



Fall-Nr.:	DIGS411-659
Stelle:	Generalsekretariat Departement des Innern
Instanz:	Departement des Innern
Publikationsdatum:	10.01.2024
Entscheiddatum:	24.04.2023

Entscheid Departement des Innern vom 24. April 2023

Sozialhilferecht, Art. 9 Abs. 1bis und 19 SHG. Rückerstattung unrechtmässig bezogener Sozialhilfeleistungen. Teilnichtigkeit der angefochtenen Verfügung, da die Vorinstanz den Rekurrenten zwei Mal zur Rückerstattung von Fr. 3'160.– verpflichtet hat (Erw. 1.3). Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen, die während der Dauer eines Rekursverfahrens infolge der aufschiebenden Wirkung des Rekurses weiterhin ausgerichtet worden sind. Es ist im Einzelfall zu prüfen, ob ein die Verfügung bestätigender Rechtsmittelentscheid den Suspensiveffekt rückwirkend (ex tunc) aufhebt oder ob die aufschiebende Wirkung zur Folge hat, dass die Verfügung erst ab dem Zeitpunkt der Bestätigung durch die Rechtsmittelinstanz (ex nunc) wirksam wird (Erw. 3.3). Da die Ergreifung eines Rechtsmittels bei Unterliegen keinen materiell-rechtlichen Vorteil bringen soll, hebt ein eine leistungsreduzierende oder -einstellende Verfügung bestätigender Rekursentscheid den Suspensiveffekt rückwirkend auf (Erw. 3.4). Ein unrechtmässiger Bezug finanzieller Sozialhilfe im Sinn von Art. 19 Abs. 1 SHG liegt vor, wenn einer Person finanzielle Sozialhilfe ausgerichtet worden ist, auf die sie rechtlich keinen Anspruch gehabt hat (Erw. 3.5). Dem Rekurrenten sind Fr. 9'270.– ausgerichtet worden, auf die er gemäss Art. 9 Abs. 1bis SHG und infolge der rückwirkenden Aufhebung der aufschiebenden Wirkung des Rekurses keinen Anspruch gehabt hat. Damit liegt ein unrechtmässiger Leistungsbezug vor, der rückerstattungspflichtig ist (Erw. 3.6). Rechtmässigkeit der Zinsforderung (Erw. 3.7). Abweisung des Rekurses.

Den Entscheid DIGS411-659 vom 24. April 2023 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



DIGS411-659

Entscheidung vom 24. April 2023

Rekurrent

A.____
vertreten durch B.____ und C.____

gegen

Vorinstanz

Politische Gemeinde X.____,
vertreten durch das Sozialamt X.____

Betreff

Verfügung vom 1. Juli 2022 betreffend Sozialhilfe (Rückerstattung)



Sachverhalt

A. A.____ wohnt im Haushalt seiner Eltern B.____ und C.____ in X.____. Nach einer früheren zeitweisen Unterstützung durch das Sozialamt X.____ (nachfolgend Sozialamt) wurde er ab 1. März 2020 erneut durch das Sozialamt unterstützt.

B. Mit Verfügung vom 23. Februar 2021 rechnete das Sozialamt im Unterstützungsbudget ab 1. April 2021 eine Haushaltsentschädigung von monatlich Fr. 950.– (infolge Nichteinreichung der erforderlichen Unterlagen betreffend die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Eltern von A.____) als Einnahme an. Des Weiteren kürzte es (wegen Verletzung einer Auflage und der Auskunft- und Meldepflicht) den Grundbedarf um 30 Prozent für sechs Monate ab 1. April 2021 bis 30. September 2021. Ferner verfügte es die Rückerstattung von insgesamt Fr. 3'160.– (im Jahr 2020 zu viel ausgerichtete Sozialhilfe) ab 1. Oktober 2021 mittels Verrechnung mit den laufenden Sozialhilfeleistungen. Das Departement des Innern wies einen dagegen erhobenen Rekurs mit Entscheid vom 23. Mai 2022 ab, soweit es darauf eintrat, hob Ziffer 3 des Verfügungsdispositivs auf und verpflichtete A.____, den Betrag von Fr. 3'160.– zurückzuerstatten. Dieser Entscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

C. Am 17. Juni 2022 verfügte das Sozialamt die Einstellung der Sozialhilfeleistungen rückwirkend per 7. Juni 2022 (act. 5-7). Es gab an, infolge des zwischenzeitlich rechtskräftigen Entscheids des Departementes des Innern vom 23. Mai 2022 verliere A.____ den Anspruch auf Sozialhilfe. Es wies ihn auf die Möglichkeit hin, die benötigten Unterlagen zur Berechnung einer Haushaltsentschädigung einzureichen, um eine allfällige Weiterführung der Sozialhilfeleistungen prüfen zu können.

D. B.____ reichte am 21. Juni 2022 den Fragebogen zur Bestimmung der Zumutbarkeit eines Haushaltsbeitrags sowie diverse Unterlagen zu den Einkommens- und Vermögensverhältnissen von ihm und seiner Ehefrau C.____ ein (act. 5-15). Am 1. Juli 2022 gingen weitere Unterlagen ein (act. 5-10, 5-11).

