



Fall-Nr.: B 2008/232
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 09.07.2009
Entscheiddatum: 09.07.2009

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 9. Juli 2009

Sozialhilfe, Art. 9, Art. 11 Abs. 1 SHG (sGS 381.1). Bei der Festlegung von Sozialhilfeleistungen sind die Verhältnisse im Zeitraum, in dem die Verfügung wirksam wird, zu berücksichtigen. Lebt eine Person mit ihrer Mutter zusammen, ist es zulässig, die Ansätze für einen Zweipersonenhaushalt anzuwenden (Verwaltungsgericht, B 2008/232).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

X.Y.,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt F.

gegen

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

Vorinstanz,



und

Politische Gemeinde B.

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Sozialhilfe

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ X.Y. wohnt zusammen mit ihrer Mutter in deren Haus in B. Sie wurde seit 21. März 2006 vom Sozialamt B. finanziell unterstützt. Sie übt eine Teilzeittätigkeit in einem Privathaushalt aus. Die entsprechenden Lohnzahlungen wurden jeweils bei der Ermittlung der finanziellen Sozialhilfe berücksichtigt.

Das Sozialamt B. überprüfte am 3. März 2008 die finanzielle Situation von X.Y. und forderte sie auf, sämtliche Bankkontoauszüge für die Zeit vom 1. September 2007 bis 29. Februar 2008 einzureichen.

Mit Verfügung vom 30. April 2008 stellte das Sozialamt B. die Unterstützungsleistungen ab 1. Mai 2008 ein. Zur Begründung wurde ausgeführt, gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (abgekürzt: SKOS-Richtlinien) werde einer unterstützten Einzelperson ein Vermögensfreibetrag von Fr. 4'000.-- zugestanden. X.Y. verfüge über ein aktuelles Barvermögen auf Bankkonti von rund Fr. 10'000.--. Sie habe daher ab sofort keinen Anspruch auf weitere finanzielle Unterstützung, und zwar bis zum Zeitpunkt, an dem ihr Barvermögen unter den Freibetrag von Fr. 4'000.-- falle.



St.Galler Gerichte

Gegen die Verfügung des Sozialamts erhob X.Y. mit Eingabe vom 14. Mai 2008 Rekurs und machte geltend, es sei eine neue Beurteilung ihrer finanziellen Lage vorzunehmen. Ihr Vermögensbestand habe sich aus verschiedenen Gründen bereits wieder reduziert. Ausserdem handle es sich bei ihrer Erwerbstätigkeit um temporäre Einsätze, die variieren würden.

Mit Entscheid vom 9. Juni 2008 wies der Gemeinderat B. den Rekurs ab. Zur Begründung verwies er auf das Barvermögen von mehr als Fr. 10'000.--. Solange die Rekurrentin über solch hohe Mittel verfüge, könne sie ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft finanzieren, selbst wenn die Einkünfte Schwankungen unterworfen seien. Die Rekurrentin habe ihr Vermögen aufgrund ihres Konsumverhaltens innert kürzester Zeit massiv reduziert. Sie dürfe indes nicht einerseits eigene Mittel für Luxusgüter einsetzen und andererseits zur Finanzierung der notwendigen Lebenshaltungskosten auf Sozialhilfe zählen.

