

X. Sozialhilfe

32 Sozialhilfe; Leistungen von privaten Hilfsorganisationen

- Spenden und Unterstützungsleistungen privater Hilfsorganisationen unterstehen der Meldepflicht; sie sind gemäss § 11 Abs. 2 SPV nur als eigene Mittel anzurechnen, sofern die Ausgaben ansonsten über den Grundbedarf zu decken sind.
- Zweckgebundene Barspenden privater Hilfsorganisationen sind grundsätzlich nicht als eigene Mittel anzurechnen, sofern sie für Ausgaben ausserhalb des Grundbedarfs zugewendet werden; eine Anrechnung kann bei zweckwidriger Verwendung erfolgen, wofür die Sozialbehörde beweisbelastet ist.
- Eine Grenze für die Nicht-Anrechnung von Zuwendungen als eigene Mittel bildet das Rechtsmissbrauchsverbot.

Urteil des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 10. Februar 2015 in Sachen A. und B. gegen Gemeinde C. und Departement Gesundheit und Soziales (WBE.2014.135).

Aus den Erwägungen

2.

2.1.

Die Vorinstanzen werfen den Beschwerdeführern vor, sie hätten von der Stiftung D. Leistungen im Betrag von Fr. 13'275.35 erhalten und diese Zuwendungen in Verletzung ihrer Melde- und Mitwirkungspflicht der Sozialbehörde nicht gemeldet. Bei den Zuwendungen handle es sich insbesondere um solche, welche von einer unterstützten Person grundsätzlich aus dem Grundbedarf zu bezahlen seien. Bei Leistungen, welche allenfalls von der Sozialhilfe als situationsbedingte Leistungen übernommen werden, fehle es an einem entsprechenden Gesuch der Beschwerdeführer, was diese zu vertre-

ten hätten. Die Beschwerdeführer hätten die materielle Hilfe, die zeitgleich mit den Drittleistungen ausgerichtet wurde, unrechtmässig bezogen und die materielle Hilfe sei daher im entsprechenden Umfang zurückzuerstatten.

2.2.

Die Sozialhilfe wird vom Subsidiaritätsprinzip beherrscht. Als Grundprinzip im Sozialhilferecht meint die Subsidiarität, dass Sozialhilfe prinzipiell nur gewährt wird, soweit der Einzelne keinen Zugang zu einer anderweitigen, zumutbaren Hilfsquelle hat. Es ist damit Ausdruck der Pflicht zur Mitverantwortung und Solidarität gegenüber der Gemeinschaft, wie sie in Art. 6 BV verankert ist.

Die Sozialhilfe richtet nur bei objektiv feststellbarer Bedürftigkeit Mittel aus, weshalb ein Anspruch auf Sozialhilfe mit Blick auf den Subsidiaritätsgrundsatz zu klären ist (vgl. dazu CLAUDIA HÄNZI, Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Basel 2011, S. 114 f.; CHRISTOPH HÄFELI, Prinzipien der Sozialhilfe, in: Ders. (Hrsg.), Das Schweizerische Sozialhilferecht, Luzern 2008, S. 73 ff.). Der Grundsatz der Subsidiarität gilt sowohl hinsichtlich der Nothilfe nach Art. 12 BV als auch im Rahmen der kantonal geregelten Sozialhilfe (§ 5 Abs. 1 SPG; vgl. etwa BGE 131 I 166, Erw. 4.1 mit Hinweisen; AGVE 2009, S. 223, Erw. 5.2). Die unterstützte Person ist in Ausschöpfung des Subsidiaritätsprinzips verpflichtet, Leistungsansprüche Dritten gegenüber geltend zu machen. Auch Leistungen Dritter, auf welche kein durchsetzbarer Rechtsanspruch besteht, die aber tatsächlich erbracht werden, gehen dem Leistungsanspruch gegenüber dem Staat vor (vgl. HÄFELI, a.a.O., S. 73). Nach § 5 Abs. 1 SPG ist der Sozialhilfeanspruch auch subsidiär gegenüber andern Hilfeleistungen, worunter auch die Zuwendungen Dritter fallen (§ 4 Abs. 2 SPV; vgl. die gemäss § 10 Abs. 1 SPG i.V.m. § 10 Abs. 1 SPV für die Bemessung der materiellen Hilfe grundsätzlich verbindlichen SKOS-Richtlinien, 3. Auflage, Dezember 2000, Kapitel A.4). Bei der Bemessung der Sozialhilfeleistungen ist von den faktischen Verhältnissen auszugehen und freiwillige Leistungen Dritter sind in dem Ausmass in die Berechnung einzubeziehen, als sie tatsächlich ausgerichtet werden oder aufgrund von Zusicherungen ohne weiteres kurzfristig erhältlich sind (BGE 137 V

