



Fall-Nr.: B 2019/53, B 2019/61
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 03.03.2020
Entscheiddatum: 24.01.2020

Entscheid Verwaltungsgericht, 24.01.2020

Sozialhilfe. Weiterausrichtungen von Sozialhilfeleistungen bei mehrmonatigem Auslandsaufenthalt zu Ferienzweck. Der Unterstützungswohnsitz wird nur bei Wegzug, nicht aber bei einem mehrmonatigen Ferienaufenthalt aufgegeben. Für bedürftige Personen besteht eine Pflicht zur Ortsanwesenheit. Eine Anlehnung an die in Art. 329a OR geregelte Mindestferiendauer von wenigstens vier Wochen pro Jahr ist sachgerecht. Sozialhilfebezüger sollen in Bezug auf eine Ferienregelung gegenüber arbeitenden Personen nicht bessergestellt werden. Geplante Ferienabwesenheiten sind den Sozialbehörden zu melden und diese müssen bewilligt werden. Die Sozialhilfeleistungen wurden nach Gewährung von vier Wochen Ferien bei einem viermonatigen Auslandsaufenthalt zu Ferienzwecken zu Recht eingestellt (Verwaltungsgericht, B 2019/53 (Beschwerde 1) und B 2019/61 (Beschwerde 2)). Gegen dieses Urteil wurde Beschwerde beim Bundesgericht erhoben (Verfahren 8D_3/2020).

Entscheid vom 24. Januar 2020

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiberin Schambeck

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde St. Gallen, Soziale Dienste St. Gallen, Brühlgasse 1, Postfach 563, 9004 St. Gallen,

Beschwerdeführerin 1 (B 2019/53)



St.Galler Gerichte

Beschwerdegegnerin 2 (B 2019/61),

gegen

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

Vorinstanz,

und

X.__,

Beschwerdegegnerin 1

(B 2019/53)

Beschwerdeführerin 2

(B 2019/61),

Gegenstand

Einstellung der Sozialhilfeleistungen vom 1. Januar bis 31. März 2018

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

X.__ Jahrgang 1990, ledig, war seit September 2011 Studentin an der Universität St. Gallen. Sie zog am 13. März 2017 von ihrem ehemaligen Wohnort S.__ nach Y.__ in eine Wohngemeinschaft. X.__ befand sich vom 14. März bis 13. Juli 2017 stationär in der psychiatrischen Klinik B.__. Am 4. April 2017 stellte sie bei der politischen Gemeinde Y.__ Antrag auf Sozialhilfeleistungen. Nach dem Klinikaustritt von X.__ am



St.Galler Gerichte

13. Juli 2017 fand am 23. August 2017 ein Gespräch zwischen X.__ und den Sozialen Diensten Y.__ statt. Im Nachgang sandte X.__ unter anderem den am 31. August 2017 abgeschlossenen Mietvertrag für eine Einzimmer-Wohnung an der L.__strasse mit Mietbeginn ab 1. September 2017 (Nettomiete von CHF 700). Am 11. September 2017 trat X.__ in die psychiatrische Tagesklinik in Y.__ ein.

A.b.

Der Vater von X.__ teilte mit Schreiben vom 5. September 2017 den Sozialen Diensten mit, dass seine Tochter ab Anfang Dezember 2017 für ungefähr drei Monate ihre Grossmutter in P.__ besuchen werde. Durch den Auslandsaufenthalt würden dem Sozialamt keine Mehrkosten entstehen. Es werde lediglich die Weiterführung der Unterstützung im üblichen Rahmen beantragt (act. Sozialamt 21). Mit E-Mail vom 13. September 2017 informierten die Sozialen Dienste den Vater von X.__ unter anderem darüber, dass einer unterstützten Person höchstens ein Auslandsaufenthalt von vier Wochen pro Jahr zustehe. Ein solcher Aufenthalt sei vorgängig mit ihnen abzusprechen (act. Sozialamt 2). Anlässlich eines Gesprächs am 5. Oktober 2017 zwischen X.__, ihrem Vater und den Sozialen Diensten hielt der Vater zum Ferienaufenthalt in P.__ fest, dass er die Haltung der Sozialen Dienste nicht akzeptieren werde (act. Sozialamt 2). Bezüglich dieses Themas fanden zwischen dem 12. Oktober und 21. November 2017 verschiedene Kontakte via E-Mail oder Telefon statt. Per 17. November 2017 trat X.__ aus der Tagesklinik aus.

A.c.

Mit Verfügung vom 28. November 2017 lehnten die Sozialen Dienste Y.__ den Antrag auf Sozialhilfeunterstützung von X.__ für den Zeitraum vom 13. März bis 30. Juni 2017 mangels Bedürftigkeit ab. Im Monat Juli 2017 habe sie Anspruch auf Sozialhilfeunterstützung in der Höhe von CHF 87.65 und im August 2017 auf CHF 1'023.20 (act. Sozialamt 33). Den dagegen erhobenen Rekurs hiess das Departement des Inneren mit Entscheid vom 21. Januar 2019 teilweise gut. Gegen diesen Entscheid erhob X.__ am 6. Februar 2019 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (B. 2019/29). Mit Entscheid vom 24. Januar 2020 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde ab.

A.d.

Mit E-Mail vom 16. November 2017 luden die Sozialen Dienste X.__ und ihren Vater auf den 6. Dezember 2017 zu einem Gespräch ein (act. Sozialamt 2). Am 2. Dezember 2017 flog X.__ mit ihrem Vater nach P.__; der Rückflug wurde auf den 30. März 2018 gebucht (act. Sozialamt 31). Den auf den 6. Dezember 2017 festgesetzten Beratungstermin bei den Sozialen Diensten konnte X.__ wegen ihres Auslandsaufenthaltes nicht wahrnehmen. Mit Schreiben vom 14. Dezember 2017



St.Galler Gerichte

forderten die Sozialen Dienste X.__ auf, diverse Auflagen bis zum 20. Dezember 2017 zu erfüllen. Zudem kündigten sie an, die Sozialhilfeunterstützung per 1. Januar 2018 einzustellen. Während des Aufenthaltes in P.__ sei X.__ nicht in der Lage, ihre Bedürftigkeit auszuweisen. Sofern sie weiterhin Unterstützung benötige, müsse sie am 3. Januar 2018 persönlich bei der zuständigen Sozialberaterin erscheinen (act. Sozialamt 31). Diesen Termin nahm X.__ nicht wahr. Die Schwester von X.__ reichte aufgrund der gewährten Fristverlängerung mit Schreiben vom 10. Januar 2018 eine Stellungnahme zu den Auflagen ein und erfüllte damit die Auflagen teilweise (act. Sozialamt 31).

A.e.