B./ Mit Eingabe vom 24. Juni 2008 erhob X.Y. Rekurs, der vom Departement des Innern mit Entscheid vom 9. Dezember 2008 abgewiesen wurde. Das Departement erwog, es sei zulässig, von einem sogenannten Schonvermögen bzw. einem Vermögensfreibetrag von Fr. 4'000.-- auszugehen. Dem Sozialhilfeempfänger solle ein gewisser Spielraum in seiner wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit erhalten bleiben. Aus den monatlichen Bankauszügen zwischen Ende August 2006 und Ende Mai 2008 sei ersichtlich, dass sich das Gesamtvermögen bis Ende April 2008 immer deutlich über Fr. 4'000.-- bewegt habe. Eine markante Vermögensabnahme um Fr. 5'000.-- sei erst am 25. April 2008 erfolgt. Damals habe X.Y. ein neues Fernsehgerät gekauft und mit den restlichen Mitteln offenbar ihren Lebensunterhalt im Monat Mai bestritten. Belege für weitere Anschaffungen lägen keine vor. Dennoch habe das Barvermögen per 3. Juni 2008 immer noch Fr. 5'845.67 betragen. Es handle sich daher nicht lediglich um eine Momentaufnahme, wenn das Sozialamt davon ausgehe, der Vermögensfreibetrag von Fr. 4'000.-- sei deutlich überschritten. Vielmehr handle es sich um einen Zustand, der bis Ende Mai 2008 bereits mindestens 22 Monate angedauert habe. Das Arbeitspensum von X.Y. betrage im Durchschnitt rund 10 bis 20 %; zudem befinde sie sich in ungekündigter Stellung. In den Jahren 2006 bis 2007 habe sie je sieben Monate gearbeitet. In den Monaten April und Mai 2008 habe sie rund Fr. 1'700.-- bzw. Fr. 1'400.-- erzielt. Das Sozialamt B. sei daher berechtigt gewesen, die



Sozialhilfeleistungen per 1. Mai 2008 mangels Bedürftigkeit einzustellen. Wenn sich ihr Vermögen infolge Einstellung der Erwerbstätigkeit bis Frühjahr 2009 gegen Fr. 4'000.-- reduziert habe und sie nach wie vor keine anderen Arbeitseinkünfte erziele, könne sie beim Sozialamt B. ein neues Gesuch um Ausrichtung von Leistungen stellen. Im übrigen seien die gerügten Fehler bei der Ermittlung des Bedarfs unbegründet.

C./ Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 23. Dezember 2008 erhob X.Y. Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der Rekursentscheid vom 9. Dezember 2008 und der Entscheid des Gemeinderates B. vom 9. Juni 2008 seien aufzuheben und es sei ihr im Rahmen der SKOS-Richtlinien Sozialhilfe rückwirkend ab 1. Mai 2008 zu gewähren, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Ausserdem beantragte die Beschwerdeführerin, es sei ihr für das Beschwerdeverfahren die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung zu gewähren.

In ihrer Beschwerdeergänzung vom 2. März 2009 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen fest. Sie macht geltend, der Auffassung der Vorinstanz könne nicht gefolgt werden; sie sei unangemessen, unverhältnismässig und nicht rechtens. Die Anschaffung eines Fernsehapparats könne nicht als unnötiger Luxus bezeichnet werden. Zudem wehre sie sich mit Nachdruck gegen den Vorwurf, sie habe im Hinblick auf die Begründung bzw. Fortsetzung eines Sozialhilfeanspruchs mutwillig und unnötigerweise Vermögen veräussert. Es könne nicht angehen, Sozialhilfeleistungen für die Zukunft (ab 1. Mai 2008) aufgrund des Sachverhalts per Ende Februar 2008 (Kontostand von rund Fr. 10'000.--) einzustellen, der im Zeitpunkt der Wirkung der Verfügung bereits wieder obsolet gewesen sei. Die tatsächlichen Verhältnisse, die einer Verfügung zugrunde liegen würden, müssten sinnvollerweise dann vorliegen, bzw. anhalten, wenn eine Verfügung ihre Wirkung entfalte. Im übrigen gehe das Sozialamt von einem Zweipersonenhaushalt aus in der selbstverständlichen Annahme, dass ihre Mutter sowohl hinsichtlich des Grundbetrags als auch hinsichtlich der Wohnkosten für die andere Hälfte dieser Kosten aufkomme, sie also finanziell unterstütze. In diesem Fall wäre es nur folgerichtig, den Vermögensfreibetrag für Zweipersonenhaushalte von Fr. 8'000.-- anzuwenden. Eine Verwandtenunterstützungspflicht bestünde ausserdem nur dann, wenn die pflichtige Person deutlich mehr als Fr. 10'000.-- pro Monat verdiene.