143, Erw. 3.7.1; Urteil des Bundesgerichts vom 15. Oktober 2013 [8C_42/2013], Erw. 3; VGE IV/75 vom 23. November 2006 [WBE.2006.295], Erw. 4.2; FELIX WOLFFERS, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Auflage, Bern 1999, S. 72 und 153).

Bei Verletzung des Subsidiaritätsprinzips ist die Leistungseinstellung zulässig, wenn infolge eines Mittelzuflusses die Bedürftigkeit nicht besteht oder nicht mehr erwiesen ist. In diesen Fällen fehlt es an den Anspruchsvoraussetzungen, weil die hilfesuchende Person in Kenntnis der Konsequenzen ihres Handelns auf zumutbare und konkrete Massnahmen zur Vermeidung oder Herabsetzung ihrer Notlage (BGE 139 I 218, Erw. 3.3; AGVE 2009, S. 232, Erw. 1.1) oder auf tatsächlich erhältliche Einnahmen verzichtet. Dies gilt für alle Zuwendungen Dritter, die geeignet sind, die Bedürftigkeit effektiv zu mindern. Die Einstellung der materiellen Hilfe kann aber nur gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip nicht als Sanktion verfügt werden (BGE 130 I 71, Erw. 4.3 mit Hinweisen).

2.3.

2.3.1.

Eigene Mittel sind Zuwendungen aller Art an eine unterstützte Person (§ 11 Abs. 1 SPG). Die SPV umschreibt die Zuwendungen als freiwillige Leistungen Dritter, wie Naturalleistungen oder andere Leistungen mit wirtschaftlichem Wert, die ansonsten über den Grundbedarf zu decken sind (§ 11 Abs. 2 SPV). Auch Spenden oder Unterstützungsleistungen privater Hilfsorganisationen sind freiwillige Zuwendungen im Sinne dieser Bestimmung und gehen nach dem Grundsatz der Subsidiarität einem Anspruch auf materielle Hilfe vor (Handbuch Sozialhilfe des Kantonalen Sozialdienstes, 4. Auflage, 2003, Kapitel 5, S. 13). Erhält eine unterstützte Person freiwillige Zuwendungen von einer karitativen (Hilfs-) Organisation ist sie verpflichtet, diese Einnahmen zu melden (§ 2 Abs. 3 SPG und § 1 Abs. 1 und 2 SPV).

2.3.2.

Die Sozialbehörde hat bei der Festlegung der materiellen Hilfe zu prüfen, ob und in welchem Umfang freiwillige Zuwendungen als eigene Mittel der unterstützten Person anzurechnen sind. Für die Anrechnung wegleitend ist § 11 Abs. 2 SPV. Nach dieser Bestimmung

sind Zuwendungen anrechenbar, die ansonsten über den Grundbedarf zu decken sind. Die Bestimmung konkretisiert das Subsidiaritätsprinzip funktionell durch eine Anrechnung aller andern Leistungen, welche die finanzielle Bedürftigkeit einer hilfesuchenden Person mildern. Die Sozialhilfe ist aber nur insofern subsidiär, als die Anrechenbarkeit vorrangiger Eigenmittel deren Verfügbarkeit voraussetzt. Sind anrechenbare Eigenmittel zeitlich nicht oder nicht mehr verfügbar, können sie die Bedürftigkeit nicht beheben und die Sozialhilfe geht vor (vgl. dazu VGE IV/28 vom 13. August 2004 [BE.2004.00153], Erw. II/2b/aa; GUIDO WIZENT, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Zürich/St. Gallen 2014, S. 230 f.).

