



Fall-Nr.: B 2017/34
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 14.07.2018
Entscheiddatum: 14.07.2018

Entscheid Verwaltungsgericht, 14.07.2018

Sozialhilferecht, Kürzung finanzieller Sozialhilfe (Art. 17 lit. a SHG in der bis 31. Dezember 2017 geltenden Fassung, sGS 381.1). Der Beschwerdeführer hat in den Jahren 2007 bis 2015 den Sozialhilfebehörden diverse gefälschte Dokumente vorgelegt und dadurch situationsbedingte Leistungen im Betrag von CHF 1'835 zu Unrecht erwirkt. Die daraufhin verfügte Kürzung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt um 15 Prozent für die Dauer von 12 Monaten ist gesetz- und verhältnismässig (Verwaltungsgericht, B 2017/34).

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichterin Zindel; Gerichtsschreiber Wehrle

Verfahrensbeteiligte

A.____,

Beschwerdeführer,

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

Kürzung der Sozialhilfe

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. A.__ wird von der Politischen Gemeinde X.__ mit finanzieller Sozialhilfe unterstützt. Seit dem Jahr 2007 wurden ihm situationsbedingte Leistungen für Billard-Lizenzen und -Meisterschaften ausbezahlt. Wie sich im Jahr 2015 herausstellte, hatte A.__ diese Auslagen lediglich erfunden und die entsprechenden Quittungen und Belege gefälscht. Mit Verfügung vom 2. Dezember 2015 kürzten die Sozialen Dienste die Sozialhilfeleistungen für die Dauer eines Jahres um 15 Prozent des Grundbedarfs, weil A.__ durch die Vorlage dieser und anderer gefälschter Urkunden zu Unrecht Sozialhilfeleistungen im Betrag von CHF 1'935 bezogen hatte. Die Kürzung sollte ab Rechtskraft der Verfügung greifen (act. 9/1, Beilage 1).

B. Gegen diese Verfügung erhob A.__ am 15. Dezember 2015 Rekurs an das Departement des Innern des Kantons St. Gallen (act. 9/1). Da er Reue gezeigt habe, sei die auferlegte Kürzung zu reduzieren. Mit Entscheid vom 3. Februar 2017 wies das Departement des Innern den Rekurs ab, soweit es darauf eintrat. Es erwog, die verfügte Kürzung von 15 Prozent während 12 Monaten liege an der Obergrenze des kommunalen Ermessensspielraums. Die Schwere des Fehlverhaltens lasse sie jedoch



verhältnismässig erscheinen, zumal kein Rechtfertigungsgrund ersichtlich sei. Raum für eine zeitliche oder betragsmässige Reduktion der Kürzung bestehe nicht (act. 9/5).

C. Zwischenzeitlich hatte das Untersuchungsamt St. Gallen A.___ aufgrund der nämlichen Vorkommnisse mit Strafbefehl vom 24. Januar 2017 wegen mehrfachen Betrugs und mehrfacher Urkundenfälschung zu einer bedingt vollziehbaren Geldstrafe von 60 Tagessätzen zu je CHF 30 bestraft und mit CHF 200 gebüsst. Zudem hatte es ihm die Verfahrenskosten von CHF 600 auferlegt (act. 6.2).

D. Mit Eingabe vom 17. Februar 2017 erhob A.___ (Beschwerdeführer) gegen den Entscheid des Departements des Innern vom 3. Februar 2017 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1). Er beantragte sinngemäss die Aufhebung des angefochtenen Entscheids. In der Beschwerdeergänzung vom 22. März 2017 machte er geltend, wegen der begangenen Urkundenfälschungen sei er mit Strafbefehl vom 24. Januar 2017 bereits zu einer Busse von CHF 200 verurteilt worden, zudem müsse er die Kosten des Strafverfahrens von CHF 600 bezahlen. Weil er somit schon anderweitig bestraft worden sei, sei von der (zusätzlichen) Kürzung der Sozialhilfeleistungen abzusehen (act. 4).