Die Sozialen Dienste stellten mit Verfügung vom 29. März 2018 die Sozialhilfeunterstützung per 1. Januar 2018 vollständig ein. Sie begründeten ihren Entscheid im Wesentlichen damit, dass X.__ ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Y.__ mit der Ausreise aus der Schweiz nach P.__ aufgegeben habe. Das Recht auf Existenzsicherung solle bedürftige Menschen auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz schützen. Mangels Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen habe sie den Anspruch auf Sozialhilfeunterstützung verloren. Zudem habe sie ihre Auskunfts-, Melde- und Mitwirkungspflicht verletzt. Die internen Weisungen würden eine Ortsabwesenheit von maximal vier Wochen pro Jahr unter gewissen Bedingungen zulassen. Ein solcher vierwöchiger Auslandsaufenthalt sei ihr im Dezember 2017 zugestanden worden. Mit Entscheid vom 21. Februar 2019 hiess das Departement des Inneren den dagegen erhobenen Rekurs teilweise gut und wies die Angelegenheit zur weiteren Sachverhaltsabklärung und Neuurteilung an die politische Gemeinde Y.__ zurück. Es erwog, X.__ habe ihren Unterstützungswohnsitz durch ihren viermonatigen Auslandsaufenthalt nicht aufgegeben. Allerdings sei dieser Aufenthalt bei der Höhe des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt zu berücksichtigen. Zudem werde die Angelegenheit wegen Verletzung der Auskunfts- und Meldepflicht zur Prüfung der Höhe und Dauer der Kürzung der Leistungen zurückgewiesen.

B.

B.a.

Beschwerde B 2019/53

Gegen den Entscheid des Departements des Innern (Vorinstanz) erhob die politische Gemeinde Y.__ (Beschwerdeführerin 1), vertreten durch die Sozialen Dienste, mit Eingabe vom 8. März 2019 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragte die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids unter Kosten- und Entschädigungsfolge.



St.Galler Gerichte

B.b.

Die Vorinstanz verzichtete mit Schreiben vom 18. März 2019 auf eine Vernehmlassung und verwies auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids. Mit Eingabe vom 8. April 2019 schloss X.__ (Beschwerdegegnerin 1) auf Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführerin verzichtete mit Schreiben vom 2. Mai 2019 auf eine weitere Stellungnahme.

B.c.

Beschwerde B 2019/61

X.__ (Beschwerdeführerin 2) reichte gegen den Entscheid des Departements des Innern (Vorinstanz) mit Eingabe vom 12. März 2019 ebenfalls Beschwerde beim Verwaltungsgericht ein. Sie beantragte die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids und die Ausrichtung der vollumfänglichen Sozialhilfeleistungen für die Monate Januar bis und mit März 2018. Zudem ersuchte sie um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege, im Sinne eines Verzichts auf Gerichtskostenvorschüsse.

B.d.

Der Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts setzte X.__ mit Schreiben vom 8. Februar 2019 in Kenntnis, dass auf die Erhebung des Kostenvorschusses verzichtet werde. Damit sei das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gegenstandslos geworden.

B.e.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 19. März 2019 die Abweisung der Beschwerde und verwies zur Begründung auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids. Mit Eingabe vom 5. April 2019 reichte die politische Gemeinde Y.__ (Beschwerdegegnerin 2) ihre Vernehmlassung ein und stellte ebenfalls den Antrag auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werde, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. X.__ liess dem Verwaltungsgericht am 4. April und 9. Mai 2019 weitere Eingaben zukommen.

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.

1.1.

Die Beschwerdeverfahren B 2019/53 und B 2019/61 betreffen den gleichen Streitgegenstand und basieren auf denselben Akten. Es rechtfertigt sich daher, die zwei Beschwerden in einem einzigen Entscheid zu behandeln und die beiden Beschwerdeverfahren zu vereinigen.

1.2.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Nach Art. 64 VRP in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP ist zur Erhebung des Rekurses berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheides ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Zur Wahrung öffentlicher Interessen steht das Beschwerderecht auch der zuständigen Behörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt zu (Art. 64 VRP in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP). Praxisgemäss setzt die Legitimation eines Gemeinwesens nach Art. 45 Abs. 2 VRP voraus, dass dieses den streitigen Entscheid durch Setzen eines Rechtsaktes im eigenen Aufgabenbereich erlassen und damit bestimmte öffentliche Interessen vertreten hat (GVP 1992 Nr. 43). Das ist nur der Fall, wenn es im Bereich einer ihm obliegenden Aufgabe tätig wurde und dabei lokale Interessen wahrgenommen hat. Unerheblich ist, ob es sich dabei um autonome Belange oder übertragene Befugnisse handelt. Der Aufgabenkreis der öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Anstalten ergibt sich aus der Zuständigkeitsordnung des kantonalen Rechts. Massgebend ist letztlich, ob der betreffenden Körperschaft oder Anstalt eigene Verfügungskompetenz zukommt (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl. 2003, Rz. 453 f.). Im vorliegenden Fall hat die Beschwerdeführerin 1 von ihrer Verfügungskompetenz Gebrauch gemacht, und damit ist die Beschwerdebefugnis der politischen Gemeinde betreffend die Sozialhilfestreitigkeiten gegeben (vgl. B 2019/117 vom 18. Dezember 2019 E. 1, VerwGE B 2016/32 vom 14. Dezember 2017 E. 1). Die Beschwerde 1 gegen den Entscheid der Vorinstanz vom 21. Februar 2019 wurde mit Eingabe vom 8. März 2019 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).



1.3.

Weiter zu prüfen ist, ob der Entscheid der Vorinstanz selbständig anfechtbar ist und damit auf die Beschwerde eingetreten werden kann. Die Vorinstanz erwog, dass die Einstellung der Unterstützungsleistungen während dem vorübergehenden Auslandsaufenthalt der Beschwerdegegnerin 1 vom 1. Januar bis 31. März 2018 nicht zulässig sei. Zu berücksichtigen seien die bezahlten Mietzinsen der Wohnung in Y.__ sowie die allfällig belegten Krankheitskosten. Der mehrmonatige Aufenthalt in P.__ sei aber bei der Höhe des Grundbedarfs für die Lebenshaltungskosten zu berücksichtigen. Nachdem keine näheren Details zum Aufenthalt bekannt seien, habe diesbezüglich eine Rückweisung zu erfolgen, damit die Höhe des anrechenbaren Grundbedarfs ermittelt werden könne. Die Beschwerdeführerin 1 zeigt sich mit der Feststellung der Unzulässigkeit der Einstellung der Unterstützungsleistungen nicht einverstanden.

Bei einem solchen Rückweisungsentscheid stellt sich die Frage nach der Bindungswirkung. Auf Grund dieser Bindungswirkung wird ein Rückweisungsentscheid insoweit als Endentscheid betrachtet, als er die im Verfahren aufgeworfenen Streitfragen entscheidet und verbindliche Weisungen für die Neuurteilung erlässt. Ein Rückweisungsentscheid ist aber dann als Zwischenentscheid zu betrachten, wenn die Angelegenheit zu neuer Entscheidung zurückgewiesen wird, ohne dass bestimmte Streitfragen abschliessend entschieden werden und der Vorinstanz für ihren Entscheid eine gewisse Entscheidungsfreiheit bleibt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1036).

In Bezug auf die Feststellung der Vorinstanz, dass die Sozialhilfeleistungen aufgrund des Auslandsaufenthaltes zu Unrecht eingestellt wurden, verbleibt der Beschwerdeführerin 1 kein Entscheidungsspielraum mehr. Aufgrund der materiellrechtlichen Vorgaben handelt sich demnach um einen anfechtbaren Endentscheid (vgl. BGE 140 V 282 E. 4.2). Auf die Beschwerde 1 ist daher einzutreten.

1.4.