Entsprechend ihrer systematischen Einordnung regelt § 11 Abs. 2 SPV die Anrechenbarkeit von freiwilligen Zuwendungen bei der Festlegung der materiellen Hilfe. Freiwillige Spenden sind anrechenbar, wenn sie die Leistungspflicht der Gemeinde für den Grundbedarf I und II tatsächlich und rechtzeitig so reduzieren, dass insgesamt, d.h. die freiwilligen Zuwendungen zusammen mit den Leistungen der Sozialhilfe, den Grundbedarf I und II des sozialen Existenzminimums der hilfesuchenden Person abdecken. § 11 Abs. 2 SPV fokussiert auf die subsidiäre Leistungspflicht der Gemeinde und – entgegen der Auffassung der Vorinstanzen – nicht auf das Ausgabenverhalten der unterstützten Person. Die Anrechnung ist weder vom Gegenstand und vom Wert einer Leistung abhängig, noch ist massgebend, ob eine unterstützte Person eine Ausgabe tätigt, für welche ihr selbst nur die Mittel aus dem Grundbedarf I und II zur Verfügung stehen würden. Für das Ausgabenverhalten einer unterstützten Person gilt der Grundsatz der Eigenverantwortung. Die pauschalen Grundbeträge sind verfügbares Einkommen, das die unterstützte Person grundsätzlich und unter dem Vorbehalt, dass sie über die Fähigkeit zur selbstverantwortlichen Einteilung ihrer finanziellen Mittel verfügt, nach Gutdünken verwenden kann (§ 1 Abs. 2 SPG; vgl. AGVE 2009, S. 232; Handbuch Sozialhilfe, a.a.O., Kap. 5, S. 33).

2.3.3.

Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass für die Anrechnung freiwilliger Zuwendungen gemäss § 11 Abs. 2 SPV massgebend ist, ob diese geeignet sind, die Leistungspflicht der Sozial-

hilfe effektiv herabzusetzen, weil die unterstützte Person sonst in den Genuss doppelter Leistungen kommt. Bei der Zuwendung von (Bar-) Geldleistungen, über welche die hilfesuchende Person frei verfügen kann und die im Zeitpunkt der Zuwendung auch tatsächlich frei verfügbar sind, ist diese Voraussetzung regelmässig erfüllt. Solche Zuwendungen sind Einkünfte der hilfesuchenden Person, die ihren Unterstützungsbedarf effektiv reduzieren.

Naturalleistungen oder andere Leistungen von wirtschaftlichem Wert sind unter der gleichen Voraussetzung anrechenbar. Andere Leistungen gemäss § 11 Abs. 2 SPV sind Sachleistungen, wie die Bezahlung von Dienstleistungen, Schulden und Sachgütern, soweit sie die Bedürftigkeit der hilfesuchenden oder unterstützten Person tatsächlich vermindern, d.h. das von der Sozialhilfe mit dem Grundbetrag zu deckende soziale Existenzminimum reduzieren.

Zuwendungen von Dritten können im System der Sozialhilfe unter die medizinische Grundversorgung, die Wohnkosten, die situationsbedingten Leistungen (§ 10 Abs. 5 lit. a und b SPV), die Massnahmen der sozialen Prävention (SPV, 4. Abschnitt) und die immaterielle Hilfe (§ 7 SPV) fallen. Für solche Zuwendungen kommt § 11 Abs. 2 SPV nicht zur Anwendung. Die Anrechnung solcher Leistungen Dritter setzt voraus, dass die Sozialhilfe für solche Ausgaben tatsächlich aufkommt bzw. bei laufender Unterstützung aufgekommen ist. Ein unterlassenes Gesuch um Leistungen der Sozialhilfe für medizinische Massnahmen, situationsbedingte Leistungen oder weitere zusätzliche Unterstützungsleistungen vermag eine (nachträgliche) Reduktion oder Kürzung der materiellen Hilfe ebenfalls nicht zu begründen. Auf die Bedürftigkeit der hilfesuchenden und unterstützten Personen haben Zuwendungen Dritter für solche Auslagen in der Regel keinen Einfluss.

