



Fall-Nr.: B 2007/203
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 03.04.2008
Entscheiddatum: 03.04.2008

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 3. April 2008

Sozialhilfe, Art. 19 SHG (sGS 381.1). Die Rückerstattung von unrechtmässig bezogener finanzieller Sozialhilfe darf nicht durch Verrechnung mit laufenden Sozialhilfeleistungen durchgesetzt werden, da solche Leistungen unpfändbar sind (Verwaltungsgericht, B 2007/203).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf,
Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Ersatzrichterin lic. iur. D. Gmünder Perrig;
Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

Politische Gemeinde W.

Beschwerdeführerin,

gegen

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

Vorinstanz,

und



X.Y.,

Beschwerdegegner,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. A.

betreffend

Sozialhilfe

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Die Sozialhilfebehörde W. hielt am 27. März 2006 gegenüber X.Y. schriftlich fest, es seien ihm in der Zeit von Oktober 2005 bis Februar 2006 übersetzte Sozialhilfeleistungen von Fr. 5'592.30 ausbezahlt worden, da er es unterlassen habe, den Zufluss von Taggeldern einer Versicherung anzugeben. Dieses Geld müsse dem Sozialamt zurückerstattet werden. Diese Anordnung blieb unangefochten.

Die Sozialhilfebehörde regelte mit Präsidialverfügung vom 6. Dezember 2006 die Sozialhilfeleistungen für die Eheleute X. und W. Z. sowie deren Kinder ab 1. Dezember 2006. Sie legte die monatliche Unterstützung auf Fr. 2'176.10 fest (Ziff. 3). Sodann reduzierte sie die Leistungen mit Wirkung ab 1. Dezember 2006 um monatlich Fr. 286.-- zwecks Verrechnung mit der Rückerstattungsforderung von Fr. 5'592.30 bis zur vollständigen Tilgung (Ziff. 2). Die Verfügung wurde als sofort vollstreckbar erklärt und einem Rekurs die aufschiebende Wirkung entzogen (Ziff. 10 und 13).

Mit Eingabe seines Vertreters vom 20. Dezember 2006 erhob X.Y. beim Gemeinderat W. Rekurs mit dem Antrag, die angefochtene Verfügung sei in verschiedenen Punkten aufzuheben, dem Rekurs sei die aufschiebende Wirkung einzuräumen, die Sozialhilfeleistungen seien ab 1. Dezember 2006 auf mindestens Fr. 3'500.--



St.Galler Gerichte

festzusetzen und es sei die unentgeltliche Prozessführung zu gewähren. Der Gemeinderat wies den Rekurs am 21. Februar 2007 ab, soweit er darauf eintrat und soweit er nicht gegenstandslos geworden war.

B./ Gegen den Entscheid des Gemeinderats erhob X.Y. durch seinen Rechtsvertreter mit Eingaben vom 7. März und 4. April 2007 Rekurs. Das Departement des Innern entschied die Streitsache am 5. November 2007. Es hob den gemeinderätlichen Entscheid vom 21. Februar 2007 in Ziff. 2 und 3 auf und wies die Politische Gemeinde W. an, die Bedarfsrechnung rückwirkend ab 1. Dezember 2006 insoweit anzupassen, als der mit der Rückerstattungsforderung monatlich verrechnete Betrag von Fr. 286.-- zu streichen sei. Ausserdem erhöhte es die als Erwerbsunkosten angerechneten Fahrkosten der Ehefrau (Ziff. 2). Im übrigen wies es den Rekurs ab, soweit es darauf eintrat (Ziff. 1).

C./ Mit Eingaben vom 16. und 21. November 2007 erhob die Politische Gemeinde W. Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, Ziff. 2 des Entscheids des Departements des Innern sei mit Bezug auf die gestrichene monatliche Verrechnung zur Tilgung der Rückerstattungsforderung aufzuheben und mit Wirkung ab 1. Dezember 2006 sei die monatliche Kürzung der laufenden Sozialhilfeleistungen um Fr. 286.-- zwecks Verrechnung mit der Rückerstattungsforderung von Fr. 5'592.30 bis zur vollständigen Tilgung zuzulassen und zu bestätigen, eventuell sei Ziff. 2 des Entscheids des Departements des Innern mit Bezug auf die gestrichene monatliche Verrechnung zur Tilgung der Rückerstattungsforderung aufzuheben und die monatliche Kürzung der laufenden Sozialhilfeleistungen mit Wirkung ab 1. Dezember 2006 um Fr. 286.-- sowie mit Wirkung ab 1. November 2007 um Fr. 199.-- zwecks Verrechnung mit der Rückerstattungsforderung von Fr. 5'592.30 bis zur vollständigen Tilgung zuzulassen und zu bestätigen, unter Kostenfolge.

