und 17a SHG ist die Einstellung von solchen wegen fehlender Anspruchsvoraussetzungen (Subsidiaritätsprinzip) zu unterscheiden. Nach Art. 9 SHG hat Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Personen, die Sozialhilfeleistungen beanspruchen, haben diverse Pflichten zu erfüllen. Neben der Auskunft-, Informations- und Mitwirkungspflicht sind sie auch gehalten, ihre Bedürftigkeit zu mindern. Nach Art. 12 SHG ist eine arbeitsfähige Person verpflichtet, eine ihren Fähigkeiten entsprechende Arbeit anzunehmen oder an Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration teilzunehmen (Art. 12a SHG). Die Sozialhilfe hat subsidiären Charakter und dient zur Überwindung der konkreten Bedürftigkeit (G. Wizent, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Zürich 2014, S. 228). Sie wird demnach nur gewährt, wenn sich die bedürftige Person nicht selbst helfen kann.

**4.2.** Der Grundsatz der Subsidiarität staatlicher Fürsorge ergibt sich ohne weiteres aus Art. 12 BV. Gemäss diesem Verfassungsartikel hat der in Not Geratene nur Anspruch auf Unterstützungsleistungen, wenn und soweit er nicht in der Lage ist, selbst für sich zu sorgen. Auch Art. 12 der Kantonsverfassung (sGS 111.1, KV), der einen Anspruch auf soziale Sicherung in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung vorsieht, betont die Subsidiarität staatlicher Sozialsicherung (vgl. Botschaft und Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999, in: ABI 2000 165 ff., 221).

Bundes- und Kantonsverfassung sowie Gesetz knüpfen den grundsätzlichen Anspruch auf Hilfe in Notlagen somit an bestimmte Voraussetzungen, indem sie klarstellen, dass die in Not geratene Person nur Anspruch auf entsprechende Leistungen des Staates hat, wenn sie sich ausserstande sieht, d.h. wenn es ihr rechtlich verwehrt oder faktisch unmöglich ist, selber für sich zu sorgen. Keinen Anspruch hat somit, wer solche Leistungen beansprucht, obwohl er objektiv in der Lage wäre, sich, insbesondere durch die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit, aus eigener Kraft die für das Überleben



erforderlichen Mittel selber zu verschaffen; denn solche Personen stehen nicht in jener Notsituation, auf die das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen zugeschnitten ist. Bei ihnen fehlt es bereits an den Anspruchsvoraussetzungen, weshalb sich in solchen Fällen die Prüfung erübrigt, ob die Voraussetzungen für einen Eingriff in das Grundrecht erfüllt sind, namentlich, ob ein Eingriff in dessen Kerngehalt vorliegt, denn dies setzt einen rechtmässigen Anspruch voraus (BGE 142 I 1 E. 7.2.2, 139 I 218 E. 3.3, VerwGE B 2017/191 vom 9. August 2018 E. 2.3, B 2016/133 vom 18. Oktober 2017 E. 4.1 mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