E. Mit Verfügung vom 1. Juli 2022 verpflichtete das Sozialamt A.____ zur Rückerstattung von unrechtmässig bezogenen Sozialhilfeleistungen (Beilage zu act. 1). Das Verfügungsdispositiv lautete:

- « 1. A.____ wird verpflichtet, die zu Unrecht erhaltenen Sozialhilfeleistungen im Betrag von CHF 12'430.– gestützt auf Art. 19 SHG, zuzüglich Zins von 5% den Sozialamt der politischen Gemeinde X.____ zurückzuerstatten.
2. Der Betrag wird 30 Tage nach Rechtskraft dieser Verfügung fällig.
3. Für diese Verfügung werden keine Kosten erhoben. »



Zur Begründung gab das Sozialamt im Wesentlichen an, das Departement des Innern habe im Entscheid vom 23. Mai 2022 die Zulässigkeit der Anrechnung der Haushaltsentschädigung ab 1. April 2021 von Fr. 950.– und die Rechtswidrigkeit des Bezugs von Fr. 3'160.– bestätigt. Der Grundbedarf habe ab 1. April 2021 bis 30. Juni 2022 Fr. 618.– pro Monat betragen. Ein Mietanteil sei nicht ausgerichtet worden. Da der monatliche Unterstützungsbetrag kleiner als die Haushaltsentschädigung von Fr. 950.– sei, werde lediglich der ausbezahlte Grundbedarf zurückgefordert (15 mal Fr. 618.– plus Fr. 3'160.– = Fr. 12'430.–). Ratenzahlung sei möglich. Dazu sei ein schriftlicher Vorschlag einzureichen. In Anbetracht des Sachverhalts seien nebst dem geschuldeten Betrag fünf Prozent Zinsen ab Fälligkeit, das heisse 30 Tage nach Rechtskraft der vorliegenden Verfügung, zu bezahlen.

F. Mit E-Mail vom 6. Juli 2022 teilte eine Fachperson des Sozialamtes A.____ mit, sie habe anhand der eingereichten Unterlagen die Haushaltsentschädigung berechnet. Diese betrage Fr. 225.15. Demnächst werde eine Wiederaufnahmeverfügung ab 1. Juli 2022 inklusive einer Kürzung von 30 Prozent während sechs Monaten und unter Einrechnung der Haushaltsentschädigung erlassen (act. 5-12, 5-13).

G. Am 11. Juli 2022 erhob A.____, vertreten durch B.____ und C.____, beim Departement des Innern Rekurs gegen die Verfügung vom 1. Juli 2022 (act. 1, 3). Er liess sinngemäss die Aufhebung der Verfügung beantragen.

H. Mit Verfügung vom 13. Juli 2022 unterstützte das Sozialamt A.____ ab 1. Juli 2022 wieder mit Sozialhilfe (act. 5-14). Aufgrund des Entscheids des Departementes des Innern vom 23. Mai 2022 kürzte es den Grundbedarf während sechs Monaten, also bis Dezember 2022, um 30 Prozent. Als Einnahme berücksichtigte es eine Haushaltsentschädigung von Fr. 225.15. Im Unterstützungsbudget gab es an, nach Ablauf der Kürzung erfolge die Rückerstattung von 15 Prozent des Grundbedarfs (siehe Rückerstattungsverfügung vom 1. Juli 2022). Am 18. Juli 2022 gingen beim Sozialamt weitere Unterlagen von B.____ und C.____ ein (act. 5-16).

I. Mit Vernehmlassung vom 30. August 2022 beantragte das Sozialamt die vollumfängliche Abweisung des Rekurses und die Bestätigung der angefochtenen Rückerstattungsverfügung vom 1. Juli 2022 in allen Punkten; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (act. 5).

J. A.____ verzichtete auf eine Replik.

K. Das Departement des Innern bat die Vorinstanz am 9. März 2023 um die Einreichung eines Sozialhilfe-Kontoauszugs ab April 2021 bis Juni 2022 (act. 7). Am 10. März 2023 reichte das Sozialamt einen Sozialhilfe-Kontoauszug sowie weitere Unterlagen ein (act. 8).



L. Auf weitere Begebenheiten und Ausführungen der Parteien wird – soweit erforderlich – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Vorweg ist von Amtes wegen zu prüfen, ob auf den Rekurs eingetreten werden kann. Zu den Eintretensvoraussetzungen, die allesamt erfüllt sein müssen, gehören die Zuständigkeit der Rekursinstanz, ein taugliches Anfechtungsobjekt, die Legitimation und Beschwer des Rekurrenten sowie ein frist- und formgerechtes Rekurschreiben (vgl. KÖLZ / HÄNER / BERTSCHI, VERWALTUNGSVERFAHREN UND VERWALTUNGSRECHTSPFLEGE DES BUNDES, 3. AUFL., ZÜRICH 2013, RZ. 692 FF.).

1.2 Das Departement des Innern ist zur Beurteilung von Rekursen betreffend Sozialhilfe zuständig (Art. 40 Abs. 2 und Art. 43^{bis} Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP] i.V.m. Art. 1 Abs. 1 des Reglements der politischen Gemeinde X.____ und Art. 22 Bst. h des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei [sGS 141.3]). Die Rückerstattungsverfügung des Sozialamtes X.____ (nachfolgend Vorinstanz) vom 1. Juli 2022 bildet ein taugliches Anfechtungsobjekt des Rekurses (Art. 43^{bis} VRP i.V.m. Art. 21 des Sozialhilfegesetzes [sGS 381.1; abgekürzt SHG]). Als dessen Adressat hat A.____ (nachfolgend Rekurrent) ein eigenes schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung. Er ist damit zur Rekurerhebung legitimiert (Art. 45 Abs. 1 VRP). Der Rekurs wurde frist- und formgerecht eingereicht bzw. ergänzt (Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP).

