

2. Sozialhilfe

§ 3 SHG. – Kürzung von Sozialhilfeleistungen. – Es liegt kein Rechtsmissbrauch vor, welcher den vollständigen Leistungsentzug zulässt (E. 2). Eine Sozialhilfeempfängerin muss als Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips schriftlich vorgängig klar informiert und verwarnet werden, bevor Kürzungen der Sozialhilfe zulässig sind (E. 5, 6).

Sachverhalt (Zusammenfassung):

X verbrachte ihre Jugend in der Schweiz, heiratete einen in Griechenland wohnhaften kanadischen Staatsangehörigen und verbrachte die anschliessende Zeit mit ihrem Ehemann und den sechs in der Zwischenzeit geborenen gemeinsamen Kindern vorwiegend in Griechenland. Da keine Verdienstmöglichkeiten in Griechenland mehr vorhanden waren, kehrte X am 15. Oktober 1999 alleine in die Schweiz zurück und nahm eine Arbeitsstelle in A an. Das jüngste minderjährige Kind (F, geb. 2002) lebt mit X in A. Der Ehemann hält sich mit den anderen vier minderjährigen Kindern weiterhin in Griechenland auf.

X ersuchte Ende 2000 um Arbeitslosenunterstützung. In der Folge wurden ihr zwei Arbeitsstellen durch das Regionale Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) zugewiesen. Die eine verlor sie infolge fristloser Kündigung, die andere durch Konkurs des Arbeitgebers. Das Kantonale Amt für Wirtschaft und Arbeit (KWA) hat die Anspruchsberechtigung von X mit drei Einstellungsverfügungen im Zeitraum zwischen dem 12. Dezember 2002 und dem 31. Januar 2003 gekürzt. Die verfügten Einstelltage ergaben eine Kürzung der Arbeitslosentaggelder um insgesamt Fr. 6'996.– Das Verfahren betreffend die Verfügung vom 12. Dezember 2003 ist vor Verwaltungsgericht zum Zeitpunkt der Entscheidfällung des Regierungsrates hängig. X ist ausgesteuert und hat per Ende Februar 2003 auch ihre Arbeitslosenhilfe ausgeschöpft.

X muss seit dem 1. März 2003 für ihren Lebensunterhalt sowie denjenigen ihrer in der Schweiz lebenden minderjährigen Kinder durch die Gemeinde A finanziell unterstützt werden. Die beiden ältesten zum Zeitpunkt des Urteils volljährigen Kinder Y und Z werden inzwischen separat betreut. Der grundsätzliche Anspruch von X auf Sozialhilfe ab dem 1. März 2003 wurde vom Gemeinderat A nicht bestritten. Mit Gemeinderatsbeschluss vom 23. April 2003 wurde jedoch die Kürzung der Sozialhilfe im Umfang der verfügten Kürzungen der Arbeitslosengelder ab dem 1. März 2003 angeordnet. Aufgrund dieses Beschlusses wird rückwirkend ab 1. März 2003 der Grundbedarf I um 15% gekürzt (Fr. 287.40) und der Grundbedarf II (Fr. 192.–) gestrichen. Es wurde somit eine totale monatliche Kürzung von Fr. 479.40 verfügt. Die Kürzung bzw. Streichung soll solange dauern, bis die gekürzten Leistungen der Arbeitslosenhilfe von Fr. 6'996.– getilgt sind. Dies ergibt eine Kürzung während knapp 15 Monaten. Im Weiteren beschloss der Gemeinderat, dass die Unterstützungs-Kürzung mittels rückwirkender

Nachzahlung korrigiert wird, sofern die Beschwerden von X gegen die Verfügungen des Kantonalen Amts für Wirtschaft und Arbeit (KWA) Erfolg haben, d.h. die Einstelltage zu Unrecht durch das KWA verfügt worden sind. Der Gemeinderat hat einer allfälligen Beschwerde gegen den Entscheid die aufschiebende Wirkung entzogen.

Gegen diesen Beschluss erhob X Beschwerde beim Regierungsrat, unter anderem mit dem Begehren, es sei der Beschluss des Beschwerdegegners aufzuheben und dieser anzuweisen, der Beschwerdeführerin Sozialhilfe im verfassungs- und gesetzesmässigen Umfang auszurichten. Die Beschwerde richtet sich insbesondere gegen die verfügte Kürzung bzw. Streichung der Sozialhilfe, welche aufgrund von Einstelltagen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung erlassen worden sei.

