



# Inhaltsverzeichnis

6 Sozialhilfe und Arbeitsmarktrecht

5

## **B**

Stichwortverzeichnis

17

## 6. Sozialhilfe und Arbeitsmarktrecht

### 6.1 Art. 14 Abs. 1 AVG, Art. 37 lit. a, 39 Abs. 1 und 4 AVV

#### **Regeste:**

Art. 14 Abs. 1 AVG, Art. 37 lit. a, 39 Abs. 1 und 4 AVV – Personen, welche die Entscheidungen des Arbeitgebers in einem Personalverleihunternehmen bestimmen oder massgeblich beeinflussen können, sind keine «Arbeitnehmer» im Sinne von Art. 39 Abs. 1 AVV. Personalverleiher müssen eine Kautions hinterlegen. Die Alleineigentümerin eines Personalverleihunternehmens, die sich selber an Einsatzbetriebe verliehen hat, kann nach dem Konkurs ihrer Gesellschaft eigene Lohnforderungen nicht aus dieser Kautions befriedigen lassen.

#### **Aus dem Sachverhalt:**

A. Die Firma C. AG, Zug, erhielt im Dezember 2002 die Bewilligung für den Personalverleih. Sie hinterlegte in diesem Zusammenhang beim kantonalen Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) eine Kautions über Fr. 100'000.-. Diese hinterlegte Summe haftete gestützt auf Art. 14 Abs. 1 des Arbeitsvermittlungsgesetzes (AVG) für Lohnansprüche aus dem Personalverleih. Im September 2013 wurde der Konkurs über die C. AG eröffnet. Nachdem das AWA den Aufruf publizierte, allfällige offene Lohnforderungen bis zum 15. Januar 2014 einzureichen, meldeten sich drei von der C. AG verliehene Mitarbeiter, darunter auch A.B. Das AWA stellte am 16. April 2014 fest, dass A.B. als Mitglied des Verwaltungsrates bzw. Direktorin der C. AG eingetragen sei. Auch sei sie die alleinige Geschäftsinhaberin. Ihre Lohnforderung sei damit nicht privilegiert. Das AWA verfügte, dass ihre Lohnforderung nicht aus der hinterlegten Kautions bezahlt werden könne.

B. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 16. Mai 2014 lässt A.B. beantragen, es seien ihr die eingereichten Lohnforderungen aus der hinterlegten Kautions zu bezahlen. Zur Begründung wird unter anderem ausgeführt, im Gesetz werde keine Unterscheidung zwischen angestelltem Firmeninhaber und Drittangestellten getroffen. Es sei dort nur von verliehenen Arbeitnehmern die Rede. Vorliegend sei sie, die Beschwerdeführerin, in einem Verleihverhältnis bei externen Auftraggebern tätig gewesen.

C. Mit Vernehmlassung vom 7. Juli 2014 beantragt das AWA die Abweisung der Beschwerde. Ergänzend zur Begründung in der angefochtenen Verfügung wird u.a. ausgeführt, da zwischen der C. AG und der Beschwerdeführerin kein Unterordnungsverhältnis bestanden habe, soll sie nicht vom Schutzgedanken des AVG profitieren können. Auch in anderen Gesetzen bzw. Rechtsgebieten entfallende eine Privilegierung eines Mitarbeitenden, der gleichzeitig eine arbeitgeberähnliche Funktion ausübe.

#### **Aus den Erwägungen:**

1. (...)

2. (...)

3. Gemäss Art. 14 Abs. 1 AVG muss ein Verleiher zur Sicherung von Lohnansprüchen aus dem Personalverleih eine Kautionsleistung leisten. Gemäss Art. 37 lit. a der Verordnung über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih vom 16. Januar 1991 (AVV, SR 823.111) kann die Kautionsleistung als Bürgschaft oder Garantieerklärung einer Bank oder Versicherungsgesellschaft hinterlegt werden. Artikel 39 Abs. 1 AVV bestimmt, dass im Konkurs des Verleihers die Kautionsleistung der Befriedigung der Lohnforderungen der verliehenen Arbeitnehmer vorbehalten bleibt. Für die Verwertung von Kautionsleistungen ist in denjenigen Fällen, wo die Kautionsleistung in Form einer Bürgschaft einer Versicherungsanstalt geleistet wurde – wie hier – das kantonale Arbeitsamt zuständig (Art. 39 Abs. 4 AVV).

4. Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie sei gleichzeitig Firmeninhaberin und Arbeitnehmerin des Personalverleihers C. AG gewesen. In ihrer Eigenschaft als Arbeitnehmerin sei sie an andere Firmen verliehen worden. In den Gesetzen sei nur ganz allgemein von verliehenen Arbeitnehmern die Rede, namentlich werde darin nicht unterschieden, ob es sich dabei um den Firmeninhaber oder um Dritte handle. Die Beschwerdeführerin rügt somit, der Beschwerdegegner habe im angefochtenen Entscheid den Begriff «Arbeitnehmer» in Art. 39 Abs. 1 AVV falsch ausgelegt.

a) Aufgrund einer Auslegung der Bestimmung in Art. 39 Abs. 1 AVV nach ihrem Wortlaut könnte man in der Tat zum Schluss kommen, dass damit alle Arbeitnehmer gemeint sind, die von einer Personalvermittlungsgesellschaft verliehen worden sind – ungeachtet ihrer hierarchischen Stellung bzw. eines vorhandenen Unterordnungsverhältnisses. Das Bundesgericht hat in konstanter Rechtsprechung festgehalten, dass Gesetzesbestimmungen zwar in erster Linie nach ihrem Wortlaut auszulegen sind und dass die rechtsanwendende Behörde an einen klaren Gesetzeswortlaut gebunden ist. Ist der Text indessen nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich von Sinn und Zweck sowie der dem Text zugrunde liegenden Wertung (BGE 139 V 66 E. 2.2). (...)

b) (...)

c) Es ist festzustellen, dass es auch im Anwendungsbereich vom AVG und AVV triftige Gründe für die Annahme gibt, dass der in Art. 39 Abs. 1 AVV verwendete Begriff «Arbeitnehmer» nicht ganz klar ist, d.h. dass nicht nur auf eine wörtliche Begriffsauslegung abgestellt werden kann. Es stellt sich somit die Frage, ob mit «Arbeitnehmer» einfach jede bei einem Personalverleiher angestellte und von ihm an Dritte verliehene Person gemeint ist oder ob analog wie im ArG, AVIG oder im SchKG die Regelung in Art. 39 Abs. 1 AVV nur bei bestimmten Arbeitnehmern

anwendbar ist. Diese Frage ist nunmehr anhand verschiedener weiterer Auslegungselemente zu klären.

c/aa) Bei der historischen Auslegung wird die Entstehungsgeschichte der Norm zur Ermittlung ihres Sinngehalts herangezogen. Der Botschaft zu einem revidierten Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih vom 27. November 1985 ist zu entnehmen, dass die Kautionsregelung in Art. 14 Abs. 1 AVG von Anfang an geplant war. Der Bundesrat argumentierte dabei mit einem Wesensmerkmal eines Personalverleihunternehmens. Dieses müsse von Beginn an relativ viele Arbeitnehmer anstellen, welche überdies häufig wechselten. Das zur Sicherung der Ansprüche der Belegschaft notwendige Kapital werde vom Personalverleiher aber nicht verlangt. Verfüge dieser nicht über einen Kapitalstock, müsse er die Löhne der Arbeitnehmer ständig mit Geldern aus zurückliegenden Einsätzen bezahlen. Trete in der Kette eine Verzögerung ein, könnten die Lohnansprüche der Arbeitnehmer erheblich gefährdet sein. Ein weiterer Grund für eine Kautionsbestimmung bestehe darin, dass sie einem unüberlegten Einstieg in das Verleihgeschäft vorbeuge. Zwar hätten Kritiker im Rahmen der Vernehmlassung vorgebracht, dass die Forderungen der Arbeitnehmer beim Konkurs des Verleihers bereits durch die im neuen Arbeitslosenversicherungsgesetz vorgesehene Insolvenzentschädigung gedeckt würden. Es sei jedoch stossend, dass für die Branche typische erhöhte Risiko der Zahlungsunfähigkeit allein durch eine von den Sozialpartnern getragene Sozialversicherung zu decken (BBl 1985 50, S. 610 f.). Etwas weiter vorne äusserte sich der Bundesrat zum Grund der im Gesetz vorgesehenen Bewilligungspflicht, wie folgt: Die Vorlage habe in erster Linie den Schutz des im Personalverleih tätigen Arbeitnehmers im Auge, unabhängig davon, ob er als Regie- oder Temporärarbeiter unter dem Weisungsrecht eines Dritten Arbeit leisten müsse (BBl 1985 50, S. 609). Aufgrund dieser Argumentation ist davon auszugehen, dass dem Bundesrat mit Art. 14 Abs. 1 AVG eine sozialpolitisch motivierte Bestimmung vorschwebte. Er wollte verhindern, dass das dem Personalverleihgeschäft innewohnende erhöhte Betriebsrisiko übermässig auf die Arbeitnehmer des Personalverleihunternehmens und auf die Sozialversicherungsträger abgewälzt wird. Vieles spricht dafür, dass der Bundesrat dabei auf den Schutz von Arbeitnehmern abzielte, die über keine massgeblichen Entscheidungsbefugnisse bei ihrem Arbeitgeber verfügen, und den Schutz nicht auch auf Arbeitnehmer mit einer arbeitgeberähnlichen Stellung und mit massgeblichen Einflussmöglichkeiten auf den Geschäftsgang ausdehnen wollte. Angesichts der sozialpolitischen Motivation der Regelung wäre die zweite Variante sehr ungewöhnlich und somit erklärungsbedürftig gewesen. Der Umstand, dass der Bundesrat hierzu in der Botschaft keine Ausführungen machte, ist somit als Indiz dafür zu werten, dass ihm die erste Konstellation vorschwebte. (...) Der Bundesrat meinte aber immerhin ausdrücklich, dass es stossend wäre, wenn die Sozialpartner, d.h. die Allgemeinheit der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, im Konkursfall für das erhöhte Zahlungsunfähigkeitsrisiko in der Personalverleihbranche aufkommen müssten. Es ist wohl nicht falsch anzunehmen, dass es dem Bundesrat somit erst recht stossend vorgekommen wäre, wenn die in einem Verleihunternehmen angestellten Arbeitnehmer, die keinen Einfluss auf die Geschäftstätigkeit haben, ihre Lohnansprüche im Konkursfall aus der hinterlegten Kautionsleistung nicht vollständig befriedigen können, weil der für den

