



**Fall-Nr.:** B 2019/125  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 06.03.2020  
**Entscheiddatum:** 12.02.2020

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 12.02.2020**

**Sozialhilfe. Anspruchsbeginn. Konkubinat/Wohngemeinschaft. Miete. Ein Tag nach Einreichung des Sozialhilfesgesuchs Ende Monats flossen dem Gesuchsteller Arbeitslosentaggelder zu. Lohneinnahmen sowie Taggelder werden im Folgemonat angerechnet. Die nach Gesuchseinreichung zugeflossenen Arbeitslosentaggelder hätten zur Bestreitung des Lebensunterhalts verwendet werden müssen und nicht zur Schuldentilgung. Daher sind sie bei der Berechnung des Sozialhilfebudgets als Einnahmen anzurechnen. Freie Beweiswürdigung bezüglich eines allfälligen Vorliegens eines Konkubinats. Hausbesuche durch die Sozialhilfebehörden sind nur in Fällen begründeten Zweifels und mit vorgängiger Ankündigung erlaubt. Da seit Beginn des Untermietsverhältnisses seit über einem Jahr nie Mietzinse gezahlt wurden, wohnte der Gesuchsteller faktisch gratis. Für die Berechnung der Bedürftigkeit ist der effektive Bedarf massgebend. Da bisher keine Mietkosten gezahlt wurden, hat auch die Sozialhilfe diese Kosten nicht zu übernehmen (Verwaltungsgericht, B 2019/125). Auf eine gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde trat das Bundesgericht mit Urteil vom 27. April 2020 nicht ein (Verfahren 8C\_215/2020).**

**Entscheid vom 12. Februar 2020**

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiberin Schambeck

Verfahrensbeteiligte

**Politische Gemeinde B.\_\_,**

**Beschwerdeführerin,**



## St.Galler Gerichte

gegen

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

**Vorinstanz,**

und

**X.\_\_,**

**Beschwerdegegner,**

Gegenstand

**Sozialhilfe (1. Oktober bis 15. Dezember 2017)**

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

**A.**

**A.a.**

X.\_\_, Jahrgang 1984, zog per 1. Mai 2016 von A.\_\_ nach B.\_\_. Bevor ihm Leistungen (Taggelder) der Arbeitslosenversicherung zugesprochen wurden, wurde er vom 1. Juni 2016 bis 31. Juli 2016 vom Sozialamt B.\_\_ unterstützt (act. Sozialamt 41, 68 und 141). X.\_\_ reichte am 21. September 2017 erneut ein Sozialhilfegesuch ein (act. Sozialamt 4), da ihm die Arbeitslosenversicherung gemäss Verfügung vom 21. September und Abrechnung vom 22. September 2017 die letzten Arbeitslosentaggelder auszahlte und er danach ausgesteuert war (act. Sozialamt 141).

**A.b.**

Mit E-Mail vom 27. September 2017 bat das Sozialamt B.\_\_ X.\_\_ um Einreichung weiterer Unterlagen (Konto- und Sparheftauszüge sowie Abrechnung der Arbeitslosenversicherung für den Monat September 2017, act. Sozialamt 6). Die Abrechnung liess X.\_\_ dem Sozialamt B.\_\_ am 29. September 2017 zukommen.



## St.Galler Gerichte

Daraufhin erstellte das Sozialamt B.\_\_ ein Budget und setzte X.\_\_ darüber in Kenntnis, dass für den Monat Oktober 2017 ein Überschuss von CHF 11.25 bestehe. Dabei berücksichtigte es bei den Ausgaben den Grundbedarf für eine Person in einer Zweckgemeinschaft von CHF 879.30, Mietkosten von CHF 728 sowie als Einnahmen die Arbeitslosentaggelder von CHF 1'618.55. Überdies wurde ihm eine Anmeldung für die Beschäftigung bei PrimaJob beigelegt (act. Sozialamt 9).

### A.c.

X.\_\_ zeigte sich weder mit dem Budget noch mit der vorgesehenen Beschäftigung einverstanden. Er legte einen Kontoauszug vom 29. September 2017 bei, welcher einen Saldo von CHF -16.47 aufwies (act. Sozialamt 10). Mit E-Mail vom 3. Oktober 2017 verlangte X.\_\_ eine anfechtbare Verfügung (act. Sozialamt 12). Mit Schreiben vom 9. Oktober 2017 forderte das Sozialamt B.\_\_ X.\_\_ unter anderem auf, weitere Unterlagen einzureichen (act. Sozialamt 14). Da sich X.\_\_ weigerte, die gewünschten Unterlagen einzureichen, bat das Sozialamt mit Schreiben vom 11. Oktober 2017 erneut darum (act. Sozialamt 16). Am 18., 20. und 24. Oktober 2017 reichte X.\_\_ die geforderten Unterlagen grösstenteils ein (act. Sozialamt 20). Am 31. Oktober 2017 fand das Erstgespräch zwischen dem Sozialamt B.\_\_ und X.\_\_ statt. Dabei wurde unter anderem zur Klärung des Vorliegens eines Konkubinats vorgeschlagen, anschliessend an das Gespräch einen Hausbesuch durchzuführen. X.\_\_ verweigerte den Hausbesuch, da er zu kurzfristig sei und seine Mitbewohnerin einen Unfall gehabt habe (act. Sozialamt 48).

### A.d.

Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs erliess das Sozialamt B.\_\_ am 6. November 2017 die Verfügung. Es hielt unter anderem fest, dass X.\_\_ ab dem 1. November 2017 Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe gemäss dem beiliegenden Budget habe, am Beschäftigungsprogramm teilzunehmen habe und die Auszahlung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt pro erfüllten Arbeitstag im Beschäftigungsprogramm erfolge. Im Oktober 2017 seien ihm die am 22. September 2017 ausbezahlten Arbeitslosentaggelder anzurechnen, und damit bestehe in diesem Monat keine Bedürftigkeit. Nachdem die Darlegung der Wohnverhältnisse anhand der vorliegenden Informationen nicht plausibel und eine Überprüfung vor Ort verhindert worden sei, müsse von einem Konkubinat ausgegangen werden. Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt betrage damit CHF 748. Wohnkosten seien keine zu berücksichtigen, da X.\_\_ seit seinem Einzug keine Miete bezahlt habe (act. Sozialamt 52).

### A.e.

Mit Eingabe vom 17. November 2017 reichte X.\_\_ beim Stadtrat B.\_\_



## St.Galler Gerichte

"Rechtsverweigerungsbeschwerde und Rekurs in Sachen Verfügung gegen das Sozialamt" ein.