1.3

1.3.1 Der von der Vorinstanz berechnete Rückforderungsbetrag von Fr. 12'430.– setzt sich aus dem für den Zeitraum April 2021 bis Juni 2022 ausgerichteten Grundbedarf von Fr. 618.– pro Monat, also Fr. 9'270.– (15 Mal Fr. 618.–), und dem Betrag von Fr. 3'160.– zusammen. Das Departement des Innern hat den Rekurrenten mit rechtskräftigem Entscheid vom 23. Mai 2022 in Aufhebung der Dispositivziffer 3 der Verfügung vom 23. Februar 2021 zur Rückerstattung von Fr. 3'160.– verpflichtet. Über die Pflicht zur Rückerstattung von Fr. 3'160.– hat also im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung vom 1. Juli 2022 bereits ein rechtskräftiger Entscheid vorgelegen. Zu prüfen ist, ob die angefochtene Verfügung an einem Fehler leidet, der so schwerwiegend ist, dass er die (Teil-)Nichtigkeit der Verfügung zur Folge hat. Grundsätzlich bewirkt eine fehlerhafte Verfügung nur deren Anfechtbarkeit (statt vieler HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, ALLGEMEINES VERWALTUNGSRECHT, 8. AUFL., ZÜRICH / ST.GALLEN 2020, RZ. 1088).



1.3.2 Eine fehlerhafte Verfügung ist nichtig, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer ist, wenn er offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und wenn die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Zu den Nichtigkeitsgründen zählen hauptsächlich die funktionelle und sachliche Unzuständigkeit einer Behörde sowie schwerwiegende Verfahrensfehler (BGE 139 II 260 Erw. 11.2). Zur Ermittlung, ob die Nichtigkeit die Rechtssicherheit nicht ernsthaft gefährdet, ist eine Abwägung zwischen dem Interesse an der Rechtssicherheit und dem Interesse an der richtigen Rechtsanwendung vorzunehmen (HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, A.A.O., RZ. 1098).

1.3.3 Formal betrachtet hat die Vorinstanz den Rekurrenten zwei Mal zur Rückerstattung unrechtmässig bezogener Sozialhilfeleistungen von Fr. 3'160.– verpflichtet, nämlich mit der Dispositivziffer 3 der Verfügung vom 23. Februar 2021, die durch die Dispositivziffer 1.b) des rechtskräftigen Entscheids des Departementes des Innern vom 23. Mai 2022 ersetzt worden ist, und mit der im vorliegenden Verfahren angefochtenen Verfügung vom 1. Juli 2022. Aus Sicht der Vorinstanz dürfte es sich dabei um ein Versehen gehandelt haben, denn aus der Verfügungsbegründung geht klar hervor, dass die Rückforderung von Fr. 3'160.– mit der Rückforderung gemäss Entscheid des Departementes des Innern vom 23. Mai 2022 identisch ist. Bei einer doppelten Verpflichtung zur Rückerstattung von Fr. 3'160.– handelt es sich um einen besonders schwerwiegenden Mangel, der ausserdem leicht erkennbar gewesen ist. Die Rechtssicherheit wird durch die Annahme der (Teil-)Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet, denn mit der Teilnichtigkeit der Verfügung vom 1. Juli 2022 insofern, dass die Rückforderung im Umfang von Fr. 3'160.– nichtig und der Rückforderungsbetrag demzufolge von Fr. 12'430.– auf Fr. 9'270.– zu reduzieren ist, wird einzig der rechtmässige Zustand wiederhergestellt.

1.3.4 Die Verfügung vom 1. Juli 2022 ist also insofern nichtig, als die Vorinstanz den Rekurrenten erneut zur Rückerstattung von Fr. 3'160.– verpflichtet hat. Für diesen Betrag fehlt es an einem Anfechtungsgegenstand, weshalb auf den Rekurs nicht eingetreten werden kann. Festzuhalten ist, dass sich dadurch an der Pflicht des Rekurrenten zur Rückerstattung von Fr. 3'160.– gemäss rechtskräftigem Entscheid des Departementes des Innern vom 23. Mai 2022 nichts ändert. Insofern die Vorinstanz mit Verfügung vom 1. Juli 2022 auf dem Betrag von Fr. 3'160.– gestützt auf Art. 19 Abs. 1 SHG fünf Prozent Zinsen hat erheben wollen, ist festzuhalten, dass sie mit Verfügung vom 23. Februar 2021 auf diesem Betrag keinen Zins gefordert hat und der Rekurrent gemäss rechtskräftigem Entscheid des Departementes des Innern vom 23. Mai 2022 nicht zur Bezahlung eines Zinses verpflichtet worden ist. Die Vorinstanz hat also (implizit) auf die Erhebung von Zinsen verzichtet, weshalb der Rekurrent nun nicht nachträglich zur Bezahlung eines (Vergütungs-)Zinses verpflichtet werden kann (davon ausgenommen sein dürfte eine allfällige Pflicht zur Bezahlung von Verzugszinsen; Näheres zu Zinsen siehe Erw. 3.7).



1.4 Der Rekurrent lässt vorbringen, vor mehr als einem Jahr habe er bereits einen Rekurs gegen eine Verfügung (gemeint wohl: vom 23. Februar 2021) einlegen müssen, mit welcher die Vorinstanz von seinen Eltern eine Haushaltsentschädigung von Fr. 950.– pro Monat eingefordert habe. Ferner habe er (gemeint wohl: gemäss Entscheid des Departementes des Innern vom 23. Mai 2022) unrechtmässig einen Betrag von Fr. 3'160.– bezogen. Es sei mit einem «Gummiparagraphen» entschieden worden, dass er «diese Beträge» nicht habe belegen können. Dies sei «Blödsinn», da er sämtliche Unterlagen immer eingereicht habe.