Geschäftsgang verantwortliche Unternehmer einen Teil dieser Kautionspflicht für sich beanspruchen kann. Die Kautionspflicht für Personalverleiher erwies sich in der parlamentarischen Debatte im Übrigen offenbar als mehrheitsfähig. Jedenfalls gelangte die vom Bundesrat vorgeschlagene Textvariante für Art. 14 AVG materiell nahezu unverändert ins Gesetz, wie ein Vergleich zwischen der in der Botschaft vorgeschlagenen Textvariante und dem definitiven Text in der Amtlichen Sammlung zeigt (BBl 1985 50, S. 647; AS 1991 I, S. 396). Namentlich war das Parlament auch mit dem gesetzgeberischen Konzept in Art. 14 Abs. 2 AVG einverstanden, wonach die Regelung der weiteren Einzelheiten an den Bundesrat delegiert wurde. Die Verordnung zum AVG trat gleichzeitig mit dem Gesetz am 1. Januar 1991 in Kraft, wobei die Kautionsverwertungsbestimmung in Art. 39 Abs. 1 AVV, welche den hier auszulegenden Begriff «Arbeitnehmer» enthält, seit diesem Datum nicht mehr geändert wurde. Nach dem Gesagten ist daher davon auszugehen, dass das Parlament die Überlegungen des Bundesrates mittrug. Der historische Gesetzgeber erachtete Art. 39 Abs. 1 AVV i.V.m. Art. 14 Abs. 1 AVG im Wesentlichen als sozialpolitisch motivierte Regelung, mit der die Lohnforderungen der von einem Personalverleihunternehmen verliehenen Arbeitnehmer besser geschützt werden sollten. Der historische Gesetzgeber hatte dabei aber die Lohnforderungen der Arbeitnehmer im Auge, die beim Personalverleiher über keinen unternehmerischen Einfluss verfügen. (...)

