



**Fall-Nr.:** B 2020/238  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 11.05.2021  
**Entscheiddatum:** 26.03.2021

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 26.03.2021**

**Sozialhilferecht. Art. 17 SHG. Kürzung der finanziellen Sozialhilfe wegen Missachtung von Bedingungen und Auflagen. Die Kürzung von Sozialhilfe hat in persönlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht verhältnismässig zu sein und muss das Fehlverhalten angemessen würdigen. Eine Kürzung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt von monatlich 30 Prozent während sechs Monaten bewegt sich sowohl zeitlich als auch betragsmässig an der obersten Grenze des von der SKOS und der KOS als zulässig erachteten Kürzungsumfangs. Demnach sind Kürzungen von 20 Prozent und mehr auf maximal sechs Monate zu befristen. Die maximale Kürzung von 30 Prozent ist zudem nur bei wiederholtem und schwerwiegendem Fehlverhalten zulässig. Die höchstmögliche Bemessung der Kürzung (30 Prozent während sechs Monaten) verletzt im konkreten Fall mangels wiederholten und schwerwiegenden Fehlverhaltens den bei der Ermessensausübung zu beachtenden verfassungsmässigen Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Es liegt eine rechtsfehlerhafte Ermessensausübung im Sinn eines Ermessensmissbrauchs vor. Teilweise Gutheissung der Beschwerde (Verwaltungsgericht, B 2020/238).**

**Entscheid vom 26. März 2021**

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiberin Schmid Etter

Verfahrensbeteiligte

**K.\_\_,**

**Beschwerdeführer,**



## St.Galler Gerichte

gegen

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

**Vorinstanz,**

und

**Politische Gemeinde X.\_\_,**

**Beschwerdegegnerin,**

Gegenstand

### **Kürzung der Sozialhilfeleistungen (April bis September 2019)**

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

##### **A.**

K.\_\_, geb. 1963, lebt in X.\_\_ und wird von den dortigen Sozialen Diensten seit 1. Dezember 2016 sozialhilferechtlich unterstützt (Grundbedarf CHF 960, Miete inkl. Nebenkosten CHF 650). Eine Beschäftigung im C.\_\_ scheiterte im Sommer 2017, da K.\_\_ seinen damaligen Hund A.\_\_ nicht zur Arbeit mitnehmen konnte. Am 10. Oktober 2018 verfügten die Sozialen Dienste X.\_\_ die Einstellung der Sozialhilfe, nachdem K.\_\_ eine Vereinbarung für einen Arbeitseinsatz bei der F.\_\_ AG (nachfolgend: F.\_\_) nicht unterzeichnet hatte, da er seinen Hund B.\_\_, den er nach dem Tod von A.\_\_ zu sich geholt hatte, nicht zur Arbeit mitnehmen konnte. Am 19. Oktober 2018 wurde die Einstellungsverfügung widerrufen.

##### **B.**

Nach vorgängiger Ankündigung am 21. November und 7. Dezember 2018 verfügten die Sozialen Dienste am 4. Januar 2019, dass K.\_\_ mit Wirkung ab 7. Januar 2019 pro erfülltem Arbeitstag im F.\_\_ in G.\_\_ einen Taglohn von CHF 85 erhalte. Im Umfang dieses bei gutem Willen erzielbaren Taglohns sei er nicht bedürftig und habe keinen Anspruch auf Sozialhilfe (Ziffer 1 des Rechtsspruchs). Des Weiteren wurden folgende



## St.Galler Gerichte

Auflagen verfügt (Ziffer 2): a) Pünktliche und vollumfängliche Teilnahme am entgeltlichen Arbeitsprogramm des F.\_\_ in G.\_\_ im Umfang von 80 Prozent, b) Anmeldung beim RAV bis spätestens 7. Januar 2019 zur Arbeitsvermittlung samt schriftlicher Information der Sozialen Dienste über die Wahrnehmung der Beratungstermine, c) intensive persönliche Arbeitsbemühungen (monatlicher Nachweis von mindestens acht konkreten, schriftlichen Stellenbewerbungen inkl. Stelleninserat, Beilagen und Absageschreiben), d) Annahme jeder verfügbaren oder zugewiesenen, dauernden oder temporären Teilzeit- oder Ganztagesarbeit. Für den Fall der Nichtbefolgung der Auflagen wurde die Kürzung der wirtschaftlichen Sozialhilfe im Umfang von 30 Prozent für die Dauer von bis zu zwölf Monaten sowie eine Strafanzeige wegen Ungehorsams angedroht (Ziffer 3). Einem allfälligen Rekurs gegen die Ziffern 1 und 2 des Rechtsspruchs wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Die vom Betroffenen hiergegen erhobenen Rechtsmittel blieben ohne Erfolg; zuletzt wies das Departement des Innern den Rekurs mit Entscheid vom 5. November 2019 ab, soweit es darauf eintrat.

