



Fall-Nr.: B 2020/31
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 11.11.2020
Entscheiddatum: 05.10.2020

Entscheid Verwaltungsgericht, 05.10.2020

Sozialhilfe. Überhöhte Wohnkosten. Die Beschwerdeführerin lebt in einer Wohnung mit überhöhten Wohnkosten. Das Sozialamt kürzte diese Wohnkosten ohne vorgängiges Auflageverfahren, was nicht zulässig ist. Erst nach Prüfung der Zumutbarkeit eines Wohnungswechsels kann das Sozialamt die betroffene Person gestützt auf Art. 12b Abs. 1 SHG mittels Auflage auffordern, sich innert angemessener Frist eine günstigere Wohnung zu suchen mit der Androhung der Kürzung des Mietzinses. Auf dieses Verfahren kann nur verzichtet werden, wenn sich die betroffene Person rechtsmissbräuchlich verhalten hat oder das Sozialamt nach kurzem Unterbruch der Sozialhilfeleistungen an alte Weisungen anknüpfen kann, was vorliegend nicht der Fall war. Nach Ablauf der Frist können die Wohnkosten für die günstigere Wohnung, allerhöchstens jedoch die Kosten gemäss den kommunalen Richtlinien, angerechnet werden. Findet die unterstützte Person während der gesetzten Frist jedoch keine günstigere Wohnung, kann aber mittels Belegen nachweisen, dass sie sich erfolglos bemüht hat, so ist die Reduktion der Wohnkosten nicht zulässig. Gutheissung der Beschwerde (Verwaltungsgericht, B 2020/31).

Entscheid vom 5. Oktober 2020

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiberin Schambeck

Verfahrensbeteiligte

S.__,

Beschwerdeführerin,



St.Galler Gerichte

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde F.____,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

finanzielle Sozialhilfe (Wohnkosten)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

S.____, lebt seit dem 30. September 2005 in der politischen Gemeinde F.____. Zusammen mit ihrem Sohn K.____, bewohnt sie eine 3,5-Zimmer-Wohnung. Nach einem Umbau wurde der Mietzins per 1. April 2013 um CHF 170 auf CHF 1'710 erhöht und nochmals per 1. Juli 2013 um CHF 110 auf CHF 1'820 (act. 7/5/24). Im Zeitraum vom 1. März bis 31. Dezember 2013 erhielten sie und ihr damals minderjähriger Sohn vom Sozialamt F.____ finanzielle Unterstützungsleistungen (act. 7/5/74). Mit Verfügung vom 4. Juli 2014 richtete das Sozialamt den beiden ab Juli 2014 wieder Sozialhilfeleistungen aus. Das Sozialamt hielt in der Verfügung fest, dass sich S.____ an Weisungen/Bedingungen halten müsse. Dazu gehöre unter anderem, dass ihr im Budget vom aktuellen monatlichen Mietzins von CHF 1'820 der Differenzbetrag von CHF 370 zum maximalen Mietzinsansatz der politischen Gemeinde F.____ als Verwandtenunterstützung abgezogen werde. Das bedeute, es werde ein Mietzins von CHF 1'450 pro Monat angerechnet



(act. 7/5/59). Per 31. August 2017 stellte das Sozialamt die Unterstützungsleistungen ein.

A.b.

Am 12. Juni 2018 stellte S.__ für sich und ihren Sohn erneut einen Antrag für Sozialhilfeleistungen (act. 7/5/58). Da ihr Sohn im 2018 volljährig wurde, erstellte das Sozialamt für die beiden je separat ein Sozialhilfebudget. Im Gesprächsprotokoll zwischen der Sozialarbeiterin des Sozialamtes und S.__ vom 28. September 2018 wurde letztere darüber informiert, dass das Sozialamt ab Unterstützungsbeginn ab 1. August 2018 die volle Miete in der Höhe von CHF 1'820 pro Monat übernehme. Per 1. November 2018 werde ihr lediglich noch der maximal anrechenbare monatliche Mietzins gemäss den kommunalen Richtlinien von CHF 1'300 bzw. ihr Anteil von CHF 650 pro Monat angerechnet, und sie müsse sich deshalb eine neue Wohnung suchen. S.__ zeigte sich mit dem Vorgehen nicht einverstanden. Sie gab an, dass es ihr aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich sei, in eine andere Wohnung umzuziehen (act. 7/5/72). Mit Verfügung vom 5. Oktober 2018 gewährte das Sozialamt S.__ ab 1. August 2018 finanzielle Sozialhilfeleistungen. Das Sozialamt wies sie darauf hin, dass sie in einer zu teuren Wohnung lebe. Gemäss den Richtlinien der politischen Gemeinde F.__ könne für einen Zwei-Personen-Haushalt höchstens ein Mietzins von CHF 1'300 pro Monat bzw. ein Mietanteil von CHF 650 angerechnet werden. Bereits in der Vergangenheit sei nicht der effektive Mietzins berücksichtigt worden. Es sei ihr also hinlänglich bekannt, dass sie keinen Anspruch auf Übernahme des tatsächlichen Mietzinses habe. Daher werde ab sofort, gültig ab 1. November 2018, dieser kommunale Höchstmietzinssatz im Sozialhilfebudget angerechnet. Die bereits ausbezahlten zu hohen Wohnkosten für die Monate August, September und Oktober 2018 müsse sie nicht zurückerstatten. S.__ wurde unter anderem die Auflage erteilt, bei der Wohnungs-Verwaltung eine Mietzinsreduktion zu beantragen. Das entsprechende Gesuch sei dem Sozialamt vorzulegen (act. 7/5/56).

A.c.