**4.3.** Verlangt das grundsätzlich zur Leistung von Sozialhilfe verpflichtete Gemeinwesen vom Sozialhilfeempfänger, soweit zumutbar eine Erwerbstätigkeit auszuüben (Art. 12 SHG), handelt es sich mit Blick auf den Grundsatz der Subsidiarität von Sozialhilfeleistungen demnach nicht um eine reine Pflicht, sondern um eine Anspruchsvoraussetzung für die vom Staat zu erbringende Leistung (BGE 139 I 218 E. 3.5; BGer 8C\_787/2011 vom 28. Februar 2012 E. 3.2.1). Wer die Annahme zumutbarer Arbeit verweigert, verhält sich nicht nur weisungswidrig – was zu Kürzungen im Sinne von Art. 17 SHG führen kann –, sondern lässt die Anspruchsvoraussetzungen entfallen (vgl. BGE 139 I 218 E. 3.4 f. mit Hinweis auf BGE 133 V 353 E. 4.2 und C. Hänzi, Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Basel 2011, S. 85 ff). Die Subsidiarität der Nothilfe gegenüber selbst erzielbaren Einkünften kommt allerdings bei einem nicht entlöhnten Beschäftigungsprogramm nicht zum Tragen. In diesem Fall verstösst die Verweigerung der Nothilfe gegen Art. 12 BV (BGE 142 I 1 E. 7.2.3). Das Bundesgericht führt dazu weiter aus, dass es der Gemeinde immerhin offenstehe, ihr Beschäftigungsprogramm im Umfang der Sozialhilfe oder zumindest der Nothilfe zu entgelten. Diesfalls könne sie sich auf die Rechtsprechung hinsichtlich Subsidiarität stützen und bei ungenügender Mitwirkung am Programm die Sozialhilfe streichen (BGE 142 I 1 E. 7.2.6). Demnach kommt das Subsidiaritätsprinzip nur zur Anwendung, sofern die Entlohnung mindestens im Umfang der Nothilfe erfolgt. Die Notlage könnte nämlich auch nicht mit der Teilnahme an einem solchen Programm überwunden werden. Es erfolgt also eine Differenzierung dahingehend, dass die Nothilfe – sei es via Entlohnung für eine Tätigkeit, sei es via Geld- oder Sachleistungen der Gemeinde – zu gewähren ist. Fest steht damit, dass wer die Teilnahme an einem nicht entlöhnten Beschäftigungsprogramm ablehnt, weiterhin Anspruch auf Nothilfe hat. Hingegen kann eine Weigerung, an einem im Umfang der Nothilfe entlöhnten



Beschäftigungsprogramm teilzunehmen, unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips mit der Einstellung sämtlicher Leistungen sanktioniert werden (Studer/Pärli, Entscheidbesprechung zu BGE 142 I 1, in: AJP 2016, S. 1391 f.).

### 5.

**5.1.** Vorab ist festzuhalten, dass im vorliegenden Fall der Kerngehalt von Art. 12 BV, welcher mit dem Schutzbereich übereinstimmt, unangetastet bleibt (L. Müller, in: B. Ehrenzeller u.w. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N 35 zu Art. 12 BV, Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl. 2008, S. 776). Es besteht auch kein Zweifel, dass der Beschwerdeführer sich in einer Notlage befindet. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ist der Beschwerdeführer allerdings gehalten, seine Bedürftigkeit zu mindern (U. Vogel, Rechtsbeziehungen – Rechte und Pflichten der unterstützten Person und der Organe der Sozialhilfe, in: C. Häfeli [Hrsg.], Das Schweizerische Sozialhilferecht, S. 179). Nach Art. 12 SHG ist eine arbeitsfähige Person verpflichtet, eine ihren Fähigkeiten entsprechende Arbeit anzunehmen. Dazu gehört auch die Teilnahme an Massnahmen zur beruflichen Integration. Gemäss Art. 12a SHG können die mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Organe mit der hilfebedürftigen Person Massnahmen zur Förderung ihrer sozialen und beruflichen Integration vereinbaren. Wenn keine Vereinbarung zustande kommt, können geeignete Massnahmen auch als Bedingung oder als Auflage angeordnet werden (Botschaft und Entwurf der Regierung zum IV-Nachtrag zum Sozialhilfegesetz vom 6. September 2016, ABI 2016 2794). Die Ausrichtung der finanziellen Sozialhilfe kann mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden, die geeignet sind, die Selbsthilfe der hilfsbedürftigen Person sowie ihre soziale und berufliche Integration zu fördern (Art. 12b Abs. 1 lit. c SHG).