### C.

Nachdem K.\_\_ am Arbeitsprogramm des F.\_\_ in G.\_\_ nicht teilgenommen hatte, drohten ihm die Sozialen Dienste mit Schreiben vom 20. Februar 2019 die Kürzung der Sozialhilfe ab 1. April 2019 um 30 Prozent für sechs Monate an und gewährten ihm das rechtliche Gehör dazu. K.\_\_ nahm mit Schreiben vom 4. März 2019 Stellung und ersuchte gleichzeitig um Nothilfe. Mit Verfügung vom 14. März 2019 lehnten die Sozialen Dienste den Antrag auf Nothilfe ab und verfügten gleichzeitig die Kürzung der Sozialhilfeleistungen ab 1. April 2019 für sechs Monate um 30 Prozent. Für die Verfügung wurde die sofortige Vollstreckbarkeit angeordnet und einem allfälligen Rekurs die aufschiebende Wirkung entzogen. Vom 1. April bis 30. September 2019 wurde in der Folge der Grundbetrag von CHF 960 jeweils um 30 Prozent (CHF 288) gekürzt. Mit Beschluss vom 4. Februar 2020 wies der Stadtrat X.\_\_ den von K.\_\_ gegen die Kürzung erhobenen Rekurs ab. Einer allfälligen Beschwerde wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Auf die Kostenerhebung wurde verzichtet.

### D.

Gegen den Entscheid des Stadtrates vom 4. Februar 2020 rekurrierte K.\_\_ am 13. Februar 2020 an das Departement des Innern mit dem Rechtsbegehren, die Sozialhilfe sei ihm weder zu streichen noch zu kürzen. Er verweigere das Beschäftigungsprogramm nicht, sondern müsse seinen Hund versorgt wissen oder mitnehmen können. Mit Entscheid vom 3. Dezember 2020 wies das Departement des Innern den Rekurs ab, soweit es darauf eintrat. Auf die Erhebung amtlicher Kosten



## St.Galler Gerichte

wurde verzichtet. Der Antrag der Vorinstanz, einer allfälligen Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu entziehen, wurde abgewiesen.

### E.

Gegen den Entscheid des Departements des Innern (Vorinstanz) vom 3. Dezember 2020 erhob K.\_\_ (Beschwerdeführer) am 7. Dezember 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen mit dem sinngemässen Antrag, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und die Sozialhilfe weder zu streichen noch zu kürzen; ferner sei ihm für die Einstellung der Sozialhilfe 2019/2020 Schadenersatz in der Höhe von CHF 25'000 zuzusprechen und es sei ihm zu gestatten, seinen Hund B.\_\_ zur Arbeit ins F.\_\_ mitzunehmen. Gleichzeitig ersuchte er um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung. Die Vorinstanz wie auch die Politische Gemeinde X.\_\_ (Beschwerdegegnerin) verzichteten auf eine Vernehmlassung.

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

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

#### 1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer ist als Adressat des angefochtenen Entscheids zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 7. Dezember 2020 erfolgte rechtzeitig und erfüllt formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten.

Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit der Beschwerdeführer die Einstellung der finanziellen Sozialhilfe im Jahr 2020 rügt bzw. dafür die Zusprechung von Schadenersatz in der Höhe von CHF 25'000 beantragt. Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist einzig die von den Sozialen Diensten am 14. März 2019 verfügte Kürzung der Sozialhilfe für die Monate April bis September 2019 um 30 Prozent. Mangels Zuständigkeit ist auf den Antrag, es sei ihm zu gestatten, den Hund zur Arbeit ins F.\_\_ mitzunehmen, ebenfalls nicht einzutreten.