S.__ reichte beim Stadtrat F.__ Rekurs gegen die Verfügung vom 5. Oktober 2018 ein. Sie machte im Wesentlichen geltend, dass es ihr aufgrund ihrer gesundheitlichen Einschränkungen und des instabilen psychischen Gesundheitszustandes ihres Sohnes nicht möglich sei, in eine günstigere Wohnung umzuziehen. Dazu verwies sie auf die beigelegten Arztberichte (act. 7/5/66, 69 ff.). Mit Beschluss vom 18. Februar 2019 wies der Stadtrat F.__ den Rekurs ab. Er führte in seinem Beschluss im Wesentlichen aus, dass S.__ von Anfang an gewusst habe, dass ihr nicht der effektive Mietzins, sondern nur der gemäss den kommunalen Richtlinien festgelegte Höchstansatz angerechnet



St.Galler Gerichte

werde. Sie habe daher nicht davon ausgehen können, dass ihr entgegen der früheren Bemessung der Sozialhilfe künftig höhere Mietkosten angerechnet würden. Damit seien die geltend gemachten gesundheitlichen Beschwerden für die Beurteilung nicht von Belang. Eine Überprüfung der konkreten Umstände müsse nur dann erfolgen, wenn das Sozialamt zunächst einen zu hohen Mietzins akzeptiert habe und dann einen Umzug in eine billigere Wohnung verlange (act. Vorinstanz 7/5/1). Den dagegen erhobenen Rekurs wies das Departement des Innern mit Entscheid vom 13. Februar 2020 ab (act. 7/5/18).

B.

B.a.

Am 26. Februar 2020 erhob S.__ (Beschwerdeführerin) beim Verwaltungsgericht Beschwerde gegen den Entscheid des Departements des Innern (Vorinstanz) vom 13. Februar 2020. Sie stellte den Antrag auf Aufhebung des Entscheids der Vorinstanz und Übernahme der gesamten Wohnkosten in der Höhe von CHF 1'820 pro Monat. Zudem beantragte sie die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege, da sie nicht für die Gerichtskosten aufkommen könne.

B.b.

Mit Schreiben vom 28. Februar 2020 hiess der Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts die unentgeltliche Rechtspflege im Sinne der Befreiung von Gerichtskosten gut.

B.c.

Die Vorinstanz schloss in ihrer Vernehmlassung vom 19. März 2020 auf Abweisung der Beschwerde und verwies im Wesentlichen auf die Ausführungen im angefochtenen Entscheid. Mit den zusätzlich beigebrachten Unterlagen und den vorgebrachten Argumenten vermöge die Beschwerdeführerin die Zumutbarkeit, in einer den Mietzinsrichtlinien für einen Zweipersonen-Haushalt entsprechenden Wohnung leben zu können, nicht zu entkräften. Die politische Gemeinde F.__ (Beschwerdegegnerin), vertreten durch den Stadtrat, stellte in ihrer Eingabe vom 2. April 2020 ebenfalls den Antrag auf Abweisung der Beschwerde.

Auf die Vorbringen 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.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Entscheides zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den Entscheid der Vorinstanz wurde mit Eingabe vom 26. Februar 2020 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). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

Es wird ein separates Beschwerdeverfahren B 2020/32 für den Sohn der Beschwerdeführerin geführt. Streitgegenstand bildet wie im vorliegenden Verfahren die Höhe der anrechenbaren Mietkosten im Sozialhilfebudget. Im Verfahren des Sohnes ist allerdings nur der Zeitraum von September bis November 2018 strittig. Ab dem Zeitpunkt der Volljährigkeit des Sohnes gelten seine Mutter und er jedoch je als eine eigene Unterstützungseinheit, weshalb sowohl das Rekurs- als auch das Beschwerdeverfahren separat geführt wurden bzw. werden.

2.

2.1.

Nach Art. 2 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1, SHG) bezweckt persönliche Sozialhilfe, der Hilfebedürftigkeit vorzubeugen, deren Folgen nach Möglichkeit zu beseitigen oder zu mildern und die Selbsthilfe der Hilfebedürftigen zu fördern. Wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann, hat Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe (Art. 9 SHG). Diese umfasst Geld- und Naturalleistungen sowie Kostengutsprachen (Art. 10 Abs. 2 SHG). Die finanzielle Sozialhilfe deckt das soziale Existenzminimum unter Berücksichtigung der Lebenssituation der hilfebedürftigen Person. Sie wird so bemessen, dass die hilfebedürftige Person die laufenden Bedürfnisse für den Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln decken kann (Art. 11 Abs. 1 SHG). Zur materiellen Grundsicherung gehören der Grundbedarf für den Lebensunterhalt, die Wohnkosten und die medizinische Grundversorgung. Es sind die effektiven Mietkosten samt den mietrechtlich anerkannten Nebenkosten zu übernehmen (G. Wizent, Sozialhilferecht, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 497). Allerdings besteht kein Anspruch auf eine beliebige Wohnung/Unterkunft. Anzurechnen ist der Wohnungsmietzins, soweit dieser im ortsüblichen Rahmen ist. Angesichts des regional und kommunal unterschiedlichen



