

## VI. Sozialhilfe

### 24 Sozialhilfe; Rückerstattung

**Die materielle Hilfe, welche während eines Beschäftigungsprogramms ausgerichtet wurde, unterliegt nicht der Rückerstattung.**

Aus dem Entscheid des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 20. September 2018, in Sachen Einwohnergemeinde A. gegen B. und Departement Gesundheit und Soziales (WBE.2018.157).

### *Aus den Erwägungen*

2.

2.1.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, gestützt auf § 30 Abs. 2 SPV sei die materielle Hilfe, welche während des Beschäftigungsprogramms beim Verein C. gewährt wurde, rückerstattungspflichtig. Würden einer unterstützten Person während eines Beschäftigungsprogramms über die ordentliche Sozialhilfe hinaus keine zusätzlichen Leistungen ausgerichtet, liege kein echter Lohn vor. Auch wenn ein Programmanbieter bloss als Zahlstelle für die materielle Hilfe fungiere, könne nicht von einem Lohn gesprochen werden. Die Vorinstanz habe die Ausnahmebestimmung von § 30 Abs. 2 SPV extensiv angewendet. Ein Lohn im Sinne von § 30 Abs. 2 SPV liege beispielsweise dann vor, wenn das Entgelt im Rahmen eines Teillohn-Programmes verdient und als eigene Mittel angerechnet werde. Sinngemäss macht die Beschwerdeführerin zudem geltend, es liege ein Widerspruch zum Bundessozialversicherungsrecht vor: Nach der Revision von Art. 23 Abs. 3<sup>bis</sup> AVIG könnten mit Beschäftigungsprogrammen bei der Arbeitslosenversicherung grundsätzlich keine Rahmenfristen mehr generiert werden. Schliesslich beschneide

der Kanton in unzulässiger Art und Weise das Recht der Gemeinden, ausgerichtete materielle Hilfe später wieder zurückzufordern.

## 2.2.

Die Vorinstanz erwog, mit dem Inkrafttreten von Art. 23 Abs. 3<sup>bis</sup> AVIG hätten sich die Rahmenbedingungen bei von der öffentlichen Hand finanzierten arbeitsmarktlichen Massnahmen grundlegend geändert. Der Kantonale Sozialdienst empfehle den Gemeinden zwar weiterhin, Beschäftigungsprogramme zu ermöglichen, zugleich seien im Hinblick auf die Wahrung von Ersatz- und Rückerstattungsansprüchen aber materielle Hilfe und Programmkosten einerseits und Arbeitserwerb andererseits klar zu trennen. Weiter werde empfohlen, von der Ausrichtung eines sog. Soziallohns eher abzusehen. Mit § 30 Abs. 2 SPV, welcher unverändert beibehalten worden sei, werde die Privilegierung des Soziallohns bei der Rückerstattung aufrechterhalten. In der Praxis würden nach wie vor Beschäftigungsprogramme vermittelt, in welchen die materielle Hilfe als "Lohn" ausbezahlt werde. Würde für die Befreiung von der Rückerstattungspflicht allein auf die Auszahlungsmodalitäten abgestellt, ergäbe sich eine stossende Ungleichbehandlung jener unterstützten Personen, welche einen gleichwertigen Beitrag zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation leisteten. Daher bestehe keine Rückerstattungspflicht für die materielle Hilfe, welche während des Beschäftigungsprogramms beim Verein C. ausgerichtet worden sei. Hingegen handle es sich beim Coaching um kein eigentliches Beschäftigungsprogramm, weshalb für den entsprechenden Zeitraum eine Pflicht zur Rückerstattung der materiellen Hilfe bestehe.

## 2.3.

Ob ein Arbeitseinsatz eine beitragspflichtige Beschäftigung darstellt, mit welcher bei der Arbeitslosenversicherung die Beitragszeit erfüllt werden kann, bestimmt das Sozialversicherungsrecht (vgl. Art. 9 Abs. 1 und 3 sowie Art. 13 Abs. 1 AVIG). Die Beurteilung erfolgt im Einzelfall durch die Organe der Sozialversicherung bzw. die Versicherungsgerichte.