### 2.

Streitig und zu prüfen ist, ob die Kürzung der finanziellen Sozialhilfe um 30 Prozent des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt während sechs Monaten von April bis September 2019 rechtmässig war.

#### 2.1.

##### 2.1.1.

Gemäss Art. 2 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1, 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). 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 SHG), soweit keine Hilfeleistung durch unterstützungspflichtige Verwandte, andere Private oder private Sozialhilfeinstitutionen gewährt wird oder diese nicht rechtzeitig verfügbar ist und kein Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen oder auf Sozialhilfe nach der besonderen Gesetzgebung besteht (Art. 2 Abs. 2 SHG). Die finanzielle Sozialhilfe umfasst Geld- und Naturalleistungen sowie Kostengutsprachen (Art. 10 Abs. 1 SHG). Wer finanzielle Sozialhilfe bezieht, erteilt wahrheitsgetreu und vollständig Auskunft, ermächtigt Amtsstellen und Dritte, Auskünfte zu erteilen und meldet umgehend Tatsachen, die Anspruch oder Berechnung verändern (Art. 16 SHG). Finanzielle Sozialhilfe wird nach Art. 17 SHG verweigert, gekürzt oder eingestellt, wenn die hilfeschende 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).

##### 2.1.2.

Eine arbeitsfähige Person ist verpflichtet, eine ihren Fähigkeiten entsprechende Arbeit anzunehmen (Art. 12 SHG). Die Ausrichtung der finanziellen Sozialhilfe kann mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden, die geeignet sind, die Hilfebedürftigkeit zu beseitigen oder zu mildern, oder die Selbsthilfe der hilfeschenden Person und ihrer Familienangehörigen sowie ihre soziale und berufliche Integration zu fördern (Art. 12b Abs. 1 lit. b und c SHG). Aus Art. 15 SHG ergibt sich, dass die zuständige Behörde einer sozialhilfebedürftigen Person Arbeit zuweisen kann. Mit solchen Nebenbestimmungen strebt die Sozialhilfebehörde eine konkrete Verhaltensänderung



der betroffenen Person an. Sinn und Zweck der Sozialhilfe ist die Förderung der wirtschaftlichen und persönlichen Selbständigkeit des Sozialhilfeempfängers. Auflagen und Weisungen können daher zur Förderung der richtigen Verwendung der materiellen Hilfe von den Sozialhilfeorganen unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips auferlegt werden. Die Tauglichkeit von Weisungen und Auflagen ist im konkreten Einzelfall zu prüfen. Sie müssen in einem engen Sachzusammenhang zur Hilfsbedürftigkeit oder deren Ursachen stehen und geeignet sein, die konkrete Situation im Hinblick auf eine Ablösung von der Sozialhilfe zu bewirken (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.).

Gestützt auf den Grundsatz der Subsidiarität staatlicher Fürsorge hat keinen Anspruch auf Sozialhilfe, 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 kantonrechtlichen 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). Wer die Annahme zumutbarer Arbeit verweigert, verhält sich daher nicht nur weisungswidrig – was zu Kürzungen im Sinne von Art. 17 SHG führen kann – sondern die Anspruchsvoraussetzungen entfallen (vgl. Art. 17a SHG; 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.).



### 2.2.

Die Kürzung von Leistungen der finanziellen Sozialhilfe wegen Missachtung von Bedingungen und Auflagen setzt voraus, dass diese rechtmässig verfügt wurde. Vorab ist daher zu prüfen, ob der Beschwerdeführer mit Verfügung vom 4. Januar 2019 zu Recht angewiesen wurde, ab 7. Januar 2019 am Arbeitsprogramm des F.\_\_ in G.\_\_ im Umfang von 80 Prozent teilzunehmen, sich bis spätestens 7. Januar 2019 beim RAV zu melden und schriftliche Informationen an die Sozialen Dienste weiterzuleiten, sich intensiv um Arbeit zu bemühen und jede verfügbare oder zugewiesene, dauernde oder temporäre Teilzeit- oder Ganztagesstelle anzunehmen.