Die Verletzung der Melde- oder Mitwirkungspflicht hat auf die Qualifikation von Zuwendungen ebenfalls keinen Einfluss. § 11 Abs. 2 SPV ist – entgegen den Vorinstanzen – eine Anrechnungsnorm und keine Sanktionsnorm.

2.3.4. (...)

2.4.

2.4.1. (...)

2.4.2.

Bargeld kann aufgrund seiner Beschaffenheit von der unterstützten Person grundsätzlich nach Belieben verwendet werden. Nach dem Grundsatz der Subsidiarität der Sozialhilfe (§ 5 Abs. 1 SPG) haben die unterstützten und hilfesuchenden Personen kein Wahlrecht zwischen den verschiedenen Hilfsquellen (AGVE 2009, S. 232, Erw. 2.4.2 mit Hinweisen). Die unterstützten Personen dürfen daher über ihre zusätzlich zur materiellen Hilfe verfügbaren Barmittel nicht nach Belieben verfügen. Bei frei verfügbaren Barspenden Dritter besteht ein sozialhilferechtliches Gebot, sie zur Minderung der Bedürftigkeit und damit für Auslagen des Grundbedarfs zu verwenden.

Spenden werden von Dritten in der Regel zweckgebunden zur Verfügung gestellt. Über diese Zuwendungen kann die unterstützte Person nicht nach Belieben verfügen, ohne den Willen des Spenders zu missachten. Das Sozialhilferecht verlangt die Missachtung des Spenderwillens nicht. Für zweckgebundene Zuwendungen, die von der unterstützten Person zweckkonform und nicht für Auslagen des Grundbedarfs verwendet werden, fehlt die Voraussetzung für eine Anrechnung gemäss § 11 Abs. 2 SPV. Dies ist nicht nur eine Folge des Subsidiaritätsprinzips, sondern ergibt sich auch aus dem Effektivitätsgrundsatz. Anrechenbar sind nur Eigenmittel, die tatsächlich den Grundbedarf herabsetzen. Eine Missachtung des Spenderwillens ist nicht zu vermuten. Eine Anrechnung ist daher nur unter der Voraussetzung zulässig, dass eine zweckwidrige Verwendung nachgewiesen ist, wofür die Sozialbehörde die Beweislast trifft.

Eine andere Frage ist, ob zweckgebundene Zuwendungen, die zusätzlich zur Sozialhilfe von Dritten geleistet werden, der unterstützten Person eine (finanzielle) Lebenssituation verschaffen, die mit den Zielen und Grundsätzen der Sozialhilfe nicht vereinbar ist oder aus Billigkeitsgründen im Budget berücksichtigt werden muss (vgl. dazu hinten Erw. 2.6).

Vorliegend haben die Beschwerdeführer unbestrittenermassen den Ferienbeitrag zweckbestimmt verwendet. Hinzu kommt, dass nach § 10 Abs. 5 lit. a SPV Ferienaufenthalte in der Regel ohnehin über Fonds oder Stiftungen zu finanzieren sind. Für den Barbetrag

von Fr. 600.00 wird nicht behauptet, er sei nicht für Winterkleider und -schuhe der Kinder verwendet worden. Auch den Akten lässt sich nichts anderes entnehmen. Eine Anrechnung dieser zweckkonform verwendeten Barzuwendungen ist ausgeschlossen; diese Spenden sind keine verfügbaren Zuwendungen gemäss § 11 Abs. 2 SPV.

2.4.3.-2.4.4. (...)

2.5.