Mit Vernehmlassung vom 27. März 2017 beantragte das Departement des Innern (Vorinstanz), die Beschwerde sei abzuweisen. Zur Begründung verwies es auf den angefochtenen Entscheid (act. 8). Für die Politische Gemeinde X.___ (Beschwerdegegnerin) liessen sich die Sozialen Dienste am 4. April 2017 vernehmen; sie beantragten ebenfalls die Abweisung der Beschwerde (act. 11). Der Beschwerdeführer nahm am 21. April 2017 zu den eingereichten Vernehmlassungen Stellung. Er hielt an seinem Antrag fest und machte ergänzende Ausführungen zu seiner finanziellen Situation (act. 14).

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. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer ist zur Erhebung der Beschwerde legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde wurde rechtzeitig erhoben und entspricht – unter Berücksichtigung der Ergänzung vom 22. März 2017 (act. 4) – formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

2. Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde insoweit, als der Beschwerdeführer Ausführungen über die von der Beschwerdegegnerin übernommenen Wohnkosten (vgl. act. 1), über deren Praxis zur Ansetzung von Gesprächsterminen (act. 4) und über deren Weigerung, ab März 2017 die Kosten seiner Haushaltshilfe weiter zu übernehmen (act. 14), macht. Das Beschwerdeverfahren kann allein die am 2. Dezember 2015 verfügte Kürzung der Sozialhilfeleistung zum Thema haben; es ist inhaltlich auf diesen Streitgegenstand beschränkt. Was darüber hinausgeht, kann und darf das Verwaltungsgericht nicht beurteilen.

3. Im Rahmen der vom Beschwerdeführer vorgetragenen Kritik ist damit einzig zu untersuchen, ob die Beschwerdegegnerin mit Verfügung vom 2. Dezember 2015 die finanzielle Sozialhilfe zu Recht während 12 Monaten um 15 Prozent des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt gekürzt hat.

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

3.2. Bedürftige werden von ihrem Wohnkanton unterstützt (Art. 115 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV). Der Kanton bezeichnet das unterstützungspflichtige Gemeinwesen und die zuständige Fürsorgebehörde (Art. 12 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, SR 851.1, ZUG). Nach kantonalem Recht ist die politische Gemeinde zuständig für die Leistung der persönlichen (betreuenden und finanziellen) Sozialhilfe (Art. 3 Abs. 1 SHG). Wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann, hat Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe (Art. 9 aSHG, zum Begriff der "Bedürftigkeit" siehe auch Art. 2 Abs. 1 ZUG), soweit keine Hilfeleistung durch unterstützungspflichtige Verwandte, andere Private oder private Sozialhilfeeinrichtungen gewährt wird oder diese nicht rechtzeitig verfügbar ist und kein Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen oder auf Sozialhilfe nach der besonderen Gesetzgebung besteht (vgl. Art. 2 Abs. 2 aSHG). Die finanzielle Sozialhilfe umfasst Geld- und Naturalleistungen sowie Kostengutsprachen (Art. 10 Abs. 1 aSHG). Sie wird so geleistet, dass sie weder durch die hilfebedürftige Person noch durch ihre Familienangehörigen missbraucht werden kann (Art. 10 Abs. 3 aSHG). Wer um finanzielle Sozialhilfe ersucht, erteilt wahrheitsgetreu und vollständig Auskunft (Art. 16 Abs. 1 lit. a SHG). Finanzielle Sozialhilfe wird nach Art. 17 aSHG insbesondere dann verweigert, gekürzt oder eingestellt, wenn die hilfeschende Person keine oder unrichtige Auskünfte erteilt (lit. a).

3.3. Im vorliegenden Fall ist unbestritten bzw. ergibt sich aus den Akten, dass der Beschwerdeführer in den Jahren 2007 bis 2015 Dokumente betreffend Billardlizenzen und WM-Teilnahmen gefälscht und mittels dieser unrechtmässig situationsbedingte