### **A.f.**

An der Besprechung vom 15. Dezember 2017 mit dem Sozialamt B.\_\_ teilte X.\_\_ mit, dass er sich per sofort vom Sozialamt abmelden wolle (act. Sozialamt 105). In der Folge stellte das Sozialamt B.\_\_ mit Verfügung vom 21. Dezember 2017 die Sozialhilfeleistungen für X.\_\_ per 15. Dezember 2017 ein (act. Sozialamt 109). Diese Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

### **A.g.**

Mit Beschluss vom 13. Februar 2018 wies der Stadtrat den Rekurs ab, soweit er darauf eintrat. Mit Schreiben vom 16. Februar 2018 teilte der Stadtrat X.\_\_ mit, dass die Rechtsverweigerungsbeschwerde gegen das Sozialamt als gegenstandslos abgeschrieben werde. Die gestellten Anträge seien im Rahmen des Rekursverfahrens behandelt worden. Gegen den Beschluss des Stadtrats vom 13. Februar 2018 rekurrierte X.\_\_ am 23. Februar 2018 beim Departement des Innern und erhob gleichzeitig Rechtsverweigerungsbeschwerde. Den Rekurs hiess das Departement des Inneren mit Entscheid vom 28. Mai 2019 teilweise gut. Es kam zum Schluss, dass X.\_\_ ab dem 1. Oktober 2017 bedürftig gewesen sei. Beim Grundbedarf für den Lebensunterhalt sei von einer Zweck-Wohngemeinschaft und einem getrennten Haushalt auszugehen. Die Mietkosten seien anzurechnen. Das Sozialamt B.\_\_ wurde verpflichtet, X.\_\_ die seit dem 1. Oktober bis 15. Dezember 2017 zustehenden finanziellen Leistungen im Sinne der Erwägungen nachzuzahlen. Die Rechtsverweigerungsbeschwerde wurde infolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben.

### **B.**

Gegen den Entscheid des Departements des Innern (Vorinstanz) führt die politische Gemeinde B.\_\_ (Beschwerdeführerin), vertreten durch den Stadtrat, mit Eingabe vom 12. Juni 2019 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie stellt das Rechtsbegehren, den vorinstanzlichen Entscheid aufzuheben; unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 20. Juni 2019 die Abweisung der Beschwerde und verwies auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids. Zu den neu eingereichten Akten fügte sie an, dass der im November erzielte Lohn im Unterstützungsbudget des Monats Dezember 2017 als Einnahme zu berücksichtigen sei. Mit Eingabe vom 5. September 2019 stellte X.\_\_ (Beschwerdegegner) den Antrag auf Abweisung der Beschwerde. Der Beschwerdegegner reichte am 12. September 2019 ein weiteres Schreiben ein. Die Beschwerdeführerin nahm mit Schreiben vom 23.



September 2019 Stellung zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und des Beschwerdegegners. Dazu liess sich die Vorinstanz am 15. Oktober 2019 nochmals vernehmen. Der Beschwerdegegner behielt mit Schreiben vom 18. Dezember 2019 (Posteingang: 7. Januar 2020) unaufgefordert das letzte Wort.

Auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids und die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

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

#### **1.**

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Nach Art. 64 VRP in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP ist zur Erhebung des Rekurses berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheides ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Zur Wahrung öffentlicher Interessen steht das Beschwerderecht auch der zuständigen Behörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt zu (Art. 64 VRP in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP). Praxisgemäss setzt die Legitimation eines Gemeinwesens nach Art. 45 Abs. 2 VRP voraus, dass dieses den streitigen Entscheid durch Setzen eines Rechtsaktes im eigenen Aufgabenbereich erlassen und damit bestimmte öffentliche Interessen vertreten hat (GVP 1992 Nr. 43). Das ist nur der Fall, wenn es im Bereich einer ihm obliegenden Aufgabe tätig wurde und dabei lokale Interessen wahrgenommen hat. Unerheblich ist, ob es sich dabei um autonome Belange oder übertragene Befugnisse handelt. Der Aufgabenkreis der öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Anstalten ergibt sich aus der Zuständigkeitsordnung des kantonalen Rechts. Massgebend ist letztlich, ob der betreffenden Körperschaft oder Anstalt eigene Verfügungskompetenz zukommt (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl. 2003, Rz. 453 f., Geisser/Zogg, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 36 zu Art. 45 VRP). Im vorliegenden Fall hat die Beschwerdeführerin von ihrer Verfügungskompetenz Gebrauch gemacht, und damit ist die Beschwerdebefugnis der politischen Gemeinde betreffend die Sozialhilfestreitigkeiten gegeben (vgl. VerwGE B 2019/117 vom 18. Dezember 2019 E. 1, B 2016/32 vom 14. Dezember 2017 E. 1.1). Die Beschwerde gegen den Entscheid der Vorinstanz vom 28. Mai 2019 wurde mit Eingabe vom 12. Juni 2019 rechtzeitig erhoben



und erfüllt formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP).

### **2.**

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 vom 6. September 2016 in: ABI 2016 2707 ff. oder [www.ratsinfo.sg.ch](http://www.ratsinfo.sg.ch): Geschäftsnummer 22.16.02) und dem am 29. Januar bzw. 1. April 2019 in Kraft getretenen V. Nachtrag (nGS 2019-024, Botschaft vom 1. Mai 2018 und Festlegung des Vollzugsbeginns: Protokoll der Regierung des Kantons St. Gallen vom 5. Februar 2019, Nr. 047, [www.ratsinfo.sg.ch](http://www.ratsinfo.sg.ch): Geschäftsnummer 22.18.11) wurden die gesetzlichen Grundlagen betreffend die Gewährung finanzieller Sozialhilfe teilweise revidiert. 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). Eine dem SHG eigene übergangsrechtliche Regelung besteht im vorliegenden Fall nicht. Der zu beurteilende Sachverhalt liegt im Jahr 2017 und die massgebende Verfügung der Beschwerdeführerin erging am 6. November 2017. 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 (vgl. VerwGE B 2016/212 vom 14. Juli 2018 E. 2).

### **3.**

Strittig sind der Anspruchsbeginn der sozialhilferechtlichen Unterstützung (dazu nachfolgend E. 3.1 bis 3.3) sowie die Höhe der auszurichtenden Leistungen bzw. die Höhe des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (dazu nachfolgend E. 4.1 bis 4.6) und der Wohnkosten (dazu nachfolgend E. 5.1 und 5.2).

#### **3.1.**

Die Vorinstanz kam zum Schluss, dass der Beschwerdegegner ab dem 1. Oktober 2017 bedürftig gewesen sei. Aufgrund der ausbezahlten Arbeitslosentaggelder sei er im September 2017 zwar nicht auf Sozialhilfegelder angewiesen gewesen, am 29. September 2017 habe der Saldo auf dem Privatkonto jedoch CHF –16.74 betragen. Es seien somit die ab 1. Oktober 2017 verfügbaren Eigenmittel und Ausgaben in der Bedarfsrechnung zu berücksichtigen. Gestützt auf das Tatsächlichkeits- und Finalprinzip wirke sich für den Beschwerdegegner nicht negativ aus, dass er die Arbeitslosentaggelder vom September 2017 zur Schuldentilgung verwendet und



bereits bis Ende Monat ausgegeben habe.

