Inhaltsverzeichnis

B
Stichwortverzeichnis 11

6.2 Art. 328 Abs. 1 ZGB. § 23 Abs. 3, 24 SHG. §§ 2, 4, 5 DSG, SKOS-Richtlinien

Regeste:
Art. 328 Abs. 1 ZGB. § 23 Abs. 3, 24 SHG. §§ 2, 4, 5 DSG, SKOS-Richtlinien – Pflicht zur vorangehenden Orientierung der Betroffenen bei der Einholung von Auskünften von Verwandten bei der Geltendmachung der Verwandtenunterstützung durch die Sozialhilfebehörde. Die Abklärung der Verwandtenunterstützung ist unter Umständen auch gegen den Willen der sozialhilfebedürftigen Person gerechtfertigt. Die Bekanntgabe der Tatsache des Bezugs von Sozialhilfeleistungen ist als eine Datenbearbeitung zu qualifizieren und unterliegt den Beschränkungen des kantonalen Datenschutzgesetzes. Ohne auf die Beschwerdeanträge eintreten zu können, äussert sich das Gericht zu deren Ausgewiesenheit.

Aus dem Sachverhalt:

Der Stadtrat von Zug verpflichtete das Ehepaar XY., die erhaltene Sozialhilfe zurückzuerstatten. Der Regierungsrat wies die vom Ehepaar dagegen erhobene Beschwerde ab und ermahnte den Stadtrat, Abhilfe gemäss den Erwägungen zu schaffen. Vor Verwaltungsgericht beantragte der Stadtrat, die Ermahnung sei aufzuheben, da die Abklärung der Verwandtenunterstützungspflicht es zwangsläufig mit sich bringe, dass die für die Unterstützung in Betracht fallenden Verwandten von den Sozialhilfebehörden kontaktiert werden müssten. Eine vorgängige Information der hilfsbedürftigen Person sei unter § 24 SHG nicht vorgeschrieben. Das Ehepaar seinerseits beantragte in seiner Vernehmlassung die vollumfängliche Aufhebung seiner Rückerstattungsverpflichtung.

Aus den Erwägungen:

2. e) (...) Demzufolge kann auf die Beschwerde des Stadtrates nicht eingetreten werden.

f) Immerhin kann in der Sache kurz Folgendes festgestellt werden:

Gemäss Art. 328 Abs. 1 ZGB hat, wer in günstigen Verhältnissen lebt, Verwandte in auf- und absteigender Linie zu unterstützen, die ohne diesen Beistand in Not geraten würden. Artikel 329 ZGB hält fest, dass der Anspruch auf Unterstützung gegen die Pflichtigen in der Reihenfolge ihrer Erbberechtigung geltend zu machen ist und auf die Leistung geht, die zum Lebensunterhalt des Bedürftigen erforderlich und den Verhältnissen des Pflichtigen angemessen ist (Abs. 1). Erscheint die Heranziehung eines Pflichtigen wegen besonderer Umstände als unbillig, so kann das Gericht die Unterstützungspflicht ermässigen oder aufheben (Abs. 2). Die Bestimmungen über die Unterhaltsklage des Kindes und über den Übergang seines Unterhaltsanspruches auf das Gemeinwesen finden entsprechende Anwendung (Abs. 3). Sobald also die Sozialhilfebehörde einen Berechtigten unterstützt, geht dessen Anspruch gegenüber dem nach Art. 329 ZGB Pflichtigen durch Subrogation von Gesetzes wegen auf die Be-

hörde über (Art. 329 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 289 Abs. 2 ZGB). Dieser steht somit ein eigener Anspruch gegenüber den pflichtigen Personen zu. Allerdings darf die Sozialbehörde für die Verwandten nicht einen Verwandtenunterstützungsbeitrag mittels Verfügung festlegen (Art. 329 Abs. 3 ZGB in Verbindung mit Art. 279 Abs. 2 ZGB). Sie darf nur auf dem Verhandlungsweg in Zusammenarbeit mit den unterstützungspflichtigen Verwandten einen angemessenen und zumutbaren Verwandtenbeitrag aushandeln. Wenn die Verhandlungen zu keinem Resultat führen und die Verwandtenunterstützung strittig ist, so muss die Sozialbehörde eine Unterstützungsklage beim Zivilrichter einreichen. Wenn immer möglich sollte eine einvernehmliche Lösung getroffen werden. Denn es ist offensichtlich, dass aus dieser Rechtslage ein problematisches «Doppelmandat» der Sozialbehörde resultiert. Einerseits tritt sie den Bedürftigen gegenüber als Berater auf und versucht im Interesse einer konstruktiven Zusammenarbeit ihr Vertrauen zu gewinnen, anderseits muss sie unter Umständen gegen deren Willen als Inkassobeauftragte Geldansprüche geltend machen. Es leuchtet ein, dass dies geeignet ist, die Beziehung zwischen den Klienten und den Beratern zu belasten, ja ein konstruktives Zusammenarbeiten zu verunmöglichen. Es darf nicht sein, dass die Möglichkeit, dass die Behörde mit den Verwandten Kontakt aufnimmt, den Gang zum Sozialdienst erschweren könnte.