Unbestrittenermassen wurde der Beschwerdeführer im Rahmen einer Auflage zur Teilnahme am Arbeitsintegrationsprogramm in der W.\_\_\_ verpflichtet. Wie das Verwaltungsgericht in seinem Entscheid B 2016/133 feststellte, ist die Verpflichtung zur Teilnahme an einem Arbeitsintegrationsprogramm eine verhältnismässige Weisung der Beschwerdegegnerin (E. 4.1). Wer eine Auflage missachtet oder zumutbare Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration nach Art. 12a dieses Erlasses ablehnt, dem kann die finanzielle Sozialhilfe verweigert oder gekürzt werden (Art. 17



Abs. 1 lit. c und e SHG). Nicht strittig ist, dass im vorliegenden Fall die teilweise Einstellung der finanziellen Unterstützungsleistungen nicht gestützt auf diesen Sanktionsartikel vorgenommen, sondern mit der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips begründet wurde.

**5.2.** Eine Einstellung der Sozialhilfe über das Subsidiaritätsprinzip setzt - wie bereits ausgeführt - voraus, dass jemand in der Lage ist, aus eigener Kraft die nötigen Mittel ganz oder wenigstens teilweise selbst zu beschaffen (BGE 142 I 1 E. 7.2.2). Das Bundesgericht sieht die Möglichkeit vor, dass die Gemeinde das Beschäftigungsprogramm im Umfang der Sozialhilfe oder zumindest der Nothilfe entgeltet. Im vorliegenden Fall stellte das Sozialamt dem Beschwerdeführer in Aussicht, ihm pro erfüllten ganzen Arbeitstag im Arbeitsintegrationsprogramm des W.\_\_\_\_ pro rata Nothilfe auszubezahlen. Damit würde der Beschwerdeführer bei einer Teilnahme am Arbeitsintegrationsprogramm im Betrage der Nothilfe von der Beschwerdegegnerin entlohnt. Der Beschwerdeführer bekommt zwar kein eigentliches Erwerbseinkommen durch einen Arbeitgeber, sondern wird durch das Sozialamt "entlohnt". Allerdings ist unerheblich, ob die Entschädigung der Teilnehmer durch die Institution, vorliegend die W.\_\_\_\_, oder das Sozialamt ausgerichtet wird (Meier/Pärli, Sozialversicherungsrechtliche Fragen bei Beschäftigungsverhältnissen unter sozialhilferechtlichen Bedingungen, in: SZS 2018, S. 22, BGE 142 I 1 E. 7.2.6). Wenn, wie im vorliegenden Fall, die Beschwerdegegnerin den Beschwerdeführer entlohnt, findet die Rechtsprechung zum Subsidiaritätsprinzip wieder Anwendung und die Sozialhilfe kann bei ungenügender Mitwirkung gestrichen werden (BGE 142 I 1 E. 7.2.6). Denn bei einer solchen Person wird nicht angenommen, dass sie sich in einer Notlage befindet, was notwendige Voraussetzung ist, um in den Genuss einer Hilfe zu gelangen (BGE 134 I 65 E. 3.1 in Pra 97 (2008) Nr. 86, BGE 131 I 166 E. 4.1).

**5.3.** Aus dem Subsidiaritätsprinzip ergibt sich nicht, dass es sich bei der Beschaffung der für das Überleben erforderlichen Mittel um einen eigentlichen Lohn im Sinne eines Erwerbseinkommens (vgl. die Definition im Sozialversicherungsrecht: Rz. 2004 der Wegleitung über die Beiträge der Selbstständigerwerbenden und Nichterwerbstätigen in der AHV, IV und EO, WSN, gültig ab 1. Januar 2018, Stand 1. Januar 2019, gestützt auf Art. 3 und Art. 10 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, AHVG, SR 831.10) handeln muss. Im vorliegenden Fall