Dagegen wendet die Beschwerdeführerin ein, der Beschwerdegegner habe das Sozialhilfegesuch am 21. September 2017 gestellt und seine Bedürftigkeit geltend gemacht, also noch bevor ihm am 22. September 2017 die Arbeitslosentaggelder ausbezahlt worden seien. Es sei nicht belegt, wofür er diese Gelder ausgegeben habe. Eine vernünftige Person, welche sich bei der Sozialhilfe angemeldet habe, müsse die erhaltenen Taggelder für den laufenden Lebensunterhalt verwenden und nicht für die Schuldentilgung. Zahlungen, welche während der Bedürftigkeit eingehen würden, seien nicht als vorbestehendes Vermögen, sondern als anrechenbare Einnahmen zu berücksichtigen. Zudem sei bundesgerichtlich bestätigt, dass Lohnneinnahmen jeweils für den Folgemonat zu verwenden und anzurechnen seien. Es widerspreche dem Sinn und Zweck der Sozialhilfe, wenn die Vorinstanz bei ihrer Beurteilung einzig auf das Datum der effektiven Aufnahme der sozialhilferechtlichen Unterstützung abstelle und dabei das Datum der Gesuchstellung völlig ausser Acht lasse.

### 3.2.

Nach Art. 9 Abs. 1 aSHG hat Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Finanzielle Sozialhilfe umfasst Geld- und Naturalleistungen sowie Kostengutsprachen. Sie wird rechtzeitig gewährt (Art. 10 Abs. 1 und 2 aSHG). Das Sozialhilferecht kennt eine Reihe von fundamentalen Prinzipien. Das Bedarfsdeckungs-, Tatsächlichkeits- und Gegenwärtigkeitsprinzip, das Individualisierungs-, Final- und Subsidiaritätsprinzip skizzieren die Sozialhilfe als konkrete, gegenwärtige, individuelle, verschuldensunabhängige und nachrangige Hilfe (G. Wizent, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Zürich 2014, S. 211, F. Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Aufl. 1999, S. 69 ff.). Gemäss dem Finalprinzip spielt es für die Anspruchsberechtigung auf Sozialhilfe keine Rolle, ob die unterstützte Person ein Verschulden trifft. Die Leistungen werden bei Bestehen einer Notlage unabhängig von den Ursachen der Bedürftigkeit ausgerichtet (Wolffers, a.a.O., S. 165). Massgebend für die Beurteilung der Bedürftigkeit sind die tatsächlich gegenwärtig verfügbaren Eigenmittel (Wolffers, a.a.O., S. 153, Wizent, a.a.O., S. 211). Dieses Tatsächlichkeitsprinzip steht im Spannungsverhältnis zum Grundsatz der Selbsthilfe, welches als Teil des Subsidiaritätsprinzips gilt. Dafür ist zwischen den ökonomischen Begriffen des Vermögens und der Einnahme zu unterscheiden, welche im Sozialhilferecht als bekannt vorausgesetzt und nicht sinnerfüllend definiert werden. Unter Einnahmen sind alle tatsächlichen Geld- oder geldwerten Zuflüsse zu verstehen,



die jemand während der Unterstützungsdauer erhält. Hingegen wird als Vermögen betrachtet, was vor Beginn der Bedürftigkeit bereits vorhanden ist. Abzustellen ist auf den massgeblichen Bedarfszeitraum und somit in der Regel auf die monatliche Unterstützungsperiode. Zuflüsse, die im Monat der Gesuchseinreichung zufließen, sind demzufolge grundsätzlich als Einnahmen zu betrachten. Gestützt auf den Selbsthilfegrundsatz hat die unterstützte Person die ihr während der Unterstützung zufließenden Mittel für ihren Lebensunterhalt einzusetzen (Wizent, a.a.O., S. 212, 420 ff.).

Lohneinnahmen werden im Folgemonat angerechnet. Ein Ende Monat ausbezahlter Lohn ist demnach zur Deckung der Auslagen des nachfolgenden Monats gedacht (BGer 8C\_648/2018 vom 7. Januar 2019 E. 7.3.2). Da es sich bei Arbeitslosentaggeldern um ein Ersatzeinkommen handelt und dieses demselben Zweck wie der Lohn dient, sind auch Ende des Monats ausbezahlte Arbeitslosentaggelder im Folgemonat anzurechnen, sofern sie vor Beginn der Unterstützung durch die Sozialhilfe ausgerichtet wurden (vgl. Urteil des Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt VD. 2017.291 vom 9. Juli 2018 E. 3.2 und 3.3.3, Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2006.00464 vom 23. Januar 2007 E. 3.2).

### 3.3.

Im vorliegenden Fall reichte der Beschwerdegegner das Gesuch um finanzielle Unterstützung am 21. September 2017 bei der Beschwerdeführerin ein (act. Sozialamt 4). Mit diesem Gesuch unterschrieb er, dass er sowohl die Grundsätze und Verpflichtungen beim Bezug von Sozialhilfe sowie die Berechnung der Sozialhilfe zur Kenntnis genommen habe. Am 22. September 2017 stellte die Arbeitslosenkasse dem Beschwerdegegner die Abrechnung der Taggelder in der Höhe von CHF 1'618.55 zu (act. Sozialamt 141). Die Rahmenfrist für die Arbeitslosentaggelder lief am 14. September 2017 aus. Die Vermögensübersicht des Privatkontos des Beschwerdegegners bei der Raiffeisenbank vom 29. September 2017 wies einen Saldo von CHF -16.47 auf (act. Sozialamt 10). Dem in den Akten liegenden Kontoauszug dieses Privatkontos sind lediglich Buchungen bis zum 21. September 2017 zu entnehmen (act. Sozialamt 139). Die Gutschrift über den Eingang der Arbeitslosentaggelder bzw. die Belastungen bis zum 29. September 2017 fehlen.

Die Vorinstanz weist zwar in Bezug auf das Tatsächlichkeits- und Finalprinzip zu Recht darauf hin, dass der Beschwerdegegner Ende September offenbar über kein Vermögen verfügte. Dabei übersieht sie jedoch, dass dem Beschwerdegegner nach der Gesuchstellung Einnahmen in Form der Arbeitslosentaggelder zugeflossen sind. Mit



der Gesuchseinreichung verpflichtete sich der Beschwerdegegner zur Wahrung der sozialhilferechtlichen Grundsätze. Unter anderem musste ihm daher auch aus der Zeit seiner früheren Sozialhilfeunterstützung bekannt sein, dass er dazu verpflichtet war, alles zu unternehmen, um seine Notlage zu beheben (Selbsthilfe). Die nach Gesuchstellung zugeflossenen Mittel musste der Beschwerdegegner damit vorrangig zur Bestreitung seines Lebensunterhalts einsetzen.

