



Fall-Nr.: B 2017/191
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 09.08.2018
Entscheiddatum: 09.08.2018

Entscheid Verwaltungsgericht, 09.08.2018

Sozialhilferecht, Anrechnung von Einkommen und Kürzung finanzieller Sozialhilfe (Art. 9, 12, 15 und 17 SHG in der bis 31. Dezember 2017 geltenden Fassung, sGS 381.1). Eine sozialhilfeabhängige Person darf angehalten werden, zumutbare Arbeit (im Sinne des Arbeitslosenversicherungsgesetzes) anzunehmen. Dabei handelt es sich mit Blick auf die Subsidiarität staatlicher Leistungen nicht um eine Pflicht, sondern um eine Anspruchsvoraussetzung. Das Arbeitsangebot darf das Fähigkeits- und Fertigniveau der betroffenen Person auch unterschreiten; diese darf jedoch nicht überfordert werden. Der zumutbaren Erwerbsarbeit gleichgestellt sind Integrations- oder Beschäftigungsprogramme des sekundären Arbeitsmarktes. Konkret wurde ein zumutbarer Arbeitseinsatz im sekundären Arbeitsmarkt aufgrund des Verhaltens des Beschwerdeführers abgebrochen. Die Beschwerdegegnerin hat ihm in der Folge zu Recht in geringem Umfang Arbeitseinkommen angerechnet. Die ebenfalls verfügte Kürzung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt um 15 Prozent für die Dauer von sechs Monaten ist zwar streng, aber nicht unverhältnismässig (Verwaltungsgericht, B 2017/191).

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiber Wehrle

Verfahrensbeteiligte

B. __,

Beschwerdeführer,



St.Galler Gerichte

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde X.____, vertreten durch die Sozialen Dienste X.____,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Sozialhilfe

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. B.____, geboren 1992, wurde im September 2016 von der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert und wird seit Oktober 2016 von den Sozialen Diensten seiner Wohngemeinde X.____ finanziell unterstützt (act. 5/4/1). Am 15. Dezember 2016 meldeten ihn die Sozialen Dienste zum Arbeitseinsatz bei der DOCK Gruppe AG an (nachfolgend "DOCK", act. 5/4/6). Alleinaktionärin dieser "Sozialfirma" ist die St. Galler Stiftung für Arbeit (www.dock-gruppe.ch). Dort nahm B.____ am 20. Februar 2017 eine Tätigkeit im Recyclingbereich auf. Mit Verfügung vom 7. März 2017 verpflichteten ihn die Sozialen Dienste unter anderem, die zugewiesene Arbeit im DOCK weiter auszuüben und drohten ihm für den Fall seiner Weigerung mit Sanktionen (act. 5/4/10). Mit der



St.Galler Gerichte

Begründung, B.__ habe die Arbeit verweigert, beendete das DOCK den Arbeitseinsatz am 12. April 2017 mit sofortiger Wirkung (act. 5/4/11). Die Sozialen Dienste widerriefen in der Folge die Verfügung vom 7. März 2017; das von B.__ gegen die Verfügung beim Departement des Innern angestrengte Rekursverfahren wurde abgeschrieben (act. 5/4/12).

B. Unter dem Titel "Verlust des Arbeitsplatzes bei der DOCK Gruppe AG St. Gallen aus eigenem Verschulden" verfügten die Sozialen Dienste am 26. Mai 2017 folgendes:

1. Herrn B.__ wird aufgrund des selbstverschuldeten Verlustes des Arbeitsplatzes beim DOCK St. Gallen im darauffolgenden Monat nach Eintritt der Rechtskraft dieser Verfügung ein einmaliges Einkommen von CHF 300 bei der monatlichen sozialhilferechtlichen Unterstützung eingerechnet.

2. Aufgrund der Verletzung der Arbeitspflicht wird Herrn B.__ der Grundbedarf für 15 Prozent während einer Dauer von sechs Monaten gekürzt. Die Kürzung wird ab dem darauffolgenden Monat nach dem einmaligen Einrechnen des Einkommens gemäss Ziffer 1 vollzogen. Bei Antritt einer neuen Arbeitsstelle wird die Kürzung vor Ablauf der sechs Monate aufgehoben.

3. Für diese Verfügung werden keine Kosten erhoben.

C. Gegen diese Verfügung erhob B.__ Rekurs beim Departement des Innern. Er wandte sich unter anderem gegen die Arbeitspflicht, die Einkommensanrechnung und die Kürzung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt. Das Departement wies den Rekurs am 24. August 2017 ab, soweit es darauf eintrat. Es erwog, die Arbeit im DOCK sei für den Rekurrenten zumutbar. Weil er auf die Ausschöpfung dieser Einkommensquelle verzichtet habe, dürfe die finanzielle Sozialhilfe im Umfang von CHF 300 einmalig eingestellt werden. Eine Kürzung von 15 Prozent während sechs Monaten würdige sein Verhalten zwar streng, sei aber nicht unverhältnismässig.