Bezüglich der Legitimation der Beschwerdeführerin 2 weist die Beschwerdegegnerin 2 ihrerseits darauf hin, durch den Rückweisungsentscheid werde kein schutzwürdiges Interesse der Beschwerdeführerin 2 tangiert. Es sei lediglich die Einstellung der Sozialhilfeleistungen aufgehoben worden. Eine allfällige Kürzung müsse erst geprüft und verfügt werden. Die Beschwerdeführerin 2 habe anschliessend wieder die Möglichkeit, diese Verfügung anzufechten.

Die Vorinstanz hiess den Rekurs teilweise gut und wies die Angelegenheit zur weiteren Sachverhaltsabklärung und Neuurteilung an die politische Gemeinde Y.__ zurück.



Mit der Rückweisung wies die Vorinstanz die Beschwerdegegnerin 2 an, weitere Abklärungen betreffend die Höhe des anrechenbaren Grundbedarfs für den Lebensunterhalt zu ermitteln. Der mehrmonatige Aufenthalt in P.__ sei bei der Höhe des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt zu berücksichtigen. Zudem sei aufgrund der Verletzung der Auskunfts-, Melde- und Mitwirkungspflicht eine Kürzung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt zulässig. Zur Prüfung der Höhe und Dauer der Kürzung werde die Angelegenheit an die Beschwerdegegnerin 2 zurückgewiesen.

1.5.

Wie bereits unter E. 1.3 ausgeführt, ist für die Beurteilung eines Rückweisungsentscheids die Bindungswirkung entscheidend. Mit der Feststellung der Vorinstanz, dass eine Verletzung der Auskunfts-, Melde- und Mitwirkungspflicht vorliege und der Grundbedarf an die Lebenshaltungskosten in P.__ angepasst werden könne, erteilte die Vorinstanz verbindliche Anweisungen an die Beschwerdegegnerin 2. Strittig sind lediglich noch die Höhe und Dauer der Leistungskürzung sowie die Höhe des Grundbedarfs. Insofern liegt in diesen Streitfragen ein abschliessender Entscheid vor, und die Beschwerdeführerin 2 ist deshalb ebenfalls zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 VRP). Die Eingabe vom 12. März 2019 entspricht in zeitlicher, formaler und inhaltlicher Hinsicht den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auch auf die Beschwerde 2 ist daher einzutreten.

2.

Mit dem am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen IV. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz vom 25. April 2017 (sGS 381.1, SHG; IV. Nachtrag in: nGS 2017-064; Botschaft vom 6. September 2016 in: ABI 2016 2707 ff. oder unter www.ratsinfo.sg.ch: Geschäftsnummer 22.16.02) und den am 29. Januar bzw. 1. April 2019 in Kraft getretenen V. Nachtrag (nGS 2019-024, Botschaft vom 1. Mai 2018 und Festlegung des Vollzugsbeginns: Protokoll der Regierung des Kantons St. Gallen vom 5. Februar 2019, Nr. 047 unter www.ratsinfo.sg.ch: Geschäftsnummer 22.18.11) wurden die gesetzlichen Grundlagen betreffend die Gewährung finanzieller Sozialhilfe teilweise revidiert. Nach den allgemein gültigen intertemporalrechtlichen Grundsätzen ist die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten mangels einer anderslautenden übergangsrechtlichen Regelung nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zu beurteilen (vgl. z.B. BGE 139 II 263 E. 6; 135 II 384 E. 2.3; 125 II 591 E. 5e/aa; je mit Hinweisen). In anderen Urteilen des Bundesgerichts (vor allem zum Sozialversicherungsrecht) findet sich die Formulierung, es seien jene Rechtssätze massgebend, die im Zeitpunkt der Verwirklichung des Sachverhalts bzw. der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben (BGE 129 V 1 E. 1.2 S. 4



mit Hinweisen). Eine dem SHG eigene übergangsrechtliche Regelung besteht im vorliegenden Fall nicht. Der zu beurteilende Sachverhalt ereignete sich im Dezember 2017 und dauerte bis Ende März 2018. Die massgebende Verfügung wurde am 29. März 2018 erlassen und die Sozialhilfeunterstützung wurde per 1. Januar 2018 eingestellt. Für die vorliegend zu beurteilende Streitsache sind somit die seit dem 1. Januar 2018 geltenden Gesetzesbestimmungen massgebend. Der V. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz trat abgestuft erst ab dem 29. Januar 2019 in Kraft und ist vorliegend nicht anwendbar. Allerdings änderten die für die vorliegende Streitsache massgebenden Bestimmungen ohnehin nicht.

3. B 2019/53 (Beschwerde 1)

3.1.

Strittig ist, ob die Sozialhilfeunterstützung bei einem viermonatigen Auslandsaufenthalt weiterhin ausgerichtet werden muss. Die Beschwerdeführerin 1 akzeptierte gemäss internen Weisungen eine vierwöchige Auslandabwesenheit, sodass sie der Beschwerdegegnerin 1 im Dezember 2017 die Sozialhilfeleistungen weiter ausgerichtet hatte. Damit ist im vorliegenden Fall die Leistungspflicht im Zeitraum Januar bis März 2018 zu klären.

Im angefochtenen Entscheid erwog die Vorinstanz im Wesentlichen, dass ein vorübergehender Auslandsaufenthalt den bestehenden Unterstützungswohnsitz nicht verändere oder unterbreche. Der einmal begründete Unterstützungswohnsitz gehe nach Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, SR 851.1, ZUG) nur unter, wenn der Bedürftige aus dem Wohnkanton wegziehe. Beim strittigen Auslandsaufenthalt der Beschwerdegegnerin 1 handle es sich um einen vorübergehenden Auslandsaufenthalt mit dem Zweck der Pflege der verwandtschaftlichen Beziehung zu ihrer Grossmutter und einer allfälligen Verbesserung der gesundheitlichen Situation der Beschwerdegegnerin. Sie habe die Absicht gehabt, wieder nach Y. zurückzukommen. Zudem habe sie im Zeitpunkt der Abreise keine Auflagen erfüllen müssen. Aufgrund der grundsätzlichen Bedürftigkeit während des Auslandsaufenthaltes habe sie auch während den drei Monaten – den ersten Monat während des Auslandsaufenthaltes übernahm die Beschwerdeführerin 1 bereits – im Ausland einen Anspruch auf Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen.

Die Beschwerdeführerin 1 vertritt hingegen den Standpunkt, dass das ZUG vorliegend nicht zur Anwendung gelange. Das ZUG gelte nur für Bedürftige, dies sich in der



Schweiz aufhalten. Unbestrittenermassen habe sich die Beschwerdegegnerin ab dem 2. Dezember 2017 nicht mehr in der Schweiz aufgehalten, womit die Bestimmungen über das ZUG nicht zur Anwendung gelange. Würde man vorliegend einen Unterstützungswohnsitz bejahen, würde dies gegen Bundesrecht verstossen. Denn auch auf Art. 12 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) könne sich nur berufen, wer sich in der Schweiz aufhalte. Überdies würde sich das Ziel der Sozialhilfe, die soziale und berufliche Integration, bei längeren Auslandsaufenthalten nur schwer verwirklichen lassen. Auch die Bedürftigkeit während eines viermonatigen Auslandsaufenthalts würde sich nur schwer überprüfen lassen, sofern eine Überprüfung überhaupt möglich wäre

3.2.