sollte mit dem Arbeitsprogramm ein Wiedereinstieg in die Arbeit, eine Eingewöhnung an einen geregelten Arbeitstag und die Belastung der Arbeit erprobt werden. Abzuklären gewesen wäre, welche Arbeitsbereiche bei einem Wiedereinstieg für den Beschwerdeführer in Frage kommen (im Bereich Logistik: [http://www.W.\\_\\_.ch/index.php/abteilungen/lager-logistik](http://www.W.__.ch/index.php/abteilungen/lager-logistik)). Zusammen mit dem Bewerbungskoaching über die N.\_\_ hätten dem Beschwerdeführer Arbeitseinsätze auf dem 1. Arbeitsmarkt vermittelt und damit ein echtes Arbeitstraining ermöglicht werden können (Verfügung vom 25. Juni 2015, E. 4). Ziel der Teilnahme am Arbeitsintegrationsprogramm wäre die Verbesserung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt für den Beschwerdeführer gewesen (vgl. BGE 130 I 71 E. 5.4, SKOS-Richtlinien C.2, Version 1. Januar 2018). Solche Programme sind darauf ausgerichtet, die konkrete Notlage nach erfolgreicher Teilnahme aufzuheben (Müller/Schefer, a.a.O., S. 768) bzw. die wirtschaftliche Selbstständigkeit sowie das eigenverantwortliche Handeln des Sozialhilfeempfängers zu fördern, was auch mit dem Grundsatz nach Art. 2 Abs. 1 lit b SHG übereinstimmt. Die gemachte Auflage zur Teilnahme am Arbeitsintegrationsprogramm des W.\_\_ steht damit in einem sachlichen Zusammenhang zur Hilfsbedürftigkeit und deren Ursache und ist darauf ausgerichtet, die rechtskonforme Ausübung des Anspruchs auf Sozialhilfe zu sichern. Damit dient sie auch dem öffentlichen Interesse an der Vermeidung von auf längere Sicht sozialhilfeabhängigen Personen (BGE 139 I 218 E. 4.2).

**5.4.** Eine Verweigerung der Teilnahme an diesem Arbeitsintegrationsprogramm stellt folglich eine Verhinderung einer möglichen Integration auf dem Arbeitsmarkt dar. Unbestrittenermassen wirkt der Beschwerdeführer bei dieser beruflichen Integrationsmassnahme nicht mit und verzichtet damit auf die ihm dafür angebotenen finanziellen Leistungen der Beschwerdegegnerin. Auch der Teilnahme an einem solchen Arbeitsprogramm kommt für Sozialhilfeempfänger der Vorrang gegenüber dem Bezug von öffentlichen Unterstützungsleistungen zu, da mit der Teilnahme Erwerbseinkommen erzielt wird, welches zur Überwindung der Notlage dient (BGE 142 I 1 E. 7.2.2). Die Nichtteilnahme an einem entlöhnten Arbeitsprogramm muss folglich dieselben Konsequenzen nach sich ziehen, wie wenn eine bedürftige Person ein konkretes Stellenangebot ausschlägt. Eine Unterscheidung zwischen einem staatlichen Beschäftigungsprogramm und einer Stelle in der Privatwirtschaft rechtfertigt sich nicht. Denn in beiden Fälle wäre es der bedürftigen Person möglich, die erforderlichen Mittel



für ein menschenwürdiges Dasein selbst zu beschaffen, womit sie nicht bedürftig und damit nicht auf Unterstützung angewiesen ist (vgl. BGE 139 I 218 E. 5.3).

Die Vorinstanz ging davon aus, dass der Beschwerdeführer im Rahmen der für seine erbrachte Arbeit entgoltenen Leistung in der Höhe der Nothilfe für sich selbst sorgen und dieser Betrag von den finanziellen Unterstützungsleistungen abgezogen werden kann. Fest steht, dass der Beschwerdeführer durch die Teilnahme an dem von der Beschwerdegegnerin in der Höhe der Nothilfe entlöhnten Arbeitsintegrationsprogramm selbst die zum Überleben erforderlichen Mittel beschaffen könnte. Eine solche Verknüpfung der Ausrichtung der Nothilfe mit der Teilnahme am Arbeitsintegrationsprogramm ist rechters (vgl. BGE 142 I 1 E. 7.2.6). Durch die Entlohnung würde sich der Beschwerdeführer nicht in einer Notlage befinden, was jedoch wiederum notwendige Anspruchsvoraussetzung für die vom Staat erbrachten Unterstützungsleistungen wäre. Dies hat zur Folge, dass dem Beschwerdeführer bei der vorliegend verweigerten Mitwirkung am entlöhnten Arbeitsintegrationsprogramm des W.\_\_ gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip jegliche Unterstützungsleistungen gestrichen werden könnten (vgl. BGE 142 I 1 E. 7.2.6, Studer/Pärli, a.a.O., S. 1394). Wie bereits unter E. 3 ausgeführt darf das Verwaltungsgericht gestützt auf Art. 63 VRP einen Entscheid nicht zum Nachteil des Beschwerdeführers ändern. Daher kann lediglich der Entscheid der Vorinstanz bestätigt werden. Die Beschwerde erweist sich dementsprechend als unbegründet und ist abzuweisen.