Im Beiblatt zur Berechnung der Sozialhilfe der Beschwerdeführerin sind die massgebenden Pauschalen für den Grundbedarf für den Lebensunterhalt und die Höchstansätze für die Miete pro Monat zahlenmässig aufgelistet. Einleitend wird darauf hingewiesen, dass ein grundsätzlicher Anspruch auf Sozialhilfeleistungen besteht, wenn keine Einnahmen vorhanden sind bzw. solange die verfügbaren Einnahmen die Kosten für die materielle Grundsicherung nicht erreichen (act. Sozialamt 4). Da der Beschwerdegegner bereits im Juni/Juli 2016 Sozialhilfe bezogen hatte, musste ihm die Berechnung des Sozialhilfebudgets bekannt sein. Ansonsten konnte er gestützt auf die Pauschalbeträge selbst berechnen, dass ihm beim Grundbedarf für den Lebensunterhalt höchstens ein Pauschalbetrag für eine Person von CHF 977 und bei der Miete ein Höchstbetrag von CHF 850 zustand, ihm insgesamt also Ausgaben von höchstens CHF 1'827 angerechnet werden könnten. Nach der Gesuchseinreichung flossen dem Beschwerdegegner Arbeitslosentaggelder in der Höhe von CHF 1'618.55 zu (Abrechnung vom 22. September 2017, act. Sozialamt 141). Wie der Lohn sind auch die Arbeitslosentaggelder zur Bestreitung des laufenden Lebensunterhalts für den nachfolgenden Monat, vorliegend also für den Oktober 2017, zu verwenden. Diese Taggelder waren aufgrund der ausgelaufenen Rahmenfrist zwar tiefer als im vorhergehenden Monat, als dem Beschwerdegegner noch CHF 3'798.55 zur Verfügung standen, doch hätte es für die Bestreitung der Kosten für die materielle Grundsicherung für den Monat Oktober 2017 knapp ausreichen müssen. Innerhalb weniger Tage nach Eingang der Arbeitslosentaggelder am 29. September 2017 wies das Konto des Beschwerdegegners jedoch bereits einen Negativsaldo auf. Wofür der Beschwerdegegner die nach Gesuchseinreichung zugeflossene Einnahme verwendete, ist mangels entsprechender Angaben des Beschwerdegegners, des Kontoauszugs oder anderweitiger Belege nicht eruierbar. Allerdings ist dem Kontoauszug ab dem Buchungsdatum vom 21. März 2017 bis zum 21. September 2017 eine auffällige Struktur zu entnehmen (act. Sozialamt 139). Der Beschwerdegegner hob jeweils nach Gutschrift der Arbeitslosentaggelder innerhalb weniger Tage Bargeld in der Höhe dieser Gutschriften ab. Wie es sich mit der Gutschrift bzw. den Belastungen zwischen dem 22. und 29. September 2017 verhält, kann indes offenbleiben. In Kenntnis der Grundsätze und Verpflichtungen beim Bezug von Sozialhilfe sowie der Berechnung der



Sozialhilfe handelte der Beschwerdegegner jedenfalls treuwidrig, indem er dem Sozialamt mit dem Negativsaldo seines Privatkontos vom 29. September 2017 glaubhaft machen wollte, dass er bereits die gesamten Arbeitslosentaggelder innerhalb weniger Tage aufgebraucht habe und somit bedürftig sei. Unter Berücksichtigung des vorliegend massgebenden Grundsatzes der Selbsthilfe hätten die nach der Gesuchseinreichung Ende September 2017 zugeflossenen Einnahmen in Form der Arbeitslosentaggelder zur Bestreitung des Lebensunterhalts verwendet werden müssen. Die Beschwerdeführerin berücksichtigte diese Einnahmen bei der Berechnung des Sozialhilfebudgets für den Oktober 2017 vom 29. September 2017 damit zu Recht (act. Sozialamt 9). Ob die von der Beschwerdeführerin vorgenommene Berechnung in Bezug auf die Auslagen ebenfalls korrekt ist, wird sich in den nachfolgenden Erwägungen zeigen.

#### 4.

Zu prüfen ist die Höhe des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt. Nicht strittig ist, dass der Beschwerdegegner zusammen mit seiner Vermieterin in einer 4,5-Zimmer-Wohnung lebt. Die Beschwerdeführerin behauptet, der Beschwerdegegner lebe in einem Konkubinat, wohingegen die Vorinstanz von einer Zweck-Wohngemeinschaft ausgeht. Die Vorinstanz vertritt die Ansicht, dass die Beschwerdeführerin aufgrund der fehlenden bzw. unzureichenden Informationen des Beschwerdegegners über die allfälligen Folgen einer verweigerten unmittelbaren Wohnungsbesichtigung infolge der Weigerung des Beschwerdegegners nicht auf das Vorliegen einer familienähnlichen Wohn- und Lebensgemeinschaft bzw. eines Konkubinats schliessen könne. Eine Wohnungsbesichtigung gegen den Willen und ohne das Wissen der Mitbewohnerin sei nicht zulässig. Die Beschwerdeführerin hätte die Mitbewohnerin auch direkt zu ihrem Verhältnis zum Beschwerdegegner befragen können, sofern sie deren Stellungnahme vom 19. Oktober 2017 hinsichtlich des Vorliegens einer Beziehung als missverständlich empfunden habe.

Die Beschwerdeführerin hält dagegen, dass die Mitbewohnerin des Beschwerdegegners selbst eingeräumt habe, der Beschwerdegegner sei ihr Lebenspartner gewesen. Zudem habe sie es trotz schriftlichem Untermietvertrag unterlassen, vom Beschwerdegegner seinen Mietzinsanteil einzufordern. Daher sei eine gewisse persönliche Nähe offensichtlich gegeben. Im Rahmen einer reinen Zweck-Wohngemeinschaft hätte die Mitbewohnerin mit Sicherheit nicht auf die ihr zustehenden Gelder verzichtet. Nachdem der Beschwerdegegner einen Hausbesuch verweigert habe, sei es ihr nicht möglich gewesen, die tatsächliche Situation zu überprüfen. Entgegen den Ausführungen der Vorinstanz hätte keine Einwilligung bei der Mitbewohnerin eingeholt werden müssen. Der Beschwerdegegner sei darauf



hingewiesen worden, dass im Falle mangelnder Kooperation von einem Konkubinat ausgegangen werden müsse. Trotzdem habe er einen Augenschein vor Ort und damit eine sogenannte spontane "Aussage der ersten Stunde" verhindert, was zwangsläufig den Schluss zulasse, dass er etwas zu verbergen habe. Nur ein unangekündigter und unerwarteter Hausbesuch hätte Klarheit über die effektiven Wohnverhältnisse bringen können, ansonsten könne das Ergebnis zugunsten der Sozialhilfebezüger beeinflusst und damit verfälscht werden. Die pflichtwidrige Verletzung der Mitwirkungspflichten könne dem Beschwerdeführer nicht zum Vorteil gereichen, und die Folgen des nicht erbrachten Beweises, dass kein Konkubinat vorliege, habe dieser zu tragen.

