



**Fall-Nr.:** B 2023/141  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 26.01.2024  
**Entscheiddatum:** 18.12.2023

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 18.12.2023**

**Bemessung Sozialhilfe. Art. 11 Abs. 1 SHG. Anpassung des Grundbedarfs bei familien-ähnlicher Gemeinschaft. Das mehrmonatige Zusammenleben mit der Freundin in der Wohnung der Beschwerdeführerin begründet aufgrund der gegenseitigen Verbundenheit und Unterstützung eine familienähnliche Gemeinschaft. Eine solche setzt keine sexuelle Beziehung voraus. Die Reduktion der Sozialhilfe erfolgte zu Recht. (Verwaltungsgericht B 2023/141)**

**Entscheid vom 18. Dezember 2023**

Besetzung

Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Geertsen

Verfahrensbeteiligte

**A.\_\_\_\_,**

**Beschwerdeführerin,**

gegen

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

**Vorinstanz,**

**Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_,**



**Beschwerdegegnerin,**

Gegenstand

### **Bemessung Sozialhilfe ab 1. Januar 2023 (Anpassung des Grundbedarfs infolge familienähnlicher Gemeinschaft)**

#### **Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**

**A.a.**

A.\_\_ von ihrem Ehegatten gerichtlich getrennt lebend, beantragte am 18. November 2021 für sich und ihre beiden Kinder bei der politischen Gemeinde Z.\_\_ Sozialhilfeleistungen (act. 11.5.1). Diese hiess das Gesuch mit Verfügung vom 13. Dezember 2021 gut und sprach ihr ab 22. November 2021 wirtschaftliche Sozialhilfe zu. Dabei wurden im Rahmen der monatlichen Leistungsbemessung für den Dreipersonenhaushalt u.a. ein Grundbedarf von CHF 1'854 und Miet-/Wohnkosten von CHF 1025 berücksichtigt (act. 11.5.13).

**A.b.**

B.\_\_ gab im Rahmen ihres am 29. November 2022 erfolgten Antrags auf Sozialhilfeleistungen gegenüber der politischen Gemeinde Z.\_\_ an, seit August 2022 bei A.\_\_ zu wohnen (act. 11.5.15 f.; zur mit «9.11.22» datierten Bestätigung eines ab 1. August 2022 bestehenden Untermietverhältnisses zwischen B.\_\_ und A.\_\_ sowie dem erst am 15. Dezember 2022 unterzeichneten Untermietvertrag siehe act. 11.5.10; vgl. auch die Notiz zur Fallbesprechung vom 9. Dezember 2022, act. 11.5.5, S. 2 Mitte, sowie die E-Mail der Sozialberaterin Neuaufnahmen vom 6. Dezember 2022, act. 11.5.5, S. 3 unten).

**A.c.**

Die politische Gemeinde Z.\_\_ hiess das Gesuch von B.\_\_ mit Verfügung vom 20. Januar 2023 gut und sprach ihr ab 7. Dezember 2022 finanzielle Sozialhilfe zu. Bei der monatlichen Leistungsbemessung wurde das Zusammenleben «mit Partnerin und deren Kinder» anteilmässig (Aufteilung pro Kopf) unter dem Aspekt des Grundbedarfs sowie der Miet-/Wohnkosten berücksichtigt (act. 11.5.17). In der Folge kürzte die



## St.Galler Gerichte

politische Gemeinde Z.\_\_ den Grundbedarf und die Miet-/Wohnkosten bei der Bemessung der Sozialleistungen für A.\_\_ und deren beiden Kinder (act. 11.5.6) und verfügte am 3. Februar 2023 mit Wirkung ab 1. Januar 2023 die entsprechend reduzierten Sozialhilfeleistungen (act. 11.5.7; Grundbedarf neu CHF 1'614 anstatt CHF 1'854 sowie Wohnkosten neu CHF 768.75 anstatt CHF 1'025).

### **A.d.**

Gegen diese Leistungskürzung erhob A.\_\_ am 15. Februar 2023 Einsprache und brachte sinngemäss vor, sie führe keine eheähnliche Wohngemeinschaft mit B.\_\_, weshalb die verfügte Anpassung der Sozialleistungen nicht rechtens sei (act. 11.5.7).