D. Mit Eingabe vom 14. September 2017 erhob B.__ (Beschwerdeführer) gegen den Rekursentscheid des Departements des Innern (Vorinstanz) Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1). Er beantragte, auf die einmalige Anrechnung von CHF 300 als Einkommen sei zu verzichten, und die Kürzung von 15 Prozent sei zeitlich auf einen



bis maximal drei Monate zu befristen. Die Vorinstanz und die Politische Gemeinde X.____ (Beschwerdegegnerin) beantragten mit Vernehmlassungen vom 26. September 2017 (act. 4) und 5. Oktober 2017 (act. 7), die Beschwerde sei abzuweisen. Der Beschwerdeführer nahm am 22. Oktober 2017 ergänzend Stellung (act. 9.2 f.). Die Beschwerdegegnerin sah sich dadurch zu einer weiteren Eingabe veranlasst (act. 11 mit Beilagen).

Auf die Darlegungen der Verfahrensbeteiligten, den angefochtenen Entscheid und die Akten wird – soweit wesentlich und erforderlich – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. (...).

2. Streitig und zu prüfen sind die Voraussetzungen zur einmaligen Anrechnung von CHF 300 als Erwerbseinkommen sowie zur Kürzung der finanziellen Sozialhilfe um 15 Prozent des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt während der darauffolgenden höchstens sechs Monate.

2.1. Mit dem am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen IV. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz vom 25. April 2017 (sGS 381.1, SHG; IV. Nachtrag in: nGS 2017-064; Botschaft in: ABI 2016 2707 ff.) wurden die gesetzlichen Grundlagen betreffend die Gewährung finanzieller Sozialhilfe teilweise revidiert. Anpassungen erfuhr namentlich das in Art. 17 SHG geregelte Sanktionsregime (vgl. Botschaft S. 2794). Nach den allgemein gültigen intertemporalrechtlichen Grundsätzen ist die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten mangels einer anderslautenden übergangsrechtlichen Regelung nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zur beurteilen (vgl. z.B. BGE 139 II 263 E. 6; 135 II 384 E. 2.3; 125 II 591 E. 5e/aa; je mit Hinweisen). In anderen Urteilen des Bundesgerichts (vor allem zum Sozialversicherungsrecht) findet sich die Formulierung, es seien jene Rechtssätze massgebend, die im Zeitpunkt der Verwirklichung des Sachverhalts bzw. der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben (BGE 129 V 1 E. 1.2 S. 4 mit Hinweisen). Eine spezialgesetzliche Übergangsregelung besteht im



vorliegenden Fall nicht. Dementsprechend finden die dargestellten Grundsätze Anwendung, und die Streitsache ist nach der bis zum 31. Dezember 2017 geltenden Fassung des SHG (soweit geändert im Folgenden mit "aSHG" bezeichnet) und der dazu ergangenen Rechtsprechung zu beurteilen.

2.2. Nach Art. 17 aSHG 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). Für die Anordnung von Weisungen, Auflagen oder Bedingungen fehlt eine explizite gesetzliche Grundlage im SHG. Art. 17 lit. c aSHG bestimmt immerhin die Konsequenzen für den Fall, dass derartige Nebenbestimmungen nicht eingehalten wurden. Die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen kann sich indessen nicht nur aus dem Gesetz selbst, sondern auch direkt aus dem mit dem Gesetz verfolgten Zweck bzw. aus einem mit der Hauptanordnung zusammenhängenden öffentlichen Interesse ergeben. Mit solchen Nebenbestimmungen strebt die Sozialhilfebehörde an, ein aus ihrer Sicht erwünschtes Verhalten der unterstützten Person zu erreichen. Unzulässig sind unverhältnismässige oder sachfremde Auflagen oder Bedingungen, welche sich nicht auf die Sozialhilfegesetzgebung abstützen können und nicht fürsorgerischen Zwecken dienen bzw. nicht geeignet sind, die konkrete Situation im Hinblick auf eine Ablösung von der Sozialhilfe zu verbessern (VerwGE B 2015/134 vom 27. September 2016 E. 2.3.1; F. Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Aufl. 1993, S. 111 f.; U. Vogel, Rechtsbeziehungen – Rechte und Pflichten der unterstützten Person und der Organe der Sozialhilfe, in: C. Häfeli [Hrsg.], Das Schweizerische Sozialhilferecht, Luzern 2008, S. 153 ff., S. 183 f.; vgl. auch BGE 131 I 166 E. 4.4 f.; zu Nebenbestimmungen im allgemeinen vgl. auch Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 913 ff.).

2.3.

2.3.1. Nach Art. 9 SHG hat Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Art. 12 SHG verpflichtet eine arbeitsfähige Person, eine ihren Fähigkeiten entsprechende Arbeit anzunehmen. Aus Art. 15 SHG ergibt sich, dass die



zuständige Behörde einer sozialhilfebedürftigen Person Arbeit zuweisen kann. Wer arbeitsfähig ist, soll durch Ausübung einer zumutbaren Erwerbstätigkeit für den Lebensunterhalt selbst aufkommen. Die Bestimmung schränkt die freie Wahl des Arbeitsortes ein (GVP 2000 Nr. 2). Mit Blick auf die individuellen Verhältnisse kann auch eine Teilzeitbeschäftigung in Frage kommen (ABI 1997 1794).