### 4.1.

Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt dient der pauschalen Deckung der alltäglichen Bedürfnisse, um das Leben zu bestreiten (Wizent, a.a.O., 291). Zunächst stellt eine Einzelperson eine Unterstützungseinheit dar. Wohnen mehrere unverheiratete Personen im selben Haushalt, wird zwischen Personen in familienähnlichen Wohn- und Lebensgemeinschaften und Personen in Zweck-Wohngemeinschaften unterschieden. Diese Unterscheidung wirkt sich insbesondere bei der Höhe des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt aus. Dieser Grundbedarf beträgt bei Vorliegen eines Konkubinats CHF 748 und einer Zweck-Wohngemeinschaft CHF 879.30. Unter den Begriff der familienähnlichen Wohn- und Lebensgemeinschaften fallen Paare oder Gruppen, die die Haushaltsfunktionen (Wohnen, Essen, Waschen, Reinigung, usw.) gemeinsam ausüben und/oder finanzieren, also zusammenleben, ohne eine Unterstützungseinheit zu bilden (z. B. Konkubinatspaare). Unter den Begriff Zweck-Wohngemeinschaften fallen Personengruppen, deren Zusammenwohnen hauptsächlich den Zweck hat, die Miet- und Nebenkosten gering zu halten. Die Ausübung und Finanzierung der Haushaltsfunktionen (Wohnen, Essen, Waschen, Reinigen usw.) erfolgt vorwiegend getrennt. Darunter fallen beispielsweise Untermietverhältnisse, bei welchen neben der Zimmernutzung keine weiteren Haushaltsfunktionen geteilt werden, oder Studentenwohngemeinschaften (siehe Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe [SKOS], B. 2.3 f. und Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich, Ziff. 6.2.3, <http://www.sozialhilfe.zh.ch/default.aspx>).

### 4.2.

Das mit dem Vollzug des SHG betraute Organ ermittelt den Sachverhalt zur Feststellung und Überprüfung des Anspruchs auf persönliche Sozialhilfe und zur Bemessung der Höhe der finanziellen Sozialhilfe (Art. 4<sup>bis</sup> aSHG). Gemäss Art. 12 VRP ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten,



Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise. Sind zur Wahrung des öffentlichen Interesses keine besonderen Erhebungen nötig, so sind nur die von den Beteiligten angebotenen und die leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen aufzunehmen (Art. 12 Abs. 1 und 2 VRP). Der Untersuchungsgrundsatz wird durch die Mitwirkungspflicht der Parteien (siehe Art. 16 Abs. 1 aSHG) relativiert. Eine solche Mitwirkung ist vor allem dann gerechtfertigt, wenn davon ausgegangen werden muss, dass der Beteiligte den Sachverhalt nicht nur besser kennt, sondern auch ein eigenes Interesse daran hat, seine Sachverhaltsdarstellung beweismässig zu untermauern (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 592, B. Märkli, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 14 ff. zu Art. 12-13 VRP).

### 4.3.

Sowohl das nicht streitige als auch das streitige Verwaltungsverfahren ist vom Grundsatz der freien Beweiswürdigung beherrscht (Art. 21 Abs. 3 VRP), wonach die Bewertung der einzelnen Beweise nicht starren Regeln folgt. Der Entscheid darüber, ob sich der Sachverhalt so oder anders zugetragen hat, ist vielmehr auf vernünftige, nachvollziehbare Gründe abzustützen. Die Gewichtung der einzelnen Beweismittel soll sich somit aus ihrer inneren Qualität, d.h. aus der anzunehmenden Übereinstimmung mit der Wirklichkeit, ergeben und nicht durch deren äussere Eigenart. Der Grundsatz der freien Beweiswürdigung bedeutet des Weiteren, dass der Richter frei darüber befindet, ob das gesetzlich geforderte Beweismass erreicht ist. Dabei ist grundsätzlich davon auszugehen, dass es für den Nachweis einer Tatsache erforderlich ist, dass diese zur vollen Überzeugung dargetan wird. Kann eine Tatsache nicht direkt bewiesen werden, ist es zulässig, mittelbar auf diese zu schliessen. Diesfalls müssen Umstände vorliegen, die auf die zu beweisende Tatsache mit Sicherheit oder doch mit möglichst hoher Wahrscheinlichkeit schliessen lassen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 615ff. mit Hinweisen, Märkli, a.a.O., N 17 f. zu Art. 12-13 VRP, R. Widmer, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 9 ff. zu Art. 21, BGE 130 II 482 E. 3.2). Aufgrund der Untersuchungspflicht gemäss Art. 4<sup>bis</sup> aSHG und Art. 12 VRP muss die Behörde die entscheidrelevanten Tatsachen mindestens so weit abklären, dass diese im Rahmen des im konkreten Fall erforderlichen Beweismasses bzw. Beweis- oder Wahrscheinlichkeitsgrades als erstellt gelten können (vgl. VerwGE B 2017/6 vom 28. Juni 2018 E. 4).

Eine spezielle Problematik besteht allerdings beim Nachweis von sogenannten negativen Tatsachen. In solchen Fällen wird mit Vermutungen von Bekanntem auf Unbekanntes geschlossen. Beispielsweise besteht eine Vermutung für ein gefestigtes



Konkubinatsverhältnis, wenn dieses seit mindestens zwei Jahren besteht oder, unabhängig der Beziehungsdauer, ein Paar mit einem gemeinsamen Kind zusammenlebt. Den Betroffenen steht der Beweis des Gegenteils offen (Wizent, a.a.O., S. 544). Die Beweislast für anspruchsbegründende Tatsachen liegt beim Gesuchsteller, bei der Kürzung oder beim Entzug von Leistungen und dem damit verbundenen Nachweis anspruchsaufhebender Tatsachen sowie bei der Rückerstattung bei den Sozialhilfebehörden (vgl. Ursprung/Riedi Hunold, Verfahrensgrundsätze und Grundrechtsbeschränkungen in der Sozialhilfe, in: ZBI 116/2015 S. 403 ff., S. 413, VerwGE B 2015/60 vom 27. September 2016 E. 3.2).