Nach Art. 12 BV hat, wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind (Nothilfe). Die Nothilfe ist von der Sozialhilfe abzugrenzen, welche von den Kantonen (Art. 115 BV) aufgrund ihrer Sozialhilfegesetze gewährt wird (L. Müller, in: B. Ehrenzeller u.w. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N 9 zu Art. 12 BV). Nach Art. 115 BV werden Bedürftige von ihrem Wohnkanton unterstützt. Der Bund regelt die Ausnahmen und Zuständigkeiten. Art 115 BV verankert in Satz 1 eine Kollisionsregel, welche die interkantonale Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger bestimmt, indem sie den Grundsatz der wohnörtlichen Unterstützungspflicht verankert. Der Begriff der Bedürftigkeit wird in Art. 115 BV nicht genauer definiert. Allerdings unterscheidet sich die Bedürftigkeit nach Art. 115 wesentlich von jener nach Art. 12 BV, da nicht nur das für ein menschenwürdiges Leben Notwendige erfasst wird, sondern das sogenannte soziale Existenzminimum massgebend ist, welches deutlich höher liegt (D. Hunold, in: B. Ehrenzeller u.w. [Hrsg.], a.a.O., N 10 zu Art. 115 BV). Gestützt auf Satz 2 von Art. 115 BV hat die Bundesversammlung das ZUG erlassen. Dieses Gesetz bestimmt, welcher Kanton für die Unterstützung eines Bedürftigen, der sich in der Schweiz aufhält, zuständig ist (Art. 1 Abs. 1 ZUG). Die Bestimmungen im ZUG regeln nur die interkantonale Zuständigkeit und nicht die Unterstützung der hilfeschendenden Person (vgl. W. Thomet, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, 2. Aufl., Zürich 1994, Rz. 55 zu Art. 1). In Art. 1 Abs. 3 ZUG wird unter anderem darauf verwiesen, dass sich die Unterstützung von Auslandschweizern nach dem Auslandschweizergesetz (sGS 195.1, ASG) richtet. Im ASG wird der Begriff Auslandschweizerin/Auslandschweizer in Art. 3 lit. 1 ASG definiert: Schweizerinnen und Schweizer, die in der Schweiz keinen Wohnsitz haben und im Auslandschweizerregister eingetragen sind. Dieses Gesetz trat am 1. November



2015 in Kraft. Davor wurde in Art. 1 Abs. 3 ZUG auf das Bundesgesetz über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (sGS 852.1, BSDA) verwiesen. Nach Art. 2 BSDA galten als Auslandschweizer im Sinne dieses Gesetzes Schweizer Bürger, die im Ausland Wohnsitz haben oder sich seit mehr als drei Monaten dort aufhalten. Gemäss dem Bericht der staatspolitischen Kommission des Ständerates zur parlamentarischen Initiative für ein Auslandschweizergesetz sollte im ASG ein einheitlicher Begriff für Auslandschweizerinnen/Auslandschweizer festgelegt werden, der von zeitlichen Kriterien losgelöst ist (BBI 2014 1927).

3.3.

Nach Art. 4 Abs. 1 ZUG hat der Bedürftige seinen Unterstützungswohnsitz in dem Kanton, in dem er sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Dieser Kanton wird als Wohnkanton bezeichnet. Das kantonale Gesetz hat in Art. 3 Abs. 2 und Art. 24 SHG in Bezug auf die Zuständigkeit, den Unterstützungswohnsitz und das Verfahren das ZUG für anwendbar erklärt. Nach kantonalem Recht ist die politische Gemeinde zuständig für die Leistung der persönlichen (betreuenden und finanziellen) Sozialhilfe (Art. 3 Abs. 1 SHG).

Die Wendung "mit der Absicht dauernden Verbleibens" stimmt mit dem Wohnsitzbegriff von Art. 23 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210) überein (vgl. BGer 8C_223/2010 vom 5. Juli 2010 E. 3.1) und bedeutet, dass sich der Wohnsitz dort befindet, wo jemand sich tatsächlich niedergelassen und sich in der erkennbaren Absicht eingerichtet hat, hier seinen Lebensmittelpunkt zu haben. Aus diesem Grund kann bei der Beurteilung der Frage, ob ein Unterstützungswohnsitz begründet worden sei, grundsätzlich auf Lehre und Rechtsprechung zum zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff abgestellt werden (W. Thomet, a.a.O., Rz. 95 zu Art. 4). Zur Begründung eines Wohnsitzes müssen somit zwei Merkmale erfüllt sein: Ein objektives äusseres, der Aufenthalt, sowie ein subjektives inneres, die Absicht dauernden Verbleibens (VerwGE B 2016/189 vom 27. September 2017 E. 3.1.1, B 2011/154 vom 20. März 2012 E. 2.1.1). Im Gegensatz zum zivilrechtlichen Wohnsitz bleibt der einmal begründete Unterstützungswohnsitz nicht bis zum Erwerb eines neuen bestehen (VerwGE B 2009/132 vom 28. Januar 2010 E. 2.2, BBI 1990 I 49 ff.). Der Bedürftige verliert seinen bisherigen Unterstützungswohnsitz nach Art. 9 Abs. 1 ZUG, wenn er aus dem Wohnkanton wegzieht. "Wegziehen" bedeutet, dass er dort nicht mehr wohnhaft oder niedergelassen sein will und den Ort nach Aufgabe der Unterkunft (Wohnung, Zimmer, usw.) mit dem Gepäck oder mit dem gesamten Hausrat verlässt. Der Unterstützungswohnsitz endet also nicht, wenn jemand das Gebiet des Wohnkantons nur zu einem bestimmten Zweck vorübergehend – z. B. zu einer kürzeren



oder längeren Reise – verlässt und den bisherigen Wohnort beibehält, insbesondere, wenn er die bisherige Wohnung nicht aufgibt (vgl. Thomet, a.a.O., Rz. 146 zu Art. 9).

3.4.