c/bb) Bei einer systematischen Auslegung wird der Sinngehalt einer Norm aus dem Zusammenhang, in dem die Norm steht, ermittelt. Von Interesse ist hier namentlich das Zusammenspiel von Art. 39 Abs. 1 AVV mit Art. 39 Abs. 2 AVV. Gemäss der letzterwähnten Bestimmung sind aus der Kautions Regressansprüche der Arbeitslosenversicherung erst dann zu befriedigen, wenn alle Lohnforderungen der verliehenen Arbeitnehmer erfüllt sind, die nicht durch die Insolvenzenschädigung der Arbeitslosenversicherung gedeckt werden. Der Verordnungsgeber sieht bei der Verwertung der Kautions mit Blick auf Ansprüche, die sich aus dem Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) ergeben, somit eine Kaskadenregelung vor: Zuerst hat im Konkursfall des Personalverleihers die Arbeitslosenversicherung die offenen Lohnforderungen der Arbeitnehmer über die Insolvenzenschädigung zu decken. Soweit danach noch immer berechnete Lohnforderungen der verliehenen Mitarbeiter bestehen, können diese auf die Kautions zurückgreifen. Wird die Kautions dabei nicht vollständig verwertet, lässt sich die Arbeitslosenversicherung ihre Regressansprüche aufgrund der geleisteten Insolvenzenschädigung (vgl. Art. 54 AVIG) aus der Kautions befriedigen. Damit weist die Kaskadenbestimmung in Art. 39 Abs. 2 AVV einen engen Konnex zum fünften Kapitel im AVIG auf, in dem es um die Insolvenzenschädigung geht. Wie bereits erwähnt, haben angestellte Betriebsinhaber wie auch Mitarbeiter, deren Stellung sich derjenigen des Betriebsinhabers annähert, aufgrund von Art. 51 Abs. 2 AVIG keinen Anspruch auf Insolvenzenschädigung, da sie von einer Insolvenz des Arbeitgebers nicht überrascht werden und keinen besonderen Lohnschutz benötigen (...). Es würde nun aber dem Kaskadensystem von Art. 39 Abs. 2 AVV und der Intention des AVIG diametral entgegenlaufen, wenn die in Art. 51 Abs. 2 AVIG genannten Personen aufgrund einer nur wörtlichen Auslegung von Art. 39 Abs. 1 AVV im Konkursfall des Verleihers ihre offenen Lohnforderungen dennoch privilegiert befriedigen könnten. Anhand des Normengefüges drängt sich vielmehr der gegenteilige Schluss auf: Im Konkursfall des Personalverlei-

hens sollen die zur genannten Gruppe gehörenden Personen ihre ausstehenden Löhne im Vergleich zu den übrigen Mitarbeitern erst mit letzter Priorität erhalten. Eine systematische Auslegung ergibt somit, dass sich die Verwertung der Kautions wegen der in Art. 39 Abs. 2 AVV angelegten Kaskadenordnung widerspruchsfrei nur so durchführen lässt, wenn sie zuerst zu Gunsten der übrigen Mitarbeiter (d.h. der nicht unter Art. 51 Abs. 2 AVIG zu subsumierenden Mitarbeiter) und dann zu Gunsten der in die Ansprüche dieser Mitarbeiter eintretenden Arbeitslosenkasse erfolgt. Die Mitarbeiter im Sinne von Art. 51 Abs. 2 AVIG können hingegen nicht auf die Kautions zurückgreifen und müssen ihre Lohnforderungen im Konkursverfahren eingeben.

c/cc) Bei einer teleologische Auslegung wird nach Sinn und Zweck der Regelung gefragt. Der Beschwerdegegner trägt in diesem Zusammenhang vor, das AVG sei als Arbeitnehmerschutzgesetz konzipiert worden, da es immer wieder vorgekommen sei, dass über Personalverleiher der Konkurs eröffnet worden sei und die Arbeitnehmer ihre Löhne nicht mehr erhalten hätten. Deshalb sei auch die Kautionspflicht eingeführt worden. Diese Ansicht ist zutreffend. Bereits anhand der historischen und systematischen Auslegung wurde klar, dass die Bestimmungen im AVG zum Personalverleihgeschäft in erster Linie den Schutz des Arbeitnehmers bezwecken und ausserdem einen qualitativen Minimalstandard in der Branche sicherstellen wollen. Der Sinn und Zweck der hier zu analysierenden Regelung in Art. 39 Abs. 1 AVV ist sogar ausgesprochen vom Gedanken getragen, dass die verliehenen Arbeitnehmer ihre Lohnansprüche im Konkursfall nicht verlieren sollen. Dieser Schutzgedanke würde indessen unterlaufen, wenn verliehene Arbeitnehmer, die keinen Einfluss auf den Geschäftsgang des Personalverleihers haben, im Konkurs der Verleihfirma Teile ihres noch nicht ausbezahlten Lohnes nur deshalb nicht erhalten, weil der Firmeninhaber oder andere Personen im Betrieb mit einer arbeitgeberähnlichen Stellung ebenfalls auf diese Kautions zugreifen können.