In der Sozialarbeit entspricht es allgemeinen Prinzipien, dass Daten so beschafft werden müssen, dass dies für die betroffene Person erkennbar ist. Ist die Einholung von Daten bei der betroffenen Person selbst nicht möglich oder unzweckmässig, so kann die Datenerhebung bei Dritten zulässig sein, wobei die Behörde zu berücksichtigen hat, welche Auswirkungen dadurch für die betroffene Person und ihre Familienangehörigen entstehen; unproblematisch ist die Datenerhebung bei Dritten in der Regel, wenn die Zustimmung der hilfesuchenden Person vorliegt (Felix Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, Bern 1993, S. 215). Erfolgreiche Sozialarbeit ist nur möglich, wenn zwischen hilfesuchender Person und Behörde ein Vertrauensverhältnis besteht. Insbesondere ist die Datenweitergabe an Dritte grundsätzlich ausgeschlossen, ausser es liegt die Einwilligung der betroffenen Person vor oder sie ist unvermeidlich, damit die Behörde gegen Privatpersonen Verwandtenunterstützungsansprüche geltend machen kann (Wolffers, S. 217).

Auch die Schweiz. Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) hält in Anbetracht der Gefahr, dass die Geltendmachung der Verwandtenunterstützung schwere innerfamiliäre Konflikte auslösen und die daraus entstehende Belastung für die Klienten bei diesen Krisensituationen auslösen kann, in ihren Richtlinien (F. 4) fest: «Es ist sinnvoll, Beiträge von Verwandten aufgrund gegenseitiger Absprachen zu erzielen». Müssen die Auswirkungen auf die Hilfesuchenden und den Hilfsprozess mit bedacht werden, ergibt sich eindeutig die Verpflichtung der Behörde, vor einer konkreten Kontaktnahme mit den Verwandten von Unterstützungsberechtigten mit diesen selber das Vorgehen zu besprechen und sie wenn immer möglich aktiv in diesen heiklen Prozess miteinzubeziehen. Sie sollten die Möglichkeit erhalten, selber den ersten Schritt gegenüber ihren Verwandten zu unternehmen.

In diesem Sinne ist § 23 Abs. 3 SHG betreffend die Pflicht zur vorangehenden Orientierung der Betroffenen bei der Einholung von Auskünften Dritter als allgemeinere Regel auch für das Vorgehen bei der Geltendmachung der Verwandtenunterstützung nach § 24 SHG wegleitend, ohne dass sie in dieser Bestimmung explizit wiederholt würde. Diese Regel kann hinsichtlich Verwandter keineswegs als weniger wichtig angesehen werden als im Verhältnis zu den vom Stadtrat angeführten Beispielen des Arbeitgebers, Vermieters oder von Banken. Der Interpretation, dass sich der Gesetzgeber vom Gedanken hätte leiten lassen, dass es sich bei der Verwandtenunterstützung um eine familieninterne Angelegenheit handle und deshalb auf eine vorgängige behördliche Information verzichtet werden könne, kann erst recht nicht gefolgt werden. Dass die Verwandtenunterstützung in jedem Fall – unter Umständen auch gegen den Willen der sozialhilfebedürftigen Person – abgeklärt werden muss, trifft zweifellos zu. Aus dieser Duldungspflicht lässt sich aber nicht ableiten, dass aufgrund von Wortlaut und Sinn und Zweck von § 24 SHG unterstützungspflichtige Verwandte keine «Dritten» im Sinne von § 23 Abs. 3 SHG seien, sondern «direkt betroffene Parteien» im Verfahren betreffend Prüfung der Verwandtenunterstützung. Vielmehr sind die Verwandten im Verhältnis zum Sozialhilfebezüger als Dritte und nur im Verhältnis zur Behörde als Gegenparteien in einem allfälligen Zivilprozessverfahren zu betrachten. Der Stadtrat räumt in seiner Beschwerdeschrift denn auch selber ein, dass es «schon damals» Praxis der Sozialen Dienste gewesen sei, die Klienten vor der Geltendmachung der Verwandtenunterstützung noch einmal mündlich darüber zu orientieren, und dass der vorliegende Fall diesbezüglich ein Einzelfall gewesen sei. Dass die um Sozialhilfe Nachsuchenden bei der Anmeldung darauf hingewiesen worden sind, dass die Verwandtenunterstützungspflicht abgeklärt werde, und dass sie das entsprechende Formular am 9. Oktober 2013 unterzeichnet haben, ist klar abzugrenzen vom davon unabhängigen Vorgang der Abklärung und Durchsetzung der Verwandtenunterstützungspflicht.