Fest steht, dass die Beschwerdegegnerin 1 Schweizer Bürgerin ist und auch während des viermonatigen Auslandsaufenthalts nicht als Auslandschweizerin nach Art. 3 lit. a ASG gilt. Zum Zeitpunkt des Antrags auf Sozialhilfeleistung am 4. April 2017 hielt sie sich in der Schweiz auf. Per 13. März 2017 zog sie nach Y.__ in eine Wohngemeinschaft mit zwei Mitbewohnern an die T.__strasse. Sie meldete sich am 27. März 2017 einwohneramtlich in der politischen Gemeinde Y.__ an. Ab dem 1. September 2017 bestand ein Mietverhältnis für eine Einzimmer-Wohnung an der L.__strasse 10. Die Beschwerdeführerin 1 anerkannte ab dem Juli 2017 die Bedürftigkeit der Beschwerdegegnerin 1 und richtete ihr ab diesem Zeitpunkt finanzielle Sozialhilfeleistungen aus (siehe auch VerwGE B 2019/29 vom 24. Januar 2020). Folglich ging die Beschwerdeführerin 1 unbestrittenermassen davon aus, dass die Beschwerdegegnerin 1 Wohnsitz in der politischen Gemeinde Y.__ hatte und sich der Unterstützungswohnsitz nach Art. 4 Abs. 1 ZUG damit in dieser Gemeinde befand. Ebenfalls unstrittig ist, dass die Beschwerdegegnerin 1 am 2. Dezember 2017 mit ihrem Vater nach R.__ reiste und am 31. März 2018 von P.__ wieder nach Y.__ zurückkehrte. Der Zweck der Reise war nach Angaben des Vaters im Schreiben vom 5. September 2017 die Pflege der familiären Beziehung zu ihrer Grossmutter. Zudem wurde eine Verbesserung des gesundheitlichen Zustands der Beschwerdegegnerin 1 erhofft. Die Wohnung an der L.__strasse in Y.__ wurde weder gekündigt noch untervermietet. An der Universität St. Gallen blieb sie sowohl im Herbstsemester 2017 als auch im Frühjahrssemester 2018 immatrikuliert, wenn auch im "Urlaub". Einwohneramtlich meldete sie sich in der Gemeinde Y.__ nicht ab. Der Unterstützungswohnsitz nach Art. 9 Abs. 1 ZUG wird aufgegeben, wenn man aus dem Wohnkanton wegzieht. Als Wegzug wird verstanden, dass jemand nicht mehr dort wohnhaft sein will und den Ort nach Aufgabe seiner Unterkunft mit seinem gesamten Hab und Gut verlässt. Gestützt auf die vorliegende Aktenlage kann nicht geschlossen werden, dass die Beschwerdegegnerin 1 ihren Wohnsitz aufgeben wollte und wegzog. Sie beabsichtigte, nach dem Urlaub weiterhin in der Gemeinde Y.__ wohnhaft zu bleiben, was sie in der Folge – und bis heute – auch getan hat. Der Unterstützungswohnsitz wird durch einen solchen vorübergehenden Ferienaufenthalt im Ausland nicht verändert oder unterbrochen. Wie die Vorinstanz zu Recht erkannte, besteht somit grundsätzlich weiterhin Anspruch auf Fortführung der Unterstützung (vgl. auch H. Dubacher, Wie lange muss die Sozialhilfe bei einem Auslandsaufenthalt bezahlen? in: ZESO 4/2013 S.



8, Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau WEB.2007.254/255 vom 20. Februar 2008 E. 2.1).

3.5.

Der Beschwerdeführerin 1 ist insofern beizupflichten, dass Art. 1 Abs. 1 ZUG regelt, dass der Kanton nur für die Unterstützung eines Bedürftigen zuständig ist, welcher sich in der Schweiz *aufhält*. Daraus lässt sich jedoch nicht ableiten, es dürften keine Leistungen während eines Auslandsaufenthalts ausgerichtet werden. Aus Art. 1 ZUG ergeben sich keine inhaltlichen Vorgaben für die Unterstützungsleistungen. Diese Bestimmung regelt einerseits den Geltungsbereich und andererseits den Zweck des Gesetzes. Dabei ist für die Frage der Anwendbarkeit des Gesetzes wesentlich, ob sich im Zeitpunkt der Geltendmachung der Leistung die unterstützte bedürftige Person in der Schweiz aufhält (BGer 8C_115/2007 vom 23. Januar 2008 E. 3.2.2). Wie bereits ausgeführt, gab die Beschwerdegegnerin 1 ihren Unterstützungswohnsitz in Y.__ nicht auf. Bereits mit Schreiben vom 5. September 2017 machte sie zumindest auf den vorgesehenen Aufenthalt in P.__ ab Dezember 2017 aufmerksam. Konkrete Angaben zu diesem Aufenthalt, wie Reisedaten, mögliche Ausgaben usw. fehlten zwar, jedoch bat sie um Weiterführung der Unterstützung im bisherigen Rahmen. Sie machte damit Leistungen geltend, während sie sich noch in der Schweiz aufhielt. In diesem Zeitpunkt erfüllte sie damit die Voraussetzung des Aufenthaltes in der Schweiz, weshalb das ZUG Anwendung findet.

3.6.

Die Unterstützungspflicht nach Art. 115 BV weist enge Bezüge zu Art. 12 und Art. 41 BV auf. Der grundrechtliche Anspruch auf Nothilfe nach Art. 12 BV ist jedoch in persönlicher (nur Personen in einer Notlage) und sachlicher (nur Leistungen, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind) Hinsicht enger. Daher unterscheidet sich die Bedürftigkeit nach Art. 115 BV wesentlich von jener nach Art. 12 BV (D. Hunold, a.a.O., N 10 zu Art. 115 BV). Der Verweis der Beschwerdeführerin 1 auf die Nothilfe nach Art. 12 BV, welcher den Aufenthalt in der Schweiz voraussetzt, ist daher unbehelflich. Im vorliegenden Fall ist die Beschwerdeführerin unbestrittenermassen – zumindest bis zum Zeitpunkt des Auslandsaufenthaltes – bedürftig und sie hatte Anspruch auf Unterstützungsleistungen. Die Nothilfe als Kerngehalt beinhaltet lediglich die unterste verfassungsrechtliche Grenze menschenwürdiger Existenz, währenddessen das sozialhilferechtliche Existenzminimum in quantitativer Hinsicht weitergeht. Die Anspruchsvoraussetzungen nach Art. 12 BV im Sinne des Aufenthalts in der Schweiz sind nicht massgebend, da wie bereits unter E. 3.4 ausgeführt, vorliegend das ZUG zur Anwendung gelangt und auf den Wohnsitz abgestellt wird.



4.

4.1.

Weiter verweist die Beschwerdeführerin 1 in ihrer Beschwerdeschrift auf einen Auszug aus den Weisungen und Entscheide der Sozialhilfe in Y.__ vom 6. März 2018.

Bezüglich Urlaub/Erholung wird in diesen Weisungen ausgeführt, dass Urlaubs- und Erholungsaufenthalte langfristig unterstützten Personen, die nach Kräften erwerbstätig sind, Betreuungsaufgaben wahrnehmen oder vergleichbare Eigenleistungen erbringen, im Rahmen von vier bzw. fünf Wochen (vgl. Art. 329a des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, Fünfter Teil: Obligationenrecht, SR 220, OR) pro Jahr ermöglicht werden. Dazu erläutert die Beschwerdeführerin 1, dass man sich bei der Begrenzung des Urlaubs an die Ferientagregelung im OR angelehnt habe. Eine solche Begrenzung sei zulässig. Wenn nun Personen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht verpflichtet sind, eine Stelle zu suchen oder an Integrationsmassnahmen teilzunehmen, nicht an eine solche Begrenzung gebunden wären, würden diese gegenüber Personen, die regulär arbeiten oder Arbeitslosentaggeld beziehen, bessergestellt. Dies wäre ein Verstoß gegen das Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 BV. Im vorliegenden Fall sei die Beschwerdegegnerin 1 erst einige Monate unterstützt worden und habe keine vergleichbare Eigenleistung erbracht. Trotz Auslandabwesenheit seien ihr aber vier weitere Wochen Sozialhilfeleistungen gewährt worden. Eine darüberhinausgehende Unterstützung könne nicht gewährt werden.

4.2.