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 14. Dezember 2007, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Mit Verfügung vom 21. Dezember 2007 gewährte der Präsident des Verwaltungsgerichts dem Beschwerdegegner die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung. Mit Eingabe seines Vertreters vom 18. Februar 2008 beantragte



St.Galler Gerichte

der Beschwerdegegner, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventuell sei sie abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Die Beschwerdeführerin erhielt Gelegenheit, sich zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und des Beschwerdegegners zu äussern. Sie reichte jedoch keine Stellungnahme ein.

Die von den Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge gemachten Ausführungen werden, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen dargelegt und gewürdigt.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Politische Gemeinde W. ist in ihren eigenen finanziellen Interessen berührt und daher gemäss Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP zur Beschwerdeführung legitimiert. Die Beschwerdeeingaben vom 16. und 21. November 2007 wurden rechtzeitig eingereicht und enthalten einen Antrag, eine Darstellung des Sachverhalts und eine Begründung. Insoweit sind die Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).

1.1. Der Beschwerdegegner wendet ein, die Beschwerde sei unzulässig. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens sei die Durchsetzung bzw. Vollstreckung einer Verpflichtung zur Rückerstattung unrechtmässig bezogener finanzieller Sozialhilfe durch ratenweise Verrechnung mit laufenden finanziellen Leistungen. Rekursentscheide über Vollstreckungsmassnahmen seien endgültig.

Nach Art. 44 Abs. 1 VRP können Vollstreckungsmassnahmen der Verwaltungsbehörden bei der in der Hauptsache zuständigen Rekursinstanz angefochten werden. Rekursentscheide über Vollstreckungsmassnahmen sind endgültig (Art. 44 Abs. 3 VRP). Wäre davon auszugehen, dass mit der Verfügung vom 27. März 2006 formell rechtskräftig über die Pflicht des Beschwerdegegners zur Rückerstattung finanzieller Sozialhilfe verfügt wurde, dann wäre die in der Verfügung der Sozialhilfebehörde vom 6. Dezember 2006 angeordnete Verrechnung mit laufenden



Leistungen als Vollstreckung der Verfügung vom 27. März 2006 zu betrachten. Damit wäre der Entscheid des Departements des Innern in diesem Punkt ein Rekursentscheid über eine Vollstreckungsverfügung und damit endgültig, weshalb nicht auf die Beschwerde eingetreten werden könnte. Nicht massgebend wäre hingegen, dass die Beschwerde nicht innert der fünftägigen Frist nach Art. 47 Abs. 2 VRP für die Anfechtung von Vollstreckungsmassnahmen erhoben wurde, da der Beschwerdeführerin aus einer unrichtigen Rechtsmittelbelehrung kein Nachteil erwachsen dürfte (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 3 VRP).

1.2. Die Vorinstanz liess offen, ob es sich bei der Verfügung vom 27. März 2006 um eine Rückerstattungsverfügung handelt (E. 6.4., S. 25). Gründe waren das Fehlen eines klaren Dispositivs, der lediglich allgemeine Hinweis auf die gesetzliche Rückerstattungspflicht von finanzieller Sozialhilfe sowie Zweifel, ob die Verfügung als Rückerstattungsverfügung verstanden werden konnte. Die Vorinstanz hielt fest, die Modalitäten der Vollstreckung seien nicht in der Verfügung vom 27. März 2006 festgelegt, weshalb deren gesetzliche Grundlage und die Verhältnismässigkeit bei der "Umsetzung" geprüft würden. Sie prüfte in der Folge, ob die in der Verfügung vom 6. Dezember 2006 angeordnete Verrechnung zulässig ist.