Das Subsidiaritätsprinzip verlangt die Berücksichtigung von Zuwendungen von privaten Hilfsorganisationen bei der Bemessung der materiellen Hilfe. Der Grundsatz hat aber weder zum Ziel noch den Zweck, die Hilfstätigkeit von Privaten oder von Hilfsorganisationen zu behindern oder gar zu erschweren. Die Abschiebung hilfesusuchender Personen an private wohltätige Institutionen oder ein Zwang zur Inanspruchnahme freiwilliger Privathilfe ist unzulässig (SKOS-Richtlinien, Kap. G.3.1 mit Hinweis auf BGE 122 II 193). Den Sozialbehörden ist es auch verwehrt, mittels einer Anrechnungspraxis die unterstützten Personen, die Unterstützungsleistungen von Dritten entgegennehmen, mit einer Leistungskürzung oder gar Einstellung der materiellen Hilfe zu "bestrafen". Sie können den privaten Hilfsorganisationen auch keine Vorschriften über den Umfang ihrer Hilfeleistung und deren Zweckbestimmung machen. Die anerkannten karitativen Hilfsorganisationen leisten ihre Hilfe an Bedürftige nach Massgabe ihrer Statuten und internen Regelungen. Ein Generalverdacht, dass sie mit ihren Leistungen unbillige "Komfortpositionen" der unterstützten Personen finanzieren, ist deplatziert. Sozialhilfe erschöpft sich nicht in der Gewährleistung des sozialen Grundbedarfs. Zur Zielsetzung der Sozialhilfe gehört neben der Existenzsicherung die Förderung der wirtschaftlichen und persönlichen Selbständigkeit der unterstützten Personen (SKOS-Richtlinien, Kap. A.1). In den Bereichen Schuldensanierung, berufliche und soziale Integration, Ausbildung und immaterielle Hilfe können private Hilfsorganisationen zweckmässige Hilfestellungen leisten, die im Interesse der Sozialhilfe sind und einen wertvollen Beitrag zur Armutsbekämpfung darstellen.

Die staatliche Sozialhilfe und die privaten Hilfsorganisationen leisten nach der Verfassung (Art. 41 Abs. 1 BV; § 39 Abs. 1 KV)

gemeinsame Hilfestellungen zur Erreichung der Sozialziele. Sinnvoll ist eine zielorientierte Ergänzung der öffentlichen Sozialhilfe durch die private Initiative (vgl. PASCAL ENGLER, Die private Sozialhilfe spielt bei der Armutsbekämpfung eine wichtige Rolle, in: Zeitschrift für Sozialhilfe [ZESO] 03/13, S. 18 und 19). Die gleichzeitige Hilfe durch Private und die Sozialhilfe erfordert eine Koordination der privaten und öffentlichen Hilfssysteme und damit eine Zusammenarbeit zwischen der Sozialbehörde und den Hilfsorganisationen. Es ist daher bedauerlich, dass im vorliegenden Fall das Hilfswerk sein Hilfs gesuch an andere Institutionen vom Dezember 2012 der Sozialbehörde C. nicht zur Kenntnis brachte und die Sozialbehörde C. eine Zusammenarbeit mit der Stiftung ablehnte.

2.6.

2.6.1.

Die Sozialbehörde C. und die Vorinstanz begründen ihre Entscheidungen zudem mit der unbilligen oder unrechtmässigen Komfortsituation der Beschwerdeführer als Folge der Hilfsleistungen der Stiftung D..

Die Definition und Konkretisierung einer sozialhilferechtlich nicht schützenswerten Komfortposition nach einem allgemeinen Massstab oder mittels genereller Kriterien ist nicht möglich. Die Lebenssituationen von hilfesuchenden Personen sind individuell und ihre jeweiligen Notlagen verschieden. Eine objektivierte Abgrenzung einer (luxuriösen) Lebenshaltung, die mit der Zielsetzung der Sozialhilfe unvereinbar ist, lässt sich dem SPG nicht entnehmen. Massgebend für die Beurteilung sind die konkreten Umstände des jeweiligen Unterstützungsfalles (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 1. Juni 2006 [2P.16/2006], Erw. 5.2; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 12. Mai 2005 [VB.2005.00067], Erw. 3). Eine Grenze für die Ausrichtung freiwilliger, nicht anrechenbarer Zuwendungen Dritter an Sozialhilfeempfänger bildet das Rechtsmissbrauchsverbot. Freiwillige Zuwendungen Dritter können im Ergebnis auch dazu führen, dass sich die unterstützte Person eine (luxuriöse) Lebenshaltung leisten kann, die den Sozialhilfebezug als unrechtmässig und unbillig erscheinen lässt.