#### 2.2.1.

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). Danach 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. 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 den in Frage stehenden soll erreicht werden, dass der Hilfebedürftige 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). Eine Teilnahmeverweigerung kann zum Verlust des Sozialhilfeanspruchs im Umfang des entgangenen Einkommens führen, solange die entlohnte, konkret zumutbare Arbeitsstelle effektiv zur Verfügung steht. In diesem Fall ist die Bedürftigkeit zu verneinen (G. Wizent, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Zürich/St. Gallen 2014, S. 285).

### **2.2.2.**

Die Vorinstanz setzte sich mit der Rechtmässigkeit der von den Sozialen Diensten am 4. Januar 2019 verfügten Auflagen im Entscheid vom 5. November 2019 ausführlich auseinander. Jener Entscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft. Auch im nun angefochtenen Entscheid vom 3. Dezember 2020 ging sie nochmals darauf ein. Diese Ausführungen sind in sich schlüssig begründet und nachvollziehbar. Der Beschwerdeführer macht in seiner Beschwerde keinerlei Ausführungen dazu, und für das Gericht ist aufgrund der Rechts- und Aktenlage auch nicht ersichtlich, inwiefern die Auflagen nicht rechtmässig sein sollten. Sie stellen zumutbare und geeignete Massnahmen dar, um die Aussicht des Beschwerdeführers auf Wiedereingliederung in das Erwerbsleben zu verbessern und dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung zu tragen. Damit steht fest, dass die am 4. Januar 2019 verfügten Auflagen der Sozialen Dienste betreffend Teilnahme am Arbeitsprogramm des F. \_\_ in G. \_\_, Meldung beim RAV, intensive Bemühung um Arbeit sowie Annahme jeder verfügbaren oder zugewiesenen Stelle grundsätzlich geeignet und rechtmässig waren.

### **2.3.**

Eine weitere Voraussetzung für die Kürzung der Sozialhilfeleistungen ist, dass der Beschwerdeführer einen oder mehrere Kürzungsgründe nach Art. 17 Abs. 1 SHG gesetzt hat.

#### **2.3.1.**

Die Vorinstanz gelangte im angefochtenen Entscheid zum Schluss, dass der Beschwerdeführer seine ihm auferlegten Pflichten verletzt habe. Sie führte aus, es gebe kein Recht, sein Haustier zur Arbeit mitzunehmen. Dem Beschwerdeführer sei seit längerem bekannt gewesen, dass er seinen Hund nicht zur Arbeit im F. \_\_ in G. \_\_ mitnehmen könne. Trotzdem habe er keine Schritte bezüglich der Versorgung des Hundes während der Tätigkeit im Beschäftigungsprogramm unternommen. Mit der nachträglichen Einreichung des Arbeitsunfähigkeitszeugnisses habe er die gesetzliche



Meldepflicht von Art. 16 SHG verletzt. Im Zeitraum 1. bis 17. Februar 2019 sei er dem Beschäftigungsprogramm unentschuldig fern geblieben. Damit habe er eine Pflichtverletzung begangen. Der Verpflichtung, sich beim RAV zu melden, sei der Beschwerdeführer indessen nachgekommen. Inwiefern er schriftliche Informationen des RAV an die Sozialen Dienste weitergeleitet habe, könne aufgrund der Akten nicht festgestellt werden. Für den Monat Januar 2019 habe er keinen Nachweis seiner Arbeitsbemühungen eingereicht, womit er die Verpflichtung, sich intensiv um Arbeit zu bemühen, nicht erfüllt habe. Mit der Annahme der selbst organisierten Teilzeiterwerbstätigkeit bei der Q.\_\_\_ GmbH ab 7. Januar 2019 sei der Beschwerdeführer der Verpflichtung, jede verfügbare Stelle anzunehmen, vorerst nachgekommen. Aus nicht restlos geklärten Gründen habe er die Tätigkeit bereits am 11. Januar 2019 jedoch wieder aufgegeben, womit eine vollumfängliche Erfüllung der Auflage nicht gegeben sei.

Der Beschwerdeführer macht geltend, sein Hund B.\_\_\_ sei vom Sozialamt X.\_\_\_ bewilligt worden. Dadurch habe er einen geregelten Tagesablauf. Mit dem F.\_\_\_ habe er mehrmals telefonisch und per E-Mail Kontakt gehabt. Er habe versucht, eine Lösung wegen des Hundes zu finden. Aber er könne den Hund nicht acht Stunden am Tag alleine zuhause in einem Zimmer einsperren. Einen Hundesitter könne er sich nicht leisten. Den Termin beim RAV habe er wahrgenommen. Er habe eine Arbeit gesucht, sei jedoch vom RAV als nicht vermittelbar hinausgeworfen worden.