Aus den Erwägungen:

...

II.

2. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 121 I 367 E. 3b/d, S. 375, 377) ist selbst ohne gesetzliche Grundlage ein vollständiger Leistungsentzug zulässig, wenn sich die unterstützte Person rechtsmissbräuchlich verhält. Rechtsmissbrauch liege erst dann vor, wenn das Verhalten des Bedürftigen einzig darauf ausgerichtet sei, in den Genuss von Hilfeleistungen zu gelangen, wenn also bewusst eine Erwerbsmöglichkeit ausgeschlagen werde, um in den Genuss von Hilfeleistungen zu gelangen. Mit Rücksicht auf die allgemeine Voraussetzung der Sozialhilfe und den Zweck der Sozialhilfe ist mit der Annahme eines Rechtsmissbrauchs Zurückhaltung geboten. Die Gründe für ein allfälliges Verhalten sind zudem genau abzuklären (Felix Wolfers, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Auflage, Bern 1999, S. 168). Es gilt ebenfalls zu berücksichtigen, dass es für die Anspruchsberechtigung in der Sozialhilfe grundsätzlich keine Rolle spielt, ob die unterstützte Person ein Verschulden trifft (Wolfers, a.a.O., S. 165). Die Beschwerdeführerin hat sich wiederholt um Arbeit bemüht und versucht, ihre aktuelle Situation zu verbessern. Explizit hat das Kantonale Amt für Wirtschaft und Arbeit (KWA) in seiner Verfügung vom 8. Juli 2003 nach Prüfung des ganzen Sachverhalts festgestellt, dass der Beschwerdeführerin nicht nachgesagt werden könne, sich zuwenig um dauerhafte Arbeit bemüht und ihre Kontrollpflichten verletzt zu haben, abgesehen von den bereits sanktionierten Pflichtverletzungen. Aus den Akten geht auch nicht hervor, dass die Beschwerdeführerin das Rechtsinstitut der Sozialhilfe rechtswidrig in Anspruch nimmt. Ein offener Rechtsmissbrauch liegt hier somit nicht vor.

...

5. Des weiteren richtet sich die Beschwerde gegen die Kürzung der Sozialhilfe im Umfang der verfüigten Kürzungen der Arbeitslosengelder ab

dem 1. März 2003. Der Gemeinderat von A hat rückwirkend ab 1. März 2003 den Grundbedarf I um 15% gekürzt (Fr. 287.40) und den Grundbedarf II (Fr. 192.-) gestrichen. Es wurde somit eine totale monatliche Kürzung von Fr. 479.40 verfügt. Die Kürzung bzw. Streichung soll solange dauern, bis die gekürzten Leistungen der Arbeitslosenhilfe von CHF 6'996.- getilgt sind. Dies ergibt eine Kürzung während knapp 15 Monaten.

Nach § 3 Abs. 1 SHG wird die Hilfeleistung nach Möglichkeit in Zusammenarbeit mit der bzw. dem Hilfesuchenden gewährt. Die zuständigen Stellen fördern die Selbsthilfe und die Eigenständigkeit (Abs.2). Wenn die Sozialhilfeempfängerin bzw. der -empfänger die zumutbare Mitwirkung trotz Bemühungen des Sozialdienstes verweigert, kann die Sozialhilfe eingeschränkt oder gar unterbrochen werden (§ 3 Abs. 3 SHG i.V. mit § 15 SHG, § 4 Abs. 1 SHV). Unter die Mitwirkungspflichten im Sinne von § 3 SHG fällt auch die Verpflichtung zur Verminderung der eigenen Unterstützungsbedürftigkeit. Wer Sozialhilfe erhält, muss demzufolge alles in seiner Kraft Stehende tun, um die Notlage zu lindern oder zu beheben (vgl. SKOS-Richtlinien, Bst. A Ziff. 5.2). Gemäss § 4 Abs. 2 SHV ist die Einschränkung oder Unterbrechung finanzieller Hilfe dem Betroffenen mit Rechtsmittelbelehrung schriftlich mitzuteilen.