Mietzinsniveaus wird empfohlen, nach Haushaltgrösse abgestufte Obergrenzen für die Wohnkosten festzulegen, die periodisch überprüft werden (vgl. G. Wizent, a.a.O., Rz. 499 ff., BGer 8D_1/2015 vom 31. August 2015 E. 5.3.2, SKOS-Richtlinien, Kapitel B.3-1). Die erlassenen Mietzinsrichtlinien dürfen jedoch nicht dazu dienen, den Zu- oder Wegzug von wirtschaftlich schwachen Personen zu steuern. Entsprechend ist auf eine fachlich begründete Berechnungsmethode abzustellen, die gestützt auf Daten des lokalen und aktuellen Wohnungsangebotes angewendet wird. Bis zur definierten Obergrenze sind die Kosten zu übernehmen (SKOS-Richtlinien, Kapitel B.3-1). In der für den Kanton St. Gallen massgebenden KOS-Praxishilfe wurde die Empfehlung abgegeben, Richtlinien über die ortsüblichen Wohnungskosten abgestuft auf Ein- und Mehrpersonenhaushalte zu erlassen und die Höchstansätze für die verschiedenen Haushaltgrössen gestützt auf den Wohnungsmarkt bzw. das Mietzinsniveau in der Gemeinde festzulegen. Die Mietzins-Höchstansätze (inkl. Nebenkosten) sollen sich in folgendem Rahmen bewegen: Einpersonenhaushalt CHF 700 bis 900, Zweipersonenhaushalt CHF 900 bis CHF 1'100 und Dreipersonenhaushalt CHF 1'100 bis CHF 1'300 (KOS-Praxishilfe, Kapitel B.3.1). Die politische Gemeinde F.__ setzte für einen Zweipersonenhaushalt als Mietzinsrichtwert einen maximalen monatlichen Betrag von CHF 1'300, also CHF 650 pro Person, fest (www. ... unter: Politik und Verwaltung/ Publikationen/Merkblatt Sozialhilfe Wohnkosten und Grundbedarf). Die Einhaltung der kommunalen Mietzinsmaxima dient primär der Gleichstellung aller Personen, die Sozialhilfe empfangen (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB. 2019.00531 vom 31. Oktober 2019 E. 2.3).

Richtlinien wenden sich an die Durchführungsstellen und sind für das Gericht nicht verbindlich. Diese soll es bei seiner Entscheidung aber berücksichtigen, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen. Ein Gericht soll daher nicht ohne triftigen Grund von Richtlinien abweichen, wenn diese eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellen (BGE 133 V 587 E. 6.1, BGer 8D_1/2015 vom 31. August 2015 E. 5.3.3).

2.2.

Nach Art. 12b Abs. 1 SHG kann die Ausrichtung der finanziellen Sozialhilfe mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden, die sich auf die zweckmässige Verwendung der Leistungen beziehen (lit. a) oder geeignet sind, die Hilfebedürftigkeit zu beseitigen oder zu mildern (lit. b). Unzulässig sind allerdings unverhältnismässige oder sachfremde Auflagen oder Bedingungen, welche sich nicht auf die Sozialhilfegesetzgebung abstützen und nicht fürsorgerischen Zwecken dienen bzw.



nicht geeignet sind, die konkrete Situation im Hinblick auf eine Ablösung von der Sozialhilfe zu verbessern. Mit den Nebenbestimmungen soll ein aus der Sicht der Sozialhilfebehörde erwünschtes Verhalten der unterstützten Person erreicht werden (vgl. VerwGE B 2019/117 vom 18. Dezember 2019 E. 3.4, B 2015/110 und B 2015/120 vom 7. Februar 2018 E. 2.4 und E. 2.5.1, B 2015/134 vom 27. September 2016 E. 2.3.1; F. Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Aufl. 1999, S. 111 f., U. Vogel, Rechtsbeziehungen: Rechte und Pflichten der unterstützten Person und der Organe der Sozialhilfe, in: C. Häfeli [Hrsg.], a.a.O., S. 183 f.; vgl. auch BGE 131 I 166 E. 4.4 f.). Das heisst, die Weisung muss geeignet sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen (Zwecktauglichkeit der Massnahme), sie muss im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel erforderlich (Notwendigkeit des geringstmöglichen Eingriffes) und schliesslich zumutbar sein, das heisst, in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden, und durch ein das private Interesse überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein. In Bezug auf die Wohnkosten bedeutet dies, dass bei stark überhöhten Mietzinsen höhere Anforderungen an die Gründe, die gegen den Wohnungswechsel sprechen, zu stellen sind (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 514 ff., 522, 527 ff., 555 ff.; Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2019.00531 vom 31. Oktober 2019 E. 2.4 und VB.2018.00305 vom 13. September 2018 E. 2.2).

2.3.

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist eine Auflage, sich eine den kommunalen Mietzinsrichtlinien entsprechende Wohnung zu suchen, zulässig. Überhöhte Wohnkosten sind nur so lange zu übernehmen, bis eine zumutbare günstigere Lösung zur Verfügung steht, wobei die Sozialhilfeorgane die Aufgabe haben, die Sozialhilfebezüger bei der Suche nach günstigem Wohnraum aktiv zu unterstützen (BGer 8D_1/2015 vom 31. August 2015 E. 5.3.4, 8C_805/2014 vom 27. Februar 2015 E. 4.1). Bevor der Umzug in eine günstigere Wohnung verlangt wird, ist die Situation im Einzelnen genau zu prüfen. Insbesondere sind die folgenden Punkte bei einer Entscheid zu berücksichtigen: Die Grösse und Zusammensetzung der Familie, die allfällige Verwurzelung an einem bestimmten Ort, das Alter und die Gesundheit der betroffenen Person sowie der Grad der sozialen Integration (BGer 8C_302/2018 vom 15. März 2019 E. 3.1.1, C. Hänzi, Leistungen der Sozialhilfe in den Kantonen, in: C. Häfeli [Hrsg.], Das Schweizerische Sozialhilferecht, Luzern 2008, S. 122, Wizent, a.a.O., Rz. 503, SKOS-Richtlinien, Kapitel B.3-2). Weigert sich die Person, trotz Vorliegens zumutbarer Umstände eine günstigere Wohnung zu suchen oder in eine effektiv verfügbare und zumutbare günstigere Wohnung umzuziehen, dann dürfen die



anrechenbaren Wohnkosten auf jenen Betrag reduziert werden, der für die günstigere Wohnung aufzuwenden wäre (vgl. C. Hänzi, a.a.O., S. 122, SKOS-Richtlinien, Kapitel B. 3-3: Missachten der Auflage).