Seit dem Inkrafttreten von Art. 23 Abs. 3<sup>bis</sup> AVIG am 1. April 2011 ist ein Verdienst, den eine Person durch Teilnahme an einer von der öffentlichen Hand finanzierten arbeitsmarktlichen Massnahme

(AMM) erzielt, nicht mehr versichert. Eine Tätigkeit, welche unter diese Bestimmung fällt, erfüllt daher keine Beitragszeit gemäss Art. 13 Abs. 1 AVIG (BGE 139 V 212, Erw. 3.3; Urteil des Bundesgerichts vom 11. November 2015 [8C\_87/2015], Erw. 3.3; vgl. auch Botschaft zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 3. September 2008, 08.062, in: BBl 2008 7750). Die bundesgerichtliche Rechtsprechung stellt für die Anwendbarkeit von Art. 23 Abs. 3<sup>bis</sup> AVIG auf den Zweck der Beschäftigung ab, d.h. darauf, ob die Massnahme in erster Linie der beruflichen und sozialen Integration dient (vgl. BGE 139 V 212, Erw. 4.2; Urteil des Bundesgerichts vom 11. November 2015 [8C\_87/2015], Erw. 3.4 und 4.2).

#### 2.4.

Gemäss § 30 Abs. 2 SPV unterliegen im Zusammenhang mit einem Beschäftigungsprogramm geleistete Sozialversicherungsbeiträge nicht der Rückerstattung. In der Sozialhilfegesetzgebung wird der Begriff des Beschäftigungsprogramms in einem umfassenden Sinne verwendet (vgl. § 13 Abs. 2 lit. b, § 41 und § 47 Abs. 1 lit. e SPG [jeweils in der geltenden Fassung]). Dabei kann die Abgrenzung von Coachings, Abklärungsmassnahmen und arbeitsintegrativen Massnahmen im Einzelfall Schwierigkeiten bereiten. Gleich verhält es sich mit Arbeitseinsätzen im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen, sog. Teillohnprogrammen und bei einem Programmanbieter gestützt auf einen Arbeitsvertrag erbrachte Leistungen. In der Praxis werden bisweilen auch gemeindeinterne Arbeitsprojekte durchgeführt.

#### 2.5.

##### 2.5.1.

Die Programmkosten von monatlich Fr. 1'500.00 unterliegen gemäss dem klaren Wortlaut von § 41 Abs. 2 SPG und § 30 Abs. 2 SPV nicht der Rückerstattung. Unter den Parteien unstrittig ist die Behandlung der Computerkurse in der D. und des Coachings durch E..

##### 2.5.2.

Fraglich ist hingegen, ob die materielle Hilfe, welche während des Beschäftigungsprogramms beim Verein C. gewährt wurde, der

Rückerstattung unterliegt. Die Beschwerdegegnerin nahm vom 5. Oktober 2015 bis 4. Oktober 2016 am Modul "PJ Aufbautraining" von F. teil. Dieses beinhaltete einen internen Arbeitseinsatz mit gesteigerten Anforderungen und einem Pensum von 80 %. Dabei erfolgte eine individuelle Unterstützung (persönlich, fachlich, agogisch und ressourcenorientiert). Der Arbeitseinsatz im Bereich Dienstleistung und Administration umfasste insbesondere die Bedienung der Telefonzentrale, Kundenshalter, Post, Microsoft Excel, Lagerbewirtschaftung und Büroadministration. Im Rahmen des Programms erfolgten unter anderem Beurteilungen des Arbeitsverhaltens und der Fähigkeiten der Teilnehmerin sowie deren persönlichen Verhaltens. Die gesamte materielle Hilfe wurde der Beschwerdegegnerin während des Programms von der Gemeindeverwaltung überwiesen. Parallel zum Verein C. absolvierte die Beschwerdegegnerin vom 20. Juni bis 23. September 2016 ein externes Praktikum bei der Stiftung G. im Bereich Finanzen und Informatik. Der betreffende Aufgabenbereich umfasste Empfangsarbeiten, Post, Mitarbeit im Kassawesen sowie Unterstützung der Buchhaltung, des Personalwesens und des Marketings.