Im SHG ist weder geregelt, dass die Unterstützung entfällt, wenn eine sozialhilfebeziehende Person sich im Ausland aufhält noch, dass sich eine solche Person lediglich eine gewisse Zeitdauer im Ausland aufhalten darf. Auch in den SKOS-Richtlinien oder der KOS-Praxishilfe findet sich dazu keine Regelung. Die Bestimmung, auf welche die Beschwerdeführerin 1 verweist, betrifft die situationsbedingten Leistungen. Diese besagt, dass Erholungsaufenthalte langfristig unterstützten Personen ermöglicht werden sollen, die nach Kräften erwerbstätig sind, Betreuungsaufgaben wahrnehmen oder vergleichbare Eigenleistungen erbringen. Für die Finanzierung können Fonds und Stiftungen beigezogen werden (sowie gleiche Regelung in den SKOS-Richtlinien C.1.5). Situationsbedingte Leistungen decken den Bedarf für spezifische Lebensbereiche und -umstände. Sie haben ihre Ursache oft in einer besonderen gesundheitlichen, wirtschaftlichen, persönlichen oder familiären Lage einer unterstützten Person. Im Gegensatz dazu dient der Grundbedarf für den Lebensunterhalt den alltäglichen Bedürfnissen, um das Leben zu bestreiten (G. Wizent,



Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Zürich 2014, S. 291 und 322). Im vorliegenden Fall sind die von der Beschwerdeführerin 1 geltend gemachten Weisungen nicht massgebend, da die Beschwerdegegnerin 1 keine situationsbedingten Leistungen beantragte, sondern um Weiterausrichtung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt bat.

4.3.

Sowohl aus dem Wohnortprinzip, welches grundsätzlich auch den Aufenthalt als objektives Merkmal voraussetzt, als auch aus den Weisungen in Bezug auf den Urlaub lässt sich jedoch folgern, dass der Bezug wirtschaftlicher Leistungen an die physische Anwesenheit am Unterstützungswohnsitz gebunden ist. Dies ergibt sich auch daraus, dass zum Grundbedarf für den Lebensunterhalt zwar diverse Ausgabenpositionen (SKOS-Richtlinien B.2.1) zählen, Geld für den Urlaub allerdings nicht vorgesehen ist. Denn Zweck der Sozialhilfe ist in erster Linie die Gewährleistung des sozialen Existenzminimums sowie die Förderung der beruflichen und sozialen Integration. Sozialhilfe und Sozialversicherung sind Systeme der sozialen Sicherung. Die Sozialhilfe kommt zum Zug, wenn der sozialversicherungsrechtliche Schutz fehlt, sich im Einzelfall als ungenügend erweist oder nicht rechtzeitig erhältlich ist. Die Sozialversicherungen, wie z. B. die Invaliden- oder Arbeitslosenversicherung, erfassen die typischen sozialen Risiken und beruhen auf einer kausalen Betrachtungsweise. Im Gegensatz dazu gilt in der Sozialhilfe die finale Betrachtungsweise. Die Ursache der Armut ist nicht massgeblich, sondern einzig die Tatsache, dass eine Notlage vorliegt (vgl. F. Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Aufl. 1999, S. 34 f.). Schliesslich bezwecken beide Systeme, den betroffenen Personen den Lebensunterhalt zu sichern. Im Regelfall wird davon ausgegangen, dass Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können (vgl. Art. 41 Abs. 1 lit. d BV). In diesem Sinne erscheint der Anknüpfungspunkt in den Weisungen der Sozialhilfe in der Stadt Y. bzw. den SKOS-Richtlinien, welche sich bezüglich Urlaub und Erholung an die in Art. 329a OR geregelte Mindestferiendauer anlehnen, nachvollziehbar und sinnvoll (vgl. H. Dubacher, a.a.O., S. 8). Erwerbstätige, welche ihre grundlegenden laufenden Bedürfnisse für den Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln decken können, haben nach Art. 329a Abs. 1 OR grundsätzlich Anspruch auf wenigstens vier Wochen Ferien pro Jahr. Sozialhilfebezüger sollen in Bezug auf eine Ferienregelung gegenüber diesen Personen nicht bessergestellt werden. Daher ist es sachgerecht, eine an diesen Zeitrahmen vorübergehende Unterbrechung des tatsächlichen Aufenthalts hinzunehmen und die Leistungen während dieser Zeit weiter auszurichten. Ansonsten besteht eine Pflicht zur Ortsanwesenheit für bedürftige Personen (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2012.00589 vom 12. Juni 2013 E. 4.2).



Über geplante Ferienabwesenheiten sind die Sozialbehörden im Rahmen der Auskunftspflicht und Meldepflicht nach Art. 16 SHG vorgängig zu informieren und diese sind von den Sozialbehörden bewilligen zu lassen (z. B. Regelung gemäss dem Handbuch der Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz und der Stadt Bern: Ortsabwesenheit und Ferien <http://handbuch.bernerkonferenz.ch/stichwoerter/stichwort/detail/ortsabwesenheit-und-ferien/>, Merkblatt "Pflicht zur Ortsabwesenheit" des Kantons Basel-Stadt <https://www.sozialhilfe.bs.ch/-sozialhilfe/rechte-pflichten.html>, Handbuch Sozialhilferecht des kantonalen Sozialamtes von Basel Landschaft, S. 95, <https://www.baselland.ch> unter: Politik und Behörden/Direktionen/Finanz und Kirchendirektion/Kantonales Sozialamt/Sozialhilfe/Handbuch Sozialhilfe). Die Sozialbehörden haben bei der Prüfung des Feriengesuchs zu berücksichtigen, dass der Zweck der Sozialhilfe gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. b SHG weiterhin erfüllt wird, was bedeutet, dass die unterstützte Person unter anderem verpflichtet werden kann, an Integrations- und Abklärungsmassnahmen persönlich mitzuwirken, an Beratungsgesprächen teilzunehmen oder ähnlichen Verpflichtungen nachzukommen.

Überdies sind die Sozialbehörden verpflichtet, die zweckmässige Verwendung der Gelder sicherzustellen (vgl. Art. 17 Abs. 1 lit. f SHG). Längere Auslandsaufenthalte können einerseits dazu führen, dass die Sozialhilfe für Reisekosten etc. zweckentfremdet wird und andererseits ist nicht auszuschliessen, dass Auslandsaufenthalte mit Zuwendungen oder anderen Leistungen von Drittpersonen finanziert werden (Subsidiaritätsprinzip nach Art. 2 Abs. 2 SHG oder Anrechnung von Einnahmen nach Art. 11 SHG) bzw. sich die Berechnungsgrundlagen wegen allfällig tieferen Lebenshaltungskosten (Bedarfsdeckungsprinzip und Individualisierungsgrundsatz) geändert haben (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau AGVE 2008 37 E. 3.5). Ausserdem gilt es festzuhalten, dass Personen, die über bescheidene finanzielle Mittel verfügen, aber ohne Sozialhilfeleistungen auskommen müssen, allenfalls gezwungen sind, gerade bei der Ferienplanung Abstriche zu machen (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB. 2008.0023 vom 29. Juli 2008 E. 4.3). Auch aus diesem Grund muss sichergestellt werden, dass es zu keiner Besserstellung der Sozialhilfebezüger gegenüber diesen Personen kommt. Unter Berücksichtigung dieser Ausführungen erscheint eine grundsätzliche Ortsanwesenheitspflicht für Sozialhilfebezüger gerechtfertigt. Allfällige Ferienabwesenheiten der Sozialhilfebezüger können einerseits zeitlich begrenzt werden und sind andererseits bewilligungspflichtig. Eine Einstellung der Sozialhilfeleistungen nach Gewährung der vierwöchigen Ferien im Dezember 2017 erscheint bei einem viermonatigen Auslandsaufenthalt zu Ferienzwecken daher folgerichtig. Im Übrigen



erweist sich eine Einstellung der finanziellen Unterstützungsleistungen auch aus nachfolgendem Grund als rechters.