Die Beschwerdeführerin entgegnet, bei der vom Beschwerdegegner vertretenen Gesetzesauslegung werde der Firmeninhaber dafür bestraft, wenn er seine eigenen Lohnansprüche hinten anstellt, um eine Firma retten zu können. Es kommt gewiss nicht selten vor, dass sich Firmeninhaber in einer schwierigen Geschäftsphase bewusst keinen Lohn auszahlen lassen, um einen Betrieb retten zu können. Die Beschwerdeführerin verkennt mit ihrer Argumentation aber, dass es nicht Sinn und Zweck von Art. 39 Abs. 1 AVV ist, ein Verhalten des Personalverleihers zu fördern, damit dieser den Konkurs seines Betriebes möglichst vermeidet, sondern dass diese Regelung die verliehenen Arbeitnehmer schützen soll, nachdem der Konkurs eingetreten ist.

c/dd) Damit ist zusammenfassend festzustellen, dass im Vergleich zu einer wörtlichen Auslegung von Art. 39 Abs. 1 AVV andere Auslegungsmethoden zu einem engeren Verständnis des Begriffes «Arbeitnehmer» führen. Da die fragliche Regelung den Schutz der verliehenen Arbeitnehmer im Konkurs des Personalverleihers bezweckt, sollen unter den in Art. 39 Abs. 1 AVV erwähnten «Arbeitnehmern» nur solche Personen verstanden werden, die auch wirklich

schutzbedürftig sind. (...) Somit ist zum Schluss zu kommen, dass als «Arbeitnehmer» im Sinne von Art. 39 Abs. 1 AVV grundsätzlich beim Verleihunternehmen angestellte und von diesem vermittelte Personen gelten. Ausgenommen davon sind aber Personen, welche die Entscheidungen des Arbeitgebers bestimmen oder massgeblich beeinflussen können. Dazu gehören Gesellschafter, finanziell am Betrieb beteiligte Personen, Mitglieder eines obersten Entscheidungsgremiums und die Ehegatten aller zuvor genannten Personen.

5. [Subsumtion: Die Beschwerdeführerin ist Alleineigentümerin der C. AG mit Einzelunterschriftsberechtigung. Seit Gründung der Gesellschaft ist sie als Direktorin bzw. einziges Mitglied des Verwaltungsrats im Handelsregister eingetragen. Unbestritten ist auch, dass sie vor Konkursöffnung Angestellte der C. AG war und an Einsatzbetriebe verliehen wurde. Sie konnte zu jeder Zeit alleine sämtliche relevanten Entscheide in der Unternehmung treffen und über die Verwendung der Einnahmen aus dem Personalverleih bestimmen. Trotz Arbeitsvertrag hat zu keiner Zeit ein Unterordnungsverhältnis zu ihrer Arbeitgeberin bestanden.]

Die Beschwerdeführerin ist daher im Sinne von Art. 51 Abs. 2 AVIG sowohl als Gesellschafterin, als finanziell am Betrieb beteiligte Person und als Mitglied eines obersten Entscheidungsgremiums anzusehen, welche die Entscheidungen des Arbeitgebers mitbestimmt hat. Sie hat nach dem Konkurs der Gesellschaft keinen Anspruch auf Insolvenzenschädigung und nach dem in Erwägung 4 c/dd Gesagten kann sie auch nicht vom Privileg profitieren, dass ihre Lohnforderungen durch eine Kautions im Sinne von Art. 39 Abs. 1 AVV i.V.m. Art. 14 Abs. 1 AVG gedeckt sind.

6. (...)

7. (...)

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 27. August 2014 V 2014 / 64

## **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 zurückzuerstaten. 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 Behörde 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 Rechtsslage 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, andererseits 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 sozialhilfebefürftigen 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 hilfeschuchenden 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 sinngemäss 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 Schuldanererkennung 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. zyy 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 Bezug von Sozialhilfe vorgelegen habe. Offensichtlich haben X.Y. aber ihre Auskunft- 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. yxx 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 Erkenntnisse 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 Behördenmitgliedern 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<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Siehe Seite ??

# B

Stichwortverzeichnis

## B Stichwortverzeichnis

Arbeitnehmer, 5

Auslegung, 5

Datenschutz, 10

Personalverleih, 5

Sozialhilfe: Wahrheitspflicht und Ruhmil;ckerstattungspflicht, 10

Verwandtenunterstuuml;tzung, 10