St.Galler Gerichte

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 11. März 2009 die Abweisung der Beschwerde.

Die Politische Gemeinde B. verzichtete auf eine Vernehmlassung und verwies auf den Entscheid des Gemeinderates vom 9. Juni 2008.

Die Beschwerdeführerin erhielt Gelegenheit, zur Vernehmlassung der Vorinstanz Stellung zu nehmen. Sie hielt in ihrer Vernehmlassung vom 19. April 2009 an ihren Anträgen fest.

Die weiteren von den Verfahrensbeteiligten vorgebrachten Ausführungen werden, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen dargelegt und gewürdigt.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 23. Dezember 2008 und die Ergänzung vom 2. März 2009 entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Nach Art. 9 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1, abgekürzt SHG) hat Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Finanzielle Sozialhilfe wird so bemessen, dass die hilfebedürftige Person die laufenden Bedürfnisse für den Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln decken kann (Art. 11 Abs. 1 SHG).

2.1. In der Praxis richtet sich die Bemessung der finanziellen Sozialhilfe nach den SKOS-Richtlinien. Diese sind allerdings für die Gemeinde nicht verbindlich. Insbesondere sind die Gemeinden nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts befugt, die Ansätze der SKOS-Richtlinien bezüglich einzelner Leistungsansätze zu modifizieren und gewisse Pauschalen zu unterschreiten (GVP 2001 Nr. 5). Aus Art. 11 SHG lässt sich keine konkrete betragsmässige Höhe der finanziellen Sozialhilfe



ableiten. Insbesondere ist es auch zulässig, in besonderen Fällen die Ansätze gemäss SKOS-Richtlinien zu überschreiten. Die politische Gemeinde hat im konkreten Einzelfall, d.h. im Rahmen der Rechtsanwendung, zu bestimmen, welche Geldleistung für den notwendigen Lebensunterhalt erforderlich ist.

2.2. In den SKOS-Richtlinien Ziff. E 2.1 wird festgehalten, zur Stärkung der Eigenverantwortung und zur Förderung des Willens zur Selbsthilfe sei zu Beginn der Unterstützung oder bei Ablösung einer laufenden Unterstützung einer Person ein Vermögensfreibetrag zuzugestehen, wobei die Empfehlung für Einzelpersonen auf Fr. 4'000.-- lautet.

2.3. Fest steht, dass die Beschwerdeführerin Anfang März 2006 auf ihren Bankkonti über ein Guthaben von Fr. 6'376.60 verfügte. Diesen Betrag deklarierte sie gegenüber der Sozialhilfebehörde. Diese anerkannte den Betrag als Vermögensfreibetrag und setzte die monatlichen Sozialhilfeleistungen ab 21. März 2006 fest. Aufgrund der eingereichten monatlichen Kontoauszüge betrug das Guthaben auf den beiden Bankkonti bis Ende Februar 2008 zwischen rund Fr. 7'500.-- und knapp Fr. 11'000.--. Bei dieser Sachlage verbietet sich die Annahme, das Sozialamt habe im März 2008 eine Momentaufnahme gemacht und den Sachverhalt unrichtig bzw. ungenügend festgestellt. Da die Beschwerdeführerin während rund zwei Jahren über flüssige Mittel im Bereich der genannten Höhe verfügte, die zudem deutlich über dem Freibetrag von Fr. 4'000.-- lagen, kann die Einstellung der Sozialhilfe ab Mai 2008 nicht als rechtswidrig bzw. als unverhältnismässig qualifiziert werden. Die Vorinstanz hielt zudem ausdrücklich fest, beim Absinken der Mittel auf den Freibetrag von Fr. 4'000.-- könne sie ein neues Gesuch um Ausrichtung von Sozialhilfebeiträgen stellen.