Die zitierten Gesetzesbestimmungen bringen den Grundsatz der Subsidiarität staatlicher Fürsorge zum Ausdruck. Dieser ergibt sich bereits aus Art. 12 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV): Anspruch auf Hilfe, Betreuung und die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind hat nur, wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, 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 das Gesetz knüpfen somit bereits den grundsätzlichen Anspruch auf Hilfe in Notlagen an bestimmte Voraussetzungen, indem sie klarstellen, dass der in Not Geratene nur Anspruch auf staatliche Leistungen hat, wenn er nicht in der Lage ist, d.h. wenn es ihm rechtlich verwehrt oder faktisch unmöglich ist, selber für sich zu sorgen. Keinen Anspruch hat somit, wer objektiv in der Lage ist – insbesondere durch die Annahme einer zumutbaren Arbeit – aus eigener Kraft die für das Überleben erforderlichen Mittel selber zu beschaffen. Solche Personen stehen nicht in jener Notsituation, auf die das Grundrecht in Notlagen und die weitergehenden kantonalrechtlichen Ansprüche auf Sozialhilfeleistungen zugeschnitten sind. 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 (BGE 130 I 71 E. 4; 139 I 218 E. 3.3; VerwGE B 2015/4 vom 30. Juni 2015 E. 2.1; B 2016/133 vom 18. Oktober 2017 E. 4.1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch).

2.3.2. 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 erbrachte Leistung (BGE 139 I 218; BGer 8C_787/2011 vom 28. Februar 2012 E. 3.2.1, je mit Hinweisen). 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 (Art. 17 Ingress und lit. d aSHG; 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.).

2.4. Vorab ist zu entscheiden, ob der Beschwerdeführer zu Recht angewiesen wurde, am Beschäftigungsprogramm des DOCK teilzunehmen.

2.4.1. Gemäss Art. 2 Abs. 1 SHG bezweckt die persönliche Sozialhilfe, der Hilfebedürftigkeit vorzubeugen, deren Folgen nach Möglichkeit zu beseitigen oder zu mildern (lit. a) und die Eigenverantwortung und die Selbsthilfe der Hilfebedürftigen sowie ihre soziale berufliche Integration zu fördern (lit. b). Die Praxis der Beschwerdegegnerin orientiert sich – unwidersprochen – an den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) und der konkretisierenden Praxishilfe der St. Gallischen Konferenz für Sozialhilfe (KOS-Praxishilfe). Nach dieser Praxis ist die Teilnahme an einem von den Sozialhilfeorganen anerkannten lohnwirksamen Beschäftigungsprogramm des zweiten Arbeitsmarkts, mit dem der eigene Unterhalt zumindest teilweise gedeckt werden kann, der zumutbaren Erwerbstätigkeit gleichgesetzt (Kap. A 5.2 der SKOS-Richtlinien). Diese Gleichsetzung steht sowohl im Einklang mit der zitierten Zweckbestimmung des Sozialhilfegesetzes – sie dient der Förderung sozialer und beruflicher Integration – als auch mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Nach dieser darf – entsprechend der arbeitslosenversicherungsrechtlichen Umschreibung des Begriffs der "unzumutbaren Arbeit" in Art. 16 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung (SR 837.0, AVIG) – ein Arbeitsangebot das Fähigkeits- und Fertigniveau der betroffenen Person auch unterschreiten; diese darf bloss nicht überfordert werden (vgl. BGE 130 I 71 E. 5.4 mit Hinweis auf kritische Sozialforschung). Eine Arbeit gilt als zumutbar, wenn sie dem Alter, dem Gesundheitszustand und den persönlichen Verhältnissen der bedürftigen Person angepasst ist. Bei der Arbeitssuche



kann verlangt werden, dass nicht nur im angestammten Beruf, sondern in weiteren Erwerbsfeldern nach Arbeit gesucht wird (Kap. A 5.2 der SKOS-Richtlinien).

Mit Massnahmen wie der in Frage stehenden soll erreicht werden, dass der Hilfsbedürftige in die Lage versetzt wird, für seinen Unterhalt jedenfalls teilweise selbst aufzukommen; zumindest sollen die Aussichten auf eine Wiedereingliederung in das Erwerbsleben verbessert werden. Sie stellen grundsätzlich zumutbare Massnahmen dar, die geeignet sind, die Lage des Sozialhilfeempfängers zu verbessern. Dies gilt beispielsweise für ein Taglohnprogramm auf dem ergänzenden Arbeitsmarkt, dessen Projekte einerseits der beruflichen Integration der Arbeitslosen, unter anderem durch das stufenweise Angewöhnen an einen geregelten Arbeitstag, andererseits dem öffentlichen Interesse an der Vermeidung längerdauernder Sozialhilfeabhängigkeit dienen (BGE 130 I 71 E. 5.4). Welche Massnahmen im Einzelfall angebracht sind, hängt von der persönlichen Situation der Betroffenen ab. Die Zielsetzungen der Massnahmen sind gemeinsam mit den Betroffenen festzulegen und müssen die persönlichen Ressourcen wie auch das Umfeld (Familie, Arbeitsmarktsituation) realistisch berücksichtigen (vgl. Kap. D.3 der SKOS-Richtlinien und der KOS-Praxishilfe). Bei grundsätzlicher Weigerung, an solchen Massnahmen teilzunehmen, können die finanziellen Unterstützungsleistungen vollumfänglich eingestellt werden (BGE 130 I 71 E. 5 und 6).