### **A.e.**

Die politische Gemeinde Z.\_\_ wies die Einsprache mit Entscheid vom 20. März 2023 ab (Beilage zu act. 11.1).

### **B.**

#### **B.a.**

A.\_\_ erhob gegen den Einspracheentscheid vom 20. März 2023 am 3. April 2023 Rekurs. Sie beantragte sinngemäss dessen Aufhebung und den Verzicht auf die Berücksichtigung eines Untermietverhältnisses bei der Sozialhilfebemessung (act. 11.1).

#### **B.b.**

Das Departement des Innern des Kantons St. Gallen wies den Rekurs mit Entscheid DIGS411-691 vom 30. Juni 2023 ab (act. 2).

### **C.**

#### **C.a.**

Gegen den Rekursentscheid vom 30. Juni 2023 erhob A.\_\_ (Beschwerdeführerin) am 17. Juli 2023 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragte sinngemäss, der angefochtene Rekursentscheid sei aufzuheben und die politische Gemeinde Z.\_\_ (Beschwerdegegnerin) habe ihr den fehlenden Grundbedarfsteil von monatlich CHF 240 für Januar bis Juni 2023 nachzuzahlen. Gegen die Verantwortlichen der Beschwerdegegnerin sei ein Strafverfahren wegen übler Nachrede einzuleiten. Zur Begründung brachte die Beschwerdeführerin im Wesentlichen vor, sie habe B.\_\_ lediglich aus einer Notlage heraus eine Mitbenützung ihrer Wohnung angeboten. Diese Notlage sei vorüber. Seit Juli 2023 habe die Freundin einen eigenen Wohnsitz an der



## St.Galler Gerichte

C.\_\_-strasse in Z.\_\_. Sie hätten zusammen weder eine wirtschaftliche Zweck-Wohngemeinschaft noch eine eheähnliche Gemeinschaft gebildet (act. 1).

### **C.b.**

Das Verwaltungsgericht teilte der Beschwerdeführerin am 18. Juli 2023 u.a. mit, dass es für die Einleitung eines Strafverfahrens nicht zuständig sei (act. 4).

### **C.c.**

Am 8. September 2023 (Datum Posteingang) ersuchte die Beschwerdeführerin um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und bemerkte, sie nehme zur Kenntnis, dass nicht das Verwaltungsgericht selbst ein allfälliges Strafverfahren wegen übler Nachrede einleite. Jedoch erwarte sie, dass sich das Verwaltungsgericht im Beschwerdeentscheid zur mutmasslichen Straftat äussere (act. 7).

### **C.d.**

Das Verwaltungsgericht entsprach am 8. September 2023 dem Gesuch der Beschwerdeführerin um unentgeltliche Rechtspflege (Befreiung von den Gerichtskosten, act. 8).

### **C.e.**

In der Vernehmlassung vom 20. September 2023 beantragte das Departement des Innern (Vorinstanz) die Abweisung der Beschwerde unter Hinweis auf die Begründung des angefochtenen Rekursentscheids (act. 10).

### **C.f.**

Die Beschwerdegegnerin ersuchte am 2. Oktober 2023 ebenfalls um Abweisung der Beschwerde und verzichtete unter Verweis auf die Vernehmlassung der Vorinstanz vom 20. September 2023 auf weitere Ausführungen (act. 13).

### **C.g.**

Die Beschwerdeführerin verzichtete stillschweigend auf eine weitere Stellungnahme (vgl. act. 14 ff.).

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

### **1.**

Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet die im angefochtenen Rekursentscheid angeordnete finanzielle Sozialhilfe für die Beschwerdeführerin für die Monate Januar bis Juni 2023 (act. 1 und 2). Für die Beurteilung der dagegen



## St.Galler Gerichte

gerichteten Beschwerde ist das Verwaltungsgericht örtlich, sachlich und funktionell zuständig (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Auch die übrigen Eintretensvoraussetzungen (Art. 64 i.V.m. Art. 45 Abs. 1, Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP) sind erfüllt. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

### 2.

Konkret umstritten ist einzig die Höhe des für die Beschwerdeführerin und ihre Töchter als Ausgabe anrechenbaren Grundbedarfs (act. 1). Hintergrund bilden die unterschiedlichen Auffassungen darüber, ob das Zusammenwohnen der Beschwerdeführerin mit B. \_\_ einer familienähnlichen Wohngemeinschaft gleichkommt. Der Anteil Wohnkosten ist nicht mehr umstritten.