2.4.

Von dieser Situation zu unterscheiden ist jener Fall, in dem eine hilfsbedürftige Person bereits wirtschaftliche Hilfe bezieht und eigenmächtig und freiwillig eine für sie zumutbare Wohnung verlässt, um in eine andere teurere Unterkunft einzuziehen. Unter diesen Umständen ist somit grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn das Sozialamt den Unterstützungsbetrag um die Differenz zwischen der aktuell bewohnten teureren Wohnung und der zuletzt bewohnten günstigeren und zumutbaren Unterkunft nicht erhöht. Die Einhaltung des für eine Kürzung vorgesehenen Verfahrens ist deshalb für die Ablehnung eines Gesuchs um Übernahme der teureren Mietkosten nicht gesetzliche Voraussetzung. Denn ein solches Handeln der hilfsbedürftigen Person ist als rechtsmissbräuchlich einzustufen (vgl. VerwGE B 2007/154 vom 5. November 2007 E. 3.3, Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2018.00547 vom 27. November 2018 E. 2.3.4 und VB.2005.00020 vom 6. April 2005 E. 3.2, bestätigt durch BGer 2P.143/2005 vom 3. Juni 2005 E. 2.2.1). Demgegenüber kann nach einem längeren Unterbruch der Sozialhilfe bei erneuter Unterstützung nicht ohne Weiteres an eine alte Weisung angeknüpft und eine sofortige Kürzung der Wohnkosten vorgenommen werden. Vielmehr ist zu berücksichtigen, welche Anordnungen das Sozialamt bezüglich der Wohnkosten während der Dauer der früheren Unterstützung getroffen hat (C. Hänzi, a.a.O., S. 124, Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2002.00127 vom 4. Juni 2002 E. 3a).

2.5.

Die Vorinstanz erwog im Wesentlichen, dass das Sozialamt der Beschwerdeführerin nicht mittels formeller Verfügung die Auflage erteilt habe, eine den Mietzinsrichtlinien entsprechende Wohnung zu suchen, sondern lediglich bei der Vermieterin um Herabsetzung des deutlich zu hohen Mietzinses zu ersuchen. Der Beschwerdeführerin sei jedoch bereits aus früherer Unterstützung bekannt gewesen, dass das Sozialamt die Mietkosten nur bis zur Maximalhöhe der kommunalen Richtlinien übernehme. Bei einer durchgehenden Unterstützung wären bei der Unterstützungsberechnung denn auch nicht vorübergehend die tatsächlichen Mietkosten berücksichtigt worden. Bereits vor Verfügungserlass habe die Beschwerdeführerin im Sinn eines neuen Sachverhalts die Unzumutbarkeit des Umzugs aus gesundheitlichen Gründen sowohl für sich selbst als auch für ihren Sohn geltend gemacht. Die Beschwerdegegnerin habe ihr die Möglichkeit gewährt, dies mittels fachärztlicher Atteste zu belegen. Daher sei die



Zumutbarkeit eines Wohnungswechsels zu prüfen. Auf dem Wohnungsmarkt in der politischen Gemeinde der Beschwerdegegnerin seien einzelne Dreizimmer-Wohnungen, welche dem geltenden Höchstmietzinssatz der Beschwerdegegnerin entsprächen, vorhanden. Die Beschwerdeführerin vermöge mit den eingereichten medizinischen Dokumenten die Unzumutbarkeit eines Umzugs nicht zu belegen. Dem vom Hausarzt erstellten ärztlichen Zeugnis, gemäss welchem der Sohn aufgrund seiner gesundheitlichen Situation auf die Beibehaltung der Wohnsituation bei seiner Mutter in der Wohnung in Jona angewiesen sei, komme kein Beweiswert zu, da eine nachvollziehbare Begründung fehle. Es sei vielmehr als Parteivorbringen zu werten. Aus dem Umstand, dass die Eltern im gleichen Mehrfamilienhaus lebten und sie bei der Betreuung des Sohnes unterstützen könnten, könne die Beschwerdeführerin ebenso wenig ableiten, wie aus dem Argument, dass die Hausarztpraxis in fünf Gehminuten zu erreichen sei. Die Beschwerdegegnerin habe bei den Wohnkosten den gemäss kommunalen Mietzinsrichtlinien maximal anrechenbaren hälftigen Anteil eines Zweipersonen-Haushalts im Sozialhilfebudget berücksichtigen dürfen.