2.4.2. Der Beschwerdeführer macht geltend, die Weisung, einer Tätigkeit im DOCK nachzugehen, verletze Art. 27 BV.

Nach Art. 27 Abs. 1 BV ist die Wirtschaftsfreiheit gewährleistet. Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie deren freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Art. 27 Abs. 2 BV). Die Verfassungsbestimmung verschafft – unter Vorbehalt des bedingten Anspruchs auf gesteigerten Gemeingebrauch – jedoch grundsätzlich keinen Anspruch auf staatliche Leistungen (BGE 130 I 26 E. 4.1 mit Hinweisen). Trägerinnen und Träger der Wirtschaftsfreiheit können eigenständig darüber entscheiden, ob sie eine auf Erwerb gerichtete selbständige oder unselbständige Tätigkeit ausüben oder ihren Lebensunterhalt auf andere Art sichern wollen. Erfasst ist auch die freie Wahl des Arbeitsplatzes (K. Vallender, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Ders., Die



schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, a.a.O., Art. 27 N 14 f. mit zahlreichen Hinweisen und N 21). Art. 27 Abs. 2 BV gibt jedoch keinen Verfassungsanspruch darauf, dass bestimmte Berufe von allen Personen ungeachtet ihrer individuellen Fähigkeiten (Vermögen, Gesundheit, Begabung) ergriffen und ausgeübt werden dürfen (BGE 122 I 130 E. 3c/aa). Im Bereich der Sozialhilfe kommt hinzu, dass deren Leistungen subsidiär sind und keinen Anspruch darauf hat, wer objektiv in der Lage ist, sich die für das Überleben erforderlichen Mittel selber zu verschaffen. Im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips und der Pflicht der unterstützten Person, alle Möglichkeiten zur selbständigen Existenzsicherung auszuschöpfen, hat diese jede zumutbare Arbeit anzunehmen (BGer 8C_930 vom 15. April 2016 E. 6.1 mit Hinweis auf Ursprung/Riedi Hunold, Verfahrensgrundsätze und Grundrechtsbeschränkungen in der Sozialhilfe, in: ZBI 8/2015 S. 403 ff., 422). Dadurch mag die Berufswahlfreiheit der betroffenen Person zwar grundsätzlich eingeschränkt sein (vgl. Vogel, a.a.O., S. 174). Steht – wie hier – jedoch die Frage im Raum, ob zugunsten finanzieller Sozialhilfe auf die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm verzichtet werden dürfe, wird die Berufswahlfreiheit nicht tangiert. Anspruch auf Sozialhilfe besteht bei objektiv unbegründeter Erwerbslosigkeit nicht. Eingeschränkt ist im konkreten Fall lediglich die Wahl zwischen Erwerbstätigkeit und -losigkeit. Es war dem Beschwerdeführer Zeit seiner Beschäftigung im DOCK unbenommen, eine Stelle seiner Wahl im ersten Arbeitsmarkt anzunehmen. Mit der streitgegenständlichen Verfügung repressiv sanktioniert wurde nur der Verzicht auf jegliche Erwerbstätigkeit. Die Weisung, im DOCK einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, tangiert damit das als verletzt gerügte Grundrecht nicht.

2.4.3. Soweit der Beschwerdeführer in seiner Begründung die Begriffe "moderne und legalisierte Form der Sklaverei" und "Zwangsarbeit" aufwirft, kann auf einschlägige Ausführungen des Bundesgerichts verwiesen werden. Im Entscheid 8C_536/2015 vom 22. Dezember 2015 (betreffend Weisung zur Beschäftigung im DOCK) hat dieses festgehalten, wenn die angebotenen Tätigkeiten dem Begriff "zumutbare Arbeit" im Sinne der Gesetzgebung über die Arbeitslosenversicherung entsprächen, liege kein Verstoss gegen das Verbot der Zwangs- oder Pflichtarbeit vor. Es sei auch hinzunehmen, dass das erzielte Einkommen den Betrag der Unterstützungsleistung nicht übertreffe, weil im Bereich der Sozialhilfe auch die Ergänzung eines nicht existenzsichernden Einkommens durch Unterstützungsleistungen sinnvoll erscheine.



Eine Verpflichtung zur Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen verstosse daher nicht gegen das Verbot des Arbeitszwangs (vgl. auch BGE 130 I 71 E. 5.3 und 5.4 sowie G. Wizent, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Zürich/St. Gallen 2014, S. 88 f.). Die nicht weiter begründeten Rügen des Beschwerdeführers geben keinerlei Anlass zu einer abweichenden Beurteilung oder ergänzenden Bemerkungen.