### **2.3.2.**

Der massgebliche Zeitraum für die Verletzung der Auflagen erstreckt sich vom 7. Januar bis 13. März 2019. Vom 7. bis 11. Januar 2019 ging der Beschwerdeführer zu 50 Prozent einer Beschäftigung bei der Q.\_\_\_ GmbH in O.\_\_\_ nach. In diesem Zeitraum kann ihm keine Verletzung der Auflagen vorgeworfen werden. Er hat sich selbst um Arbeit bemüht und diese auch angetreten. Darüber, weshalb die Anstellung bereits nach wenigen Tagen endete, gehen die Darstellungen auseinander. Während die Arbeitgeberin angibt, von einer Rückenverletzung sei ihr nichts bekannt gewesen; man habe dem Beschwerdeführer am Freitag gesagt, er arbeite noch zu langsam und müsse schneller werden, er solle am Montag wieder kommen (act. 9/70), teilte der Beschwerdeführer im E-Mail vom 12. Januar 2019 mit, er habe sich am Donnerstag am Rücken verletzt und leide unter massiven Rückenschmerzen. Am Freitag sei er entlassen worden, da er zu langsam arbeite (act. 9/66). In den weiteren E-Mails und Schreiben an die Sozialen Dienste war die Rückenverletzung bzw. eine damit im Zusammenhang stehende Arbeitsunfähigkeit in der Folge kein Thema. Erst am 18.



## St.Galler Gerichte

Februar 2019 stellte der Hausarzt des Beschwerdeführers ein Arbeitsunfähigkeitszeugnis (100 Prozent vom 12. Januar bis 28. Februar 2019) aus, das der Beschwerdeführer am 19. Februar 2019 den Sozialen Diensten zukommen liess. Damit hat er seine gesetzliche Pflicht, Tatsachen, die den Anspruch oder die Berechnung verändern (können), umgehend zu melden (vgl. Art. 16 Abs. 2 SHG), verletzt. Da ihm mit Verfügung vom 4. Januar 2019 Auflagen hinsichtlich einer Beschäftigung wie auch der Suche danach auferlegt worden waren, hätte er die Pflicht gehabt, eine Arbeitsunfähigkeit sofort zu melden. Dann hätte die Möglichkeit bestanden, rechtzeitig Abklärungen zur Arbeitsunfähigkeit durch einen Vertrauensarzt zu tätigen. Unabhängig von der Verletzung der Meldepflicht ist jedoch aufgrund der ärztlichen Bescheinigung, auch wenn diese rückwirkend erfolgte, von einer Arbeitsunfähigkeit des Beschwerdeführers zu 100 Prozent vom 12. Januar bis 2. März 2019 auszugehen.

Vom 3. bis 4. März 2019 wurde der Beschwerdeführer vom Hausarzt zu 50 Prozent krankgeschrieben. Vom 5. bis 11. März 2019 war er voll arbeitsfähig, bevor er vom 12. bis 19. März 2019 wieder zu 100 Prozent arbeitsunfähig war. In den wenigen Arbeitstagen vom 3. bis 11. März 2019, in denen der Beschwerdeführer arbeitsfähig gewesen wäre (zuerst zu 50 und ab 5. März zu 100 Prozent), nahm er nicht am Beschäftigungsprogramm des F.\_\_ in G.\_\_ teil. Er meldete sich dort auch nicht vorschriftsgemäss ab. Dass er seinen Hund nicht mitnehmen konnte, vermag daran nichts zu ändern. Wie die Vorinstanz zutreffend ausführte, gibt es keinen gesetzlichen Anspruch, sein Haustier an den Arbeitsplatz mitnehmen zu können (vgl. dazu die Ausführungen unter E. 3.3 im angefochtenen Entscheid). Bereits im November 2018 war dem Beschwerdeführer das rechtliche Gehör zu den beabsichtigten Auflagen gewährt worden. Er hatte daher genügend Zeit, eine kostengünstige Betreuung für seinen Hund, beispielsweise durch Bekannte oder Verwandte, zu organisieren. Es liegt somit eine Verletzung der Auflage zur Teilnahme am Arbeitsprogramm vor. Soweit aus den Akten ersichtlich, gab es indessen vom 11. Januar bis 13. März 2019 keine andere verfügbare oder zugewiesene Stelle, die der Beschwerdeführer nicht angetreten hätte, weshalb er die Auflage, jede verfügbare oder zugewiesene Arbeit anzunehmen, nicht verletzt hat.