#### 2.1.

Wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann, hat Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe (Art. 9 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes, sGS 381.1, SHG). Die finanzielle Sozialhilfe deckt das soziale Existenzminimum unter Berücksichtigung der Lebenssituation der hilfebedürftigen Person. Sie wird so bemessen, dass die hilfebedürftige Person die laufenden Bedürfnisse für den Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln decken kann (Art. 11 Abs. 1 SHG). Die Praxis im Kanton St. Gallen orientiert sich an den SKOS-Richtlinien und der KOS-Praxishilfe. Bei diesen Richtlinien handelt es sich lediglich um Empfehlungen. Eine Allgemeinverbindlicherklärung der SKOS-Richtlinien im Sinn von Art. 11 Abs. 1<sup>bis</sup> SHG ist für den Kanton St. Gallen nicht erfolgt (VerwGE B 2023/38 vom 9. Mai 2023 E. 2.2.1).

#### 2.2.

Wohnen mehrere Personen zusammen, fallen sozialhilferechtlich im Wesentlichen folgende Erscheinungsformen in Betracht: die traditionelle Familie, die nichteheliche Partnerschaft (Konkubinats), die familienähnliche Wohn- und Lebensgemeinschaft sowie die Zweck-Wohngemeinschaft.

##### 2.2.1.

Familienähnliche Wohn- und Lebensgemeinschaften werden nicht als Unterstützungseinheit erfasst. Sie führen aber den Haushalt gemeinsam und profitieren dadurch im Vergleich zu alleine lebenden Personen von gewissen effektiven Einsparungen. Bei familienähnlichen Wohn- und Lebensgemeinschaften wird deshalb der Grundbedarf für den Lebensunterhalt anteilmässig im Verhältnis zur gesamten Haushaltsgrösse festgelegt. Es geht vor allem um ein Zusammenleben im gleichen



Haushalt: Das zivilrechtliche Verhältnis, eine sonstige enge persönliche Beziehung der Haushaltsmitglieder oder deren Alter spielt für den Abschlag keine Rolle. Der Begriff der familienähnlichen Wohn- und Lebensgemeinschaften erfasst Paare oder Gruppen, welche die Haushaltsfunktionen (Wohnen, Essen, Waschen, Reinigen usw.) gemeinsam ausüben und/oder finanzieren, also zusammenleben, ohne eine Unterstützungseinheit zu bilden. Dies setzt ein gewisses dauerhaftes Moment voraus. Die vorübergehende Aufnahme von Gästen begründet deshalb beispielsweise grundsätzlich (noch) keine familienähnliche Wohn- und Lebensgemeinschaft (vgl. zum Ganzen G. Wizent, Sozialhilferecht, 2020, S. 252 mit Hinweisen).

### **2.2.2.**

Unter den Begriff Zweck-Wohngemeinschaften fallen Personengruppen, die mit dem Zweck zusammenwohnen, die Miet- und Nebenkosten gering zu halten. Die Ausübung und Finanzierung der Haushaltsfunktionen (Wohnen, Essen, Waschen, Reinigen usw.) erfolgt vorwiegend getrennt. Durch das Teilen der Wohnung werden neben der Miete einzelne Kosten der Haushaltsführung, die im Grundbedarf enthalten sind, geteilt und somit verringert. Der Grundbedarf bemisst sich bei dieser gemeinsamen Wohnform nach der Anzahl Personen, wobei er um 10 % reduziert wird (vgl. zum Ganzen G. Wizent, a.a.O., S. 252 f. mit Hinweisen).

### **2.2.3.**

Die Abgrenzung von einer Zweck-Wohngemeinschaft von einer familienähnlichen Wohn- und Lebensgemeinschaft bereitet in der sozialhilferechtlichen Praxis mitunter Schwierigkeiten. Deshalb wird in der Rechtsprechung eine familienähnliche Wohn- und Lebensgemeinschaft vermutet, sobald mehrere Personen mit engen familiären oder partnerschaftlichen Bindungen in einer Wohnung oder in einer entsprechenden Unterkunft zusammenleben (Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2015.00322 vom 27. Juli 2015 E. 2.4 mit Hinweisen; die dagegen erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wurde im BGer 8C\_645/2015 vom 10. Dezember 2015 abgewiesen; siehe auch Entscheide des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2021.00511 vom 8. Mai 2023 E. 3.2 sowie des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2020.311U vom 22. Oktober 2020 E. 4.6 am Schluss). Aufgrund der mit der Abgrenzung verbundenen Beweisschwierigkeiten wird diese Praxis in der Lehre befürwortet (G. Wizent, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, 2014, S. 548 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich).