Gemäss § 5 Abs. 1 des kantonalen Datenschutzgesetzes vom 28. September 2000 (DSG; BGS 157.1) dürfen Organe Daten bearbeiten, sofern (a) eine gesetzliche Grundlage dafür besteht oder (b) es für eine in einer gesetzlichen Grundlage umschriebene Aufgabe unentbehrlich ist oder (c) die betroffene Person im Einzelfall ausdrücklich eingewilligt hat oder ihre Einwilligung nach den Umständen offensichtlich vorausgesetzt werden kann. Personendaten bzw. Daten sind dabei alle Angaben, welche sich u.a. auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche oder juristische Person beziehen (§ 2 Bst. a DSG). Das Bearbeiten von Daten ist jeder Umgang mit Daten, namentlich solche zu erheben, zu beschaffen, aufzuzeichnen, zu sammeln, aufzubewahren, zu verwenden, umzuarbeiten, bekanntzugeben, auszutauschen, zusammenzuführen, zu archivieren und zu vernichten (§ 2 Bst. c DSG). Organe sind insbesondere Behörden oder Dienststellen, die für den Kanton oder die Gemeinden handeln (§ 2 Bst. i DSG). Die Bekanntgabe der Tatsache des Bezugs von Sozialhilfeleistungen ist klarerweise als eine Datenbearbeitung zu qualifizieren. Sie unterliegt deshalb den Beschränkungen des kantonalen Datenschutzgesetzes. Wie der Regierungsrat demnach zu Recht festhält, sind nach § 4 lit. b DSG Daten in der Regel bei der betroffenen Person zu beschaffen und stellt § 23 Abs. 3 SHG eine gesetzliche Ermächtigung dar, bei Verweigerung der Mitwirkung der Betroffenen Informationen auch direkt bei Dritten einzuholen. Während die hilfesuchenden Personen

«betroffene Personen» im Sinne von § 2 lit. f DSG sind, stellen die unterstützungspflichtigen Verwandten aber Dritte im Sinne von § 2 lit. k DSG («alle diejenigen, die weder betroffene Personen noch Organe sind») dar. Zutreffend ist im Lichte der obigen Ausführungen auch, dass der allgemeine Hinweis im Gesetz, dass eine Verwandtenunterstützungspflicht «geprüft» werde (§ 24 Abs. 1 SHG) und diese Information auch im Anmeldeformular enthalten ist, für sich genommen weder eine Rechtfertigung für eine Datenbekanntgabe im Sinne von § 2 lit. d i.V. mit § 5 Abs. 2 DSG darstellt, noch kann daraus eine Einwilligung der Betroffenen abgeleitet werden. Vielmehr ist festzustellen, dass die Orientierung von Verwandten über den Sozialhilfebezug vom Informationsgehalt her sehr einschneidend ist, so dass die Betroffenen schon aufgrund ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör vor einer solchen einschneidenden Orientierung zu Zeitpunkt, Adressatenkreis und Art der Information Gelegenheit haben müssen, Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat hat vorliegend auf eine mangelhafte behördliche Organisation bzw. ein behördliches Organisationsversagen geschlossen, was ihn zur angefochtenen Ermahnung bewog. Dabei konnte er auf das unbestrittenermassen bewirkte, mehrjährige und tiefgreifende Zerwürfnis in der Verwandtschaft des Ehepaars X.Y. verweisen. Wie erwähnt, hat das Verwaltungsgericht die Ermahnung nicht zu überprüfen.