#### 4.4.

Sowohl der Beschwerdegegner als auch seine Mitbewohnerin gaben bezüglich der Wohnverhältnisse Stellungnahmen ab. Der Beschwerdegegner führte im Schreiben vom 16. Oktober 2017 aus, dass seine Mitbewohnerin seine Vermieterin sei. Sie wohne im selben Haushalt. Er habe Schulden gehabt. Aufgrund dieser schwierigen Situation sei er bei der Wohnungssuche chancenlos gewesen. Er habe mit seiner Mitbewohnerin einen Untermietvertrag abgeschlossen, habe allerdings keine Miete entrichten müssen, damit er einen Teil seiner Schulden habe abbezahlen können (act. Sozialamt 20). In der Stellungnahme vom 19. Oktober 2017 schildert die Mitbewohnerin, dass sie den Beschwerdegegner im Jahr 2016 kennengelernt habe. Da er sich jobmässig in die Ostschweiz verlagert habe, habe sie ihm angeboten, bei ihr einzuziehen. Sie hätten einen Untermietvertrag abgeschlossen. Rasch hätten sie aber gemerkt, dass das Zusammenziehen verfrüht gewesen sei, und dass zu viele Baustellen bestehen würden, um eine aufrichtige Beziehung zu führen. Aufgrund der bestehenden Schulden des Beschwerdegegners habe sie ihm eine Stundung der Miete gewährt (act. Sozialamt 27). Am Erstgespräch vom 31. Oktober 2017 wurde der Beschwerdegegner zu den Aussagen der Mitbewohnerin bzw. zum Konkubinatsverhältnis befragt. Dieser teilte mit, dass es sich um eine Zweckgemeinschaft handle. Während dieses Gesprächs fragte das Sozialamt unter anderem, ob sie gleich im Anschluss an das Gespräch mit ihm zusammen einen Hausbesuch machen könnten, um die Frage bezüglich Konkubinatsverhältnis oder Lebensgemeinschaft vor Ort abklären zu können. Der Beschwerdegegner verweigerte den Hausbesuch mit der Begründung, dass dieser zu kurzfristig angekündigt worden sei. Seine Mitbewohnerin habe einen Unfall gehabt (act. Sozialamt 48). Die Mitbewohnerin bekräftigte im Schreiben vom 17. November 2017 nochmals, dass sie keine Liebesbeziehung mit dem Beschwerdegegner führe und damit weder in einem gefestigten noch ungefestigten Konkubinatsverhältnis lebe.



### 4.5.

Nach Art. 13 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) hat jede Person Anspruch auf Achtung ihres Privatlebens und ihrer Wohnung. Das Grundrecht schützt insbesondere gegen unbefugtes Eindringen von Staatsorganen in die relevanten Räumlichkeiten. Dieses Grundrecht spielt auch bei Hausbesuchen durch die Sozialhilfebehörden eine Rolle. Das Interesse auf Sachverhaltsabklärung ist hierbei gegen das Interesse der bedürftigen Person auf Wahrung ihrer Privatsphäre abzuwägen. In diesem Sinne ist die Durchführung eines Hausbesuchs nur auf Voranmeldung zulässig und soweit Anlass dafür besteht. Der Augenschein hat sich dabei auf die zu klärenden Sachverhalte zu beziehen und darf nicht zur Unzeit erfolgen (C. Hänzi, Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Basel 2011, S. 72, vgl. Wolffers, a.a.O., S. 96, Wizent, a.a.O., S. 531). In der Botschaft zum III. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz vom 16. Oktober 2012 wird unter Verweis auf BGE 138 I 331 festgehalten, dass die Informationsbeschaffung einer Kaskade folgen müsse (<https://www.ratsinfo.sg.ch/geschaefte/2434#documents>). In erster Linie sind Informationen im Rahmen der Mitwirkungspflicht bei den betroffenen Personen zu beschaffen (Art. 16 aSHG). Andere Massnahmen (Art. 16<sup>bis</sup> und Art. 16<sup>ter</sup> aSHG) kämen erst nachgelagert zum Zug, sofern die Notwendigkeit bestehe. Eine solche Massnahme muss geeignet und angemessen sein sowie in einer vernünftigen Zweck-Mittel-Relation stehen (S. 10). Diese Einschränkungen fanden auch in Art. 16<sup>ter</sup> aSHG Niederschlag. Nach Art. 16<sup>ter</sup> Abs. 1 und 2 lit. a aSHG sind Hausbesuche zulässig, sofern das mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraute Organ begründete Zweifel an der Richtigkeit oder Vollständigkeit der Auskunft der hilfeschendenden Person hat und die Abklärungen für die Feststellung oder Überprüfung des Anspruchs auf finanzielle Sozialhilfe notwendig sind. Nur in diesen besonderen Fällen können Hausbesuche die Feststellungen zum Sachverhalt ergänzen. Das Betreten einer Wohnung gegen den Willen oder ohne Wissen der betroffenen Person ist unzulässig (Botschaft zum III. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz vom 16. Oktober 2012, S. 14, [www.ratsinfo.sg.ch](http://www.ratsinfo.sg.ch): Geschäftsnummer 22.12.10).

### 4.6.

Vorliegend wurde während des Erstgesprächs angekündigt, dass im Anschluss an das Gespräch ein Hausbesuch vorgesehen sei. Die Ankündigung erfolgte damit nicht vorgängig und folglich zur Unzeit. Zudem ist fraglich, ob der Hausbesuch im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips einerseits das einzig mögliche Instrument zur Sachverhaltsabklärung gewesen wäre (siehe Hinweis der Vorinstanz auf Befragung der Mitbewohnerin, z. B. hinsichtlich gemeinsamer Haushaltsfunktionen, E. 4.5.1) und andererseits in einer vernünftigen Zweck-Mittel-Relation gestanden hätte (Differenz des



Grundbedarfs für Lebensunterhalt beim Konkubinats und der Zweckgemeinschaft: CHF 131.30). Fest steht, dass sowohl der Beschwerdegegner als auch die Mitbewohnerin das Vorliegen eines Konkubinats verneinen. Die beiden leben in einer 4,5-Zimmer-Wohnung (act. Vorinstanz 15). Gemäss dem Untermietvertrag vom 1. Mai 2016 steht dem Beschwerdegegner die ganze Wohnung zur Mitbenutzung zur Verfügung. Daraus kann allerdings weder zugunsten noch zulasten des Beschwerdegegners ein Hinweis auf das Vorliegen eines Konkubinats abgeleitet werden. Denn nach Angaben der Mitbewohnerin befanden sich der Beschwerdegegner und sie zum Zeitpunkt des Abschlusses des Untermietvertrags in einer Beziehung. Bei der Grösse der Wohnung besteht aber auch nach der allfälligen Beendigung der Beziehung ohne Weiteres die Möglichkeit, dass jeder über ein eigenes Zimmer verfügt. Hingegen erweckt das Nichtbezahlen der Miete gewisse Zweifel am blossen Vorliegen einer Zweckgemeinschaft. Allerdings wurde die Miete gemäss den Stellungnahmen der Mitbewohnerin vom 19. Oktober und 17. November 2017 lediglich gestundet und nicht erlassen. Im vorliegenden Fall besteht weder aufgrund der Dauer der allfälligen Beziehung noch gestützt auf die Akten eine natürliche Vermutung für das Vorliegen eines Konkubinats. Die Beweislast für anspruchsaufhebende Tatsachen liegt daher beim Sozialamt. Folglich gelangte die Vorinstanz zu Recht zum Schluss, dass die Beschwerdeführerin aufgrund der Weigerung des Beschwerdegegners zum Hausbesuch nicht auf das Vorliegen eines Konkubinats schliessen kann, zumal der Hausbesuch unangekündigt und damit nicht zulässig war. Weitere Beweise erhob das Sozialamt nicht. Demzufolge ist vorliegend der Grundbedarf für den Lebensunterhalt für Zweck-Wohngemeinschaften in der Höhe von CHF 879.30 massgebend (SKOS-Richtlinien, B. 2.3 f.).