Dagegen wendet die Beschwerdeführerin ein, dass bevor ein Umzug verlangt werden könne, die Situation im Einzelfall zu prüfen sei. Dabei sei auch die Gesundheit der betroffenen Person zu berücksichtigen. Für ihren Sohn sei ein stabiles Umfeld – und damit sei auch die Wohnsituation gemeint – sehr wichtig. Bei Bedarf stelle sie gerne ihre Akte der Invalidenversicherung (IV) und diejenige ihres Sohnes zu. Ihrem Sohn gehe es auch dank der stabilen Wohn- und Lebenssituation so gut, dass er seit Februar 2020 an einer beruflichen IV-Massnahme teilnehme. Im April und Juni 2019 habe sie sich wegen Unfallfolgen am Daumen rechts sowie der Schulter links operieren lassen müssen. Sie sei immer noch zu 100% krankgeschrieben und es würden weitere medizinische Untersuchungen folgen, auch im psychiatrischen Bereich. Sie erhalte seit 2011 eine halbe IV-Rente. Da sich ihre gesundheitliche Situation allerdings stark verschlechtert habe, werde sie bei der IV-Stelle um Revision bitten. Ihr Knie sei unter Belastung sehr schmerzhaft, ihr Daumen sei seit der Operation eingeschränkt und auch ihre im Juni 2019 operierte Schulter sei noch nicht ausgeheilt. Sie könne nur unter Schmerzen Lasten heben. Es sei sehr wichtig, dass sie weiterhin in der stabilen Wohnsituation bleiben könnten, da sie nach ihrer Operation, aber auch wegen ihres Sohnes auf die Hilfe ihrer Eltern angewiesen sei. Den Antrag auf Mietzinsreduktion habe sie der Vermieterin vorgelegt, diese habe allerdings abgelehnt. Dieses Schreiben habe sie der Beschwerdegegnerin weitergeleitet.

2.6.

Unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerin seit ihrem Zuzug in die Gemeinde F.___ in



derselben 3,5-Zimmerwohnung – in einer gemäss Kenntnis des Gerichts gehobenen Wohngegend – zusammen mit ihrem Sohn in einem Zweipersonen-Haushalt lebt. Ab Volljährigkeit des Sohnes der Beschwerdeführerin bilden sie und ihr Sohn je eine eigene Unterstützungseinheit (vgl. Verfahren B 2020/32). Der monatliche Mietzins für die Wohnung beträgt CHF 1'820 (Erhöhung nach Umbau per 1. April 2013 um CHF 170 auf CHF 1'710 und per 1. Juli 2013 auf CHF 1'820, act. 7/5/24 ff.). Gemäss den aktuellen Richtlinien der politischen Gemeinde F.__ wurde der Mietzinsrichtwert für einen Zweipersonen-Haushalt auf einen maximalen Betrag von CHF 1'300 pro Monat, also CHF 650 pro Person, festgesetzt. Die Beschwerdeführerin lebt damit in einer Wohnung mit einem monatlichen Mietzins, welcher über dem für das Sozialhilfebudget massgebenden kommunalen Höchstmietzins liegt. Streitgegenstand bildet vorliegend die Höhe der anzurechnenden Mietkosten im Sozialhilfebudget.

2.7.

Die Beschwerdeführerin bezog bereits vom 1. März bis 31. Dezember 2013 für sich und ihren Sohn finanzielle Sozialhilfeleistungen. Den Akten ist weder eine Verfügung noch die Berechnung des Sozialhilfebudgets für diesen Zeitraum zu entnehmen. In einer internen Notiz vom 15. November 2012 anlässlich des Erstgesprächs sowie weiteren Notizen vom 6. März und 4. April 2013 wurde festgehalten, dass die Wohnung zu teuer und der tatsächliche Mietzins lediglich bis zum nächsten Kündigungstermin zu übernehmen sei. Ab August 2013 werde der Höchstansatz für den Mietzins gemäss den Richtlinien der Gemeinde von CHF 1'450 pro Monat im Budget angerechnet (act. 7/5/74). Nach der Wiederanmeldung im Mai 2014 wurden am 27. Mai sowie 26. Juni 2014 wiederum interne Notizen über die überhöhte Wohnungsmiete erstellt: Die Wohnung sei (immer noch) zu teuer. Die Beschwerdeführerin könne in der Wohnung bleiben. Das Sozialamt zahle weiterhin den Betrag von CHF 1'450 pro Monat; die Eltern würden die Differenz bezahlen (act. 7/5/74). Mit Schreiben vom 27. Juni 2014 bat die Beschwerdeführerin das Sozialamt, von einem Wohnungswechsel abzusehen. Ein solcher wäre für ihren Sohn aus gesundheitlichen Gründen sehr belastend und er solle nicht aus seinem bestehenden Beziehungsfeld herausgerissen werden (act. 7/5/62). Das Sozialamt erliess am 4. Juli 2014 eine Verfügung betreffend Ausrichtung finanzieller Sozialhilfe. Im Sachverhalt führte es aus, dass der Mietzins nach Umbau der Wohnung angepasst worden sei und neu CHF 1'820 pro Monat betrage, das heisse CHF 370 mehr als der maximale Mietzinsansatz gemäss den Richtlinien. Die Beschwerdeführerin wurde im Rahmen von Weisungen/Bedingungen unter anderem darauf hingewiesen, dass ihr im Budget vom aktuellen monatlichen Mietzins von CHF 1'820 der Differenzbetrag von CHF 370 zum maximalen Mietzinsansatz der politischen Gemeinde F.__ als Verwandtenunterstützung abgezogen werde. Das