Die Vorinstanz hat zutreffend die Mängel der Verfügung vom 27. März 2006 dargelegt. Das Schreiben enthielt lediglich einen allgemeinen Hinweis auf die Rückerstattungspflicht unrechtmässig bezogener Sozialhilfe nach Art. 19 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1, abgekürzt SHG). Ein Zins wurde entgegen der gesetzlichen Vorschrift nicht verfügt. Zudem wurde das gegen Rückerstattungsverfügungen zulässige Rechtsmittel nicht angegeben (Art. 41 Abs. 1 lit. a VRP). Deshalb kann das Schreiben vom 27. März 2006 nicht als rechtsgültige Rückerstattungsverfügung betrachtet werden. Dies bedeutet, dass die Verfügung vom 6. Dezember 2006 als Sachverfügung und nicht als Vollstreckungsmassnahme zu qualifizieren ist. Daher erweist sich die Beschwerde als zulässig.

1.3. Soweit die Beschwerdeführerin auf den Wegzug der Ehefrau des Beschwerdegegners nach St. Gallen sowie auf die Rückerstattungspflicht der Ehefrau für weitere unrechtmässig bezogene Leistungen hinweist, ist nicht näher darauf einzutreten, da dieser Sachverhalt für die vorliegende Streitfrage nicht relevant ist.



Nicht massgebend ist sodann, ob das Verhalten des Beschwerdegegners einen Straftatbestand erfüllt, ob er und seine Ehefrau ihre Auskunfts- und Meldepflichten missachteten und ob die Rückerstattungspflicht unrechtmässig bezogener Leistungen auch bei Gutgläubigkeit besteht. Auf die Vorbringen der Beschwerdeführerin in Ziff. 1 und 2 der Beschwerdeergänzung ist daher nicht weiter einzugehen.

2. Wer für sich oder für Familienangehörige finanzielle Sozialhilfe bezogen hat, erstattet diese zurück, wenn sich seine finanzielle Lage gebessert hat und die Rückerstattung zumutbar ist (Art. 18 Abs. 1 SHG). Wer unrechtmässig finanzielle Sozialhilfe bezogen hat, erstattet diese samt Zins zurück (Art. 19 SHG).

Der Gesetzgeber hat die Pflicht zur Rückerstattung der finanziellen Sozialhilfe nicht in das Ermessen der Sozialhilfebehörden gestellt. Er hat vielmehr die Pflicht zur Rückerstattung als Grundsatz im Gesetz verankert, sie aber beim rechtmässigen Bezug von Leistungen von der Verbesserung der finanziellen Lage und der individuellen Zumutbarkeit abhängig gemacht. Bei der Rückerstattung aufgrund unrechtmässigen Bezugs werden im Gesetz die Kriterien der Verbesserung der finanziellen Lage und der Zumutbarkeit nicht erwähnt. Auch die Möglichkeit der Verrechnung von Sozialhilfeleistungen mit einer Rückerstattungsforderung ist im Gesetz nicht vorgesehen.

2.1. Die Vorinstanz hielt fest, die Verrechnung einer Rückerstattungsforderung mit laufenden Leistungen sei im SHG nicht explizit ausgeschlossen. Bei ungenügender Mitwirkung sehe Art. 17 SHG sogar ausdrücklich eine Reduktion der Leistungen vor. Immerhin ergäben sich aufgrund der Wahrung der Menschenwürde und des Bedarfsdeckungsprinzips in zeitlicher und quantitativer Hinsicht Einschränkungen der Kürzungs- bzw. Verrechnungsmöglichkeiten. Im Unterschreiten des Grundbedarfs I nach den SKOS-Richtlinien um 15 Prozent liege noch kein Eingriff in das verfassungsmässig garantierte Existenzminimum vor. Auch die Dauer der Tilgungsfrist von rund 20 Monaten sei nicht zum vornherein unzulässig.

Wird bei finanziellen Sozialhilfeleistungen generell eine Rückforderung durch Verrechnung bis 15 Prozent während zwei Jahren als zulässig betrachtet, so stellt sich die Frage, ob die ordentlichen Leistungen nicht grundsätzlich zu hoch bemessen sind.



Auch erscheint es problematisch, Kürzungen wegen Verletzung der Mitwirkungs- und Auskunftspflicht nach demselben Massstab zu beurteilen wie Kürzungen zufolge Rückerstattung von Leistungen. Wie es sich damit verhält, kann in der Streitsache aber offen bleiben.