Von Oktober 2015 bis Ende September 2016 wurde der Beschwerdegegnerin materielle Hilfe im Betrag von Fr. 30'195.00 gewährt (ohne Berücksichtigung der Programmkosten).

#### 2.5.3.

Beim Angebot des Vereins C. handelt es sich um keine Arbeitsintegrationsmassnahme mit einem Teillohnprogramm, bei welchem ein Lohn ausbezahlt und im Sozialhilfebudget als eigene Mittel angerechnet wird. Es liegt auch kein sog. "Soziallohn" vor, bei welchem die Auszahlung von materieller Hilfe über den Programmanbieter erfolgt.

#### 2.5.4.

Entsprechend dem Wortlaut von § 30 Abs. 2 SPV ist "die während der Programmdauer als Lohn ausgerichtete Sozialhilfe" von der Rückerstattung ausgenommen. Diese Voraussetzung ist bei Teillohnprogrammen klarerweise gegeben, was von der Beschwerdeführerin ausdrücklich anerkannt wird. Auch wenn die materielle Hilfe entsprechend der Ausgestaltung der Arbeitsintegrationsmassnahme

vom Programmanbieter überwiesen wird, ist davon auszugehen, dass die Sozialhilfe "als Lohn ausgerichtet wird". Zwar darf die materielle Hilfe in diesem Zusammenhang nicht als Entlöhnung für eine Arbeitsleistung verstanden werden, indessen wird sie von der unterstützten Person – oftmals beabsichtigt und entsprechend der Zielsetzung der Massnahme – als Gegenleistung für den Arbeitseinsatz wahrgenommen. Entsprechende Ausgestaltungen eines Programms können mithin der beruflichen Integration dienen.

Vorliegend erfolgten keinerlei Zahlungen an die Beschwerdegegnerin über den Programmanbieter. Der Einsatz beim Verein C. dauerte ein Jahr, wobei die Beschwerdegegnerin während drei Monaten zusätzlich ein externes Praktikum bei der Stiftung G. absolvierte. Während des gesamten Zeitraums wurde sie durchgehend materiell unterstützt. Die Beschwerdeführerin macht zwar mit gewissem Recht geltend, dass unter diesen Umständen fraglich erscheint, ob die Sozialhilfe "als Lohn ausgerichtet wurde". Eine Differenzierung anhand der Auszahlungsmodalitäten rechtfertigt sich indessen nicht. Wesentlich ist in Bezug auf die Rückerstattung bloss, dass die materielle Hilfe parallel zum Beschäftigungsprogramm mit einem Arbeitspensum von 80 % gewährt wurde. In diesem Sinne empfehlen auch die SKOS-Richtlinien dem kantonalen Gesetzgeber, Sozialhilfeleistungen, die auf einer Gegenleistung der Bezügerinnen und Bezüger beruhen, von der Rückerstattungspflicht auszunehmen (SKOS-Richtlinien, D.2-3). Wie die Vorinstanz zu Recht erwog, liesse sich eine Ungleichbehandlung von Teilnehmenden an Beschäftigungsprogrammen, welchen die materielle Hilfe durch die Gemeinde gewährt oder (teilweise) über den Programmanbieter ausbezahlt wird, nicht rechtfertigen. Im Unterschied zu eigentlichen Teillohnprogrammen erscheint dabei irrelevant, ob ein sog. "Soziallohn" bezahlt wird und von welcher Zahlstelle die Überweisungen veranlasst werden. Eine restriktive Auslegung von § 30 Abs. 2 SPV, wie sie die Beschwerdeführerin fordert, würde sich als zu eng erweisen und dem Zweck der Norm zuwiderlaufen.