Unbestrittenermassen meldete sich der Beschwerdeführer rechtzeitig beim RAV und reichte den Sozialen Diensten die Bestätigung ein. Ob es weitere Termine oder Weisungen des RAV gab und ob der Beschwerdeführer diese wahrnahm und befolgte, geht aus den Akten nicht hervor. Eine Verletzung dieser Verpflichtung ist daher nicht



hinreichend nachgewiesen. Was die Arbeitsbemühungen angeht, liegt für den Monat Februar 2019 ein Nachweisformular mit sechs konkreten Stellenbewerbungen vor (act. 75). In der Auflage vom 4. Januar 2019 waren allerdings acht Stellenbewerbungen pro Monat gefordert worden. Für den Monat Januar 2019 wies der Beschwerdeführer keine Arbeitsbemühungen nach, womit er diese Auflage verletzte. Die Arbeitsbemühungen für den Januar hätte er unabhängig von einer allfälligen Arbeitsunfähigkeit tätigen können und auch müssen.

### **2.3.3.**

Zusammenfassend steht damit fest, dass der Beschwerdeführer die Auflagen vom 4. Januar 2019, am Arbeitsprogramm des F. \_\_ in G. \_\_ teilzunehmen und sich intensiv mit acht Bewerbungen pro Monat um Arbeit zu bemühen, verletzt hat. Zudem hat er nicht rechtzeitig Auskunft über die Arbeitsunfähigkeit gegeben und damit seine Meldepflicht (Art. 16 Abs. 2 SHG) verletzt. Damit hat er Kürzungsgründe nach Art. 17 lit. a und c SHG gesetzt, weshalb die Sozialen Dienste die Kürzung der wirtschaftlichen Sozialhilfe grundsätzlich zu Recht angeordnet haben.

### **2.4.**

Zu prüfen bleibt, ob die konkrete Ausgestaltung der Kürzung der finanziellen Sozialhilfe um 30 Prozent für die Dauer von sechs Monaten ab April 2019 angemessen war.

#### **2.4.1.**

Nach Kap. 8.2 der SKOS-Richtlinien bedürfen Leistungskürzungen einer – mit Art. 17 SHG unbestrittenermassen vorhandenen – gesetzlichen Grundlage und müssen verhältnismässig sein. Weiter ist zu prüfen, ob das Fehlverhalten eine Kürzung rechtfertigt (Tatbestand), ob der betroffenen Person bekannt war, welches Verhalten erwartet wird sowie 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 5 bis 30 Prozent des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (vgl. auch Hänzi, a.a.O., S. 176 ff.). Bei den zitierten Richtlinien und der KOS-Praxishilfe handelt es sich lediglich um Empfehlungen. Eine Allgemeinverbindlicherklärung im Sinne von Art. 11 Abs. 1<sup>bis</sup> SHG ist für den Kanton St. Gallen nicht erfolgt. 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 die Änderung ihres Verhaltens dafür sorgen



können, dass die Kürzung ab einem späteren Zeitpunkt rückgängig gemacht werden kann (vgl. VerwGE B 2017/191 vom 9. August 2018 E. 2.7.1). 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. Das Verwaltungsgericht hat den der erstverfügenden Behörde zustehenden Ermessensspielraum zu respektieren, da es nur zur Rechtskontrolle befugt ist (vgl. Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP, sowie zur Kognition der Vorinstanz Art. 46 Abs. 2 VRP). Es hat sich darauf zu beschränken, über die Einhaltung des Ermessensspielraums zu wachen und schreitet nur ein, wenn die die erstverfügende Behörde das ihr zustehende Ermessen über-, unterschritten oder missbraucht hat. Eine Ermessensüberschreitung liegt vor, wenn die Behörde Ermessen walten lässt, wo für dieses nach Gesetz kein Raum ist. Ermessensunterschreitung liegt vor, wo das Gesetz Ermessen einräumt und die Behörde dieses nicht wahrnimmt. Missbräuchlich wird das Ermessen ausgeübt, wenn sich die Behörde zwar an den Rahmen des ihr vom Gesetz eingeräumten Ermessens hält, dabei jedoch die bei der Ermessensausübung zu beachtenden verfassungsmässigen Grundsätze, insbesondere der Rechtsgleichheit, der Verhältnismässigkeit oder des Verbots der Willkür, verletzt (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl. 2003, Rz. 740 ff.).