Insofern der Rekurrent sinngemäss geltend machen möchte, er sei zu Unrecht zur Rückerstattung von Fr. 3'160.– verpflichtet worden und die Anrechnung der Haushaltsentschädigung sei zu Unrecht erfolgt, ist festzuhalten, dass der Entscheid des Departementes des Innern vom 23. Mai 2022 unanbefochten in Rechtskraft erwachsen ist. Auf das rein appellatorische Vorbringen ist nicht einzutreten.

1.5 Der Rekurrent lässt ausführen, gemäss Rückerstattungsverfügung müsse er Fr. 12'430.– bezahlen. Er lässt fragen, wovon ein arbeitsloser Mensch, der diverse Krankheiten habe, diesen Betrag bezahlen solle.

Nach Art. 22 Abs. 1 SHG kann die politische Gemeinde den geschuldeten Betrag stunden oder erlassen, wenn die Rückerstattung eine grosse Härte bedeutet. Eine Stundung oder ein Erlass einer Rückforderung setzt voraus, dass rechtskräftig über die Rückerstattung entschieden worden ist (Botschaft der Regierung vom 5. August 1997 zum Entwurf des Sozialhilfegesetzes, ABI 1997, 1796). Der Rekurrent hat mit seinem Rekurs gegen die Rückerstattungsverfügung möglicherweise auch ein Gesuch um (Teil-)Erlass stellen wollen, indem er sinngemäss geltend macht, er könne den Betrag von Fr. 12'430.– nicht bezahlen. Insofern er ein Gesuch um (Teil-)Erlass hat stellen wollen, bildet dies jedoch nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung, weshalb darauf nicht einzutreten ist.

1.6 Im Übrigen ist auf den Rekurs einzutreten.

2.

2.1 Anfechtungs- und Streitgegenstand bildet nach dem Gesagten die Rechtmässigkeit der Verpflichtung des Rekurrenten zur Rückerstattung von Fr. 9'270.– zuzüglich Zins von fünf Prozent.

2.2 Der Rekurrent lässt sinngemäss geltend machen, er sei mit der Rückerstattung nicht einverstanden. Er lässt vorbringen, für die Rückerstattung von Fr. 3'160.– sei sein Grundbedarf um 30 Prozent gekürzt worden. Nun sei diese neue Rückerstattungsverfügung eingegangen, in der es heisse, er müsse Fr. 3'160.– plus Fr. 618.– für 15 Monate zurückerstatten, total also Fr. 12'430.–.



2.3 Die Vorinstanz hält in der Vernehmlassung ergänzend zur Verfügungsbegründung im Wesentlichen fest, das Departement des Innern habe im Entscheid vom 23. Mai 2022 die Kürzung des Grundbedarfs von 30 Prozent für sechs Monate für rechtmässig befunden. Mit Verfügung vom 13. Juli 2022 sei die Sozialhilfeunterstützung rückwirkend per 1. Juli 2022 wiederaufgenommen worden. Darin sei diese Kürzung berücksichtigt worden. Der rückerstattungspflichtige Betrag sei noch nicht verrechnet worden. Aufgrund der erneuten Unterstützung des Rekurrenten durch die finanzielle Sozialhilfe (und infolge des hängigen Rekurses gegen die Rückerstattungsverfügung) müsse der Rekurrent den Betrag von insgesamt Fr. 12'340.– derzeit nicht zurückerstatten.

3.

3.1 Wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann, hat Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe (Art. 9 Abs. 1 SHG). Der Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe fällt dahin, wenn der Nachweis der Bedürftigkeit nicht erbracht wird (Art. 9 Abs. 1^{bis} SHG). Wer unrechtmässig finanzielle Sozialhilfe erwirkt hat, erstattet diese samt Zins nach den Bestimmungen des Obligationenrechts zurück (Art. 19 Abs. 1 SHG). Die politische Gemeinde, die finanzielle Sozialhilfe geleistet hat, verfügt die Rückerstattung (Art. 21 Abs. 1 SHG).

3.2 Ein unrechtmässiger Bezug von finanzieller Sozialhilfe im Sinn von Art. 19 Abs. 1 SHG liegt insbesondere vor, wenn Unterstützungsleistungen unter unwahren oder unvollständigen Angaben erwirkt oder wenn unterstützungsrelevante Änderungen nicht oder nicht rechtzeitig gemeldet und deshalb höhere Sozialhilfeleistungen ausgerichtet worden sind, als einer Person zugestanden wären (Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe [nachfolgend SKOS-RL] E.1; G. WIZENT, SOZIALHILFERECHT, ZÜRICH / ST.GALLEN 2020, RZ. 808; zur Auskunfts- und Meldepflicht vgl. Art. 16 SHG). Vorliegend liegt kein unrechtmässiger Bezug infolge einer Verletzung der Auskunfts- oder Meldepflicht vor. Vielmehr hat die Vorinstanz ab April 2021 bis Juni 2022 den Grundbedarf von Fr. 618.– während der Dauer des Rekursverfahrens betreffend die Verfügung vom 23. Februar 2021 aufgrund der aufschiebenden Wirkung des Rekurses weiterhin ausgerichtet (vgl. Sozialhilfe-Kontoauszug, act. 8-20). Mit Entscheid vom 23. Mai 2022 hat das Departement des Innern die Berücksichtigung der Haushaltsentschädigung von Fr. 950.– gemäss Verfügung vom 23. Februar 2021 mangels Einreichung der erforderlichen Unterlagen betreffend die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Eltern des Rekurrenten als rechtmässig erachtet. Dies hat zur Folge gehabt, dass ab April 2021 infolge der Anrechnung der Haushaltsentschädigung von Fr. 950.– als (hypothetische) Einnahme ein Einnahmenüberschuss und damit kein Anspruch mehr auf finanzielle Sozialhilfe bestanden hat (vgl. Art. 9 Abs. 1^{bis} SHG). Zu prüfen ist, ob in dieser Konstellation ebenfalls ein unrechtmässiger Bezug von finanzieller Sozialhilfe vorliegt, der rückerstattungspflichtig ist.



