



Fall-Nr.: B 2010/191
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 30.11.2010
Entscheiddatum: 30.11.2010

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 30. November 2010

Sozialhilfe, Art. 17 SHG (sGS 381.1). Die Rechtmässigkeit einer rückwirkenden Leistungskürzung wurde von der Rekursinstanz für einen bestimmten Zeitraum zu Recht als unzulässig qualifiziert (Verwaltungsgericht, B 2010/191)

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

Politische Gemeinde St. Gallen, Sozialamt, Brühlgasse 1, Postfach 563, 9004 St. Gallen,

Beschwerdeführerin,

gegen

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

Vorinstanz,

und



X.,

Beschwerdegegner,

betreffend

Sozialhilfe

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ X., geb. 1980, reichte am 7. Dezember 2008 beim Sozialamt der Stadt St. Gallen ein Gesuch um finanzielle Unterstützung ein. Das Sozialamt erstellte am 16. März 2009 für X. ein sog. Budget, welches bis Juni 2009 monatliche Leistungen von je Fr. 1'855.-- (Grundbedarf Fr. 960.-- zuzügl. effektive Mietkosten von Fr. 895.--) vorsah. Für die Folgemonate wurden die Leistungen auf Fr. 1'760.-- (Grundbedarf Fr. 960.-- zuzüglich Mietkosten von Fr. 800.--) festgelegt. Am 18. März 2009 überwies das Sozialamt die Unterstützung von Fr. 1'855.-- auf das Bankkonto von X.. Dieser ersuchte in der Folge darum, von der Überweisung auf sein Bankkonto abzusehen und ihm eine andere Auszahlungsmöglichkeit aufzuzeigen. Das Sozialamt informierte ihn am 23. März 2010 dahingehend, dass die Überweisung auf ein Bank- oder Postkonto erfolge und keine Barauszahlung möglich sei.

Am 20. April 2009 ersuchte das Sozialamt X. um Bekanntgabe einer Bankverbindung und forderte diverse Informationen an. Im April 2009 richtete es keine finanzielle Unterstützung aus. Am 11. Mai 2009 teilte X. dem Sozialamt mit, die Überweisung könne auf sein Bankkonto erfolgen. Am 18. Mai und am 11. Juni 2009 überwies das Sozialamt je Fr. 1'855.--. Im Juli 2009 richtete das Sozialamt keine Leistungen aus. Zur Begründung hielt es fest, X. habe Termine nicht eingehalten.



St.Galler Gerichte

Am 17. August 2009 überwies das Sozialamt X. Leistungen von Fr. 1'616.-- (Grundbedarf gekürzt um 15 Prozent zuzüglich Mietkosten). In den Monaten September, Oktober und November 2009 richtete es keine Unterstützungsleistungen aus. Am 23. Dezember 2009 überwies es X. Leistungen von Fr. 1'616.-- für Januar 2010. Am 11. Januar 2010 überwies es einen Betrag von Fr. 3'216.-- (Mietkosten für Oktober bis Dezember 2009 zuzüglich den um 15 Prozent gekürzten Grundbedarf für Dezember 2009).

Am 9. bzw. 26. Januar 2010 ersuchte X. das Sozialamt um Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Dieses verfügte am 29. Januar 2010 was folgt:

- "1. Im April 2009 wurde mangels Bedarfsnachweis und Kontoverbindung keine Sozialhilfe ausbezahlt. Die rückwirkende Forderung ist mangels Rechtsgrundlage abzuschreiben.
2. Im Juli 2009 wurde mangels Bedarfsnachweis und Einhaltung der Termine keine Sozialhilfe bezahlt. Die rückwirkende Forderung ist mangels Rechtsgrundlage abzuschreiben.
3. Für die Monate September, Oktober und November 2009 wurde mangels Antrag und Unterlagen keine Sozialhilfeleistung bezahlt. Rückwirkend wurde für die Monate Oktober und November der sozialhilferechtliche Mietanteil von Fr. 800.-- ausbezahlt. Weitere rückwirkende Forderungen sind mangels Rechtsgrundlage abzuschreiben.
4. Für die Monate Dezember 2009 und Januar 2010 wird der Grundbetrag um 15 % gekürzt.
5. Die Kürzung des Grundbetrags bleibt für längstens 12 Monate bestehen respektive bis die bestehenden Auflagen des Sozialamts erfüllt sind.
6. Diese Kürzung wird per sofort vollzogen; einem Rechtsmittel wäre die aufschiebende Wirkung demzufolge zu entziehen.
7. Für den Fall, dass künftige Auflagen nicht erfüllt werden bzw. X. seine Mitwirkungspflicht fortgesetzt nicht wahrnehmen sollte, wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Einstellung der Sozialhilfe angedroht und verfügt werden kann."



St.Galler Gerichte

B./ Mit Eingabe vom 12. Februar 2010 erhob X. Rekurs beim Departement des Innern und beantragte sinngemäss die Nachzahlung der zu Unrecht gekürzten Unterstützungsbeiträge. Das Departement des Innern entschied am 26. Juli 2010 über die Streitsache. Es hiess den Rekurs insoweit gut, als es die in Ziff. 1 bis 4 der Verfügung des Sozialamts vom 29. Januar 2010 rückwirkend verfügten Kürzungen aufhob und das Sozialamt anwies, X. die durch die rückwirkend verfügten Kürzungen nicht ausgerichteten Leistungen im Betrag von Fr. 7'727.-- nachzuzahlen. Im übrigen wies es den Rekurs ab. Das Departement erwog, der Rekurrent sei im Zeitraum März 2009 bis Januar 2010 seinen Mitwirkungspflichten nicht vollumfänglich nachgekommen. Dies gelte zumindest in bezug auf den Nachweis der Arbeitsbemühungen, den er nicht entsprechend den Auflagen und Weisungen des Sozialamts erbracht habe. Rückwirkende Leistungskürzungen seien aber nicht mit den massgebenden Verfahrensprinzipien vereinbar und demnach unzulässig. Der Rekurs sei daher insoweit gutzuheissen, als die rückwirkende Kürzung der Unterstützungsleistungen für den Zeitraum vom 1. April 2009 bis 28. Januar 2010 angefochten werde. Ziff. 1 bis 4 des Dispositivs sei daher aufzuheben. Ziff. 5 sei dahingehend zu verstehen, dass der Grundbedarf für längstens 12 Monate, bzw. bis die bestehenden Auflagen des Sozialamts erfüllt seien, um 15 Prozent gekürzt werde. Weiter hielt das Departement fest, das Kriterium, wonach die betroffene Person vorgängig über die Massnahme informiert sein müsse, sei bezüglich der Kürzungen ab Februar 2010 erfüllt. Auch sei die Auflage sachgerecht, monatlich den Nachweis der Arbeitsbemühungen zu erbringen. Soweit die Kürzung ab 29. Januar 2010 bemängelt werde, sei der Rekurs abzuweisen.

C./ Mit Eingabe vom 23. August 2010 erhob das Sozialamt der Stadt St. Gallen Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der Rekursentscheid vom 26. Juli 2010 sei insoweit aufzuheben, als er die Nachzahlung von Sozialhilfe für den Zeitraum von September 2009 bis Januar 2010 betreffe, und die Verfügung vom 29. Januar 2010 sei für die Monate September 2009 bis und mit Januar 2010 wirksam zu erklären, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Beschwerdegegners. Zur Begründung wird im wesentlichen vorgebracht, der Beschwerdegegner habe sich Ende 2008 beim Sozialamt zum Bezug von Unterstützung als kurzfristige Überbrückung einer aktuellen finanziellen Notlage angemeldet. Die Unterstützung sei von Anfang an bis Ende August 2009 befristet gewesen. Die für einen neuen Antrag



St.Galler Gerichte

notwendigen Unterlagen seien vom Beschwerdegegner bis Ende 2009 nicht eingereicht worden. Für eine Unterstützung ab September 2009 hätten somit die Grundlagen gefehlt. Um dem Beschwerdeführer entgegenzukommen und um grösseren Schaden abzuwenden, namentlich den Verlust der Wohnung, seien nach Rücksprache mit der Abteilungsleiterin ab Dezember 2009 für die Monate Dezember 2009 und Januar 2010 Unterstützungen bewilligt worden, wobei der Grundbetrag um 15 Prozent habe gekürzt werden müssen, da noch immer nicht alles vollständig eingereicht worden sei und der Beschwerdegegner keinen Nachweis erbracht habe, dass er sich um Arbeit bemühe.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 1. September 2010 die Abweisung der Beschwerde.

Der Beschwerdegegner beantragte in seiner Vernehmlassung vom 14. September 2010, die Beschwerde sei in allen Punkten abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Die Beschwerdeführerin erhielt Gelegenheit, sich zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und des Beschwerdegegners zu äussern. Dies tat sie mit Eingabe vom 29. September 2010.

Die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten werden, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen dargelegt und gewürdigt.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Politische Gemeinde St. Gallen ist in ihren eigenen finanziellen Interessen berührt und daher gemäss Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP zur Beschwerde legitimiert. Das Sozialamt wurde vom Stadtrat ermächtigt, für die Stadt St. Gallen im Bereich der Sozialhilfe Rechtsmittel zu ergreifen (Art. 5 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes, sGS 381.1, abgekürzt SHG; Beschluss des Stadtrates St. Gallen vom 3. Oktober 2000). Die Beschwerdeeingabe vom 23. August 2010 wurde rechtzeitig eingereicht und entspricht formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in



St.Galler Gerichte

Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2. Nach Art. 9 SHG hat Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann.

2.1. Im Sozialhilfegesetz sind nicht nur Ansprüche, sondern auch Pflichten verankert. Wer um finanzielle Sozialhilfe ersucht, hat nach Art. 16 Abs. 1 SHG wahrheitsgetreu und vollständig Auskunft zu erteilen (lit. a) sowie Amtsstellen und Dritte zu ermächtigen, Auskünfte zu erteilen (lit. b). Wer finanzielle Sozialhilfe bezieht, ist nach Art. 16 Abs. 2 SHG verpflichtet, Tatsachen umgehend zu melden, die Anspruch oder Berechnung verändern. Nach Art. 17 SHG wird finanzielle Sozialhilfe verweigert, gekürzt oder eingestellt, wenn die hilfeschuchende Person keine oder unrichtige Auskünfte erteilt (lit. a), verlangte Unterlagen nicht einreicht (lit. b), Bedingungen und Auflagen missachtet (lit. c) oder ihren Fähigkeiten entsprechende Arbeit ablehnt (lit. d). Art. 12 SHG bestimmt weiter, dass eine arbeitsfähige Person verpflichtet ist, eine ihren Fähigkeiten entsprechende Arbeit anzunehmen.

Bei der Kürzung von Unterstützungsleistungen ist zu berücksichtigen, dass die Kürzungen zumutbar sein müssen, die betroffene Person informiert oder verwahrt 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. Sodann können Leistungen gekürzt oder entzogen werden, wenn sich die unterstützte Person rechtsmissbräuchlich verhält, indem sie beispielsweise eine Erwerbstätigkeit nur deshalb nicht aufnimmt, um in den Genuss von Sozialhilfeleistungen zu gelangen (GVP 2004 Nr. 12, 1998 Nr. 77 und 1996 Nr. 98). Das Bundesgericht hielt fest, dass selbst ohne gesetzliche Grundlage ein vollständiger Leistungsentzug zulässig ist, wenn sich die unterstützte Person rechtsmissbräuchlich verhält (BGE 122 II 198 mit Hinweisen).

Das Verwaltungsgericht hat weiter entschieden, dass eine Verletzung von Mitwirkungspflichten nicht in einem ersten Schritt zu einer Reduktion der Leistungen



und in einem zweiten Schritt zur vollständigen Einstellung derselben führen kann, sondern dass eine weitere Kürzung der Leistungen nur dann angezeigt ist, wenn aufgrund der Umstände davon auszugehen ist, dass die fragliche Person erheblich höhere Einkünfte erzielt, als dies bei der ursprünglichen Kürzung angenommen wurde. Allein als Sanktion sei eine Kürzung nicht zulässig, nachdem eine solche bereits wegen eben dieser mangelhaften Mitwirkung und der daraus resultierenden Ungewissheit über das erzielte Einkommen angeordnet worden sei (VerwGE B 2005/147 vom 15. November 2005, in: www.gerichte.sg.ch).

2.2. Fest steht, dass der Beschwerdegegner am 7. Dezember 2008 bei der Antragstellung um Unterstützung festhielt, er habe sich beruflich neu orientiert und benötige zur Überbrückung finanzielle Hilfe. Er bemühe sich, bis März 2009 eine Anstellung (in Aussicht stehend) zu unterzeichnen. Eine förmliche Befristung der sozialhilferechtlichen Unterstützung bis Ende August 2009 durch das Sozialamt ist aufgrund der Akten allerdings nicht ersichtlich, jedenfalls nicht im Rahmen einer anfechtbaren Verfügung. Wohl findet sich auf einem Formular des Sozialamtes eine Aktennotiz mit dem Wortlaut "Ustü befristet bis längstens Aug. 09". Allerdings geht aus dieser nicht hervor, ob und in welcher Form sie dem Beschwerdegegner zur Kenntnis gebracht wurde. Wohl ging der Beschwerdegegner im Zeitpunkt des Antrags um Unterstützung davon aus, dass er innerhalb kurzer Zeit wieder eine Anstellung finden wird. Bis März 2009 war das aber nicht der Fall. Erst in der Aktennotiz des Sozialberaters vom 10. August 2009 findet sich ein Vermerk, wonach der Beschwerdegegner nochmals über einen befristeten Antrag bis längstens 08.09 informiert worden sei. Gleichzeitig wurden allerdings weitere Unterlagen verlangt. Am 31. August 2009 stellte der Sozialberater fest, dass die verlangten Unterlagen noch nicht vorliegen würden. Gemäss Aktennotiz vom 1. September 2009 erhielt er die Unterlagen unvollständig; so habe der CS-Kontoauszug gefehlt. Welche anderen Unterlagen eingereicht wurden, ergibt sich aus den Aktennotizen nicht präzise. Aus der Mitteilung des Sozialberaters an den Beschwerdegegner vom 8. Oktober 2010 geht lediglich hervor, dass Bankauszüge sowie Angaben über die Tätigkeit "F----" gefehlt hätten. Das Fehlen anderer Unterlagen wurde jedenfalls nicht bemängelt. Bei dieser Sachlage kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Unterstützung von Anfang an befristet war und Ende August 2009 ohne weiteres dahinfiel. Das im Dezember 2008 anhängig gemachte Verfahren wurde im Juli 2009 fortgesetzt, ebenso im August und



St.Galler Gerichte

September 2009. Aus den Äusserungen des Beschwerdegegners gegenüber dem Sozialamt im August 2009 ergab sich zudem, dass bei ihm keine wesentliche Änderung der finanziellen Situation eingetreten war und er offensichtlich nach wie vor erhebliche Schwierigkeiten hatte, die laufenden Auslagen zu bestreiten. Das Sozialamt hatte daher die massgebenden Tatsachen festzustellen und über die Unterstützung im erwähnten Monat und allenfalls auch später zu entscheiden. Wohl hielt der Sozialarbeiter fest, die Vorgehensweise sei mit der Geschäftsleitung des Sozialamts besprochen. Es bestand jedoch kein sachlicher Grund, den Beschwerdegegner zu verpflichten, für die Zeit ab September 2009 einen neuen Antrag einreichen zu lassen und die Ausrichtung von Leistungen bis zur vollständigen Einreichung der verlangten Unterlagen vollumfänglich einzustellen. Das Einreichen unvollständiger Angaben hätte Anlass gegeben, die Kürzung von Leistungen anzudrohen und bei anhaltender Nichtbefolgung der Auflage förmlich zu verfügen.

Weiter ist aus den Akten ersichtlich, dass das Sozialamt eine Leistungskürzung um 15 Prozent erstmals am 23. Dezember 2009 angedroht hat. Die Kürzung um 15 Prozent wurde von der Vorinstanz im Grundsatz zu Recht als verhältnismässig qualifiziert, zumal sie auf 12 Monate befristet wurde. Zutreffend hat allerdings die Vorinstanz entschieden, dass im vorliegenden Fall die rückwirkend verfügten Kürzungen für den Zeitraum April 2009 bis Januar 2010 nicht gerechtfertigt sind. Offen bleiben kann, ob rückwirkende Kürzungen generell unzulässig sind. Vorliegend streitig sind ohnehin nur die Kürzungen von September 2009 bis Ende Januar 2010.

Bei den am 1. September 2009 eingereichten Unterlagen fehlten aufgrund der vorliegenden Akten die Bankauszüge; welche anderen Unterlagen fehlten, lässt sich den Aktennotizen wie erwähnt nicht genau entnehmen. Aufgrund der Bankauszüge wollte das Sozialamt offenbar feststellen, ob der Beschwerdegegner Einkünfte erzielte, die er nicht deklarierte. Es lagen aber keine Anhaltspunkte vor, die mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zur Annahme berechtigten, der Beschwerdegegner erziele Einkünfte, die es ihm gestatteten, den Lebensunterhalt vollumfänglich selbst zu bestreiten. Daran ändert der Umstand nichts, dass er versuchte, mittels Internet-Websites Einkünfte zu erzielen. Auch bildet der Umstand, dass der Beschwerdegegner gewisse Termine nicht einhielt und sich mitunter längere Zeit nicht mehr beim Sozialamt meldete, keinen hinreichenden Grund für die Annahme, die Hilfsbedürftigkeit



St.Galler Gerichte

sei nunmehr definitiv überwunden. Da ausserdem die Kürzungen für die Monate September 2009 bis Januar 2010 frühestens am 23. Dezember 2009 angedroht wurden, betrachtete die Vorinstanz die Kürzungen zu Recht als unzulässig.

Anders verhält es sich bei der Zahlung für Januar 2010. Aufgrund der Aktennotizen des Sozialamtes wurde die Kürzung für Januar 2010 am selben Tag vorgenommen, an dem sie dem Beschwerdegegner angedroht wurde (23. Dezember 2010). Die Androhung bezweckte u.a., den Beschwerdegegner zur Einreichung der Unterlagen zu veranlassen. Dazu hätte dem Beschwerdegegner aber ungeachtet seines bisherigen Verhaltens Gelegenheit gegeben werden müssen, aufgrund der Androhung zu reagieren. Dies war aber gar nicht möglich, wenn die Kürzung gleichzeitig mit der Androhung vorgenommen wurde. Damit hat die Vorinstanz auch die Kürzung für Januar 2010 zu Recht als unzulässig qualifiziert.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist.

3. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdeführerin (Art. 95 Abs. 2 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 2'000.-- ist angemessen (Art. 13 Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist nicht zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Der Beschwerdegegner hat einen Antrag auf Entschädigung gestellt. Er war im Beschwerdeverfahren nicht anwaltlich vertreten. Daher ist ihm eine Umtriebsentschädigung auszurichten (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98bis VRP). Eine Entschädigung von Fr. 100.-- ist angemessen.

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- bezahlt die Beschwerdeführerin; auf die Erhebung wird nicht verzichtet.



3./ Die Beschwerdeführerin hat den Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren mit Fr. 100.-- zu entschädigen.

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin
- die Vorinstanz
- den Beschwerdegegner

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.