### **2.4.2.**

Die Sozialen Dienste führten in der Verfügung vom 4. Januar 2019 aus, dass gesamte Verhalten des Beschwerdeführers und seine Vorgehensweise liessen stark vermuten, dass er grundsätzlich nicht gewillt sei, einer Arbeitstätigkeit nachzugehen. Mit der zu erteilenden Kürzung werde beabsichtigt, das Verhalten des Beschwerdeführers umgehend zu beeinflussen und ihm dahingehend Konsequenzen für die Nichtbefolgung von Auflagen aufzuzeigen. Nähere Ausführungen zur Bemessung der Kürzung machten die Sozialen Dienste nicht. Die Beschwerdegegnerin hielt in ihrem Rekursentscheid vom 4. Februar 2020 fest, der Beschwerdeführer halte sich offenkundig in keiner Weise an die ihm erteilten Auflagen. Er weigere sich konsequent, am Arbeitsprogramm des F.\_\_ in G.\_\_ teilzunehmen. Das Argument der Hundehaltung sei nicht stichhaltig. Die Anstellung bei der Q.\_\_ GmbH habe er fristlos aufgegeben und damit auf Einkommen verzichtet. Arbeitsbemühungen habe er lediglich einmal eingereicht. Die Voraussetzungen für die Kürzung seien daher gleich mehrfach erfüllt. Die Arbeitsunfähigkeitszeugnisse vermöchten nichts daran zu ändern, dass er seinen Pflichten dauerhaft und wiederholt in keiner Weise nachgekommen sei, zumal er weder



vor noch nach seiner bescheinigten Arbeitsunfähigkeit am Beschäftigungsprogramm teilgenommen oder sich anderweitig aktiv um seine Wiedereingliederung gekümmert habe. Die Bemessung der Kürzung sei verhältnismässig. Die Vorinstanz erwog, die Kürzung liege betragsmässig wie auch von der Dauer her an der obersten Grenze. Gesamthaft betrachtet erweise sich die Kürzung des Grundbedarfs angesichts des von den Sozialen Diensten als schwer eingestuftes Fehlverhaltens des Beschwerdeführers als streng, aber (noch) verhältnismässig, auch wenn die Begründung nicht in allen Punkten vollumfänglich zutreffe.