2.4. Wie die Beschwerdeführerin zutreffend festhält, sind beim Entscheid über künftige Sozialhilfeleistungen die finanziellen Verhältnisse im Zeitraum, in dem die Verfügung wirksam wird, zu berücksichtigen. Wie erwähnt, verfügte die Beschwerdeführerin während der Zeit, in der sie unterstützt wurde, über flüssige Mittel von mehr als Fr. 7'500.--. Gegenüber dem Kontostand von Fr. 6'376.60 im Zeitpunkt des erstmaligen Gesuchs um Sozialhilfe stieg das Guthaben sogar an. Zudem hat die Beschwerdeführerin erhebliche Auslagen getätigt, nachdem sie vom Sozialamt am 3. März 2008 auf den Vermögensstand hingewiesen wurde. Dies lässt es als



naheliegender erscheinen, dass sie den vom Sozialamt als zu hoch eingestuften Vermögensbestand reduzieren wollte. Allerdings geht es nicht an, die Ersatzanschaffung eines Fernsehgeräts für Fr. 1'224.10 als Luxuskonsum zu bezeichnen. Es kann der Beschwerdeführerin nicht vorgehalten werden, sie habe im Hinblick auf die Fortsetzung eines Sozialhilfeanspruchs mutwillig Vermögen entäussert.

Die Beschwerdeführerin lebt mit ihrer Mutter in deren Haus. Daher hat das Sozialamt zu Recht für die Ermittlung gewisser Lebenshaltungskosten die Ansätze für einen Zweipersonenhaushalt angewendet. Dies impliziert nicht, dass die Mutter die Beschwerdeführerin finanziell unterstützt bzw. die Mutter zur Verwandtenunterstützung verpflichtet wird. Die Anwendung der Ansätze für einen Zweipersonenhaushalt berücksichtigt ausschliesslich die Tatsache, dass gewisse Lebenshaltungskosten, pro Person bemessen, in Mehrpersonenhaushalten gegenüber Einpersonenhaushalten niedriger sind. Daher ist auch der Einwand unbegründet, es sei bei der Beschwerdeführerin der Vermögensfreibetrag für Zweipersonenhaushalte bzw. ein Betrag von Fr. 8'000.-- zur Anwendung zu bringen. Fehl geht weiter der Vorwurf der Beschwerdeführerin, sie werde für ihre Bemühungen um eine sparsame Lebensführung geradezu bestraft. Das Sozialamt hat sein Ermessen gegenüber der Beschwerdeführerin grosszügig gehandhabt. Zum einen wurde ihr ein erheblich über dem Minimum von Fr. 4'000.-- liegender Freibetrag von Fr. 6'376.60 zugestanden. Zum andern liess das Sozialamt unberücksichtigt, dass der Beschwerdeführerin Mittel für die Haltung und den Betrieb eines Personenwagens zur Verfügung stehen. Auch wurde die Mithilfe der Beschwerdeführerin bei der Erwerbstätigkeit der Mutter nicht als eigene Erwerbstätigkeit qualifiziert, obwohl das Vertragen von Drucksachen in der Regel nicht unentgeltlich übernommen wird. Zudem wurden beim Einkommen gewisse Freibeträge nicht an die Sozialhilfeleistungen angerechnet. Unter diesen Umständen kann im Verhalten des Sozialamts kein Missbrauch und keine Überschreitung des Ermessens erblickt werden.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Beschwerdeführerin mit ihren Erwerbseinkünften, die zudem saisonabhängig sind, ihre Lebenshaltungskosten zumindest zeitweise nur zum Teil zu decken vermag. Dies hat zur Folge, dass die flüssigen Mittel nach der Einstellung der finanziellen Sozialhilfeleistungen nach kurzer Zeit aufgebraucht sind bzw. das Guthaben auf den Stand des Vermögensfreibetrags



absinkt. Da die Beschwerdeführerin selbständig und im Sommerhalbjahr regelmässig Arbeiten in einem Privathaushalt tätig und dazu auch Material etc. besorgt, muss sie über einen minimalen finanziellen Spielraum verfügen. Es ist daher nicht zweckmässig, den Vermögensfreibetrag allzu gering anzusetzen. Der Freibetrag wurde denn auch bei der erstmaligen Ausrichtung von Sozialhilfe auf über Fr. 6'000.-- belassen.