Leistungen von gesamthaft CHF 1'835 erwirkt hat. Diesbezüglich kann auf die zutreffenden Sachverhaltsfeststellungen in E. 4.3 des angefochtenen Entscheids (act. 5) verwiesen werden. Die Feststellungen im Strafbefehl erscheinen demgegenüber betragsmässig unvollständig (vgl. dazu act. 9/3/7). Unwahr an den Auskünften war insbesondere, dass der Beschwerdeführer Mitglied des Ostschweizerischen Billardverbandes sei, eine Lizenz besitze und für die WM in Stockholm qualifiziert sei. Die Beschwerdegegnerin hat in der streitgegenständlichen Verfügung zutreffend resümiert, der Beschwerdeführer habe über Jahre hinweg falsche Auskünfte erteilt und – mit den nötigen Fälschungen – ein Lügengebäude im grösseren Stil aufgebaut. Unbestritten ist weiter, dass der Beschwerdeführer für eine Wassertherapie Leistungen im Umfang von CHF 100 erhalten hat, obwohl die Therapie bereits abgeschlossen war bzw. nicht weiter besucht worden ist. Um in Genuss dieser Gelder zu kommen, fälschte er ebenfalls Quittungen und legte sie der Beschwerdegegnerin vor.

Der Beschwerdeführer hat auf Basis falscher Angaben vorsätzlich und mit Bereicherungsabsicht Leistungen der Sozialhilfe bezogen, was gemeinhin als "Sozialhilfemissbrauch" bezeichnet wird (vgl. P. Mösch Payot, "Sozialhilfemissbrauch?!", in: C. Häfeli, Das Schweizerische Sozialhilferecht, Luzern 2008, S. 279 ff., 290). Indem er der Behörde unwahre Auskünfte erteilt hat (Art. 16 Abs. 1 lit. a SHG), besteht nach Art. 17 Abs. lit. a aSHG jedenfalls Grund zur Kürzung.

3.4. Das SHG enthält in der hier anwendbaren Fassung keine Vorschriften zur Dauer und Höhe von Kürzungen der finanziellen Sozialhilfe. Im Rahmen des – noch nicht anwendbaren (vgl. E. 3.1 hiervor) – IV. Nachtrags zum SHG wurde der Kürzungsumfang in Art. 17 Abs. 1 SHG nun auf 5 bis höchstens 30 Prozent festgelegt; zudem ist die Kürzung zeitlich zu befristen. Bei den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien, www.skos.ch), nach welchen die Beschwerdegegnerin die vorliegend streitige Kürzung richtet, handelt es sich 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. Die Voraussetzungen der



St.Galler Gerichte

Leistungskürzung als Sanktion und der Kürzungsumfang werden in den SKOS- und den KOS-Richtlinien je unter lit. A.8.2 umschrieben (siehe E. 3.5 hiernach, vgl. auch C. Hänzi, Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Basel 2011, S. 176 ff.).

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ist bei der Kürzung von Unterstützungsleistungen zu berücksichtigen, dass sie zumutbar und die betroffene Person informiert oder verwarnt worden sein muss. 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). Bei der individuellen Ausgestaltung des kantonalrechtlichen Anspruchs auf Sozialhilfe verbleibt den Gemeinden eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit (vgl. BGE 140 V 328 E. 6.4.1 ff.). In diesem Sachbereich, insbesondere bei der Leistungskürzung, sind die Gemeinden autonom (vgl. Art. 50 Abs. 1 BV, Art. 89 Abs. 1 der Verfassung des Kantons St. Gallen, sGS 111.1, KV, sowie BGer 8C_500/2012 vom 22. November 2012 E. 3.2 ff. mit Hinweisen, einschränkender: G. Wizent, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Zürich/St. Gallen 2014, S. 154 ff.). Mithin ist die grundsätzlich umfassende Kognition der Vorinstanz vorliegend auf die Rechtskontrolle beschränkt (vgl. Art. 46 Abs. 2 VRP), was für das Verwaltungsgericht ohnehin gilt (vgl. Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP sowie Cavelti/Vögeli, a.a.O., N 740). Der der erstverfügenden Behörde zustehende Ermessensspielraum ist demnach von sämtlichen Rechtsmittelinstanzen zu respektieren (vgl. VerwGE B 2015/292, a.a.O., E. 3.3).