5.

5.1.

Die finanzielle Sozialhilfe wird eingestellt, wenn die hilfeschende Person nicht mehr bedürftig ist (Art. 9 Abs. 1^{bis} SHG). Unbestritten ist, dass der Vater der Beschwerdegegnerin 1 für die Flug- und Reisekosten sowie die ausstehenden Mietkosten in Y.___ aufkam. Dieser ist Altersrentner und bezieht Ergänzungsleistungen. In der Regel muss davon ausgegangen werden, dass ein Ergänzungsleistungsbezüger nicht zwingend für solche ausserordentlichen Aufwendungen im Rahmen von CHF 3'600 (Hälfte des Flugtickets CHF 1'512 sowie Mietkosten von CHF 700 pro Monat für die Monate Januar bis März 2018) aufkommen kann. Es stellt sich demnach grundsätzlich die Frage, ob die Beschwerdegegnerin 1 während des Auslandsaufenthalts überhaupt auf Sozialhilfeleistungen angewiesen war, Verwandtenunterstützung genoss, welche gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip nach Art. 2. Abs. 2 lit. a SHG den Sozialhilfeleistungen vorgehen oder Zuwendungen bekam, welche ihr als eigene Mittel anzurechnen wären.

5.2.

Bei der Bedürftigkeit muss feststehen, dass die Eigenmittel zur rechtzeitigen Bestreitung des konkret notwendigen Bedarfs nicht ausreichen. Das mit dem Vollzug des SHG betraute Organ ermittelt den Sachverhalt zur Feststellung und Überprüfung des Anspruchs auf persönliche Sozialhilfe und zur Bemessung der Höhe der finanziellen Sozialhilfe (Art. 4^{bis} SHG). Gemäss Art. 12 Abs. 1 VRP ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch geeignete Weise. Der Untersuchungsgrundsatz wird durch die Mitwirkungspflicht der Parteien (siehe Art. 16 Abs. 1 SHG) relativiert. Eine solche Mitwirkung ist vor allem dann gerechtfertigt, wenn davon ausgegangen werden muss, dass der Beteiligte den Sachverhalt nicht nur besser kennt, sondern auch ein eigenes Interesse daran hat, seine Sachverhaltsdarstellung beweismässig zu untermauern (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 592).

Es gilt die allgemeine Beweislastregel analog [Art. 8 ZGB](#), wonach derjenige die Beweislast trägt, der aus der unbewiesen gebliebenen Tatsache hätte Rechte ableiten können. Bei der Einstellung der Unterstützungsleistungen mangels Bedürftigkeit trägt somit die Sozialhilfebehörde die Beweislast. Allerdings kann eine Umkehr der Beweislast gerechtfertigt sein, wenn im Lebensbereich des Hilfeschenden gründende



Vorgänge nicht aufzuklären sind, so insbesondere dann, wenn der Hilfesuchende an der Aufklärung des Sachverhalts absichtlich nicht oder nicht rechtzeitig mitgewirkt hat. Beim Bedürftigkeitsbeweis müssen sowohl das Nichtvorhandensein (Negativnachweis der Eigenmittel) als auch das Vorhandensein von Tatsachen (konkreter Bedarf) nachgewiesen werden. Beim Bedarf, soweit dieser nicht ohnehin pauschaliert ist, liegen in der Regel keine typischen Beweisschwierigkeiten vor, da es hier um den Nachweis von vorhandenen Tatsachen geht. Deshalb ist es angezeigt, grundsätzlich den vollen Beweis zu verlangen, wobei auch hier keine absolute Gewissheit verlangt werden kann bzw. ein Spielraum besteht. Sozialhilfebehörde und gesuchstellende Person können jeweils den Gegenbeweis antreten, dass die Sachdarstellung nicht zutrifft. Es steht ihnen frei, eine abweichende Sachdarstellung aufzuzeigen, die neben der behaupteten (bzw. angeblich mangelnden) Bedürftigkeit ebenso ernsthaft in Frage kommt oder sogar näherliegt (vgl. Wizent, a.a.O., S. 539 ff.).

5.3.

Mit Schreiben vom 14. Dezember 2017 kündigte die Beschwerdeführerin 1 der Beschwerdegegnerin 1 an, dass die Sozialhilfeleistungen aufgrund fehlender Bedürftigkeit per 1. Januar 2018 eingestellt würden. Aufgrund des viermonatigen Aufenthalts in P.___ sei die Bedürftigkeit nicht nachgewiesen. Im Rahmen des rechtlichen Gehörs nahm die Schwester der Beschwerdegegnerin 1 am 10. Januar 2018 Stellung zu diesem Schreiben und reichte unter anderem die Kontoauszüge bis Ende des Jahres 2017 ein. Gemäss diesen verfügte die Beschwerdegegnerin 1 über ein Vermögen von CHF 969. Die Wohnkosten von CHF 700 fielen aufgrund des ungekündigten Mietvertrages ebenfalls weiterhin an. Bezüglich allfälliger Lebenshaltungskosten in P.___ äusserte sich die Schwester nicht. Den Akten ist weder zu entnehmen, wo die Beschwerdegegnerin 1 wohnte noch wie die weiteren Lebensumstände waren. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass die Beschwerdegegnerin 1 wie bereits im Jahr 2016 in P.___ einer Arbeit nachging. Für Tatsachen, welche die betroffene Person besser kennt als die Behörden und welche diese ohne Mitwirken einer Partei gar nicht oder nicht mit vernünftigem Aufwand erheben könnte, besteht eine Mitwirkungspflicht seitens der Beschwerdegegnerin 1. Dieser kam sie anscheinend nicht nach, obwohl sie im Schreiben vom 14. Dezember 2017 darauf hingewiesen worden war, es werde angenommen, die Bedürftigkeit während des Auslandsaufenthalts sei nicht ausgewiesen. Fest steht, dass der Vater der Beschwerdegegnerin 1 für die Mietkosten während den Monaten Januar bis März 2018 aufkam. Die Lebenshaltungskosten in P.___ konnte entweder die Beschwerdegegnerin 1 selbst bestreiten oder eine Drittperson übernahm sie. Jedenfalls war es ihr trotz des Wissens, dass die Sozialhilfeleistungen aufgrund der Auslandabwesenheit eingestellt



und ihr erst bei Rückkehr mit grosser Wahrscheinlichkeit wieder ausbezahlt würden, möglich, vier Monate in P.____ zu weilen. Sozialhilfeleistungen bezwecken, eine gegenwärtige Notlage zu mildern. Offensichtlich konnte die Beschwerdegegnerin 1 ihre Auslagen von Januar bis März 2018 selbst decken. Eine Bedürftigkeit lag in diesem Zeitraum bei der Beschwerdegegnerin 1 nicht vor. Für bereits überwundene Notlagen kann die rückwirkende Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen nicht verlangt werden, auch wenn die Voraussetzungen hierfür bestanden hätten (vgl. Wolffers, a.a.O., 1999, S. 74, C. Rüegg, Das Recht auf Hilfe in Notlagen, in: C. Häfeli [Hrsg.], Das Schweizerische Sozialhilferecht, Luzern 2008, S. 48). Dementsprechend stellte die Beschwerdeführerin 1 die Sozialhilfeunterstützung per 1. Januar 2018 auch aus diesem Grund zu Recht ein.