### 5.

Weiter ist die Anrechnung der Mietkosten zu prüfen. Die Vorinstanz erschien es glaubwürdig, dass gemäss den Angaben des Beschwerdegegners und der Mitbewohnerin die Mietzinsforderungen lediglich gestundet waren. Der Beschwerdegegner hätte im Übrigen nicht nachweisen können, dass er tatsächlich Miete zahle, da er über kein Geld mehr verfügt habe.

Die Beschwerdeführerin wendet dagegen ein, dass der Beschwerdegegner bisher nie einen Mietzins habe bezahlen müssen, obwohl er noch über genügend Eigenmittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts verfügt habe, so dass dies nicht plötzlich anders beurteilt werden könne, nachdem er ein Sozialhilfegesuch gestellt habe. Wenn nun der vertraglich vereinbarte Mietzins ausbezahlt würde, bestünden erhebliche Zweifel darüber, ob der Beschwerdegegner die Mietzinsvergütung tatsächlich zweckgemäss verwenden würde. Es müsse vielmehr davon ausgegangen werden, dass er auch



dieses Geld, wie zuvor die Arbeitslosentaggelder, für andere Zwecke verwenden würde.

### 5.1.

Bei der materiellen Grundsicherung werden nebst dem allgemeinen Grundbedarf für den Lebensunterhalt auch die Wohnkosten angerechnet. Anzurechnen sind die Wohnkosten nach den örtlichen Verhältnissen (SKOS-Richtlinien, B.3). Zu berücksichtigen sind die tatsächlichen Ausgaben (Bedarfsdeckungs-, Tatsächlichkeits-, Gegenwärtigkeits- und Individualisierungsprinzip, Wizent, a.a.O. S. 217). Massgebend ist der effektive Bedarf. Fallen erst gar keine Ausgaben an, beispielsweise weil eine unterstützte Person gratis bei ihrer Schwester leben darf, sind im Unterstützungsbudget keine Wohnkosten zu berücksichtigen (Wizent, Sozialhilferecht, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 406, S. 152).

### 5.2.

Unbestritten ist, dass der Beschwerdegegner am 1. Mai 2016 einen Untermietvertrag mit der Mietbewohnerin mit einem Mietzins von CHF 990 abgeschlossen hat. Er zahlte jedoch seit August 2016 nie Miete (act. Sozialamt 5) – vom Juni bis Juli 2016 wurde er vom Sozialamt unterstützt. Gemäss den Stellungnahmen der Mitbewohnerin vom 19. Oktober und 17. November 2017 gewährte sie dem Beschwerdegegner eine Stundung für die Bezahlung des Mietzinses. Sie kündigte zudem an, die Mietschulden des Beschwerdegegners bis Ende November 2017 rechtlich einzufordern. Bis anhin forderte sie die ausstehenden Mietschulden jedoch nicht ein (keine Betreuung, act. Sozialamt 165). Unerheblich ist, ob die Mitbewohnerin die Mietschulden anfänglich wegen Vorliegens eines Konkubinats oder aus sonstigen Gründen nie einforderte. Fest steht, dass der Beschwerdegegner zum Zeitpunkt der Gesuchstellung am 21. September 2017 seit über einem Jahr nie – und auch seither nicht, soweit aktenkundig – seine Mietausstände beglichen hatte. Dies, obwohl er noch über ein regelmässiges Einkommen in Form von Arbeitslosentaggeldern verfügt hatte, und diese Taggelder grundsätzlich zur Bestreitung des Lebensunterhalts inklusive der Mietkosten hätten ausreichen müssen. Faktisch wohnte der Beschwerdegegner somit gratis, und es fielen ihm keine Auslagen für Wohnkosten an. Für die Berechnung der Bedürftigkeit ist der effektive Bedarf massgebend. Da der Beschwerdegegner bisher keine Mietkosten bezahlte, hat – entgegen der Ansicht der Vorinstanz – auch die Beschwerdeführerin nicht dafür aufzukommen und diese im Sozialhilfebudget zu berücksichtigen.



### 6.

#### 6.1.

In Bezug auf die Berechnung des Sozialhilfebudgets für den Dezember 2017 verlangt die Beschwerdeführerin gestützt auf die im Beschwerdeverfahren eingereichten Beilagen eine Anpassung der Berechnungsgrundlagen. Die Beschwerdeführerin weist in ihrer Eingabe darauf hin, dass der Vorinstanz zwar bekannt gewesen sei, dass der Beschwerdegegner am 12. Dezember 2017 von einer Mitarbeiterin der Stadt B.\_\_\_ in der C.\_\_\_ B.\_\_\_ beim Arbeiten gesehen worden sei, dies aber nicht berücksichtigt habe (Verfügung vom 21. Dezember 2017, act. Sozialamt 109). Nach dem Entscheid der Vorinstanz habe sich herausgestellt, dass der Beschwerdegegner bei der C.\_\_\_ in der D.\_\_\_Abteilung B.\_\_\_ ab dem 20. November 2017 erst als Ferienaushilfe im Stundenlohn und ab dem 1. Februar bis 31. Dezember 2018 befristet als Verkaufsberater angestellt gewesen sei. Gemäss der Lohnabrechnung habe der Beschwerdegegner im November 2017 einen Netto-Lohn von CHF 1'492.50 erzielt. Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass dieser Lohn bei der Berechnung des Sozialhilfebudgets für den Monat Dezember 2017 angerechnet werden müsse. In der Vernehmlassung vom 20. Juni 2019 pflichtet die Vorinstanz der Berücksichtigung dieser Einnahmen im Budget vom Dezember 2017 bei. Der Beschwerdegegner vertritt die gegenteilige Ansicht.