3. a) (...) Auf den vom Ehepaar X.Y. erst in der Vernehmlassung gleichsam als Anschlussbeschwerde formulierten Antrag auf Aufhebung des Stadtratsbeschlusses und damit singemäss des Regierungsratsentscheides kann aufgrund der klaren gesetzlichen Regelung nicht eingetreten werden.

b) Doch selbst wenn der Beschwerdeantrag von X.Y. rechtzeitig erhoben worden wäre, müsste ihre Beschwerde abgewiesen werden, was im Folgenden doch noch kurz dargelegt werden soll.

Der Stadtrat hatte in seinem Rückerstattungsentscheid vom 13. August 2013 u.a. erwogen, dass im Rahmen der Abklärung der Verwandtenunterstützung dem Sozialdienst bekannt geworden sei, dass die Klientin an einem Haus in V. beteiligt sei. Diese Tatsache sei dem Sozialdienst bei der ersten und zweiten Anmeldung zur Sozialhilfe nicht mitgeteilt oder schriftlich festgehalten worden. Auch nach Rückerstattung der bezogenen Sozialhilfe im Betrag von Fr. xxx verbleibe dem Ehepaar X.Y. gemäss der detaillierten Berechnung noch ausreichend Geld für die Zukunft bzw. den zu berücksichtigenden Ruhestand, ohne abermals sozialhilfebedürftig zu werden. So werde sich das Einkommen des Ehepaars nach der Pensionierung – bei einem Verzehr des verbleibenden Vermögens auf 20 Jahre gerechnet – zusammen mit der maximalen Ehepaarrente auf monatlich ca. Fr. yyy.– belaufen, womit sich zwar «nicht grosse Investitionen tätigen» liessen, doch sei «ein Leben im sozial gesicherten Rahmen» möglich.

Von X.Y. wird auch vor Gericht nicht bestritten, dass sie im Zeitraum von 1996 bis 1999 sowie von 2003 bis 2004 Sozialhilfe im zurückgeforderten Betrag von insgesamt Fr. xxx bezogen haben, was durch Schuldanerkennung belegt ist. Ebenso liegt eine von ihnen unterzeichnete

Verjährungseinrede-Verzichtserklärung vor. Auch haben sie bestätigt, dass sie über die Rückerstattungspflicht und die Verwirkungsfristen bei der Anmeldung zur Sozialhilfe informiert wurden. Weder machen sie geltend, dass die Forderung verjährt wäre, noch dass die Stadt Zug grundsätzlich nicht zu einer Rückforderung berechtigt sei.

Vor Regierungsrat hatte das Ehepaar allgemein vorgebracht, die Berechnung des Stadtrates würde «keiner ernsthaften Plausibilisierungsprüfung» standhalten, indem Kaufkraftverlust, Wohnraumverteuerung, Steigung der Krankenkassenprämien und Erhöhung der Lebenserwartung in der angefochtenen Verfügung «nicht einmal ansatzweise erörtert oder in die Berechnung miteinbezogen» worden seien. Zudem bleibe ihr Sohn ausbildungsbedingt noch über zwei Jahre unterstützungsbedürftig und schliesslich werde sich das verbleibende Vermögen durch die Erhebung der Grundstückgewinnsteuer, gemäss provisorischer Berechnung der Steuerverwaltung V., abermals um Fr. yzy verringern. Diesbezüglich verwies der Regierungsrat im Beschluss vom 17. Dezember 2013 auf das anwendbare Kapitel E. 2.2 der von der SKOS herausgegebenen Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien). Demgemäss besteht grundsätzlich kein Anspruch darauf, Grundeigentum erhalten zu können. Namentlich sollten «Personen, die Liegenschaften besitzen, [...] nicht besser gestellt sein als Personen, die Vermögenswerte in Form von Sparkonten oder Wertschriften angelegt haben.» Die SKOS-Richtlinien wollen eine faktische Besserstellung – und folglich eine kaum zu rechtfertigende Ungleichbehandlung – verhindern, indem der Umstand, ob Vermögenswerte in liquider oder in illiquider Form vorliegen, nicht berücksichtigt wird. Im vorliegenden Fall ist aber unstrittig, dass die Beschwerdeführerin bereits während des Unterstützungszeitraums Miteigentum an der Liegenschaft in V. gehabt hatte. Vor diesem Hintergrund hat der Regierungsrat es zu Recht als irritierend bezeichnet, dass die Beschwerdeführenden die Liegenschaft in V. bei ihrer Anmeldung zum Bezug von Sozialhilfe 2003 überhaupt nicht erwähnt hatten, obwohl sie dazu verpflichtet gewesen wären. Die Erklärung überzeugt nicht, dass die Liegenschaft «in der Steuerdeklaration des Jahres 1987 unter der Rubrik 'Liegenschaften ohne Nutzniessung' aufgeführt» worden sei.