bedeute, es werde ein Mietzins von CHF 1'450 pro Monat angerechnet. Eine schriftliche Bestätigung der Eltern betreffend Übernahme des monatlichen Differenzbetrags von CHF 370 liege vor (act. 7/5/60). Nach Leistungseinstellung per 31. August 2017 meldete sich die Beschwerdeführerin im Juni 2018 erneut zum Bezug von Sozialhilfeleistungen an (act. 7/5/58). Am 9. August 2018 fand ein Gespräch zwischen der Beschwerdeführerin und der zuständigen Sozialarbeiterin statt. Dabei informierte diese die Beschwerdeführerin unter anderem darüber, dass die monatliche Miete von CHF 1'820 für sechs Monate übernommen werde, sie aber eine andere Wohnung suchen müssen (act. 7/5/74 S. 14). Die Beschwerdegegnerin bat mit Schreiben vom 10. August 2018 sinngemäss um Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Sie sei nicht damit einverstanden, dass sie eine günstigere Wohnung suchen müsse. Es sei sowohl ihr als auch ihrem Sohn aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich umzuziehen. Des Weiteren sei sie auf die Hilfe ihrer Eltern, welche in der Nähe wohnen würden, angewiesen (act. 7/5/71). Am 28. September 2018 fand im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs vor Verfügungserlass ein Gespräch zwischen der zuständigen Sozialarbeiterin und der Beschwerdeführerin statt. Dabei hielt die Sozialarbeiterin unter anderem fest, dass das Sozialhilfebudget aufgrund der veränderten Situation (neue Mietzinsrichtlinien und Gesundheitssituation) nochmals abgeklärt worden sei. Man sei zum Schluss gekommen, dass es nicht gerechtfertigt sei, zunächst den höheren Mietzins anzurechnen. Der Beschwerdeführerin sei bekannt gewesen, dass lediglich der Mietzins im Rahmen der kommunalen Richtlinien übernommen werden könne, wie dies bereits in der Vergangenheit der Fall gewesen sei. Zwar seien die Ansätze in der Zwischenzeit angepasst worden, da sie aber bereits in der Vergangenheit auf den zu hohen Mietzins hingewiesen worden sei, könne nicht die volle Miete von CHF 1'820 pro Monat angerechnet werden (act. 7/5/72). Mit Verfügung vom 5. Oktober 2018 sprach das Sozialamt der Beschwerdeführerin ab 1. August 2018 finanzielle Sozialhilfe zu. Es hielt unter anderem fest, dass die Beschwerdeführerin in einer zu teuren Wohnung lebe. Gemäss den kommunalen Richtlinien könne für einen Zwei-Personen-Haushalt höchstens ein Mietzins von CHF 1'300 pro Monat bzw. ein Mietanteil von CHF 650 angerechnet werden. Bereits in der Vergangenheit sei nicht der effektive Mietzins berücksichtigt worden. Es sei ihr also hinlänglich bekannt, dass im Falle einer überteuerten Wohnung nicht der tatsächliche Mietzins angerechnet werden könne. Per 1. November 2018 werde ihr lediglich noch der maximal anrechenbare monatliche Mietzins gemäss den kommunalen Richtlinien von CHF 1'300 bzw. ihr Anteil von CHF 650 pro Monat angerechnet und sie müsse sich deshalb eine neue Wohnung suchen. Die bereits ausbezahlten zu hohen Wohnkosten für die Monate August, September und Oktober 2018 müsse sie nicht zurückerstatten. Gestützt auf Art. 12b SHG erteilte das Sozialamt der Beschwerdeführerin unter



anderem die Auflage, bei der Wohnungs-Verwaltung eine Mietzinsreduktion zu beantragen. Das entsprechende Gesuch sei dem Sozialamt vorzulegen (act. 7/5/56).

2.8.

Bei der Zusprache der finanziellen Sozialhilfe im Juli 2014 ist der Verfügung weder im Sachverhalt ein Hinweis noch im Beschluss in Form einer Auflage die Aufforderung zu entnehmen, dass die Beschwerdeführerin in eine den Mietzinsrichtlinien entsprechende Wohnung ziehen muss. Auch wurde trotz des Schreibens der Beschwerdeführerin vom 27. Juni 2014, in welchem sie auf die Unmöglichkeit eines Umzugs aus gesundheitlichen Gründen aufmerksam machte, keine Prüfung dieser Situation im Einzelfall vorgenommen. Allerdings wurde der Beschwerdeführerin im Sozialhilfebudget lediglich der Mietzinshöchstansatz gemäss den kommunalen Richtlinien und nicht der tatsächliche Mietzins angerechnet. Daraus kann sinngemäss die Aufforderung, in eine dem Mietzinshöchstansatz entsprechende Wohnung umzuziehen, abgeleitet werden. Selbst wenn dies jedoch der Fall wäre, könnte bei der Wiederaufnahme der finanziellen Unterstützungsleistungen im Juni 2018 nicht ohne Weiteres an alte Begebenheiten angeknüpft werden. Insbesondere im vorliegenden Fall, da sich in der Zwischenzeit die Verhältnisse geändert hatten. Einerseits wurden die kommunalen Richtlinien bezüglich des Mietzinsansatzes auf CHF 1'300 anstatt vorher CHF 1'450 (letztes in den Akten enthaltenes Sozialhilfebudget vom 19. Dezember 2016, gültig ab 1. Januar 2017, act. 7/5/60) angepasst (Gesprächsnotiz vom 28. September 2018, act. 7/5/72). Selbst wenn die Beschwerdeführerin also während des erstmaligen Sozialhilfebezugs bis zur Wiederanmeldung in eine dem damaligen Mietzinshöchstansatz entsprechende Wohnung gezogen wäre, hätte die Möglichkeit bestanden, dass sie zum Zeitpunkt der Wiederanmeldung aufgrund des angepassten tieferen Mietzinshöchstansatzes aber nach wie vor in einer zu teuren Wohnung gelebt hätte. Andererseits wies die Beschwerdeführerin in ihrem Schreiben vom 10. August 2018 erneut auf aktuelle gesundheitliche Probleme hin, welche einen Umzug unmöglich machen würden. Grundsätzlich bemerkte die Beschwerdegegnerin diese veränderten Verhältnisse, wie der Gesprächsnotiz vom 28. September 2018 entnommen werden kann (act. 7/5/72). In der Verfügung vom 5. Oktober 2018 sah das Sozialamt allerdings erneut davon ab, sowohl die Zumutbarkeit eines Wohnungswechsels zu prüfen als auch die Beschwerdeführerin in Form einer Auflage aufzufordern, in eine günstigere Wohnung umzuziehen und ihr eine Kürzung der Anrechnung des Mietzinses anzudrohen. Die Auflage hinsichtlich der Wohnkosten lautete einzig, bei der Wohnungs-Verwaltung eine Mietzinsreduktion zu beantragen und das entsprechende Gesuch vorzulegen (act. 7/5/56: C. Entscheid Ziff. 2d). Dieser Auflage kam die Beschwerdeführerin nach. Gemäss dem Schreiben vom 5. April 2019 ist die Vermieterin aus diversen Gründen