#### 2.5.5.

Es besteht kein Widerspruch zwischen § 30 Abs. 2 SPV und dem Arbeitslosenversicherungsrecht, wenn mit einem Beschäfti-

gungsprogramm gemäss Art. 23 Abs. 3<sup>bis</sup> AVIG kein versicherter Verdienst generiert wird. Im kantonalen (Sozialhilfe-)Recht wird lediglich ein anderer Lohnbegriff verwendet als im eidgenössischen (Sozialversicherungs-)Recht. Darin liegt kein Verstoss gegen höherrangiges Recht. Die Vorinstanz hat aufgezeigt, welche Überlegungen dazu führten, den während der Programmdauer ausgerichteten Lohn von der Rückerstattung auszunehmen. Unter anderem sollte ein Anreiz geschaffen werden, überhaupt an einem Programm teilzunehmen. Daran hat sich mit dem Erlass von Art. 23 Abs. 3<sup>bis</sup> AVIG nichts geändert. Insofern besteht auch weiterhin ein guter Grund, an dieser Ausnahme festzuhalten (vgl. auch SKOS-Richtlinien, D.2-3, welche vom "Prinzip der Gegenseitigkeit" sprechen).

Die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Sozialhilfe liegt beim Kanton (vgl. §§ 25 und 39 KV). Dies gilt unabhängig davon, ob und gegebenenfalls in welchem Mass er sich finanziell an den jeweiligen Sozialhilfeausgaben der Gemeinden beteiligt. Der Wegfall der anteilmässigen Kostenvergütung für Beschäftigungsprogramme (§ 47 Abs. 3 SPG in der Fassung bis 30. Dezember 2017) hat keine Auswirkungen auf die Zulässigkeit der Ausnahmen von der Rückerstattung.

#### 2.5.6.

Somit unterliegt die materielle Hilfe, welche der Beschwerdegegnerin während des Beschäftigungsprogramms im Verein C. ausgerichtet wurde, nicht der Rückerstattung.

## VII. Wahlen und Abstimmungen

### 25 Gemeindebeschwerde (§ 30 GG)

#### **Fehlende Referendumsfähigkeit von (formellen) Gemeindeversammlungsbeschlüssen, insbesondere Nichteintretens- und Rückweisungsbeschlüsse**

Aus dem Entscheid des Verwaltungsgerichts, 2. Kammer, vom 15. September 2017, in Sachen A. gegen Einwohnergemeinde Z. und DVI (WBE.2017.152).

#### *Aus den Erwägungen*

##### 1.3.

Gemäss § 30 GG entscheidet die Gemeindeversammlung über die zur Behandlung stehenden Sachgeschäfte abschliessend, wenn die beschliessende Mehrheit wenigstens einen Fünftel der Stimmberechtigten ausmacht. Positive und negative Beschlüsse der Gemeindeversammlung, die von weniger als einem Fünftel der Stimmberechtigten gefasst wurden, unterstehen gemäss § 31 Abs. 1 GG dem fakultativen Referendum. Nach geltendem Recht unterstehen demnach sowohl die inhaltlich festgelegten und von der Gemeindeversammlung angenommenen Rechtssätze und Verwaltungsakte als auch entsprechend abgelehnte Vorlagen dem fakultativen Referendum (ANDREAS BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 4. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 197). Wie sich bereits aus ihrem Wortlaut ergibt, beziehen sich die Bestimmungen über die abschliessende Beschlussfassung und das Referendum (§ 30 f. GG) auf Sachgeschäfte (s. auch BAUMANN, a.a.O., S. 194 f.). Von diesen (unter Vorbehalt der abschliessenden Beschlussfassung gemäss § 30 GG) referendumsfähigen materiellen Beschlüssen zu unterscheiden sind formelle Beschlüsse, die ihrer Natur nach nicht dem Referen-