#### 6.2.

Art. 61 Abs. 3 VRP regelt das sogenannte Novenverbot. Dieses besagt, dass im Verfahren vor Verwaltungsgericht grundsätzlich keine neuen Begehren gestellt werden können. Neu ist ein Begehren, wenn im Verfahren vor Verwaltungsgericht eine gegenüber dem vorangegangenen Verfahren andere oder weitergehende Rechtsfolgebehauptung erhoben wird (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 919). Ausdruck des Novenverbots ist ausserdem, dass das Verwaltungsgericht Tatsachen, die nach Abschluss des vorinstanzlichen Verfahrens eingetreten sind (echte Noven), grundsätzlich nicht mehr berücksichtigt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 642). Demgegenüber dürfen neue Tatsachen, die sich vor Abschluss des vorinstanzlichen Verfahrens verwirklicht haben, die der Vorinstanz aber nicht bekannt waren oder von ihr nicht berücksichtigt wurden (unechte Noven), im Verfahren vor Verwaltungsgericht vorgebracht werden und sind zu würdigen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 643). Eine Schranke bei der Berücksichtigung unechter Noven besteht dann, wenn der dem vorinstanzlichen Entscheid zugrundeliegende Sachverhalt nicht ergänzt oder neu gewürdigt wird, sondern wenn dem Rechtsbegehren ein neues tatsächliches Fundament unterstellt wird. Eine solche Änderung des Klagefundaments ist nach der



Praxis gestützt auf Art. 61 Abs. 3 VRP nicht zulässig (Looser/Looser-Herzog, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 14 zu Art. 61 VRP). Eine Einschränkung ergibt sich aber aus Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101, EMRK). Soweit die Vorinstanz des Verwaltungsgerichts keine richterliche Behörde ist, garantiert Art. 6 Ziff. 1 EMRK in ihrem Anwendungsbereich eine richterliche Überprüfung mit voller Kognition, d.h. inklusive (echter) Noven. Eine solche steht dem Verwaltungsgericht grundsätzlich zu (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 645 mit Hinweis, VerwGE B 2018/225 vom 29. August 2019 E. 5.2, B 2016/192 vom 26. Oktober 2017 E. 1.2).

### 6.3.

Dass der Beschwerdegegner in der C.\_\_ B.\_\_ arbeitete, war bereits seit der Verfügung vom 21. November 2017 bekannt (act. Sozialamt 109). Bei den neu eingebrachten Tatsachen (Lohnabrechnung vom November 2017, Anmeldung Ferienaushilfen vom 10. November 2017) handelt es sich folglich um unechte Noven, welche vor Verwaltungsgericht nach dem Gesagten auf jeden Fall berücksichtigt werden dürfen. Im Übrigen wäre der Beschwerdegegner aufgrund seiner Auskunfts- und Mitwirkungspflicht gehalten gewesen, jede Änderung seiner persönlichen und finanziellen Verhältnisse unverzüglich und unaufgefordert dem Sozialamt zu melden. Wie bereits unter E. 3.2 ausgeführt, sind die tatsächlich verfügbaren Mittel (Tatsächlichkeitsprinzip) massgebend und Lohneinnahmen im Folgemonat anzurechnen. Demnach ist gestützt auf die neu im Beschwerdeverfahren eingereichte Lohnabrechnung der im November 2017 erzielte Lohn bei der Ermittlung des Sozialhilfebudgets für den Dezember 2017 antragsgemäss als Einnahme zu berücksichtigen.

### 7.

Zusammengefasst fallen im Sozialhilfebudget als Ausgaben der Grundbedarf für den Lebensunterhalt einer Zweck-Wohngemeinschaft von CHF 879.30 (90% von CHF 977: monatlicher Pauschalbetrag für eine Person) und die Krankenkassenprämien an; Mietkosten sind nicht zu berücksichtigen. Im Oktober 2017 sind die Arbeitslosentaggelder vom September 2017 in der Höhe von CHF 1'618.55 als Einnahmen anzurechnen. Unter Berücksichtigung dieses Sozialhilfebudgets weist der Beschwerdegegner einen Einnahmenüberschuss von CHF 11.25 aus (siehe Berechnung act. Sozialamt 9), und hat im Oktober 2017 damit keinen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen. Im November 2017 wurde der Beschwerdegegner zur Teilnahme am Beschäftigungsprogramm verpflichtet und die Auszahlung des Grundbedarfs an die Erfüllung ganzer Arbeitstage geknüpft. Die diesbezüglichen Ausführungen in E. 6 des angefochtenen Entscheids sind unbestritten und bei der Neuberechnung zu



berücksichtigen. Im Dezember 2019 ist einerseits der erzielte November-Lohn von CHF 1'492.50 zu beachten wie auch die Tatsache, dass die Sozialhilfeleistungen per 15. Dezember 2017 eingestellt wurden (act. Sozialamt 109). Folglich ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Die Sache wird für den Zeitraum vom 1. November 2017 bis 15. Dezember 2017 zur Neuberechnung an die Beschwerdeführerin zurückgewiesen.

### 8.

#### 8.1.

In Streitigkeiten hat jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Es gilt der Grundsatz der Kostentragung nach Massgabe des Obsiegens und Unterliegens (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 93 und 96). Dem Verfahrensausgang entsprechend – die Beschwerdeführerin obsiegt weitestgehend – sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP, vgl. VerwGE B 2019/167 vom 8. Oktober 2019 E. 5). Eine Entscheidgebühr von CHF 1'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12).

#### 8.2.

Bei vollständiger oder teilweiser Gutheissung eines Rechtsmittels ist zugleich von Amtes wegen über die amtlichen Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens zu entscheiden. In der Regel erfolgt die entsprechende Kostenverlegung in Bezug auf die Beteiligten und deren Anteile analog dem Rechtsmittelentscheid (R. Hirt, a.a.O., S. 103). Im Rekursverfahren wurde auf die Erhebung der amtlichen Kosten verzichtet. An diesem Verzicht kann beim Beschwerdegegner festgehalten werden (siehe E. 9 des angefochtenen Entscheides: Praxis der Regierung und der Vorinstanz).

#### 8.3.

Es sind keine ausseramtlichen Kosten zuzusprechen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Der Beschwerdeführerin steht kein Kostenersatz zu (vgl. VerwGE B 2019/117 vom 19. Dezember 2019 E. 5.3, VerwGE B 2017/59 vom 23. März 2018 E. 7, R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 176 ff., A. Linder, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 20 zu Art. 98<sup>bis</sup> VRP), und der Beschwerdegegner ist mehrheitlich unterlegen.



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

#### **1.**

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 28. Mai 2018 aufgehoben und die Sache zur Neuberechnung im Sinn von Erwägung 7 an die Beschwerdeführerin zurückgewiesen.

#### **2.**

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500 bezahlt der Beschwerdegegner.

#### **3.**

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.