### **2.3.**

Für die umfassende Würdigung des Zusammenwohnens von B.\_\_ mit der



Beschwerdeführerin und ihren beiden Kindern fallen folgende Gesichtspunkte ins Gewicht:

### **2.3.1.**

B.\_\_\_ ist unbestrittenermassen eine Freundin der Beschwerdeführerin. Dabei handelt es sich nicht um eine bloss oberflächliche, sondern offenbar um eine tiefergehende freundschaftliche Beziehung. Die Beschwerdeführerin sah sich denn auch aus Mitgefühl heraus veranlasst, der Freundin aus der misslichen Wohnsituation zu helfen und sie ab 1. August 2022 (act. 11.5.10 und act. 11.5.16) während mehrerer Monate in ihre Wohnung aufzunehmen. Dies deutet auf eine emotionale Verbundenheit zwischen den beiden Frauen hin. Als Ausfluss eines engen persönlichen Vertrauensverhältnisses präsentiert sich weiter die Bereitschaft der Beschwerdeführerin, – nebst der Mitbenützung des Wohnzimmers, der Küche, des Badezimmers und der Waschküche – das Schlafzimmer mit der Freundin zu teilen (siehe den Untermietvertrag vom 15. Dezember 2022 in act. 11.5.10). Damit verbunden ist die gegenseitige Teilhabe an einem Kernbereich der Privatsphäre. Gegenüber der Sozialhilfebehörde traten die beiden Freundinnen zeitweise sogar als Partnerinnen auf (etwa act. 11.5.5, S. 4, Telefonnotiz vom 8. Dezember 2022; siehe hierzu nachstehende E. 2.3.3). Mit Blick auf die emotionale Verbundenheit erscheint es ausserdem naheliegend, dass sich das Zusammenleben nicht in einer blossen Obdachgewährung erschöpfte, sondern sich die beiden Freundinnen auch bei anderen Haushaltsfunktionen gegenseitig unterstützten.

### **2.3.2.**

Auch in wirtschaftlicher Hinsicht lässt die Beziehung zwischen der Beschwerdeführerin und B.\_\_\_ eine besondere Kooperations- bzw. Unterstützungsbereitschaft erkennen. So fand ein über die Bezahlung des Mietanteils hinausgehender Zahlungsverkehr zwischen den beiden Freundinnen statt (siehe etwa den Zahlungsverkehr von August und September 2022, act. 11.5.12, S. 2 ff./10 oder von Januar 2023, act. 11.5.18, S. 2/8), was von der Beschwerdeführerin an sich unbestritten ist (act. 11.5.7, Rz 3d). Dabei buchte B.\_\_\_ für die Beschwerdeführerin etwa eine Ferienreise mit Kosten von knapp CHF 1'000 über ihr Konto (act. 11.5.18, S. 6/7, Gutschriften vom 30. Dezember 2022 und Abbuchungen vom 2. und 3. Januar 2023, act. 11.5.18, S. 1 f./8).

### **2.3.3.**

Soweit die Beschwerdeführerin Wert auf die Feststellung legt, dass zwischen ihr und der Freundin keine Liebesbeziehung bestehe (etwa act. 7), erübrigt sich eine nähere Auseinandersetzung hiermit. Denn die Frage des Bestehens einer Liebesbeziehung zwischen der Beschwerdeführerin und B.\_\_\_ ist für den vom Verwaltungsgericht im