a) Werden die Mitwirkungspflichten verletzt, kann unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips die Sozialhilfe eingeschränkt oder unterbrochen werden. Die SKOS-Richtlinien sehen für diesen Fall folgende Einschränkungsmöglichkeiten vor (vgl. Richtlinien Bst. A Ziff. 8.3): Nichtgewähren, Kürzen oder Streichen von situationsbedingten Leistungen; Nichtgewähren, Kürzen oder Streichen des Grundbedarfs II für den Lebensunterhalt erstmalig für die Dauer von maximal 12 Monaten; der Grundbedarf I für den Lebensunterhalt kann um maximal 15% für die Dauer von bis zu sechs Monaten gekürzt werden, sofern qualifizierte Kürzungsgründe vorliegen (grobe Pflichtverletzung, unrechtmässiger Leistungsbezug in besonderen gravierenden oder wiederholten Fällen). Die Kürzung des Grundbedarfs I kann in Ausnahmefällen verlängert und die Hilfe auf das absolute Existenzminimum reduziert werden. Diese Massnahme muss gemäss SKOS-Richtlinien in der Regel innert sechs Monaten überprüft werden.

b) Werden Mitwirkungspflichten verletzt, darf die Sozialbehörde nicht ohne weiteres die Ausrichtung von Leistungen verweigern. Die Behörde hat den Antragsteller zunächst auf die möglichen Folgen der Pflichtverletzung hinzuweisen und eine Nachfrist für die Pflichterfüllung zu setzen, bevor eine belastende Verfügung erlassen wird (Wolffers, a.a.O., S. 107, S. 168). Beim Entzug oder der Nichtgewährung von Sozialhilfeleistungen ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit in besonderem Masse zu beachten, da die Sozialhilfegesetzgebung die Voraussetzungen und den Umfang des Leistungsentzugs nur sehr allgemein umschreibt (Wolffers, a.a.O., S. 168). Voraussetzung für die Kürzung der Sozialhilfeleistungen ist die erfolglose

Verwarnung der hilfsbedürftigen Person. Dies ist ein Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips. Dazu gehört auch eine vorgängige klare Information und Verwarnung der betroffenen Person, damit sie sich der Konsequenzen ihres Handelns bewusst wird. Der Sozialhilfeempfänger muss die Pflichten klar kennen. Nur damit ist sichergestellt, dass er auch weiss, welche Bedingungen er erfüllen muss. Diese Bedingungen müssen genau umschrieben sein und die Kürzung oder der Entzug der Fürsorgeleistungen im Fall der Nichterfüllung muss klar angedroht worden sein. Die Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe sehen dies auch dementsprechend vor (vgl. SKOS-Richtlinien 12/00, A 8.2). Auch Artikel 21 Absatz 4 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1) vom 6. Oktober 2000 sieht beispielsweise vor, dass bei einer vorübergehenden oder dauernden Kürzung eine versicherte Person vorher schriftlich gemahnt und auf die Rechtsfolgen hingewiesen werden muss. Zudem ist ihr eine angemessene Bedenkzeit einzuräumen. In der Literatur wird die Pflicht der Behörde, das Zwangsmittel vorerst anzudrohen und eine Erfüllungsfrist zu setzen, als Ausdruck des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes erkannt (Tschannen/Zimmerli/Kiener, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern, 2000, S. 219). Auch das Eidgenössische Versicherungsgericht hat festgehalten, dass die Verwaltung in jedem Fall ein Mahn- und Bedenkzeitverfahren durchführen müsse und der Versicherte unter substantiiertem Bezugnahme auf das von ihm geforderte Verhalten schriftlich zu mahnen sei (BGE 122 V 218). Der Regierungsrat des Kantons Schwyz (Entscheidung der Gerichts- und Verwaltungsbehörden des Kantons Schwyz, EGSVZ 1997 – 156 158, RRB Nr. 710 vom 29. April 1997) hatte zu beurteilen, ob eine lediglich mündlich eröffnete Präsidialverfügung, welche nicht noch nachträglich schriftlich zuge stellt wurde, genügend ist. Es wurde festgestellt, dass bei einer solchen Eröffnung nicht belegt sei, ob und welche Pflichten dem Beschwerdeführer auferlegt worden sind. Zudem sei auch nicht erstellt, dass die Vorinstanz den Beschwerdeführern den Entzug von Fürsorgeleistungen für den Fall angedroht habe, dass diese die Bedingung nicht einhalten oder ihre Auskunft- und Mitwirkungspflicht nicht erfüllen. Die angefochtene Verfügung wurde aufgehoben, da die Kürzung oder der Entzug von Fürsorgeleistungen ohne vorgängige Verwarnung gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip verstosse.