6. B 2019/61 (Beschwerde 2)

6.1.

Nachdem in E. 5.3 festgestellt wurde, dass keine Grundlage für die Weiterausrichtung der Sozialhilfeleistungen in den Monaten Januar bis März 2018 besteht, ist auf den Antrag und die Begründung der Beschwerdeführerin 2 bezüglich der vollumfänglichen Ausrichtung der Sozialhilfeleistungen für den strittigen Zeitraum nicht weiter einzugehen. Auch die von der Beschwerdeführerin 2 vorgebrachte Behauptung der Verletzung des rechtlichen Gehörs, gemäss welcher sie nicht mit der Falldokumentation konfrontiert worden sei, ist haltlos. Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung zu Recht ausführt, musste die Beschwerdeführerin 2 von der Falldokumentation Kenntnis gehabt haben. Vor Verwaltungsgericht war ein weiteres Rechtsmittelverfahren B 2019/29 hängig, und bereits in diesem Verfahren reichte die Beschwerdegegnerin 2 sämtliche Vorakten ein. Im vorliegenden Verfahren wurden keine zusätzlichen Vorakten eingereicht, da die Vorakten offensichtlich mit jenen, im vorgängigen Verfahren eingereichten Vorakten identisch sind. Zu diesen Vorakten hatte die Beschwerdeführerin 2 Zugang (act. Vorinstanz 11) und damit mussten ihr sämtliche Vorakten, zu welchen auch die umstrittene Falldokumentation (act. Sozialamt 1 und 2) gehört, bekannt sein.

6.2.

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin 2 wird mit der Leistungseinstellung auch nicht Art. 13 BV bzw. Art. 8 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, EMRK) und damit die Achtung auf das Familienleben verletzt. In erster Linie wird die Kernfamilie, d.h. die Gemeinschaft der Ehegatten mit ihren minderjährigen Kindern, geschützt. Beziehungen zwischen erwachsenen Kindern und ihren Eltern oder weiteren Familienangehörigen fallen ihrerseits nur in den



Anwendungsbereich von Art. 8 EMRK, sofern ein besonderes Abhängigkeitsverhältnis besteht, welches über normale affektive Bindungen hinausgeht (BGer 2C_642/2016 vom 20. Juli 2017 E. 4.2). Ein solches Abhängigkeitsverhältnis ergibt sich vorliegend weder aus den Akten noch wird es von der Beschwerdeführerin 2 geltend gemacht. Im Übrigen wurde der Beschwerdeführerin 2 der Auslandsaufenthalt und damit der Besuch bei der Grossmutter in P.__ nicht untersagt. Während vier Wochen wurden ihr auch weiterhin Unterstützungsleistungen ausgerichtet. Danach stand es ihr frei, bei ihrer Grossmutter zu bleiben, allerdings mit der Folge, dass ein längerer Auslandsaufenthalt nicht über die Sozialhilfeleistungen finanziert wurde. Der Schutzbereich von Art. 13 BV umfasst zwar persönliche Kontakte unter der Familie, aber nicht den Anspruch auf Finanzierung eines Auslandsbesuchs bei Verwandten. Ferner gereicht der von der Beschwerdeführerin 2 geltend gemachte Grund für den Auslandsaufenthalt, dass damit ihre Genesung gefördert werden soll, ihr nicht zum Vorteil. Laut dem Schreiben vom 27. November 2018 "empfahl" der Psychiater Dr. Z.__ die Reise nach P.__ lediglich und hielt fest, dass die emotionale Bindung zu ihrer Familie in P.__ zu einer Verbesserung des Allgemeinzustandes der Beschwerdeführerin 2 beitragen könnte. Jedenfalls war diese Reise aus gesundheitlichen Gründen nicht notwendig, was auch die Beschwerdeführerin 2 ausdrücklich anerkennt. Es bestand damit kein triftiger Grund für einen Auslandsaufenthalt (vgl. zwingende oder triftige Gründe für einen Auslandsaufenthalt im Bereich der Ergänzungsleistungen, Wegleitung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV Ziff. 2340.01, <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/unter:EL/GrundlagenEL/WeisungenEL>).

7.

Zusammenfassend stellte die Beschwerdeführerin 1 die Sozialhilfeleistungen bei einem viermonatigen Auslandsaufenthalt der Beschwerdegegnerin 1 zu Ferienzwecken nach Gewährung der vierwöchigen Ferien vom 1. Januar bis 31. März 2018 zu Recht ein. Damit ist die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 (B 2019/53) gutzuheissen und Ziff. 1 des angefochtenen Entscheids der Vorinstanz vom 21. Februar 2019 aufzuheben. Die Beschwerde der Beschwerdeführerin 2 (B 2019/61) ist abzuweisen. Folgerichtig ist in der Sache die durch die Beschwerdeführerin 1 am 29. März 2018 verfügte Leistungseinstellung für den Zeitraum vom 1. Januar bis 31. März 2018 zu bestätigen.

8.

8.1.

Aufgrund des Obsiegens der Beschwerdeführerin 1 sind die amtlichen Kosten der Beschwerdeverfahren von der Beschwerdegegnerin 1 zu tragen (vgl. Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'500 erscheint angemessen (vgl. Art. 7 Ziff. 222



der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Aufgrund der finanziellen Verhältnisse der Beschwerdegegnerin 1 ist auf die Erhebung ausnahmsweise zu verzichten (Art. 97 VRP).

8.2.

Bei vollständiger oder teilweiser 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 auf die Erhebung der amtlichen Kosten bei der Beschwerdeführerin 1 gestützt auf Art. 95 Abs. 3 VRP. An diesem Verzicht kann auch bei der Beschwerdegegnerin 1, wie bereits unter E. 8.1 ausgeführt, gestützt auf Art. 97 VRP festgehalten.

8.3.

Ausseramtlichen Kosten sind nicht zuzusprechen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP). Der Beschwerdeführerin 1 steht kein Kostenersatz zu (vgl. VerwGE B 2019/117 vom 19. Dezember 2019 E. 5.3, VerwGE B 2017/59 vom 23. März 2018 E. 7, R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 176 ff., A. Linder, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar Zürich/St. Gallen 2020, N 20 zu Art. 98^{bis} VRP) und die Beschwerdegegnerin 1 ist unterlegen, und hat auch keinen entsprechenden Antrag gestellt.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerden B 2019/53 und B 2019/61 werden vereinigt.

2.

2.1.

Die Beschwerde B 2019/53 wird gutgeheissen und Ziff. 1 des angefochtenen Entscheids vom 21. Februar 2019 aufgehoben.

2.2.

Die Beschwerde B 2019/61 wird abgewiesen.



3.

3.1.

Die Beschwerdegegnerin 1 trägt die amtlichen Kosten des Verfahrens von CHF 2'500.
Auf die Erhebung wird verzichtet.

3.2.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.