nicht bereit, der Beschwerdeführerin eine Mietzinsreduktion zu gewähren (act. 3.9). Dieses Schreiben bzw. damit die Erfüllung dieser Auflage hat in Bezug auf einen zumutbaren Wohnungswechsel jedoch keine Bedeutung.

2.9.

Wenn das Sozialamt – wie im vorliegenden Fall – zum Schluss gelangt, dass die Mietkosten in der individuellen Situation überhöht sind, hat es – wie bereits unter E 2.2 ausgeführt – zu prüfen, ob im Einzelfall ein Umzug in eine günstigere Wohnung zumutbar ist (massgebende Punkte: Grösse und Zusammensetzung der Familie, die allfällige Verwurzelung an einem bestimmten Ort, das Alter und die Gesundheit der betroffenen Person sowie der Grad der sozialen Integration, vgl. SKOS-Richtlinien, Kapitel B.3-2, KOS-Praxishilfe, Kapitel B.3, S. 64) und überhaupt freie, dem Mietzinshöchstansatz entsprechende Wohnungen auf dem Wohnungsmarkt vorhanden sind. Zum jetzigen Zeitpunkt lässt sich in den einschlägigen Suchportalen zumindest ein Wohnobjekt finden, welches die vorliegenden Kriterien (Miete bis CHF 1'300 und mindestens drei Zimmer) erfüllen würde. Wenn es einen Wohnungswechsel für zumutbar hält, hat es die betroffene Person gestützt auf Art. 12b Abs. 1 SHG mittels Auflage aufzufordern, sich innert angemessener Frist eine günstigere Wohnung zu suchen mit der Androhung der Kürzung des Mietzinses. Wie in der vorgängigen Erwägung ausgeführt, erteilte das Sozialamt der Beschwerdeführerin im vorliegenden Fall weder im Rahmen der erstmaligen Zusprache noch bei der Wiederanmeldung eine solche Auflage.

2.10.

Von diesem Verfahren bzw. auf eine Übergangsfrist zur Anrechnung des Mietzinses gemäss den kommunalen Richtlinien anstelle des überhöhten Mietzinses kann indessen verzichtet werden, wenn sich die betroffene Person rechtsmissbräuchlich verhalten hat (vgl. Wizen, a.a.O., Rz. 502, Beispiel siehe E. 2.4). In diesem Sinne vertritt die Beschwerdegegnerin die Ansicht, es habe von Anfang an keine Anrechnung des überhöhten Mietzinses zu erfolgen, wenn die betroffene Person bereits in der Vergangenheit durch die Sozialhilfe unterstützt worden sei. Die Beschwerdeführerin habe Kenntnis davon gehabt, dass die Wohnkosten lediglich im Rahmen der jeweiligen Mietzinsrichtlinien übernommen werden können. Zwar ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin bereits früher Sozialhilfe bezog und das Sozialamt ihr damals den Mietzins gemäss dem Höchstansatz der dazumal geltenden kommunalen Richtlinien im Sozialhilfebudget anrechnete. Jedoch kann die Beschwerdegegnerin daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten. Denn sie übersieht, dass vor einer Reduktion der Wohnkosten eine Auflage zur Wohnungssuche in schriftlicher Form zu ergehen hat. Interne Notizen,



welchen zu entnehmen ist, dass die zuständige Sachbearbeiterin die Beschwerdeführerin in Gesprächen auf den Umstand der zu teuren Wohnung und die damit verbundene notwendige Wohnungssuche hinwies, genügen dafür nicht. Dabei steht nicht nur das formell korrekte Verfahren im Vordergrund, sondern es geht schlicht darum, der Beschwerdeführerin die Möglichkeit zur Einhaltung der Kündigungsfrist und zur Suche einer neuen Wohnung einzuräumen. Offenbleiben kann vorliegend aufgrund der fehlenden Auflage, ob der Unterbruch der Sozialhilfe lange genug gewesen wäre, um überhaupt an eine alte Auflage anknüpfen zu können (vgl. C. Hänzi, a.a.O., S. 124). Jedenfalls kann der Beschwerdeführerin kein offensichtlich treuwidriges Verhalten vorgeworfen werden, wenn sie weder während ihres früheren Sozialhilfebezugs noch nach deren Einstellung in der bisherigen Wohnung blieb und sich keine günstigere Wohnung suchte. Auch zeigte das Sozialamt keine gangbaren Alternativen für Wohnungen auf. Denn bei Ablehnung dieser Alternativen durch die Beschwerdeführerin könnte dieses Verhalten ebenfalls als rechtsmissbräuchlich eingestuft werden. Folglich durfte das Sozialamt ohne Gewähren einer angemessenen Frist zur Suche einer günstigeren Wohnung nicht bereits mit Verfügungserlass lediglich den Mietzins gemäss den kommunalen Richtlinien und damit nicht den tatsächlichen Mietzins der Beschwerdeführerin im Sozialhilfebudget anrechnen.