3.3 Das Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen hat sich soweit ersichtlich mit der Rechtsfrage, ob Sozialhilfeleistungen, die während der Dauer eines hängigen Verfahrens infolge der aufschiebenden Wirkung des Rekurses weiterhin ausgerichtet worden sind und auf die zufolge Abweisung des Rekurses kein Anspruch bestanden hat, rückerstattungspflichtig sind, bislang nicht befasst. In Bezug auf die Frage, was gilt, wenn ein Rechtsmittelentscheid von der Rechtslage abweicht, wie sie während des Rechtsmittelverfahrens gegolten hat – aufgrund der aufschiebenden Wirkung hat die Verfügung während des Rechtsmittelverfahrens noch keine Rechtswirkungen entfaltet, das heisst der rechtliche und tatsächliche Zustand, wie er vor Erlass der Verfügung gegolten hat, ist bis zum Entscheid der Rechtsmittelinstanz bestehen geblieben (KIENER / RÜTSCHKE / KUHN, ÖFFENTLICHES VERFAHRENSRECHT, 3. AUFL., ZÜRICH / ST.GALLEN 2021, RZ. 1319) – ist es jedoch der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gefolgt. Demnach gibt es keine einheitliche, für alle Fallkonstellationen gültige Antwort auf die Frage, ob ein die Verfügung bestätigender Rechtsmittelentscheid den Suspensiveffekt rückwirkend (ex tunc) aufhebt oder ob die aufschiebende Wirkung zur Folge hat, dass die Verfügung erst ab dem Zeitpunkt der Bestätigung durch die Rechtsmittelinstanz (ex nunc) wirksam wird (T. ZUBER-HAGEN, PRAXISKOMMENTAR ZUM GESETZ ÜBER DIE VERWALTUNGSRECHTSPFLEGE [VRP], ZÜRICH / ST.GALLEN 2020 [NACHFOLGEND PK VRP/SG], ART. 51 VRP RZ. 30 MIT HINWEIS AUF GVP 2006 NR. 10; BGE 112 V 76 Erw. 2; 106 Ia 159 Erw. 5). Es muss in jedem Einzelfall geprüft werden, welche Tragweite dem Suspensiveffekt vernünftigerweise zuzumessen ist bzw. welchen Zwecken er vernünftigerweise und legitimerweise dienen soll. Zu prüfen ist also, welche Gründe für und welche gegen eine rückwirkende Aufhebung des Suspensiveffekts sprechen (BGE 112 V 77 Erw. 2.c und 3). In methodischer Sicht ist jeweils zuerst zu klären, ob eine Rückabwicklung tatsächlich und rechtlich überhaupt möglich ist. Nur wenn dies zutrifft, sind die betroffenen Interessen gegeneinander abzuwägen (ZUBER-HAGEN, PK VRP/SG, ART. 51 VRP RZ. 31 MIT HINWEISEN). Dabei gilt der Grundsatz, dass die aufschiebende Wirkung der unterliegenden Partei keinen materiell-rechtlichen Vorteil zum Schaden der obsiegenden Partei bringen darf (BGE 112 V 76 Erw. 2.b). Es gilt zu vermeiden, dass sich das Erheben eines Rekurses trotz Unterliegens dadurch bezahlt macht, dass die Verfügung erst mit Rechtskraft wirksam wird. Dies spricht in der Regel für ein rückwirkendes Dahinfallen der aufschiebenden Wirkung (ZUBER-HAGEN, PK VRP/SG, ART. 51 VRP RZ. 31 MIT HINWEISEN).

3.4 Vorliegend handelt es sich um die Rückabwicklung der Ausrichtung einer Geldleistung. Diese Rückabwicklung ist ohne weiteres möglich (zu Fällen, in welchen eine Rückabwicklung nicht möglich ist vgl. BGE 112 V 76 Erw. 2.b). Der Zweck der aufschiebenden Wirkung liegt bei leistungsreduzierenden oder -einstellenden Verfügungen im Bereich des Sozialhilferechts in der Gewährleistung der Existenzsicherung. Solange nicht rechtskräftig feststeht, ob eine Reduktion oder Einstellung der finanziellen Sozialhilfe rechtmässig ist, soll eine Sozialhilfe beziehende Person nicht schlechter gestellt