2.2. Nach Art. 92 Abs. 1 Ziff. 8 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SR 281.1, abgekürzt SchKG) sind u.a. Fürsorgeleistungen unpfändbar. Darunter fallen die Sozialhilfeleistungen der öffentlichen Hand (BGE 7B.68/2005 vom 20. Juli 2005).

Das SHG enthält keine Vorschriften, wie Rückerstattungen finanzieller Sozialhilfen zu vollziehen sind. Dies bedeutet, dass sie gemäss Art. 104 VRP nach den Grundsätzen für die Vollstreckung von Geldforderungen und damit im Zwangsvollstreckungsverfahren nach dem SchKG durchzusetzen sind. Werden Rückerstattungen, wie es das SHG vorsieht, als selbständige Verfügungen angeordnet, so sind sie im Rahmen der Vorschriften über das SchKG zu vollstrecken, was bedeutet, dass zur Durchsetzung von Rückerstattungen keine Sozialhilfeleistungen gepfändet werden dürfen. Würde die Vollstreckung von Rückerstattungen durch Verrechnung mit laufenden Leistungen zugelassen, stünde dies im Widerspruch zur bundesrechtlich vorgeschriebenen Unpfändbarkeit der Sozialhilfe. Der Vollzug von Rückerstattungsforderungen durch Verrechnung mit laufenden Leistungen ist daher bundesrechtswidrig und damit unzulässig.

Zutreffend ist, dass Sozialhilfeleistungen aus den in Art. 17 SHG angeführten Gründen reduziert werden können. Diese Reduktion von Leistungen ist aber nicht vergleichbar mit der Verrechnung einer Leistung mit einer Rückerstattungsforderung. Die Reduktion von Leistungen ist in einer expliziten gesetzlichen Bestimmung geregelt. Bei den Tatbeständen, die zu einer Reduktion führen, ging der Gesetzgeber davon aus, dass dem Sozialhilfebezüger Mittel zufließen, die er verschweigt, oder dass er eine zumutbare Arbeit aufnehmen kann. Damit sind solche Eingriffe auch keine unzulässigen Einschränkungen des Existenzminimums. Zudem beruhen sie auf einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage.



2.3. Als Eventualantrag stellte die Beschwerdeführerin das Begehren, zur Tilgung der Rückerstattungsforderung sei die monatliche Kürzung der laufenden Sozialhilfeleistungen mit Wirkung ab 1. Dezember 2006 um Fr. 286.-- sowie mit Wirkung ab 1. November 2007 um Fr. 199.-- zuzulassen. Auch diese reduzierte Verrechnung ist nach den vorstehenden Ausführungen unzulässig.

2.4. Zusammenfassend ergibt sich aus den vorstehenden Erwägungen, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf einzutreten ist.

3. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 2'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf ihre Erhebung ist nicht zu verzichten, da die Beschwerdeführerin eigene finanzielle Interessen vertritt (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- ist zu verrechnen.

Dem Beschwerdegegner wurde die unentgeltliche Rechtsverteidigung gewährt. Der Rechtsbeistand weist in seiner Kostennote einen Anspruch zulasten des Staats von Fr. 3'061.20 aus (nach Art. 31 Abs. 3 des Anwaltsgesetzes, sGS 963.70, reduziertes Honorar von Fr. 2'800.-- sowie Barauslagen Fr. 45.-- zuzügl. MWSt). Dies entspricht einem Aufwand von 14,5 Stunden. Dieser Aufwand erscheint angemessen, und das Honorar entspricht Art. 19 und Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten (sGS 963.75). Somit ist der Anspruch des Rechtsbeistands gegenüber dem Staat aus der Vertretung im Beschwerdeverfahren auf Fr. 3'061.20 (inkl. MWSt) festzusetzen.

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt; auf die Erhebung wird nicht verzichtet. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- wird verrechnet.



3./ Der Anspruch des unentgeltlichen Rechtsbeistands gegenüber dem Staat aus der Vertretung im Beschwerdeverfahren beträgt Fr. 3'061.20 (inkl. MWSt).

V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin
- die Vorinstanz
- den Beschwerdegegner (durch Rechtsanwalt lic. iur. A.)

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.