Der Regierungsrat hat die Frage offen gelassen, ob sogar ein unrechtmässiger Be-zug von Sozialhilfe vorgelegen habe. Offensichtlich haben X.Y. aber ihre Auskunfts- und Meldepflichten bei ihren Sozialhilfeanmeldungen verletzt (vgl. Kap. E. 3.2 der SKOS-Richtlinien). Zutreffend sind aber auch die übrigen Ausführungen des Regierungsrates, gemäss denen nach Kap. E. 3.1 der SKOS-Richtlinien Personen, die infolge eines erheblichen Vermögensanfalls keine Unterstützung mehr benötigen, ein angemessener Freibetrag zu belassen ist, wobei dieser bei Ehepaaren Fr. 40'000.– beträgt. Der den Beschwerdeführenden gemäss Berechnung verbleibende Betrag von Fr. xyx liegt folglich weit über dem Freibetrag, weshalb der Stadtrat zweifellos berechtigt ist, vom Ehepaar die gesamte Summe von Fr. xxx zurückzufordern.

c) Tatsächlich bringen X.Y. gegen ihre Rückerstattungspflicht vor Gericht nur noch vor, dass diese wegen der von ihnen erlittenen Persönlichkeitsverletzung «psychischer, moralischer und

sozialer Werte» durch das Verhalten des Leiters der Sozialen Dienste der Stadt Zug nicht rechtmässig sei, wobei sie gestützt auf die Er-kenntnisse des Regierungsrates Schadenersatz- und Genugtuungsansprüche gegen die Sozialen Dienste erhoben hätten. (...)

Hierzu ist bei allem Verständnis für eine gewisse Verbitterung festzustellen, dass entgegen der Auffassung von X.Y. aus der allfälligen Verantwortung oder gar Verantwortlichkeit von Behördemitgliedern oder Beamten für erlittene Unbill und Schaden aufgrund von Verfahrensversäumnissen oder -fehlern keine Entlassung aus der gesetzlichen Rückerstattungspflicht oder gar eine Art Verrechnungsanspruch erwachsen kann. Das Gesetzmässigkeitsprinzip verbietet es, über die klare gesetzliche Regelung der Rückerstattungspflicht hinweg im Sinne einer Einzelfallgerechtigkeit zusätzliche, vom Gesetzgeber nicht vorgesehene Gesichtspunkte mit zu berücksichtigen. Immerhin weist der Stadtrat nicht zu Unrecht darauf hin, dass die Gesuchstellerin offensichtlich unvollständige Angaben über ihre Eigentumsansprüche gemacht hatte. Tatsächlich hätte bei einem pflichtgemässen Verhalten der Gesuchsteller die Verwandtenunterstützungspflicht wohl gar nicht geprüft werden müssen, da ja eine genügende Sicherheit bestand. Daran ändert auch nichts, dass der Gesuchsteller in einem Gespräch am 20. November 2003 mit der Sozialarbeiterin beteuert hatte, dass es nicht seine Absicht gewesen sei, die Liegenschaft nicht zu deklarieren, sondern dass er dies bei der Anmeldung vergessen habe. Selbst wenn also auf die «Anschlussbeschwerde» eingetreten werden könnte, wäre nicht ersichtlich, inwiefern der vorinstanzliche Entscheid im Rahmen der Sachverhalts- und Rechtskontrolle (§ 63 Abs. 1 und 2 VRG) fehlerhaft sein sollte. X.Y. bringen auch in ihren beiden Eingaben an das Verwaltungsgericht keine Argumente vor, die an der Rechtmässigkeit des Regierungsratsentscheids zweifeln liessen.

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 26. Juni 2014 V 2014/9

Vgl. aus demselben Urteil auch die formellen Ausführungen, unter Verfahrensrecht[1]

[1] Siehe Seite **??**

B

Stichwortverzeichnis

Datenschutz, 5

Sozialhilfe: Wahrheitspflicht und Ruuml;ckerstattungspflicht, 5

Verwandtenunterstuuml;tzung, 5