werden als vor Erlass der Verfügung. Würde der Suspensiveffekt nun aber nach Vorliegen eines Rechtsmittelentscheids nicht rückwirkend aufgehoben, würde die Verfügung also erst ab dem Zeitpunkt der Bestätigung durch die Rechtsmittelinstanz Rechtswirkungen entfalten, hätte dies zur Folge, dass eine Sozialhilfe beziehende Person eine Geldleistung behalten könnte, auf die sie materiell keinen Anspruch gehabt hat. Dies würde nicht nur der Sozialhilfebehörde einen Schaden zufügen, sondern würde die betroffene Person im Vergleich zu Sozialhilfebeziehenden, die kein Rechtsmittel gegen eine gleichlautende Verfügung erhoben haben, bevorteilen. Da die Ergreifung eines Rechtsmittels bei Unterliegen keinen materiell-rechtlichen Vorteil bringen soll, hebt ein eine leistungsreduzierende oder -einstellende Verfügung bestätigender Rekursentscheid den Suspensiveffekt rückwirkend (ex tunc) auf (vgl. auch Entscheid des Verwaltungsgerichtes des Kantons Zürich vom 29. Juni 2020, VB.2020.00087 Erw. 4). Die aufschiebende Wirkung des Rekurses gegen die Verfügung vom 23. Februar 2021, soweit diese die Anrechnung der Haushaltsentschädigung von Fr. 950.– betroffen hat, ist mit Entscheid des Departementes des Innern vom 23. Mai 2022 somit rückwirkend aufgehoben worden (die Vollstreckbarkeit ist dagegen erst mit unbenutztem Ablauf der Frist zur Erhebung einer Beschwerde an das Verwaltungsgericht eingetreten, vgl. Art. 101 VRP und ZUBER-HAGEN, PK VRP/SG, ART. 51 VRP RZ. 21 F.). Dies hat zur Folge, dass die in der Verfügung vom 23. Februar 2021 angeordnete Rechtsfolge der Anrechnung einer Haushaltsentschädigung ab 1. April 2021 rückwirkend eingetreten ist. Die ab April 2021 bis Juni 2022 ausgerichteten Sozialhilfeleistungen von total Fr. 9'270.– sind somit ohne Rechtsgrund bezogen worden und können unter gegebenen Voraussetzungen zurückgefordert werden.

3.5 Nach dem Wortlaut von Art. 19 Abs. 1 SHG hat eine Person, die unrechtmässig finanzielle Sozialhilfe erwirkt hat, diese samt Zins nach den Bestimmungen des Obligationenrechts zurückzuerstatten. Diese Bestimmung ist nicht so eng zu interpretieren, dass ein zu hoher Leistungsbezug infolge Ergreifen eines Rechtsmittels, also einer rechtlich zulässigen Handlung, nicht als unrechtmässiges Erwirken von finanzieller Sozialhilfe zu qualifizieren wäre. Ein unrechtmässiger Bezug liegt vielmehr dann vor, wenn einer Person finanzielle Sozialhilfe ausgerichtet worden ist, auf die sie rechtlich keinen Anspruch gehabt hat. Die Rückerstattungspflicht gemäss Art. 19 Abs. 1 SHG bezweckt nämlich die Wiederherstellung des rechtskonformen Zustands (VerwGE B 2022/70 vom 20. Oktober 2022 Erw. 3.2). Ihr liegt die Einhaltung des Legalitätsprinzips und die Gleichbehandlung aller Sozialhilfebeziehenden insofern zugrunde, dass nur jene Leistungen bezogen werden, auf die ein Anspruch besteht (vgl. zur Bedeutung der Rückerstattung unrechtmässig bezogener Leistungen im Sozialversicherungsrecht J. DORMANN, BASLER KOMMENTAR, ALLGEMEINER TEIL DES SOZIALVERSICHERUNGSRECHTS, BASEL 2020, ART. 25 RZ. 13). Art. 19 Abs. 1 SHG setzt auch kein Verschulden auf Seiten



der Sozialhilfe beziehenden Person voraus (VerwGE B 2022/70 vom 20. Oktober 2022 Erw. 3.2 mit Hinweisen). Entscheidend ist allein, dass objektiv zu hohe Leistungen ausgerichtet worden sind (WIZENT, A.A.O., RZ. 809).

3.6 Dem Rekurrenten sind für den Zeitraum April 2021 bis Juni 2022 Fr. 9'270.– (Fr. 618.– pro Monat) ausgerichtet worden, auf die er gemäss Art. 9 Abs. 1^{bis} SHG und infolge der rückwirkenden Aufhebung der aufschiebenden Wirkung des Rekurses gegen die Verfügung vom 23. Februar 2021 keinen Anspruch gehabt hat. Damit liegt ein unrechtmässiger Leistungsbezug vor, der nach Art. 19 Abs. 1 SHG rückerstattungspflichtig ist.

3.7 Die Vorinstanz hat dem Rekurrenten in der Dispositivziffer 1 der angefochtenen Verfügung gestützt auf Art. 19 Abs. 1 SHG einen Zins von fünf Prozent auferlegt. Den Beginn des Zinslaufs hat sie darin nicht festgelegt. In der Verfügungsbegründung hat sie angegeben, der Zins beginne ab Fälligkeit der Rückforderung, also 30 Tage nach Rechtskraft der Verfügung vom 1. Juli 2022 (vgl. Dispositivziffer 2 der angefochtenen Verfügung), zu laufen. Zu prüfen ist somit die Rechtmässigkeit dieser Zinsforderung.

Der Verweis in Art. 19 Abs. 1 SHG auf die Bestimmungen des Obligationenrechts bezieht sich auf die Höhe des Zinssatzes (Art. 73 Abs. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [Fünfter Teil: Obligationenrecht; SR 220; abgekürzt OR]; Botschaft und Entwurf der Regierung vom 6. September 2016 zum IV. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz, ABI 2016, 2794; VerwGE B 2022/70 vom 20. Oktober 2022 Erw. 3.2). Nach Art. 73 Abs. 1 OR sind Zinsen zu fünf Prozent vom Hundert für das Jahr zu bezahlen, wenn eine Schuldpflicht auf Zahlung von Zinsen geht und deren Höhe weder durch Vertrag noch durch Gesetz oder Übung bestimmt ist. Die von der Vorinstanz festgelegte Höhe des Zinses von fünf Prozent ist also rechtmässig.