c) Die Beschwerdeführerin hatte gemäss den Akten seit dem 19.4.2001 etliche Gespräche mit dem Sozialdienst in A. Beispielsweise hat ihr der Sozialdienst empfohlen, Leistungen betreffend Mutterschaftsbeiträge zu beantragen, und es haben Kontakte betreffend die Ankunft ihrer Tochter in der Schweiz stattgefunden. Sie hat sich indessen erst am 17. Dezember 2002 formell und schriftlich zum Bezug von Sozialhilfe angemeldet. Bei der Anmeldung zur Sozialhilfe wurde gemäss den Akten die Beschwerdeführerin nicht schriftlich informiert bzw. eine entsprechende schriftliche Warnung abgegeben, dass beispielsweise die Anordnungen der Organe der Sozialhilfe zu beachten seien, verbunden mit dem Hinweis, dass dies gleichzeitig als

Verwarnung gelte und bei Nichtbefolgen bzw. bei Sanktionen der Arbeitslosenversicherung die Leistungen der Sozialhilfe im Rahmen der SKOS-Richtlinien gekürzt werden können. Erst am 31. 3. 2003 hat die Beschwerdeführerin eine entsprechende schriftliche Information «Merkblatt Unterstützungswesen Sozialdienste der Zuger Gemeinden» mit dem Vorbehalt unterzeichnet, dass sie mit den Grundsätzen nicht einverstanden sei. Es kann somit vermutet werden, dass sie schriftlich erst zu diesem Zeitpunkt darüber informiert bzw. entsprechend gewarnt wurde. Unter Ziffer 3 des entsprechenden Merkblattes wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Kürzungen bei Taggeldern der Arbeitslosenversicherung automatisch auch zu Kürzungen der Sozialhilfe führe. Dieser Hinweis gelte einerseits als Information und andererseits als Mahnung. Daraus ergibt sich, dass eine schriftliche Information bzw. Verwarnung nicht rechtzeitig erfolgte. Gemäss dem Auszug des Journals des Sozialdienstes der Gemeinde A wurde die Beschwerdeführerin am 13.1.2003 zwar im Rahmen eines Klientengesprächs nochmals» darauf hingewiesen, dass selbstverschuldete Einstelltage nicht durch die Sozialhilfe abgedeckt würden. Diese mündliche Information vermag indessen nicht zu genügen, da sich der Adressat der Schwere und der Konsequenzen solcher Informationen bewusst sein muss. Darüber hinaus erfolgte eine solche Information zumindest für die Einstellungsverfügung vom 12. Dezember 2002 sicherlich zu spät. Der Auszug aus dem Journal war in der Fusszeile zudem mit dem Datum vom 27. Februar 2003 datiert. Zumindest implizit hat der Sozialdienst in A diese Ansicht ebenfalls vertreten, nachdem Ende März 2003 der Beschwerdeführerin ein entsprechendes Merkblatt zur Unterschrift vorgelegt wurde. Es ist nicht belegt, ob und welche Pflichten der Beschwerdeführerin auferlegt worden sind. Zudem ist nicht erstellt, dass die Vorinstanz der Beschwerdeführerin den Entzug von Fürsorgeleistungen für den Fall angedroht hat, dass die Mitwirkungspflichten nicht erfüllt werden. Darüber hinaus ist fraglich, ob eine solche Androhung überhaupt rechtzeitig erfolgt wäre. Die vorliegend von der Behörde der Einwohnergemeinde A vorgenommene Kürzung der Sozialhilfeleistungen ohne vorgängige Verwarnung erweist sich als nicht zulässig und verstösst gegen das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Die angefochtene Verfügung ist deshalb aufzuheben. Das genaue Ausmass der rechtlich zulässigen Kürzung ist nicht zu eruieren, da die Kürzung generell unzulässig war.

6. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Sozialhilfeempfängerin vorgängig klar informiert und verwarnt werden muss, bevor Kürzungen der Sozialhilfe zulässig sind. Dies ist im vorliegenden Fall nicht geschehen. Darum erweist sich die vom Gemeinderat A vorgenommene Kürzung als nicht zulässig und der Beschluss des Beschwerdegegners vom 23. April 2003 ist aufzuheben...

Regierungsrat, 16. Dezember 2003