Das Sozialamt ging davon aus, dass die Beschwerdeführerin ab Frühjahr 2008 teilzeitlich wieder erwerbstätig ist und ihre Einkünfte ab diesem Zeitraum rund Fr. 300.-- unter dem Existenzminimum liegen, weshalb sie diesen Fehlbetrag über längere Zeit aus dem angesparten Guthaben decken kann. Diese Feststellung ist aufgrund der vorliegenden Akten nicht zu beanstanden. Dies bedeutet nicht, dass die Beschwerdeführerin ihren Lebensunterhalt aus dem Vermögensfreibetrag bestreiten muss. Im März, April und Mai 2008 erzielte sie Erwerbseinkünfte von 621.65, Fr. 1'840.65 bzw. Fr. 1'503.45. Damit wird der Grundbedarf (Fr. 1'523.80 per Februar 2009 gemäss der mit der Beschwerdeergänzung eingereichten Verfügung vom 13. Februar 2009) zumindest ab April 2008 gedeckt. Somit stellte das Sozialamt zutreffend fest, dass die Beschwerdeführerin ihren Bedarf zumindest während der Zeit, in der sie ihre Erwerbstätigkeit ausübt, weitgehend aus eigenen Mitteln decken kann. Genaue Angaben über die Einkünfte und die Vermögensentwicklung während des gesamten Jahres 2008 machte die Beschwerdeführerin nicht. Die Vorinstanz wies daher in ihrem Entscheid zutreffend darauf hin, dass die Beschwerdeführerin beim Wegfall der Erwerbseinkünfte bzw. einem Absinken der flüssigen Mittel auf den Freibetrag erneut ein Gesuch um Ausrichtung von Leistungen stellen kann. Dies hat sie offenbar getan, und im Februar 2009 wurden ihr wiederum Leistungen ausgerichtet.

2.5. Zusammenfassend ist aufgrund der vorstehenden Erwägungen festzuhalten, dass den Sozialhilfebehörden und der Vorinstanz keine fehlerhafte Feststellung des Sachverhalts und keine Verletzung von Rechtsnormen oder allgemeinen Rechtsgrundsätzen vorgehalten werden kann, weshalb die Beschwerde als unbegründet abzuweisen ist.

3. Die Beschwerdeführerin hat ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung gestellt. Diesem Gesuch ist stattzugeben, da die Beschwerde nicht als geradezu aussichtslos beurteilt werden kann. Nachdem die Beschwerde als



St.Galler Gerichte

unbegründet abzuweisen ist, gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens grundsätzlich zulasten der Beschwerdeführerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Zuzufolge Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege trägt indes der Staat die amtlichen Kosten. Eine Gebühr von Fr. 2'000.-- ist angemessen (Art. 13, Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist vorläufig zu verzichten (Art. 99 Abs. 2 VRP in Verbindung mit Art. 288 des Zivilprozessgesetzes, sGS 961.2).

Im weiteren ist der Beschwerdeführerin die unentgeltliche Rechtsbeistandung zu gewähren und Rechtsanwalt F. als Rechtsbeistand zu bestimmen. Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin hat keine Kostennote eingereicht. Die Entschädigung ist deshalb nach Ermessen festzusetzen (Art. 6 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, abgekürzt HonO). Ein Betrag von Fr. 1'600.-- zuzügl. MWSt ist angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Art. 19 HonO und Art. 31 Abs. 3 des Anwaltsgesetzes, sGS 963.70).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- trägt zuzufolge unentgeltlicher Rechtspflege der Staat. Auf die Erhebung wird verzichtet.

3./ Der Anspruch des unentgeltlichen Rechtsbeistands Rechtsanwalt F. gegenüber dem Staat aus der Vertretung im Beschwerdeverfahren beträgt Fr. 1'600.-- zuzügl. MWSt.

V. R. W.



Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin (durch Rechtsanwalt F.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.