vorliegenden Verfahren einzig zu beurteilenden Entscheid über die Sozialhilfe nicht massgebend, da die Annahme einer familienähnlichen Wohngemeinschaft keine sexuelle Beziehung zwischen den Mitgliedern voraussetzt (C. Hänzi, Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, 2011, S. 197 Mitte; vgl. auch den bereits im Einspracheentscheid vom 20. März 2023, Rz 29, Beilage zu act. 11.1, vorgenommenen Hinweis). Lediglich der Vollständigkeit halber bleibt anzufügen, dass sowohl die Beschwerdeführerin als auch B.\_\_ übereinstimmend Äusserungen tätigten, die auf das Vorliegen einer gleichgeschlechtlichen Partnerschaft abgezielt bzw. zumindest hingewiesen haben (siehe etwa die Telefonnotiz vom 8. Dezember 2022, act. 11.5.5, S. 4 Mitte, und die Angaben von B.\_\_ im Antrag auf Sozialhilfeleistungen vom 29. November 2022, act. 11.5.15 und deren in act. 11.5.16 dokumentierten Aussagen). Vor diesem Hintergrund ist zumindest nachvollziehbar, dass die Mitarbeitenden der Beschwerdegegnerin teilweise von einer Partnerschaft ausgegangen sind, sodass nicht ersichtlich ist, wie ihnen daraus ein (strafrechtlich relevanter) Vorwurf gemacht werden könnte. Dies gilt umso mehr, als die Beschwerdeführerin am 15. Februar 2023 noch erklärte, es tue ihr leid, sollten sie und B.\_\_ den Eindruck einer Partnerschaftsbeziehung erweckt haben (act. 11.5.7).

### **2.3.4.**

Selbst wenn B.\_\_ nicht am gemeinsamen Familienalltag teilnehmen würde (siehe das Vorbringen der Beschwerdeführerin in act. 11.5.11, S. 2 Mitte), vermag dies in Anbetracht der gesamten Umstände nichts am persönlichen Näheverhältnis zur Beschwerdeführerin zu ändern, zumal die Kinder der Beschwerdeführerin zu einem beträchtlichen Teil auswärts in einer Kinderkrippe und darüber hinaus von den Eltern der Beschwerdeführerin mitbetreut werden (siehe hierzu act. 11.5.5, S. 7, Notiz zum Gespräch vom 31. Januar 2022). Im Übrigen berichtete B.\_\_ am 14. Februar 2023, dass «das Zusammenleben» nicht gut gehe (act. 11.5.14). Daraus ist zu schliessen, dass jedenfalls ein wesentlicher Teil des Alltags bei gemeinsamer Anwesenheit in der Wohnung der Beschwerdeführerin verbracht worden ist. Hierfür spricht auch die fehlende räumliche Trennung der von den beiden Frauen benutzten Räume (siehe hierzu den Untermietvertrag vom 15. Dezember 2022 in act. 11.5.10; vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2020.311U vom 22. Oktober 2020 E. 4.2 am Schluss).

### **2.3.5.**

Des Weiteren ist im vorliegenden Grenzfall zu beachten, dass die Beschwerdegegnerin eine familienähnliche Wohngemeinschaft nicht bereits ab August 2022 bzw. ab dem Zeitpunkt des Zusammenzugs annahm. Vielmehr sah sie erst nach einem



mehrmonatigen Zeitablauf die Indizien zu einem solchen Zusammenleben verdichtet. Der von ihr (erst) für die Zeit ab Januar 2023 gezogene Schluss, dass zwischen der Beschwerdeführerin und B.\_\_ eine persönlich und wirtschaftlich enge Freundschaftsbeziehung bestand, die insgesamt über das zwischen blossen Zweckwohngemeinschaftsmitgliedern Übliche erheblich hinausging, ist deshalb nicht zu beanstanden.

### 3.

Gemäss vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen, zumal nicht ersichtlich ist, dass die Bemessung der Sozialhilfe für Januar bis und mit Juni 2023 an einem Berechnungsfehler leidet. Dies gilt insbesondere auch in Bezug auf den angerechneten Anteil für die Wohnkosten, den die Beschwerdeführerin im Übrigen im vorliegenden Verfahren nicht mehr beanstandet. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zufolge Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege (act. 8) zulasten des Staates. Angemessen erscheint eine Entscheidgebühr von CHF 500 (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Die Beschwerdeführerin ist zur Nachzahlung der Kosten aus unentgeltlicher Rechtspflege an den Staat verpflichtet, sobald sie dazu in der Lage ist (Art. 99 Abs. 2 VRP i.V.m. Art. 123 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272, ZPO). Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen.

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

#### 1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

#### 2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 500 trägt der Staat zufolge Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege.

#### 3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.