Art. 19 Abs. 1 SHG äussert sich weder zur Art des Zinses noch zum Beginn des Zinslaufs. In Betracht fallen insbesondere ein Vergütungs- oder ein Verzugszins (vgl. zu den Zinsarten BGE 143 II 43 Erw. 5). Den Materialien lässt sich dazu nichts entnehmen (vgl. Botschaft der Regierung vom 5. August 1997 zum Entwurf des Sozialhilfegesetzes, ABI 1997, 1795; Materialien zum Geschäft Nr. 22.16.02 zum IV. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz, abrufbar unter www.ratsinfo.sg.ch). Rechtsprechung gibt es dazu soweit ersichtlich nicht. Nach dem Wortlaut von Art. 19 Abs. 1 SHG kann mit «Zins» nicht ein Verzugszins gemeint sein, denn dann hätte der Gesetzgeber dies explizit so benennen müssen. Ausserdem stellt die Pflicht zur Bezahlung von Verzugszinsen auf öffentlich-rechtlichen Geldforderungen bei einem Schuldnerverzug einen allgemeinen Rechtsgrundsatz dar (BGE 143 II 43 Erw. 5.2.1; HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, A.A.O., RZ. 156). Diese Pflicht muss also nicht im Gesetz geregelt sein, um Geltung zu erlangen. Mit Zins im Sinn von Art. 19 Abs. 1 SHG kann also nur ein Zins zulasten der rückerstattungspflichtigen Person



gemeint sein, der der rückerstattungsberechtigten Sozialbehörde als Vergütung für die Entbehrung der unrechtmässig bezogenen Leistungen geschuldet ist (zum Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für Vergütungszinsen vgl. BGE 143 II 45 Erw. 5.3). Es ist also zulässig, dass die Vorinstanz dem Rekurrenten auf dem Betrag von Fr. 9'270.– als Entgelt für die Entbehrung dieses Betrags einen Zins von fünf Prozent auferlegt hat. Ob die Vorinstanz den Beginn des Zinslaufs auf einen früheren Zeitpunkt hätte festsetzen dürfen und sie demzufolge auf einen Teil der Zinsschuld verzichtet hat, kann vorliegend offenbleiben. Der Beginn des Zinslaufs 30 Tage nach Rechtskraft der Verfügung vom 1. Juli 2022 (bzw. des vorliegenden Entscheides des Departementes des Innern) ist jedenfalls nicht zu beanstanden, da die Rückerstattungsschuld des Rekurrenten im Zeitpunkt der Fälligkeit der Rückforderung rechtskräftig und damit verbindlich feststehen wird.

3.8 Der Rekurs ist somit abzuweisen und die Dispositivziffer 1 der angefochtenen Verfügung ist aufzuheben und durch folgende Bestimmung zu ersetzen: «A.____ wird verpflichtet, die zu Unrecht erhaltenen Sozialhilfeleistungen im Betrag von Fr. 9'270.– zuzüglich Zins von fünf Prozent ab Fälligkeit der Rückforderung dem Sozialamt der politischen Gemeinde X.____ zurückzuerstatten».

3.9 Abschliessend ist auf Folgendes hinzuweisen: Die Vorinstanz hat in der Vernehmlassung zu Recht dargelegt, dass die Kürzung des Grundbedarfs ab 1. Juli 2022 um 30 Prozent nicht zur Rückerstattung des Betrags von Fr. 3'160.– erfolge, sondern in der mit Entscheid des Departementes des Innern vom 23. Mai 2022 bestätigten Kürzung begründet liege. Eine Verrechnung der Rückerstattung von Fr. 3'160.– hat damit noch nicht stattgefunden.

Im Weiteren ist der Rekurrent darauf hinzuweisen, dass es ihm offensteht, bei der Vorinstanz gestützt auf Art. 22 Abs. 1 SHG ein Gesuch um (Teil-)Erlass der Rückforderung zu stellen (vgl. Erw. 1.5).

4. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Verfügung vom 1. Juli 2022 insofern nichtig ist, als die Vorinstanz den Rekurrenten (erneut) zur Rückerstattung von Fr. 3'160.– verpflichtet hat. Für diesen Betrag fehlt es an einem Anfechtungsgegenstand, weshalb auf den Rekurs nicht eingetreten werden kann. Auf den Rekurs ist im Weiteren nicht einzutreten, insofern der Rekurrent sinngemäss geltend machen möchte, er sei mit unangefochten in Rechtskraft erwachsenem Entscheid des Departementes des Innern vom 23. Mai 2022 zu Unrecht zur Rückerstattung von Fr. 3'160.– verpflichtet worden und die Anrechnung der Haushaltsentschädigung sei zu Unrecht erfolgt. Insofern er mit dem Rekurs gegen die Rückerstattungsverfügung auch ein Gesuch um (Teil-)Erlass hat stellen wollen, bildet dies nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung, weshalb darauf ebenfalls nicht einzutreten ist.