3.

Bei diesem Ergebnis kann auch offenbleiben, ob der Beschwerdeführerin ein Wohnungswechsel trotz gesundheitlicher Beschwerden oder anderer Gründe zumutbar ist. Eine solche Prüfung hat das Sozialamt vor Erlass der Auflage vorzunehmen. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass die Arbeits(un)fähigkeit einer Person nur bedingt Einfluss auf die Frage hat, ob ihr ein Wohnungswechsel zugemutet werden kann. Massgebend ist, weshalb ein Verbleiben in der bisherigen Wohnung aus medizinischen Gründen notwendig oder sie aufgrund gesundheitlicher Probleme nicht in der Lage wäre, eine neue Wohnung zu suchen (vgl. BGer 8C_805/2014 vom 27. Februar 2015 E. 4.4, Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2015.00204 vom 11. Juni 2015 E. 4.2). Denn bedürftige Personen müssen unter Umständen gewisse Härten – beispielsweise ein Herausreißen aus der gewohnten Umgebung – und auch Einschränkungen in der Lebensqualität in Kauf nehmen (vgl. Wizen, a.a.O., Rz. 503).

4.

Zusammengefasst steht fest, dass die Beschwerdeführerin gemessen am massgebenden kommunalen Höchstmietzins in einer zu teuren Wohnung lebt. Dem Sozialamt steht es demzufolge nach Prüfung der Zumutbarkeit eines Wohnungswechsels frei, die Beschwerdeführerin mittels einer Auflage nach Art. 12b Abs. 1 SHG schriftlich aufzufordern, sich innert einer angemessenen Frist eine



günstigere Wohnung zu suchen und eine entsprechende Kürzung des Mietzinses anzudrohen. Nach Ablauf der Frist können die Wohnkosten für die günstigere Wohnung, allerhöchstens jedoch die Kosten gemäss den kommunalen Richtlinien, angerechnet werden. Findet die unterstützte Person während der gesetzten Frist jedoch keine günstigere Wohnung, kann aber mittels Belegen nachweisen, dass sie sich erfolglos bemüht hat, so ist die Reduktion der Wohnkosten nicht zulässig. Wenn die Person keine entsprechenden Suchbemühungen vorweisen kann, können nach Ablauf der Frist die übernommenen Wohnkosten angemessen gekürzt werden (VerwGE B 2019/117 vom 18. Dezember 2019 E. 3.4, Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2019.00531 vom 31. Oktober 2019 E. 2.5, VB.2018.00547 vom 27. November 2018 E. 2.3.3). Mangels begründeter Rüge der Beschwerdeführerin kann offenbleiben, ob die Höhe der festgesetzten kommunalen Höchstmietzinsansätze als angemessen bezeichnet werden kann. Grundsätzlich müssen die Obergrenzen nachvollziehbar und derart angesetzt sein, dass eine realistische Chance besteht, entsprechenden Wohnraum in der betreffenden Gemeinde zu finden (Wizent, a.a.O., Rz. 500). Bei den Mietzinsrichtlinien ist auf eine fachlich begründete Berechnungsmethode abzustellen, die gestützt auf die Daten des lokalen und aktuellen Wohnungsangebots angewendet wird (SKOS-Richtlinien, Kapitel B.3, Wizent, a.a.O., Rz. 361 und 500). In Bezug auf die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten gesundheitlichen Einschränkungen beim Lastentragen beim Umzug ist zu ergänzen, dass das Sozialamt im Rahmen von situationsbedingten Leistungen, welche ihre Ursache in der besonderen gesundheitlichen, wirtschaftlichen oder familiären Lage der unterstützten Person haben, allfällige Umzugskosten übernehmen könnte (vgl. SKOS-Richtlinien, Kapitel C.1.5). Die Beschwerde ist folglich gutzuheissen und der angefochtene Entscheid vom 13. Februar 2020 aufzuheben.

5.

5.1.

Aufgrund des Obsiegens der Beschwerdeführerin sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von der Beschwerdegegnerin zu tragen (vgl. Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 1'000 erscheint angemessen (vgl. Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist aufgrund der überwiegend finanziellen Interessen nicht zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

5.2.

Bei 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, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 103). Die Vorinstanz verzichtete aufgrund der ausgewiesenen Hilfsbedürftigkeit der Beschwerdeführerin auf die Erhebung der amtlichen Kosten bei dieser (vgl. Art. 6 Abs. 1 der Verordnung über die Bearbeitung von Rekursverfahren vor den Departementen; sGS 951.1, RekV). Die Kosten sind bei diesem Verfahrensausgang der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. Gemäss Praxis der Vorinstanz kann jedoch auch bei ihr auf die Erhebung der Kosten verzichtet werden.

5.3.

Nachdem die Beschwerdeführerin obsiegt hat, stellt sich mangels berufsmässiger Rechtsvertretung die Frage der ausseramtlichen Entschädigung im Sinne einer Umtriebsentschädigung für das Beschwerdeverfahren (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 lit. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung, Zivilprozessordnung; SR 272, ZPO). Voraussetzung für die Zusprache einer solchen Entschädigung ist ein Antrag (vgl. Hirt, a.a.O., S. 149). Die Beschwerdeführerin stellte in ihrer Beschwerde vom 26. Februar 2020 keinen entsprechenden Antrag. Die Beschwerdegegnerin ist unterlegen und stellte auch keinen entsprechenden Antrag. Demnach ist nicht über ausseramtlichen Kosten zu befinden (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Entscheid vom 13. Februar 2020 aufgehoben.

2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'000 bezahlt die Beschwerdegegnerin.