2.4.4. Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, mit dem Subsidiaritätsprinzip lasse sich die Pflicht zur Teilnahme am Beschäftigungsprogramm bzw. die temporäre Einstellung der finanziellen Sozialhilfe in seinem Fall gerade nicht begründen. Von der DOCK Gruppe AG erhielten die Sozialhilfeempfänger keinen Lohn. Sie seien weiterhin von der Sozialhilfe abhängig und kämen zusätzlich in den Genuss einer sogenannten Integrationszulage in der Höhe von CHF 100 bis 200. Obwohl das DOCK mit Stundenlöhnen rechne, sähen die Betroffenen davon keinen Rappen. Er räumt ein, im Umfang der Entlohnung seien die Sozialhilfeleistungen immerhin nicht rückerstattungspflichtig. Weiter stellt sich der Beschwerdeführer auf den Standpunkt, die Löhne würden von den Sozialbehörden finanziert, was letztlich unentgeltlicher Arbeit entspreche. Die Sozialhilfeschulden würden "gnädigerweise" um das fiktive Gehalt reduziert. Es handle sich dabei nicht um bezahlte Arbeit, die eine Möglichkeit biete, sich von der Sozialhilfe zu lösen. Das Subsidiaritätsprinzip wäre erst verletzt, wenn das DOCK existenzsichernde Löhne bezahlen würde (act. 1 S. 2 f. und act. 9.2 S. 2). Die Beschwerdegegnerin entgegnete in ihrer Stellungnahme vom 17. November 2017 (act. 11 mit Lohnabrechnungen als Beilagen), wer im DOCK einer Erwerbstätigkeit nachgehe, dem werde ein Lohn ausbezahlt. Weil der Lohn an die Sozialen Dienste abgetreten werde, würden weniger Sozialhilfeleistungen benötigt.

Die Angaben der Beschwerdegegnerin über den Lohn und dessen Abtretung treffen zu. Der Beschwerdeführer hat seinen Lohn durch Erklärung auf dem Anmeldeformular an die Beschwerdegegnerin abgetreten (act. 5/4/6). Aus den im Internet verfügbaren Angaben (www.dock-gruppe.ch) ergibt sich hinreichend klar, dass Arbeitnehmende eine Eigenleistung von mindestens CHF 10 pro Stunde erbringen, die nicht rückerstattungspflichtig ist. Unter der Rubrik "zuweisende Stellen" wird zwar gleichenorts ausgeführt, die DOCK-Gruppe arbeite mit einer "Lohnkostenrefinanzierung", d.h. die zuweisende Stelle komme für die Lohnkosten der zugewiesenen Person auf. Ausser einer Personalkostenadministrationspauschale



werden allerdings keine Betriebskosten verrechnet; diese werden mit Industrieaufträgen erwirtschaftet.

Wie sich die DOCK-Gruppe im Einzelnen finanziert, ist jedoch für die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips unbedeutend. Entscheidend ist, dass die Beschwerdegegnerin die vom DOCK entschädigte Eigenleistung als Erwerbseinkommen betrachtet und in diesem Umfang auf eine allfällige Rückerstattung der Sozialhilfeleistungen verzichtet. Dass der Lohn immerhin einen Teil der benötigten Unterstützung beträgt, ist mit Blick auf die Subsidiarität staatlicher Unterstützung zu begrüssen. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass es sich beim DOCK um eine Einrichtung des sekundären Arbeitsmarktes handelt, welche der Wiedereingliederung in den primären Arbeitsmarkt dient (VerwGE B 2015/4, a.a.O., E. 2.2.1). Der Beschwerdeführer übersieht, dass sich die Zuweisung bereits mit der Verbesserung seiner Aussichten auf eine Wiedereingliederung in das Erwerbsleben ausreichend begründen lässt. Nebst der Integration arbeitsloser Personen – u.a. durch das stufenweise Angewöhnen an einen geregelten Arbeitsalltag – dient die Beschäftigung im DOCK dem öffentlichen Interesse an der Vermeidung längerdauernder Sozialhilfeabhängigkeit. Derartige Integrations- oder Beschäftigungsprogramme sind der zumutbaren Erwerbsarbeit gleichgestellt. Es liegt in der Natur der Sache, dass diese Programme nicht ohne Staatsbeiträge funktionieren können. Wie diese im konkreten Fall vom Gemeinwesen bemessen und von der DOCK-Gruppe AG verwendet werden, bleibt auf die Subsidiarität der staatlichen Unterstützung gegenüber dem (abgetretenen) Erwerbseinkommen ohne Einfluss.

2.4.5. Die Vorinstanz hat ausgeführt, die Arbeit im DOCK sei für den Beschwerdeführer objektiv und subjektiv zumutbar (E. 3.4 des angefochtenen Entscheids). Der tiefe Minimallohn spreche in objektiver Hinsicht nicht gegen die Zumutbarkeit. Er sei dem Umstand geschuldet, dass die Beschäftigung primär der Wiedereingliederung diene und die Anforderungen an die zu erbringende Leistung tief seien. Die Massnahme sei auch dem Beschwerdeführer konkret zumutbar. Familiäre Pflichten oder gesundheitliche Gründe stünden – mit Ausnahme der Zeit vom 8. bis 24. März 2017, als er zu 100 Prozent krankgeschrieben gewesen sei – nicht entgegen. Wie sich an seinen Rekurseingaben zeige, verfüge er zweifellos über die intellektuellen Fähigkeiten zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Dennoch seien seine Bemühungen in den



St.Galler Gerichte

letzten eineinhalb Jahren erfolglos gewesen. Auch wenn das DOCK in erster Linie Beschäftigungsmöglichkeiten in den Bereichen Industrie, Gewerbe und Recycling sowie im Betrieb von Brockenhäusern biete, sei nicht ausgeschlossen, dass der Beschwerdeführer seine Fähigkeiten im administrativen Bereich einbringen könne. Die ärztliche Krankschreibung während 17 Tagen sei nicht weiter definiert und vermöge für sich allein keine relevante Überforderung zu belegen. Im Übrigen habe er selbst angegeben, zu 100 Prozent arbeitsfähig zu sein.

Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe gegenüber der Beschwerdegegnerin mehrfach festgehalten, dass er bei der Arbeit im DOCK verblöde und ihn diese psychisch belaste. Er habe bereits erwogen, mit einem Handbeil eine andere Person anzugreifen oder die Einrichtung zu zertrümmern. Da er grundsätzlich keine Aggressionen in sich trage, hätten ihn diese Gedanken tief besorgt. Nur mit Glück habe er sich noch beherrschen können (act. 1).

Diese Darstellung ist im Wesentlichen neu; sie ist von Instanz zu Instanz extremer geworden und erscheint damit wenig glaubhaft. Im Rekursverfahren gab der Beschwerdeführer zwar bereits an, er sei unterfordert gewesen. Gleichzeitig hätten ihn die Tätigkeit und das Arbeitsumfeld ("Zwangsarbeit", Androhung von Repression) psychisch belastet. Statt dass die Tätigkeit im DOCK seine Vermittlungsfähigkeit erhöht habe, sei er unpünktlich geworden und habe krankheitsbedingt gefehlt (act. 4/1). Von einer Belastung in der nun geschilderten Ausprägung war jedoch nicht die Rede. Diese findet auch in den Akten keine Stütze. Sie ist umso weniger glaubhaft, als die DOCK Gruppe AG in einem E-Mail an die Beschwerdegegnerin vom 27. April 2017 ausführte, es sei von Anfang an klar gewesen, dass dem Beschwerdeführer administrative Tätigkeiten eher liegen würden. Es sei ihm mehrmals angeboten worden, auch am PC zu arbeiten (Bearbeitung von Lieferscheinen, Zeiterfassung, Erfassung von Listen etc.; vgl. act. 5/4/4). Dass der Beschwerdeführer Mühe hatte, sich im Arbeitsalltag und -rhythmus zurechtzufinden, ändert an der individuellen Zumutbarkeit nichts. Dieser Umstand verdeutlicht vielmehr, dass es mit Blick auf seine Reintegration in den primären Arbeitsmarkt notwendig war, ihn über ein Beschäftigungsprogramm mit den dort herrschenden Anforderungen wieder vertraut zu machen.



2.4.6. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Weisung der Beschwerdegegnerin betreffend Beschäftigung im DOCK rechtmässig war. Sie ist vor dem Hintergrund, dass den Gemeinden bei der individuellen Ausgestaltung des kantonalrechtlichen Anspruchs auf Sozialhilfe eine erhebliche Entscheidungsfreiheit verbleibt (vgl. BGE 140 V 328 E. 6.4.1 ff.), erst recht nicht zu beanstanden. In diesem Sachbereich sind die Gemeinden autonom (vgl. Art. 50 Abs. 1 BV, Art. 89 Abs. 1 KV sowie BGer 8C_500/2012 vom 22. November 2012 E. 3.2 ff. mit Hinweisen, einschränkender: Wizent, a.a.O., S. 154 ff.). Das Verwaltungsgericht hat den der Gemeinde zustehenden Ermessensspielraum zu respektieren, da es nur zur Rechtskontrolle befugt ist (vgl. Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP, VerwGE B 2015/292 vom 23. Februar 2017 E. 3.3 in fine, a.a.O., und Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 740, sowie zur Kognition der Vorinstanz Art. 46 Abs. 2 VRP).

2.5. Der Beschwerdeführer nahm am 20. Februar 2017 die zumutbare Tätigkeit im Recyclingbereich des DOCK auf. Mit der Begründung, er habe die Arbeit verweigert, beendete das DOCK den Arbeitseinsatz am 12. April 2017 mit sofortiger Wirkung (act. 5/4/11). Die Beschwerdegegnerin verfügte am 26. Mai 2017 eine einmalige Anrechnung eines Einkommens von CHF 300 und eine Kürzung des Grundbedarfes während der auf die Anrechnung folgenden sechs Monate im Umfang von 15 Prozent des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt. Es sei offenkundig, dass der Beschwerdeführer nicht gewillt gewesen sei, die Arbeit im DOCK zu verrichten und er die "Kündigung" selbst verschuldet habe.

2.6.

2.6.1. Die Vorinstanz hielt fest, die einmalige Einstellung der finanziellen Sozialhilfe im Betrag von CHF 300 sei rechtmässig, weil der Beschwerdeführer auf die Ausschöpfung einer zumutbaren Einkommensquelle verzichtet habe. Dies gelte allerdings nur, wenn ihm im Zeitpunkt der Rechtskraft der Einstellungsverfügung die Teilnahme am Beschäftigungsprogramm tatsächlich noch offenstehe.

2.6.2. Das Bundesgericht hat in BGE 139 I 218 erwogen, im Falle eines Stellenangebotes sei eine den Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe auslösende Notlage so lange nicht gegeben, als die betroffene Person die Arbeit antreten und damit ein



Erwerbseinkommen erzielen könne. Bei Stellenangeboten auf dem ersten Arbeitsmarkt würden solche Möglichkeiten in der Regel nur kurzfristig offengehalten (z.B. während der Bedenkzeit). Anders verhalte es sich grundsätzlich bei Angeboten auf dem ergänzenden Arbeitsmarkt, wo die Stelle auch nach Ablauf der vereinbarten Frist jederzeit angetreten werden könne (E. 5.3).

2.6.3. Konkret hat die DOCK Gruppe AG den Arbeitseinsatz abgebrochen bzw. (in Anlehnung an die Begrifflichkeiten des Arbeitsrechts) "gekündigt". Zwar deutet nichts auf den Abschluss eines Arbeitsvertrages zwischen der DOCK Gruppe AG und dem Beschwerdeführer hin; dieser wurde im Sinne einer sozialhilferechtlichen Weisung verpflichtet, an deren Beschäftigungsprogramm teilzunehmen. Dass das DOCK – offenbar ohne Rücksprache mit der zuweisenden Stelle – Arbeitseinsätze abbricht, steht der erneuten Teilnahme des Beschwerdeführers grundsätzlich nicht entgegen. Dies gilt umso mehr, als inzwischen mehr als ein Jahr vergangen ist. Unter diesen Umständen erweist sich die einmalige Einstellung der finanziellen Sozialhilfe als rechtmässig im Sinne von Art. 17 aSHG, zumal auch der Beschwerdeführer nicht geltend macht, die Teilnahme sei ihm heute faktisch verwehrt.

2.7.

2.7.1. Nach Kap. 8.2 der SKOS Richtlinien (Stand 12/2015) bedürfen Leistungskürzungen einer – mit Art. 17 aSHG unbestrittenermassen vorhandenen – gesetzlichen Grundlage und müssen verhältnismässig sein. Weiter ist zu prüfen, ob das Fehlverhalten eine Kürzung rechtfertigt (Tatbestand), der betroffenen Person bekannt war, welches Verhalten erwartet wird und dass die Nichtbefolgung zu einer Kürzung führen kann (Vorsatz) und ob die betroffene Person relevante Gründe für ihr Fehlverhalten vorbringen kann (Rechtfertigung). Die Kürzung hat in persönlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht verhältnismässig zu sein und muss das Fehlverhalten angemessen würdigen. Der Sanktionsrahmen liegt bei fünf bis dreissig Prozent des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (vgl. auch Hänzi, a.a.O., S. 176 ff.). Dieser Rahmen wurde insofern harmonisiert, als er im noch nicht anwendbaren Art. 17 Abs. 1 SHG in der Fassung des IV. Nachtrags nun ebenfalls ausdrücklich vorgesehen ist.



Bei den zitierten Richtlinien, nach welchen die Beschwerdegegnerin die vorliegend streitige Kürzung richtet, handelt es sich lediglich um Empfehlungen. Eine Allgemeinverbindlicherklärung im Sinne von Art. 11 Abs. 2 lit. a SHG ist für den Kanton St. Gallen nicht erfolgt (vgl. VerwGE B 2014/54 vom 30. Juni 2015 E. 3.4.1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Gleiches gilt für die Richtlinien und Praxishilfe der St. Gallischen Konferenz der Sozialhilfe KOS (KOS-Richtlinien, www.kos-sg.ch), welche die Beschwerdegegnerin ebenfalls anwendet. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts ist bei der Kürzung von Unterstützungsleistungen zu prüfen, ob sie zumutbar ist und die betroffene Person informiert oder verwarnt worden ist. Überdies muss die Kürzung in einem angemessenen Verhältnis zum Fehlverhalten stehen und die betroffene Person durch Änderung ihres Verhaltens dafür sorgen können, dass die Kürzung ab einem späteren Zeitpunkt rückgängig gemacht werden kann. Des Weiteren 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. Selbst ohne gesetzliche Grundlage ist ein vollständiger Leistungsentzug zulässig, wenn sich die unterstützte Person rechtsmissbräuchlich verhält (vgl. VerwGE B 2015/60 vom 27. September 2016 E. 3.4 und B 2015/292 vom 23. Februar 2017 E. 3.3, je mit Hinweis auf die VerwGE B 2013/34 vom 12. Februar 2014 E. 2, B 2010/191 vom 30. November 2010 E. 2.1 und B 2009/64 vom 19. August 2009 E. 3.1, diese wiederum je mit Hinweisen, alle www.gerichte.sg.ch).

2.7.2. Die Vorinstanz hat zutreffend erwogen, die Kürzung sei im "Merkblatt DOCK St. Gallen", dessen Kenntnisnahme der Beschwerdeführer bescheinigt habe, in Aussicht gestellt worden, sollte er den Arbeitsplatz aus eigenem Verschulden verlieren. Die Kürzung sei mithin korrekt angedroht worden. Grund für die Beendigung des Arbeitseinsatzes sei gewesen, dass er sich nicht an die Arbeitszeiten gehalten habe. Am 4. April 2017 sei er deswegen verwarnt worden mit der Anweisung, sich per sofort an die Arbeitszeiten zu halten. Seither sei er nicht mehr zur Arbeit erschienen. Der Beschwerdeführer bestreite zwar, jemals verwarnt worden zu sein. Er räume aber ein, mehrfach fünf bis zehn Minuten zu spät erschienen zu sein. Dies, weil er sich das Abonnement für den öffentlichen Verkehr nicht habe leisten können und jedes Mal aus dem Bus ausgestiegen sei, wenn er die Anwesenheit eines Kontrolleurs vermutet habe. Diese Begründung überzeuge nicht. Es sei ihm zuzumuten gewesen, sich so früh auf



den Arbeitsweg zu begeben, dass er rechtzeitig im DOCK ankomme. Ausserdem habe er zugegeben, dass er an seinem bisher letzten Arbeitstag zu spät gekommen und nach Hause geschickt worden sei. Daraufhin sei er der Arbeit zweieinhalb Tage unentschuldig ferngeblieben, bis er die Kündigung erhalten habe. Zwar seien die Umstände, unter denen er nach Hause geschickt worden sei, nicht aktenkundig. Er habe jedoch nicht davon ausgehen dürfen, er könne an den folgenden Tagen der Arbeit fernbleiben. Im Weiteren habe er sich unkooperativ verhalten, weil er den angebotenen Wechsel zu administrativen Arbeiten abgelehnt habe, obwohl er im Recyclingbereich zuvor rebellierte und ein Gespräch stattgefunden habe. Die Kürzung um 15 Prozent des Grundbedarfs während sechs Monate erachtete die Vorinstanz in Anbetracht dieser Umstände als streng, aber nicht unverhältnismässig.

2.7.3. Der Beschwerdeführer macht in seiner Beschwerde wiederum geltend, er könne sich kein Billet für den Bus leisten und sei darum gelegentlich zu spät zur Arbeit erschienen. Diese Darstellung ist stark anzuzweifeln. In einem E-Mail zuhanden der Beschwerdegegnerin hatte er noch ausgeführt, er sei aufgrund fehlender Motivation einige Male verspätet zur Arbeit erschienen (act. 5/4/6 S. 7). Zudem ist das Abonnement für den öffentlichen Verkehr im Grundbedarf für den Lebensunterhalt budgetiert, soweit es sich dabei um die Lokalzone St. Gallen handelt (act. 5/4). Ferner erhielt der Beschwerdeführer in der Zeit seiner Arbeitstätigkeit eine Integrationszulage, die er für zusätzliche Ausgaben hätte verwenden können und müssen. An seinem letzten Arbeitstag – so der Beschwerdeführer weiter – sei er maximal zehn Minuten zu spät zur Arbeit erschienen und sei mit dem Hinweis, so könne man nicht zusammenarbeiten, wieder nach Hause geschickt worden ohne Mitteilung, wann er wieder zur Arbeit erscheinen solle. Die fristlose Kündigung sei der lausigen Kommunikation seitens DOCK geschuldet und bezeichnend für den Umstand, dass man dort Arbeitnehmer wie Sklaven halte. Wer nicht "spure", werde finanziell so bestraft, dass er nicht mehr leben könne. Dieses repressive Angst-System funktioniere bei den meisten Menschen gut, bei ihm beisse man mit dieser Haltung auf Granit. Zudem führe die gleichzeitige Einstellung im Betrag von CHF 300 zusammen mit der Kürzung im ersten Monat zu einem Budget von lediglich CHF 575.45. Diesbezüglich ergibt sich jedoch aus der streitgegenständlichen Verfügung klar, dass die Kürzung erst dann greift, wenn die Einstellung bereits vollzogen ist (d.h. im Folgemonat). Aus der von der Beschwerdegegnerin geführten Falldokumentation und den Rechtsschriften ergibt



sich, dass der Beschwerdeführer gegenüber dem DOCK eine äusserst destruktive Haltung einnahm (bzw. immer noch einnimmt) und wenig motiviert ist, der zumutbaren Arbeit nachzugehen. Mit der Einhaltung der Arbeitszeiten bekundete er sichtlich Mühe. Unter diesen Umständen erscheint der Entscheid der Beschwerdegegnerin, ihn für die mangelnde Integrationsbereitschaft zu sanktionieren, erst recht nachvollziehbar. Zwar ist die Kürzung um 15 Prozent während sechs Monaten streng, führt aber nicht zu einem für den Beschwerdeführer unzumutbaren Ergebnis. Sie würdigt das Fehlverhalten des Beschwerdeführers in angemessener Weise. Es steht diesem Beschwerdeführer jederzeit frei, die Kürzung durch Wiederaufnahme seiner Beschäftigung im DOCK zu beseitigen. In Anbetracht dieser Möglichkeit ist die Sanktion jedenfalls nicht unverhältnismässig.

3. (...).

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. Auf die Erhebung wird verzichtet.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Wehrle