Anfechtungs- und Streitgegenstand bildet die Rechtmässigkeit der Verpflichtung des Rekurrenten zur Rückerstattung von Fr. 9'270.– zuzüglich Zins von fünf Prozent. Der Betrag von Fr. 9'270.– liegt darin begründet, dass die Vorinstanz dem Rekurrenten während der Dauer des Rekursverfahrens betreffend die Verfügung vom 23. Februar 2021 den Grundbedarf von Fr. 618.– pro Monat für den Zeitraum April 2021 bis Juni 2022 aufgrund der aufschiebenden Wirkung des Rekurses weiterhin ausgerichtet hat. Mit Entscheid vom 23. Mai 2022 hat das Departement des Innern die Berücksichtigung der Haushaltsentschädigung von Fr. 950.– gemäss Verfügung vom 23. Februar 2021 als rechtmässig erachtet. Dies hat zur Folge gehabt, dass ab April 2021 kein Anspruch mehr auf finanzielle Sozialhilfe bestanden hat (vgl. Art. 9 Abs. 1^{bis} SHG). Ob ein eine Verfügung bestätigender Rechtsmittelentscheid den Suspensiveffekt rückwirkend (*ex tunc*) aufhebt oder ob die aufschiebende Wirkung zur Folge hat, dass die Verfügung erst ab dem Zeitpunkt der Bestätigung durch die Rechtsmittelinstanz (*ex nunc*) wirksam wird, ist in jedem Einzelfall zu prüfen. Grundsätzlich gilt, dass die aufschiebende Wirkung der unterliegenden Partei keinen materiell-rechtlichen Vorteil zum Schaden der obsiegenden Partei bringen darf. Vorliegend handelt es sich um die Rückabwicklung der Ausrichtung einer Geldleistung, die ohne weiteres möglich ist. Würde der Suspensiveffekt nicht rückwirkend aufgehoben, hätte dies zur Folge, dass eine Sozialhilfe beziehende Person eine Geldleistung behalten könnte, auf die sie materiell keinen Anspruch gehabt hat. Dies würde nicht nur der Sozialhilfebehörde einen Schaden zufügen, sondern würde die betroffene Person im Vergleich zu Sozialhilfebeziehenden, die kein Rechtsmittel gegen eine gleichlautende Verfügung erhoben haben, bevorteilen. Ein eine leistungsreduzierende oder -einstellende Verfügung bestätigender Rechtsmittelentscheid hebt den Suspensiveffekt deshalb rückwirkend (*ex tunc*) auf. Die in der Verfügung vom 23. Februar 2021 angeordneten Rechtsfolgen sind damit rückwirkend auf den Zeitpunkt eingetreten, in dem diese Verfügung erlassen worden ist. Die ab April 2021 bis Juni 2022 ausgerichteten Sozialhilfeleistungen von Fr. 9'270.– sind somit ohne Rechtsgrund bezogen worden und können unter gegebenen Voraussetzungen zurückgefordert werden.

Ein unrechtmässiger Bezug finanzieller Sozialhilfe im Sinn von Art. 19 Abs. 1 SHG liegt vor, wenn einer Person finanzielle Sozialhilfe ausgerichtet worden ist, auf die sie rechtlich keinen Anspruch gehabt hat. Entscheidend ist allein, dass objektiv zu hohe Leistungen ausgerichtet worden sind. Dem Rekurrenten sind für den Zeitraum April 2021 bis Juni 2022 Fr. 9'270.– ausgerichtet worden, auf die er gemäss Art. 9 Abs. 1^{bis} SHG und infolge der rückwirkenden Aufhebung der aufschiebenden Wirkung des Rekurses gegen die Verfügung vom 23. Februar 2021 keinen Anspruch gehabt hat. Damit liegt ein unrechtmässiger Leistungsbezug vor, der rückerstattungspflichtig ist. Der dem Rekurrenten auferlegte Zins von fünf Prozent ab Fälligkeit der Rückforderung ist nicht zu beanstanden.



Der Rekurs ist somit abzuweisen und die Dispositivziffer 1 der angefochtenen Verfügung ist aufzuheben und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:
«A.____ wird verpflichtet, die zu Unrecht erhaltenen Sozialhilfeleistungen im Betrag von Fr. 9'270.– zuzüglich Zins von fünf Prozent ab Fälligkeit der Rückforderung dem Sozialamt der politischen Gemeinde X.____ zurückzuerstat-ten».

5.

5.1 In Verwaltungsstreitigkeiten hat jener Beteiligte die amtlichen Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Der Rekurrent ist mit seinem Begehren vollständig unterlegen. Eine Entscheidungsbüher von Fr. 800.– erscheint angemessen (Ziff. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung [sGS 821.5]). Dem Verfahrensausgang zufolge hätte der Rekurrent die amtlichen Kosten zu tragen. Auf dessen Erhebung wird verzichtet (Art. 97 Abs. 1 VRP).

5.2 Die Vorinstanz beantragt die Zusprache einer ausseramtlichen Entschädigung. Ausseramtliche Kosten werden im Rekursverfahren entschädigt, soweit sie aufgrund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorinstanz hat zwar obsiegt. Einem Gemeinwesen kommt (abgesehen von hier nicht zutreffenden Ausnahmefällen) aber kein Anspruch auf Kostenersatz zu. Der Antrag ist abzuweisen.



Entscheid

1.
 - a) Der Rekurs von A.____ vom 11. Juli 2022 wird, soweit darauf eingetreten wird, abgewiesen.
 - b) Ziffer 1 des Dispositivs der Verfügung vom 1. Juli 2022 wird aufgehoben und gemäss Erwägung 3.8 durch folgende Bestimmung ersetzt:
 - « 1. A.____ wird verpflichtet, die zu Unrecht erhaltenen Sozialhilfeleistungen im Betrag von Fr. 9'270.– zuzüglich Zins von fünf Prozent ab Fälligkeit der Rückforderung dem Sozialamt der politischen Gemeinde X.____ zurückzuerstatten. »
2. Auf die Erhebung der amtlichen Kosten von Fr. 800.– bei A.____ wird verzichtet.
3. Der Antrag der politischen Gemeinde X.____ auf Zusprache einer ausseramtlichen Entschädigung wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Dr. Laura Bucher
Regierungsrätin