3.5. Der Beschwerdeführer hat durch mehrfachen Betrug und mehrfache Urkundenfälschung situationsbedingte Leistungen (SIL) im Sinne von lit. C.I der SKOS-Richtlinien erwirkt. Sein Fehlverhalten wiegt demensprechend schwer. Die Beschwerdegegnerin konfrontierte ihn am 14. September 2015 mit den Ergebnissen ihrer Nachforschungen und informierte ihn über die möglichen Konsequenzen (Kürzung, Strafanzeige wegen Urkundenfälschung; act. 9/3/6). Der Beschwerdeführer stritt zunächst alles ab. Am 16. September 2015 reichte er der Beschwerdegegnerin ein als "Selbstanzeige" bezeichnetes Schreiben ein (act. 9/3/19). Wie sich aus einer Aktennotiz vom 18. September 2015 ergibt, bezog sich sein Eingeständnis lediglich auf die Fälschung der im Jahr 2015 eingereichten Dokumente. Dass er bereits seit dem Jahr 2007 regelmässig Urkunden gefälscht und sich bereichert hatte, stritt er nach wie vor ab. Auch gab er erst bei dieser Gelegenheit zu, die Quittungen der Wassertherapie ebenfalls gefälscht zu haben. Wie ernsthaft der Beschwerdeführer seine Taten bereut, erscheint fraglich. Jedenfalls stehen seine Ausführungen zu den Umständen der Selbstanzeige – er habe diese ohne irgendwelche Aufforderungen getätigt (vgl. act. 4) – in offensichtlichem Widerspruch zu den Akten.

Der Umstand, dass der Beschwerdeführer im Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung am 2. Dezember 2015 keine Möglichkeit mehr hatte, sein fehlerhaftes Verhalten rückgängig zu machen, steht einer Kürzung der Leistungen nicht entgegen (vgl. VerwGE B 2010/181 vom 30. November 2010 E. 2.2, www.gerichte.sg.ch). Die von der Beschwerdegegnerin am 2. Dezember 2015 verfügte Kürzung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt von monatlich 15 Prozent während 12 Monaten bewegt sich zeitlich an der Obergrenze des von der SKOS und der KOS als zulässig erachteten Kürzungszeitraums (vgl. lit. A.8.2 der SKOS- sowie der KOS-Richtlinien). Betragsmässig sehen sowohl das SHG als auch die SKOS- und die KOS-Richtlinien neu einen Kürzungsumfang von 5 bis 30 Prozent (früher: maximal 15 Prozent, vgl. Richtlinienversion 2015 – Umsetzung erste Etappe vom 21. September 2015, S. 16 f., www.skos.ch) des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt vor, wobei Kürzungen von 20 Prozent und mehr nach den Richtlinien auf maximal sechs Monate zu befristen sind. Angesichts der Schwere und der Dauer des Fehlverhaltens erweist sich die auf ein Jahr befristete Kürzung gesamthaft betrachtet als verhältnismässig. Dass sich der Beschwerdeführer finanziell noch weiter einschränken müssen (vgl. die Ausführungen in act. 1, 4 und 14), hat er seinem eigenen Fehlverhalten zuzuschreiben.



Die drohenden, vom Beschwerdeführer konkret geschilderten Nachteile zeigen jedenfalls auf, dass die Leistungskürzung ihren repressiven Sinn und Zweck erfüllen wird. Dass der Beschwerdeführer bereits zu einer (bedingt vollziehbaren) Geldstrafe sowie zu einer Busse verurteilt worden ist und die Kosten des Strafverfahrens zu tragen hat, schliesst die Kürzung nicht aus. Dies gilt umso mehr, als Leistungen der Sozialhilfe unpfändbar sind (vgl. Art. 92 Abs. 1 lit. 8 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs, SR 281.1), demnach ungewiss ist, ob der Beschwerdeführer seinen Verpflichtungen aus dem Strafbefehl überhaupt nachkommt und – falls ja – diese nach Wegfall der Kürzung weiter erfüllen können wird. Eine unzulässige doppelte Bestrafung liegt jedenfalls nicht vor. Die Vorinstanz hat das Vorgehen der Beschwerdegegnerin zu Recht nicht als rechtsfehlerhaft beurteilt.

4. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000 werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Auf die Erhebung wird verzichtet.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Wehrle