**6.** Offenbleiben kann, ob die Nothilfe allenfalls auch wegen rechtsmissbräuchlichem Verhaltens des Beschwerdeführers verweigert werden könnte (vgl. BGE 142 I 1 E. 7.2.5). Zumindest lässt sich das Verhalten des Beschwerdeführers durch die beharrliche Verweigerung an der an sich zumutbaren Teilnahme am Arbeitsintegrationsprogramm (siehe VerwGE B 2016/133 vom 18. Oktober 2017) als renitent qualifizieren.

Ein Rechtsmissbrauch setzt notwendigerweise voraus, dass die bedürftige Person absichtlich die eigene Lage allein zum Zweck verursacht hat, um sich in der Folge auf das Recht auf Hilfe in Notlagen berufen zu können. Dieser Wille muss klar und unbestreitbar festgestellt werden. Der Missbrauch muss daher offensichtlich sein (BGE 134 I 65 E. 5.2 in Pra 97 (2008) Nr. 86).



### 7.

**7.1.** Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12, GKV). Zuzugewährung der unentgeltlichen Rechtspflege gehen die Kosten zulasten des Staates (Art. 99 Abs. 2 VRP in Verbindung mit Art. 122 Abs. 1 lit. b der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272, ZPO). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

**7.2.** Der Staat hat den Rechtsvertreter des Beschwerdeführers für die ausseramtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zufolge unentgeltlicher Rechtsverteiständung zu entschädigen (Art. 99 Abs. 2 VRP in Verbindung mit Art. 122 Ingress und Abs. 1 lit. a ZPO). Der Rechtsvertreter hat keine Kostennote eingereicht, weshalb die Entschädigung nach Ermessen festzusetzen ist (Art. 30 lit. b Ziff. 2 und Art. 31 Abs. 1 des Anwaltsgesetzes; sGS 963.70, AnwG, Art. 6 und 19 der Honorarordnung; sGS 963.75, HonO). Eine Entschädigung von CHF 2'500 für das Beschwerdeverfahren erscheint angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. b HonO). Der Staat hat somit den Rechtsvertreter mit 80% (vgl. Art. 31 Abs. 3 AnwG) von CHF 2'500 zuzüglich CHF 100 Barauslagen (vier Prozent von CHF 2'500, Art. 28<sup>bis</sup> Abs. 1 HonO) und Mehrwertsteuer von 7,7% (Art. 29 HonO) zu entschädigen. Der Rechtsvertreter darf von seinem Mandanten kein zusätzliches Honorar fordern (Art. 11<sup>bis</sup> HonO). Der Beschwerdeführer wird darauf hingewiesen, dass er je nach Prozessausgang zur Nachzahlung von Gerichts- und Anwaltskosten verpflichtet werden kann, wenn sich seine wirtschaftlichen Verhältnisse entsprechend verbessern (Art. 99 Abs. 2 VRP in Verbindung mit Art. 123 Abs. 1 ZPO).

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000 werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der Betrag geht zufolge Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege zulasten des Staates. Auf die Erhebung wird verzichtet.



**3.** Der Staat entschädigt den Rechtsvertreter des Beschwerdeführers aus unentgeltlicher Rechtsverbeiständung für das Beschwerdeverfahren mit CHF 2'000, zuzüglich CHF 100 Barauslagen und 7,7% Mehrwertsteuer.

Der Abteilungspräsident

Die Gerichtsschreiberin

Eugster

Schambeck