### 2.4.3.

Die von den Sozialen Diensten am 4. Januar 2019 verfügte Kürzung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt von monatlich 30 Prozent oder CHF 288 während sechs Monaten bewegt sich sowohl zeitlich als auch betragsmässig an der obersten Grenze des von der SKOS und der KOS als zulässig erachteten Kürzungsumfangs (vgl. lit. A. 8.2 der SKOS- sowie der KOS-Richtlinien). Demnach sind Kürzungen von 20 Prozent und mehr auf maximal sechs Monate zu befristen. Die maximale Kürzung von 30 Prozent soll zudem nur bei wiederholtem und schwerwiegendem Fehlverhalten zulässig sein. In der ursprünglichen Verfügung der Auflagen vom 4. Januar 2019 wurde die Höhe der Kürzung mit keinem Wort erörtert, was eine Verletzung der Begründungspflicht darstellt. Der Vorwurf der Beschwerdegegnerin, der Beschwerdeführer halte sich in keiner Weise an die Auflagen, trifft nicht zu. Beim RAV hatte er sich vorschriftsgemäss gemeldet, im Monat Februar 2019 wies er, wenn auch in ungenügendem Umfang, Arbeitsbemühungen nach, anfangs Januar 2019 ging er während einiger Tage einer selbst organisierten Erwerbstätigkeit nach und für mehr als drei Viertel des fraglichen Zeitraums (7. Januar bis 13. März 2019) liegt eine ärztlich bescheinigte Arbeitsunfähigkeit vor. Eine Anordnung, dass nur Arbeitsunfähigkeitszeugnisse des Vertrauensarztes akzeptiert würden, bestand damals noch nicht. Der Hauptvorwurf, der Beschwerdeführer weigere sich konsequent, am Arbeitsprogramm des F.\_\_ teilzunehmen, ist unter diesen Umständen deutlich zu relativieren. Angesichts des Arbeitsunfähigkeitszeugnisses ab 12. Januar 2019 erscheint auch die Annahme, er habe die Beschäftigung bei der Q.\_\_ GmbH ohne Grund fristlos aufgegeben und damit auf Einkommen verzichtet, nicht eindeutig erstellt. Als gesicherte Verletzungen der Auflagen verbleiben damit die Nichtteilnahme am Arbeitsprogramm des F.\_\_ während weniger Tage (3. bis 11. März 2019) und die ungenügenden Arbeitsbemühungen. Zudem hat er die Meldepflicht in Bezug auf die Arbeitsunfähigkeit verletzt. Zu berücksichtigen ist ferner, dass es sich um erstmalige Verstösse gegen zuvor verfügte Auflagen handelte. Ebenso, dass die Verfügung vom



10. Oktober 2018, mit welcher die Sozialhilfe wegen Arbeitsverweigerung eingestellt worden war, bereits wenige Tage später widerrufen wurde, weshalb sie keine Rechtswirkungen entfaltete.

Vor diesem Hintergrund liegt kein wiederholtes und schwerwiegendes Fehlverhalten des Beschwerdeführers vor, das eine Kürzung um das Maximum von 30 Prozent während des Maximums von sechs Monaten rechtfertigen würde. Die Kürzung hat in persönlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht verhältnismässig zu sein und muss das Fehlverhalten angemessen würdigen. Die Vorinstanz ging von deutlich mehr Auflagenverletzungen des Beschwerdeführers aus, als sich letztlich als erfüllt erwiesen. Die höchstmögliche Bemessung der Kürzung verletzt daher den bei der Ermessensausübung zu beachtenden verfassungsmässigen Grundsatz der Verhältnismässigkeit von Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV). Es liegt eine rechtsfehlerhafte Ermessensausübung im Sinn eines Ermessensmissbrauchs vor. Die Vorinstanz hat daher den Rekurs zu Unrecht abgewiesen.

### 2.5.

Der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 3. Dezember 2020 ist somit aufzuheben. Aus prozessökonomischen Gründen entscheidet das Verwaltungsgericht reformatorisch, anstatt die Sache zu neuem Entscheid an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen. Angemessen erscheint eine Kürzung der Sozialhilfe ab 1. April 2019 um 20 Prozent während vier Monaten. Inwiefern der Beschwerdeführer seiner Obliegenheit, am Arbeitsprogramm des F. \_\_ in den fraglichen Monaten April bis September 2019 teilzunehmen, nachkam und damit in jener Zeit überhaupt Anspruch auf Sozialhilfe hatte, geht aus den Akten nicht hervor.

### 3.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens sind dem Beschwerdeführer und der Beschwerdegegnerin je zur Hälfte aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'000 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung der Kosten beim Beschwerdeführer ist zufolge voraussichtlicher Uneinbringlichkeit zu verzichten (Art. 97 VRP), wohingegen die Beschwerdegegnerin die Kosten zu bezahlen hat (vgl. Art. 95 Abs. 3 VRP). Das Gesuch des Beschwerdeführers um unentgeltliche Rechtspflege ist damit gegenstandslos. Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen, und wurden auch nicht beantragt.



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

**1.**

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird, und der Entscheid der Vorinstanz vom 3. Dezember 2020 aufgehoben.

**2.**

Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt des Beschwerdeführers wird ab 1. April 2019 für vier Monate um 20 Prozent gekürzt.

**3.**

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000 werden dem Beschwerdeführer zur Hälfte auferlegt. Auf die Erhebung der Kosten wird verzichtet. Die andere Hälfte der Kosten bezahlt die Beschwerdegegnerin.

**4.**

Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird zufolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben.