



Fall-Nr.:	B 2017/77
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	06.02.2020
Entscheiddatum:	27.09.2018

### Entscheid Verwaltungsgericht, 27.09.2018

**Sozialhilfe. Rückerstattung. Verjährung der Rückerstattung. Art. 18 und 21 SHG (sGS 381.1). In materieller Hinsicht streitig war, ob die Vorinstanz die von der Beschwerdegegnerin verfügte Rückerstattung von finanzieller Sozialhilfe in Form von monatlichen Raten zu Recht bestätigte. Art. 21 SHG beschlägt ausschliesslich die Frist für die Geltendmachung des materiellen Rückforderungsanspruchs. Art. 21 Abs. 1 SHG verlangt hierfür den Erlass einer Verfügung. Mit der Verfügung vom 10. November 2016 wurde die 15jährige Frist für den materiellen Rückforderungsanspruch nach Art. 21 SHG für den ganzen zur Diskussion stehenden Rückforderungszeitraum gewahrt. Zu beantworten war die Frage, innert welcher Frist und in welcher Weise der materiell (fristwährend) verfügte Rückforderungsanspruch zu vollziehen ist. Das SHG enthält keine Regelung zur Frage, innert welcher Frist ein innert der Frist von Art. 21 Abs. 2 SHG materiell verfügbarer Rückforderungsanspruch zu vollstrecken ist bzw. ab wann die Vollstreckungsmöglichkeit als verjährt zu betrachten ist. Die Verjährung ist im öffentlichen Recht als allgemeiner Rechtsgrundsatz anerkannt und kommt daher auch unabhängig vom Bestehen einer einschlägigen gesetzlichen Vorschrift zum Tragen. Das Verwaltungsgericht erachtete es als sachgerecht, die steuerrechtliche Regelung der Bezugsverjährung (Art. 217 StG; sGS 811.1) auf den vorliegenden Fall analog zur Anwendung zu bringen: Zum einen weist das Steuerrecht insofern einen sachlichen Konnex zum Sozialhilferecht auf, als Sozialhilfe aus Steuergeldern finanziert wird. Eine vollzogene Rückforderung von Sozialhilfeleistungen bewirkt von daher immer auch einen „Rückfluss“ von Steuergeldern. Zum anderen hat sich die detaillierte steuerrechtliche Regelung in der Praxis bewährt. Für den vorliegenden Sachverhalt bedeutete dies, dass die am 10. November 2016 verfügte Rückforderung vom Grundsatz her innert fünf Jahren zu vollziehen ist, wobei die fünfjährige Frist einer Unterbrechung mit anschliessendem Neubeginn zugänglich ist. Mit Ablauf von zehn Jahren nach Rechtskraft der materiellen Rückforderungsverfügung sind solche Fristunterbrechungen und**



**ein weiterer Rückforderungsvollzug - analog zu Art. 217 Abs. 3 StG - nicht mehr möglich. Das Verwaltungsgericht bestätigte den vorinstanzlichen Entscheid im Ergebnis (Verwaltungsgericht, B 2017/77).**

**Entscheid vom 27. September 2018**

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterinnen Bietenharder und Zindel,  
Verwaltungsrichter Engeler und Steiner; Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

**A.\_\_ und B.\_\_,**

**Beschwerdeführer,**

vertreten durch Rechtsanwältin Dr. iur. Barbara Wyler, Wyler Koch Partner AG,  
Business Tower, Zürcherstrasse 310, Postfach 340, 8501 Frauenfeld,

gegen

**Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen,** Unterstrasse 28,  
9001 St. Gallen,

**Vorinstanz,**

und

**Politische Gemeinde X.\_\_,** Gemeinderat,

**Beschwerdegegnerin,**

Gegenstand

**Rückerstattung finanzieller Sozialhilfe**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**



### A.

a. A.\_\_ und B.\_\_ wohnten mit ihren zwei Kindern (Jg. 1999 und 2001; ein drittes Kind kam 2007 auf die Welt) bis 19. Juni 2004 in X.\_\_. Die Familie wurde vom Sozialamt X.\_\_ von November 2001 bis Juni 2004 mit CHF 178'006 finanziell unterstützt. Mit Verfügung vom 10. November 2016 verpflichtete das Sozialamt X.\_\_ das Ehepaar A.\_\_ und B.\_\_ zur Rückerstattung der Sozialhilfe von CHF 178'006 in monatlichen, erstmals per 1. Dezember 2016 fälligen Raten von CHF 612.30. Einem allfälligen Rekurs wurde die aufschiebende Wirkung entzogen und darauf hingewiesen, dass im Fall der nicht fristgerechten Bezahlung der ersten Rate eine Lohnpfändungsanzeige an den Arbeitgeber von B.\_\_ versandt werde (act. G 5/5/25). Ein gegen diese Verfügung erhobenes Rechtsmittel wies der Gemeinderat X.\_\_ mit Entscheid vom 15. Dezember 2016 ab, soweit er darauf eintrat (act. G 5/5/33).

b. Gegen den Entscheid vom 15. Dezember 2016 erhob Rechtsanwältin Dr. Barbara Wyler, Frauenfeld, für A.\_\_ und B.\_\_ am 2. Januar 2017 Rekurs (act. G 5/1). Diesen wies die Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen mit Entscheid vom 29. März 2017 ab; auf die Erhebung der den Rekurrenten auferlegten amtlichen Kosten verzichtete sie und entschädigte die Rechtsvertreterin aus unentgeltlicher Rechtsverteidigung (act. G 2/1).

### B.

a. Gegen diesen Rekursentscheid erhob Rechtsanwältin Wyler für das Ehepaar A.\_\_ und B.\_\_ am 26. April 2017 Beschwerde mit den materiellen Anträgen, der Entscheid sei aufzuheben (Ziff. 1), und es sei ein monatlicher Rückerstattungsanspruch von maximal CHF 140 festzusetzen. Die Rückzahlung sei bis spätestens 30. Juni 2019 zu befristen (Ziff. 2). Die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, den Beschwerdeführern für die vorinstanzlichen Verfahren eine angemessene Entschädigung in Höhe von CHF 3'353 auszurichten (Ziff. 3). Den Beschwerdeführern sei die unentgeltliche Rechtsverteidigung zu bewilligen (Ziff. 5). Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin (Ziff. 6).



b. In der Vernehmlassung vom 28. April 2017 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids (act. G 4). Die Beschwerdegegnerin beantragte in der Vernehmlassung vom 4. Mai 2017 Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführer (act. G 7).

c. Auf die Vorbringen in der Beschwerde wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführer sind zur Beschwerde legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP), und die Beschwerdeeingabe vom 26. April 2017 entspricht zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

Das Verwaltungsgericht behandelt die Angelegenheit, welche unter anderem eine erstmals zu beurteilende Rechtsfrage zum Gegenstand hat, gestützt auf Art. 18 Abs. 3 lit. b Ziff. 1 des Gerichtsgesetzes (sGS 941.1, GerG) in Fünferbesetzung.

2. Nach Art. 9 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1, SHG) hat Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Finanzielle Sozialhilfe wird nach Art. 11 Abs. 1 SHG so bemessen, dass die hilfebedürftige Person die laufenden Bedürfnisse für den Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln decken kann. Schulden können berücksichtigt werden, wenn dadurch eine bestehende oder drohende Notlage behoben oder vermieden werden kann. Die Regierung kann durch Verordnung Richtlinien von Fachorganisationen der Sozialhilfe allgemein verbindlich erklären (Art. 11 Abs. 2 SHG). Nach Art. 18 Abs. 1 SHG hat derjenige, der für sich oder für Familienangehörige finanzielle Sozialhilfe bezogen hat, diese zurückzuerstatten, wenn sich seine finanzielle Lage gebessert hat und die Rückerstattung zumutbar ist. Nach Art. 18 Abs. 2 SHG erstreckt sich die Rückerstattung auf finanzielle Sozialhilfe, welche die unterstützte



Person für sich, für die mit ihr verheiratete Person und ihre unmündigen Kinder erhalten hat. Die politische Gemeinde, die finanzielle Sozialhilfe geleistet hat, verfügt die Rückerstattung (Art. 21 Abs. 1 SHG). Finanzielle Sozialhilfe, die vor mehr als 15 Jahren geleistet wurde, wird - abgesehen von vorliegend nicht einschlägigen Ausnahmen - nicht zurückgefordert (Art. 21 Abs. 2 SHG).

### 3.

**3.1.** Die Beschwerdeführer machen in formeller Hinsicht vorab geltend, beim Gespräch vom 27. Oktober 2016 (vgl. act. G 5/5/20) seien weder der Beschwerdeführer noch seine Begleiterin angehört worden. Sie seien abgefertigt worden mit dem Hinweis, dass (über den Abzahlungsbetrag) nicht diskutiert werde. Die Beschwerdeführer hätten in jenem Gespräch versucht, darauf hinzuweisen, dass eine Darlehensabzahlung in der Berechnung nicht berücksichtigt worden sei. Indem sich die Beschwerdegegnerin geweigert habe, ein tatsächliches Gespräch zu führen, habe sie sowohl das rechtliche Gehör als auch ihre Abklärungspflicht verletzt. Zudem habe das Verhalten der Beschwerdegegnerin zu schweren psychischen Problemen bei der Beschwerdeführerin geführt. Aus diesem Grund müsse sie nun in einer Klinik stationär psychiatrisch behandelt werden (act. G 2/1 S. 5 f.).

**3.2.** Das mit dem Vollzug des SHG betraute Organ ermittelt den Sachverhalt zur Feststellung und Überprüfung des Anspruchs auf persönliche Sozialhilfe und zur Bemessung der Höhe der finanziellen Sozialhilfe (Art. 4bis SHG; Art. 12 Abs. 1 und 2 VRP). Der Untersuchungsgrundsatz (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. A. 2003, Rz. 610) wird dabei durch die Mitwirkungspflicht der Parteien relativiert. Diese führt dazu, dass die Verfahrensbeteiligten vor allem dort, wo sie eine staatliche Leistung beanspruchen bzw. - wie vorliegend - mit der Rückzahlung einer solchen Leistung nicht einverstanden sind, das tatsächliche Fundament ihres Standpunktes weitgehend selbst behaupten und die Beweise dafür anbieten müssen (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., N. 605 mit Hinweis). Eine Mitwirkungspflicht besteht insbesondere für die Beschaffung von Unterlagen, welche nur die Parteien liefern können, und für die Abklärung von Tatsachen, welche eine Partei besser kennt als die Behörde (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 994).



Vorliegend hätte es für den Nachweis einer laufenden Darlehensabzahlung keines Gesprächs mit Vertretern der Beschwerdegegnerin bedurft, sondern der Einreichung der entsprechenden (beweiskräftigen) Unterlagen durch die Beschwerdeführer beim Sozialamt. Die Unterlagen hätten auch noch nach dem Gespräch vom 27. Oktober 2016 nachgereicht werden können. Insbesondere im vorinstanzlichen Verfahren hatten die anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer Gelegenheit, alle aus ihrer Sicht massgebenden Umstände darzulegen und Beweismittel einzubringen. Unter den dargelegten Umständen ist nicht ersichtlich, inwiefern die Beschwerdegegnerin bzw. das Sozialamt die Abklärungspflicht oder das rechtliche Gehör der Beschwerdeführer verletzt haben könnte. Das weitere Vorbringen, wonach das Verhalten der Beschwerdegegnerin zu schweren psychischen Problemen bei der Beschwerdeführerin und zu einem Klinikaufenthalt geführt habe, steht als unbelegte Behauptung im Raum. Hieraus lässt sich für das vorliegende Verfahren nichts ableiten.

#### 4.

**4.1.** Hinsichtlich der von den Beschwerdeführern bereits im vorinstanzlichen Verfahren geltend gemachten Verjährung zufolge Ablaufs der Frist gemäss Art. 21 Abs. 2 SHG hielt die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid fest, am 19. Juni 2013 sei den Beschwerdeführern vom Sozialamt mitgeteilt worden, dass betreffend die Sozialhilfeschulden von CHF 178'006 ein Rückzahlungsvorschlag erwartet werde (act. G 5/5/1). Mit Schreiben vom 23. August 2016 seien sie aufgefordert worden, diverse Unterlagen einzureichen, damit eine Rückforderung geprüft werden könne (act. G 5/5/6). Am 27. Oktober 2016 sei den Beschwerdeführern der Entwurf einer Vereinbarung über die Rückerstattung von Sozialhilfeschulden zugestellt worden (act. G 5/5/22), bevor die Rückerstattung am 10. November 2016 verfügt worden sei. Die Verjährung sei mit diesen Handlungen folglich mehrmals unterbrochen worden, weshalb der Rückforderungsanspruch für die in der Zeit von November 2001 bis Juni 2004 geleistete finanzielle Sozialhilfe nicht verjährt sei (act. G 2/1 S. 3 f.).

**4.2.** Die Beschwerdeführer halten im vorliegenden Verfahren daran fest, dass ein Teil der Forderung bereits verjährt sei und die geleistete finanzielle Sozialhilfe längstens bis 30. Juni 2019 zurückverlangt werden könne. In einem Merkblatt habe das Amt für Soziales festgehalten, dass finanzielle Sozialhilfe, die vor mehr als 15 Jahren



ausgerichtet worden sei, nicht mehr zurückgefordert werde (act. G 2/4). Die 15-jährige Frist sei unabänderlich und könne weder unterbrochen noch verlängert werden (act. G 1).

**4.3.** In materieller Hinsicht streitig ist vorliegend, ob die Vorinstanz die von der Beschwerdegegnerin verfügte Rückerstattung von finanzieller Sozialhilfe von CHF 178'006 in Form von monatlichen Raten von CHF 612.30 zu Recht bestätigte. Vorab ist festzuhalten, dass Art. 21 SHG ausschliesslich die Frist für die Geltendmachung des materiellen Rückforderungsanspruchs beschlägt. Art. 21 Abs. 1 SHG verlangt hierfür den Erlass einer Verfügung. Mit der Verfügung vom 10. November 2016 wurde die 15jährige Frist für den materiellen Rückforderungsanspruch nach Art. 21 SHG augenscheinlich für den ganzen zur Diskussion stehenden Rückforderungszeitraum (November 2001 bis Juni 2004, wobei die erste Buchung nach Lage der Akten am 13. November 2001 erfolgt war; vgl. act. G 5/5/1 Beilage Kontoblätter, letzte Seite) gewahrt. Die Frage, ob diese Frist einer Unterbrechung zugänglich ist und anschliessend wieder neu beginnt oder ob es sich um eine nicht unterbrechbare Verwirkungsfrist handelt (vgl. VerwGE B 2018/33 vom 27. September 2018), stellt sich damit im konkreten Fall nicht. Zu beantworten ist hingegen die Frage, innert welcher Frist und in welcher Weise der materiell (fristwährend) verfügte Rückforderungsanspruch zu vollziehen ist. Vorliegend sind dementsprechend - bei unbestritten gebliebener Rückerstattungssumme - der Vollzug bzw. die Vollstreckbarkeit der Rückerstattung (Vollstreckungsverjährung) einerseits (nachstehende E. 4.4.) und die Modalitäten des Rückerstattungsvollzugs (Ratenhöhe) andererseits (nachstehende E. 4.5) zu klären.

#### **4.4.**

**4.4.1.** Das SHG enthält keine Regelung zur Frage, innert welcher Frist ein innert der Frist von Art. 21 Abs. 2 SHG materiell verfügbarer Rückforderungsanspruch zu vollstrecken ist bzw. ab wann die Vollstreckungsmöglichkeit als verjährt zu betrachten ist. Die Verjährung ist im öffentlichen Recht als allgemeiner Rechtsgrundsatz anerkannt und kommt daher auch unabhängig vom Bestehen einer einschlägigen gesetzlichen Vorschrift zum Tragen (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 767). Gemäss Praxis des Bundesgerichts ist bei Fehlen gesetzlicher Bestimmungen über Verjährungsfristen



in erster Linie auf öffentlich-rechtliche Regelungen für verwandte Sachverhalte abzustellen. Gibt es keine solchen, so kann das Gericht privatrechtliche Bestimmungen analog anwenden oder selbst eine Regelung aufstellen (Häfelin/Müller/Uhlmann a.a.O., Rz. 777 mit Hinweisen). Das st. gallische Steuerrecht kennt - neben Fristen betreffend die Veranlagung von Steuern (Art. 183 des Steuergesetzes [StG], sGS 811.1) und die Verwirkung von Nachforderungen (vgl. Art. 203 StG) - eine Bezugsverjährung, nach deren Ablauf eine an sich bestehende materielle Forderung nicht mehr vollzogen werden kann: Nach Art. 217 StG verjähren Steuerforderungen fünf Jahre, nachdem die Veranlagung rechtskräftig geworden ist (Abs. 1). Stillstand und Unterbrechung der Verjährung richten sich nach Art. 183 Abs. 2 lit. b und c sowie Art. 183 Abs. 3 StG (Abs. 2). Die Verjährung wird unterbrochen und beginnt neu unter anderem mit jeder auf Feststellung oder Geltendmachung der Steuerforderung gerichteten Amtshandlung, die dem Pflichtigen zur Kenntnis gebracht wird (Art. 183 Abs. 3 Ziff. 1 StG). Ganz allgemein gilt im Verwaltungsrecht - wie bereits im vorinstanzlichen Entscheid festgehalten - eine gegenüber dem Privatrecht erleichterte Unterbrechung der Verjährung. Verjährungsunterbrechend wirken etwa die Zusendung einer Abrechnung oder andere Amtshandlungen, mit denen der Anspruch geltend gemacht wird (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 765; Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, 1990, S. 99; vgl. auch BGer 2C\_88/2012 vom 28. August 2012, E. 4.3.4, mit vielen Hinweisen). Die Verjährung tritt in jedem Fall zehn Jahre nach Ablauf des Jahres ein, in dem die Steuern rechtskräftig festgesetzt worden sind (Art. 217 Abs. 3 StG).

**4.4.2.** Vorliegend erscheint es sachgerecht, die dargelegte steuerrechtliche Regelung der Bezugsverjährung auf den vorliegenden Fall analog zur Anwendung zu bringen: Zum einen weist das Steuerrecht insofern einen sachlichen Konnex zum Sozialhilferecht auf, als Sozialhilfe aus Steuergeldern finanziert wird. Eine vollzogene Rückforderung von Sozialhilfeleistungen bewirkt von daher immer auch einen „Rückfluss“ von Steuergeldern. Zum anderen hat sich die detaillierte steuerrechtliche Regelung in der Praxis bewährt. Für den vorliegenden Sachverhalt bedeutet dies, dass die am 10. November 2016 verfügte Rückforderung vom Grundsatz her innert fünf Jahren zu vollziehen ist, wobei allerdings die fünfjährige Frist unter den dargelegten Voraussetzungen einer Unterbrechung mit anschliessendem Neubeginn zugänglich ist. Mit Ablauf von zehn Jahren nach Rechtskraft der materiellen Rückforderungsverfügung



sind hingegen solche Fristunterbrechungen und ein weiterer Rückforderungsvollzug - analog zu Art. 217 Abs. 3 StG - nicht mehr möglich.

Dem Gesetzgeber ist es im Übrigen unbenommen, für die Zukunft den Rückforderungsvollzug von Sozialhilfeleistungen entsprechend gesetzlich (abweichend vom vorliegenden Entscheid) zu regeln.

### 4.5.

**4.5.1.** Das SHG enthält im Weiteren auch keine Vorschriften betreffend die Modalitäten der Vollstreckung von Geldforderungen der Sozialhilfe-Behörde. Die SKOS-Richtlinien 12/15 (4. Aufl. 2005 mit Ergänzungen bis und mit 2015; [https://www.skos.ch/fileadmin/\\_migrated/content\\_uploads/2016\\_SKOS-Richtlinien-komplett-d.pdf](https://www.skos.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/2016_SKOS-Richtlinien-komplett-d.pdf)) knüpfen die Zulässigkeit einer Rückforderung zum einen an die Bedingung, dass die "gesetzlichen Grundlagen" (in den Richtlinien nicht näher umschrieben) gegeben seien. Bei der Festsetzung der monatlichen Raten sei darauf zu achten, dass die Höhe der Rückerstattung nicht weiter gehe als die maximale Kürzungslimite von 30%. Die Bedürfnisse mitunterstützter Personen (Kinder, Ehepartner/in) seien zu berücksichtigen (vgl. SKOS-Richtlinien, E.3). Dort, wo die gesetzlichen Grundlagen die Rückerstattung aus Erwerbseinkommen zwingend vorsehen würden, werde empfohlen, eine grosszügige Einkommensgrenze zu berücksichtigen und die zeitliche Dauer der Rückerstattungen zu begrenzen, um die wirtschaftliche und soziale Integration nicht zu gefährden (SKOS-Richtlinien, E. 3.1). Bei den SKOS-Richtlinien handelt es sich um Empfehlungen (vgl. SKOS-Richtlinien, S. 3). Eine Allgemeinverbindlicherklärung (vgl. Art. 11 Abs. 2 SHG) ist für den Kanton St. Gallen nicht erfolgt (vgl. dazu C. Hänzi, Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Basel 2011, S. 321; GVP 2001 Nr. 5). Im Ergebnis stimmen die Empfehlungen der SKOS-Richtlinien hinsichtlich Rückerstattung im Wesentlichen mit der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung überein. Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit einer Rückerstattung sind nach der Rechtsprechung nicht dieselben strengen Massstäbe anzulegen wie bei der Prüfung der Frage, ob Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe besteht (GVP 2001 Nr. 6). Die Rückerstattung soll eine den Verhältnissen des Verpflichteten angemessene Lebenshaltung nicht verunmöglichen (vgl. F. Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Aufl. 1999, S. 178 f.).



**4.5.2.** Die Vorinstanz stützte sich im angefochtenen Entscheid für die Festlegung des Rückerstattungsbetrages nicht auf die erwähnten SKOS-Richtlinien, sondern auf die Praxishilfe der St. Gallischen Konferenz der Sozialhilfe, Stand 1. Oktober 2016 (nachstehend KOS-Praxishilfe) ab. Dies erscheint insofern sachgerecht, als dadurch ein gleichmässiges bzw. rechtsgleiches Vorgehen ermöglicht wird, welches auch mit den SKOS-Richtlinien und der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung in Einklang steht. Gemäss der KOS-Praxishilfe ist „eine Rückerstattung zumutbar, wenn stabile Verhältnisse vorliegen und das vorhandene Einkommen das um einen Zuschlag von 20% zum Grundbetrag (inkl. Zuschlag zum Grundbetrag), die obligatorischen Abgaben (Steuern, Militärpflichtersatz usw.), die Versicherungsprämien, die pflichtigen Alimente und die Ausbildungskosten erweiterte soziale Existenzminimum übersteigen und/oder das vorhandene (liquide) Vermögen höher ist als die doppelten Vermögensfreigrenzen nach den Richtlinien über die Bemessung der Sozialhilfeleistungen. Rückerstattungen sind dann nicht zumutbar, wenn sie die pflichtige Person mit einiger Wahrscheinlichkeit der Gefahr einer erneuten Bedürftigkeit aussetzen“ (KOS-Praxishilfe, E. 3.1.5.3). Eine Rückerstattung wird im Fall einer Familie mit drei Kindern ab einem Nettoeinkommen von CHF 69'000 bzw. ab einem steuerbaren Einkommen von CHF 58'000 geprüft (KOS-Praxishilfe, E. 3.1.6.2).

**4.5.3.** Für 2015 deklarierten die Beschwerdeführer ein Erwerbseinkommen von insgesamt CHF 96'433 (act. G 5/2/7). Den Lohnabrechnungen des Beschwerdeführers für Januar bis August 2016 lässt sich ein monatlicher Nettolohn CHF 7'603.95 zuzüglich einer Gratifikation von CHF 7'708.85 und Kinderzulagen von monatlich CHF 650 entnehmen (act. G 5/5/7). Die Beschwerdeführer halten fest, dass in den erwähnten Lohnabrechnungen die Kinderzulagen im Nettolohn von CHF 7'603.95 bereits enthalten seien. Der Vorinstanz sei ein Fehler unterlaufen (act. G 5 S. 8).

Letzteres trifft zu: Die Lohnabzüge wurden jeweils auf dem Bruttolohn von CHF 8'430 (ohne Kinder- und Ausbildungszulagen) bemessen, jedoch vom Monatslohn einschliesslich Familienzulagen abgezogen (vgl. act. G 5/5/7); die Zulagen sind dementsprechend nicht nochmals zum Nettolohn zu addieren. Die von der Vorinstanz zugrunde gelegten Einkommenszahlen sind entsprechend zu korrigieren. Das anrechenbare monatliche Erwerbseinkommen des Beschwerdeführers beträgt CHF 8'246.35 (Gratifikationsanteil von CHF 642.40 [CHF 7'708.85 / 12] +



CHF 7'603.95). Als belegt zu erachten ist damit, dass das anrechenbare Nettoeinkommen 2015 der Beschwerdeführer (12 x CHF 8'246.35) den Grenzbetrag von CHF 69'000 bzw. das steuerbare Einkommen 2015 den Grenzbetrag von CHF 58'000 übersteigt (vgl. vorstehende E. 4.5.2 am Schluss und act. G 5/5/11).

**4.5.4.** Im angefochtenen Entscheid legte die Vorinstanz im Weiteren dar, dass ein Einkommensfreibetrag von CHF 400 nicht berücksichtigt werden könne, weil es vorliegend nicht um die Gewährung von Sozialhilfe, sondern um deren Rückerstattung gehe. Der um 20% erhöhte Grundbedarf für eine fünfköpfige Familie (KOS-Praxishilfe, B. 2.1 und 2.2) betrage CHF 2'863.20. Hinzu kämen Miete (CHF 2'050 einschliesslich Nebenkosten), Mehrkosten für auswärtige Verpflegung (CHF 200), zusätzliche Verkehrsauslagen (CHF 132), Kosten für Hausrat- und Privathaftpflichtversicherung (CHF 46.80) und Steuern (CHF 478.40) sowie Prämien (einschliesslich Franchisen und Selbstbehalte) für die obligatorische Krankenversicherung von CHF 1'203.65 ab 1. Januar 2017 (act. G 5/2/6). Die Beschwerdeführer begründeten nicht, weshalb bei ihnen die Beiträge gemäss VVG (Überobligatorium) übernommen werden sollten. Zukünftige allfällige Kosten könnten nicht berücksichtigt werden. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden könnten die Prämien für die Lebensversicherung der Beschwerdeführerin. Hinsichtlich des (undatierten) Darlehensvertrages (act. G 5/2/4) bzw. der per 31. Dezember 2015 ausstehenden Schuld von CHF 6'600 hätten die Beschwerdeführer nicht belegt, ob nach wie vor eine Darlehensschuld bestehe und tatsächlich auch Rückzahlungen geleistet würden. Die Abzahlung von Schulden könne daher nicht berücksichtigt werden. Zusammengefasst stehe einem monatlichen Nettoeinkommen von CHF 8'896.35 ein Grundbedarf für den Lebensunterhalt von etwa CHF 6'900 gegenüber. Die Hälfte des Überschusses von ca. CHF 1'900 betrage demnach etwa CHF 950. Der von der Vorinstanz festgelegte Rückerstattungsbetrag von CHF 612.30 lasse sich daher nicht beanstanden. Der Antrag, die Rückerstattung bis 30. Juni 2019 zu befristen mit der Begründung, dass dazumal der Rückerstattungsanspruch verjährt sei, sei abzuweisen, da die Verjährungsfrist unterbrochen worden sei (act. G 2/1 S. 5-7).

**4.5.5.** Zu dem in diesem Verfahren bestätigten Standpunkt der Beschwerdeführer betreffend Berücksichtigung des Einkommensfreibetrages von CHF 400 (act. G 1 S. 8 unten) ist festzuhalten, dass im Fall einer Rückerstattung von Sozialhilfe der Zweck des



Freibetrages (Erleichterung der Erwerbsaufnahme oder Erhöhung des Arbeitspensums durch Sozialhilfe-Unterstützte; KOS-Praxishilfe, A. 3. und E. 1.2) zum vornherein nicht zum Tragen kommen kann, zumal die Beschwerdeführer nicht sozialhilfeunterstützt sind. Indem der Freibetrag von seinem Sinn her einzig auf die Bemessung von Sozialhilfe, nicht jedoch auf Rückerstattungen nach Verbesserung der Finanzsituation zugeschnitten ist, liess ihn die Vorinstanz bei ihrer Rechnung zu Recht ausser Betracht.

Im Weiteren werden gemäss KOS-Praxishilfe (Abschnitte B.5 und C.1.4) Prämien und Kosten, welche über die medizinische Grundversorgung (Obligatorium) hinausgehen, von der Sozialhilfe (lediglich) in begründeten Fällen übernommen. Auch in diesem Verfahren legen die Beschwerdeführer keinen konkreten Grund für die Übernahme von Prämien bzw. Gesundheitskosten ausserhalb des KVG-Obligatoriums dar. Diese haben daher ausser Betracht zu bleiben. Zu Recht wies die Vorinstanz sodann darauf hin, dass allfällige künftige Gesundheitskosten erst nach effektivem Kostenanfall geprüft werden könnten.

Sodann führen die Beschwerdeführer aus, es seien die Prämien sämtlicher tatsächlich vorhandener (Sach- und Personen-)Versicherungen zu berücksichtigen, auch diejenigen ihrer Lebensversicherung (act. G 1 S. 9 f.). Gemäss KOS-Praxishilfe (Abschnitt C.1.5) sind jedoch lediglich Hausrat- und Haftpflichtversicherung als weitere situationsbedingte Leistungen zu übernehmen. Lebensversicherungsprämien sind hier nicht aufgeführt. Letzteres dürfte vorab darin begründet sein, dass die Äufnung von Lebensversicherungen im Allgemeinen nicht dem Grundbedarf zugezählt wird. Wenn die Vorinstanz von der KOS-Praxishilfe ausging und Lebensversicherungsprämien nicht zum Abzug zuliess, so ist kein begründeter Anlass (im Sinn eines Rechtsfehlers) ersichtlich, dies im vorliegenden Verfahren zu korrigieren.

Hinsichtlich der von den Beschwerdeführern gegenüber den Vorinstanzen geltend gemachten und im vorliegenden Verfahren bestätigten Darlehensabzahlung in monatlichen Raten zu CHF 300 (act. G 1 S. 10 f.) ist festzuhalten, dass die Abzahlung von Schulden anzurechnen ist, sofern sie im Einzelfall begründet ist (vgl. KOS-Praxishilfe, C.1.5, und vorinstanzlicher Entscheid, act. G 2/1 S. 6 unten), d.h. wenn sie vertraglich geschuldet (vgl. act. G 5/2/4) ist und tatsächlich geleistet wird. Die Beschwerdeführer reichten hierzu im vorliegenden Verfahren Kontoauszüge des



Vereins „Q.\_\_\_\_“ vom 20. April 2017 ein, aus welchen für den Zeitraum von Januar 2016 bis März 2017 monatliche Zahlungen der Beschwerdeführer von CHF 300 ersichtlich sind (act. G 2.5). Es besteht daher kein Anlass (mehr), diese Abzahlungen im vorliegenden Verfahren für die Festlegung der Sozialhilfe-Rückerstattungsbeiträge ausser Acht zu lassen. Diese Feststellung betrifft die Monate Dezember 2016 (Beginn der Rückzahlungspflicht) bis März 2017. Vorliegend waren lediglich die Verhältnisse bis zum Datum des angefochtenen Entscheids zu prüfen, da der Gegenstand des vorinstanzlichen Entscheids grundsätzlich auch den Gegenstand des vorliegenden Verfahrens in sachlicher und zeitlicher Hinsicht festlegt bzw. begrenzt. Für spätere Zeiträume lagen zudem auch keine Abzahlungsbelege vor.

**4.5.6.** Zusammenfassend ist festzuhalten, dass einem anrechenbaren monatlichen Nettoeinkommen der Beschwerdeführer von CHF 8'246.35 (vorstehende E. 4.5.3) ein um 20% erhöhter Grundbedarf von CHF 2'863.20 (unbestritten; vgl. act. G 1 S. 11), monatliche Mietkosten von CHF 2'050 (unbestritten; vgl. act. G 1 S. 11), Gesundheitskosten (KVG-Prämien, Selbstbehalte, Franchisen) von CHF 1'203.65 (vorstehende E. 4.5.2 und E. 4.5.4), Prämien für Hausrat- und Haftpflichtversicherung (CHF 46.80; vorstehende E. 4.5.2 und E. 4.5.4), Steuern von CHF 478.40, Verkehrskosten von CHF 132, Mehrkosten Verpflegung von CHF 200 (alles unbestritten; act. G 1 S. 11) sowie die Kreditabzahlung von CHF 300 gegenüberstehen. Die Einnahmen (CHF 8'246.35) übersteigen das Total der Ausgaben (CHF 7'274.05) um CHF 972.30. Die Hälfte dieses Überschusses (CHF 486.15; vgl. KOS-Praxishilfe, E. 3.1.6.3) erreicht den von der Vorinstanz bestätigten monatlichen Rückerstattungsbeitrag von CHF 612.30 nicht. Der Rückerstattungsbeitrag ist dementsprechend auf CHF 486.15 zu reduzieren. Diesbezüglich lässt sich der angefochtene Entscheid nicht aufrechterhalten.

Was im Weiteren den Antrag betreffend Befristung der Rückerstattung bis 30. Juni 2019 betrifft (act. 1 S. 12), so lässt sich eine solche Befristung nicht mit Hinweis auf den Eintritt der Rückforderungsverjährung hinsichtlich der im Jahr 2004 letztmals ausgerichteten Sozialhilfeleistungen begründen, da mit der Verfügung vom 10. November 2016 eine fünfjährige, unterbrechbare Vollzugsverjährung zu laufen begann (vgl. vorstehende E. 4.4.2). Wenn die Vorinstanz (act. G 2/1 S. 7 mit Hinweis auf KOS-Praxishilfe, H.9.) festhält, dass die gesamte Rückzahlungsdauer in der Regel vier Jahre



nicht überschreiten sollte, so steht dies mit der hier angewendeten (absoluten) Vollzugsverjährung von 10 Jahren nicht ohne Weiteres in Einklang, kann jedoch aus anderen Gründen (Vermeidung der Gefahr einer erneuten Sozialhilfebedürftigkeit; vgl. vorstehende E. 4.5.2) sinnvoll sein. Nachdem hier jedoch lediglich die Rückerstattungsmodalitäten im Hinblick auf die Verhältnisse im Zeitraum von Dezember 2016 bis März 2017 zu prüfen waren (und nicht auch der Folgezeit), erübrigen sich weitere Ausführungen hierzu. Immerhin ist festzuhalten, dass für die Folgezeit die Darlehensabzahlung wie dargelegt nicht nachgewiesen ist. Im Übrigen richtet sich der monatliche Rückforderungsbetrag ab April 2017 grundsätzlich nach der Verfügung vom 10. November 2016, unter Berücksichtigung der korrigierten Einkommenszahlen gemäss vorstehender E. 4.5.3. und unter Vorbehalt von nachgewiesenen geänderten Verhältnissen gemäss Ziff. 6 der erwähnten Verfügung.

## 5.

**5.1.** Die Beschwerdeführer beanstanden die von der Vorinstanz für das Rekursverfahren festgesetzte Entschädigung aus unentgeltlicher Rechtsverteidigung von CHF 2'246.40 (einschliesslich Barauslagen und Mehrwertsteuer) als nicht angemessen bzw. als wesentlich zu tief. Das Rekursverfahren sei wesentlich aufwändiger gewesen, als die Vorinstanz dies bewertet habe. Ausserdem seien Barauslagen von CHF 80 unrealistisch. Bereits die Kopierkosten hätten sich auf CHF 170 belaufen (act. G 1 S. 13). Die Vorinstanz hatte im angefochtenen Entscheid festgehalten, die Rechtsvertreterin habe keine Kostennote eingereicht. Das Honorar werde als Pauschale ausgerichtet und gestützt auf Art. 19 und 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung Rechtsanwälte und Rechtsagenten (sGS 963.75; HonO) festgelegt. Angesichts des bescheidenen Aktenumfangs und des eingeschränkten Prozessthemas erscheine ein zufolge unentgeltlicher Prozessführung um 20% gekürztes Honorar von CHF 2'000 als angemessen. Hinzuzuzählen seien die Barauslagen von CHF 80 und die Mehrwertsteuer von CHF 166.40 (Art. 22 Abs. 1 lit. c, Art. 28bis Abs. 1 und Art. 29 HonO), woraus sich eine Entschädigung von insgesamt CHF 2'246.40 ergebe (act. G 2/1 S. 8).

**5.2.** Ist ein Beteiligter, wie hier die Beschwerdeführer, vor der Vorinstanz (erstinstanzliches Gericht) durch eine Anwältin vertreten, wird die ausseramtliche



Entschädigung nach der HonO bemessen (vgl. Art. 30 lit. b Ziff. 1 des Anwaltsgesetzes, sGS 963.70, AnwG). Vom Honorar nach der HonO kann abgewichen werden, soweit es in einem krassen Missverhältnis zu den Bemühungen des Rechtsanwaltes steht (Art. 3 HonO). Art. 3 HonO betrifft aber vor allem den Fall, dass ein sehr hoher Streitwert einem sehr geringen Aufwand gegenüber steht (vgl. Entscheid des Kantonsgerichtes St. Gallen BZ\_2007\_84 vom 28. Februar 2008, E. III. 2b) und dient damit der Reduktion des Honorars. Davon kann hier nicht gesprochen werden, da die Beschwerdeführer geltend machen, dass der effektive Aufwand ihrer Rechtsvertreterin wesentlich höher gewesen sei als von der Vorinstanz angenommen.

Die von der Rechtsvertreterin ins Recht gelegte Kostennote vom 24. April 2017 mit der Überschrift „Honorar für Rekursverfahren vor der Verwaltungsrekurskommission SG“ ist an das Sozialamt der Gemeinde X.\_\_\_ adressiert (act. G 2.6). Sofern die (verspätete) Kostennote dem Sozialamt tatsächlich zugegangen war, hätte die Überweisung derselben an die VRK (zuständigkeitshalber) keinen Sinn gemacht, denn im Zeitpunkt der Abfassung des erwähnten Schreibens war der angefochtene Entscheid vom 29. März 2017 bereits versandt und den Verfahrensbeteiligten zugegangen. Es bleibt somit bei der Feststellung im angefochtenen Entscheid, dass im Rekursverfahren keine Kostennote eingereicht worden sei (act G 2/1 S. 8). Nach Art. 98<sup>ter</sup> VRP in Verbindung mit Art. 105 Abs. 2 der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272, ZPO) bestand für die Vorinstanz auch keine Pflicht, die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführer vor Abschluss des Rekursverfahrens zur Einreichung einer Kostennote aufzufordern (vgl. A. Urwyler, in: Brunner/Gasser/Schwander [Hrsg.], Schweizerische Zivilprozessordnung, Kommentar, Zürich/St. Gallen 2011, Rz. 7 zu Art. 105; V. Rüegg, in Spühler/Tenchio/Infanger [Hrsg.], Basler Kommentar, Schweizerische Zivilprozessordnung, Basel 2013, Rz. 2 zu Art. 105; VerwGE B 2016/206 vom 5. Dezember 2017, E. 3).

Im konkreten Fall bewegt sich die von der Vorinstanz festgelegte ausseramtliche Entschädigung für das Rekursverfahren innerhalb des von Art. 22 Abs. 1 lit. b HonO für die Honorarpauschale festgelegten Rahmens. Die Vorinstanz begründete die Festlegung der Entschädigung nachvollziehbar. Zu beachten ist hierbei, dass im Rekursverfahren ausseramtliche Kosten nur soweit notwendig und angemessen (und damit nicht ohne Weiteres in vollem Umfang) entschädigt werden (vgl. BGer



1C\_165/2016, E. 4.2; VerwGE B 2015/44 vom 28. Juni 2016, E. 5.3). Ein konkreter Anlass, hiervon abzuweichen, ist nicht ersichtlich. Dispositiv-Ziffer 3 des angefochtenen Entscheids lässt sich dementsprechend nicht beanstanden.

### 6.

**6.1.** Die Beschwerde ist im Sinn der Erwägungen teilweise gutzuheissen und der Entscheid vom 29. März 2017 in den Dispositiv-Ziffern 1 und 2 aufzuheben. Der monatliche Rückerstattungsbetrag ist für die Monate Dezember 2016 bis März 2017 auf CHF 486.15 festzulegen.

**6.2.** Die Beschwerdeführer stellen ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege für das Beschwerdeverfahren (act. G 1). Gemäss Art. 99 Abs. 2 VRP in Verbindung mit Art. 117 ZPO wird die unentgeltliche Rechtspflege gewährt, wenn die Gesuchsteller nicht über die erforderlichen Mittel verfügen und wenn das Verfahren nicht als aussichtslos erscheint. Als bedürftig gilt, wer die Kosten eines Prozesses nicht aufzubringen vermag, ohne die Mittel anzugreifen, derer er zur Deckung des notwendigen Lebensunterhalts für sich und seine Familie bedarf. Die unentgeltliche Rechtsverteidigung ist nur dann zu bewilligen, wenn dies zur Wahrung der im Streit liegenden Rechte notwendig ist (BGE 135 I 1). Hierbei sind als Kriterien massgebend: Die Schwierigkeit der sich im Prozess stellenden Fragen, die Rechtskundigkeit der ansprechenden Partei, die Pflicht zur Herstellung der "Waffengleichheit" und die Tragweite des Entscheids (V. Rüegg, in: Basler Kommentar zur ZPO a.a.O., Rz. 4 zu Art. 117 ZPO mit Hinweisen).

Vorliegend erscheint die - bereits im vorinstanzlichen Verfahren mit Entscheid vom 25. Januar 2017 bejahte (act. G 5/6) - Mittellosigkeit der Gesuchsteller insofern dargetan, als sich im Zeitraum vom 25. Januar 2017 bis zur Anhängigmachung der vorliegenden Beschwerde vom 26. April 2017 keine veränderten finanziellen Verhältnisse bei den Beschwerdeführern ergeben haben dürften. Auch war, rückwirkend betrachtet, das Beschwerdeverfahren im Zeitpunkt der Anhängigmachung nicht aussichtslos. Der Beizug eines Rechtsbeistandes war für die Beschwerdeführer angesichts der geschilderten Verhältnisse notwendig (Art. 118 Abs. 1 lit. c ZPO in Verbindung mit Art.



99 Abs. 2 VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 855). Deshalb ist das Gesuch betreffend unentgeltliche Rechtspflege gutzuheissen.

**6.3.** Ausgehend von einem hälftigen Obsiegen der Beschwerdeführer sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens anteilmässig den Beschwerdeführern und der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP; vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 761). Eine Entscheidgebühr von CHF 1'500 erscheint angemessen (Art. 7 Abs. 1 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung der amtlichen Kosten bei der Beschwerdegegnerin im Betrag von CHF 750 wird nicht verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP). Den Anteil der Beschwerdeführer an den amtlichen Kosten (CHF 750) trägt der Staat zufolge Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege. Auf die Erhebung ist zu verzichten.

In gleicher Weise sind die Kosten des Rekursverfahrens (CHF 800) zu verlegen: Die Beschwerdegegnerin trägt die Hälfte zufolge teilweisen Unterliegens, und die andere Hälfte trägt der Staat aufgrund der dort bewilligten unentgeltlichen Rechtspflege.

**6.4.** Der Staat hat - nachdem die Beschwerdeführer nicht mehrheitlich obsiegen - die Rechtsbeiständin der Beschwerdeführer für die ausseramtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens vollumfänglich aus unentgeltlicher Rechtsverteidigung zu entschädigen (für das Rekursverfahren vgl. vorstehende E. 5). Die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführer hat keine Kostennote eingereicht, weshalb die Entschädigung nach Ermessen festzusetzen ist (Art. 6 und 19 der Honorarordnung, sGS 963.75; HonO). Ein Honorar von CHF 2000 für das Beschwerdeverfahren erscheint angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. a und b HonO). Der Staat hat die Rechtsbeiständin mit 80% hiervon (vgl. Art. 31 Abs. 3 AnwG; sGS 963.70), d.h. mit CHF 1600, zuzüglich Barauslagen von CHF 80 (4% von CHF 2'000) und Mehrwertsteuer (8%, da die Aufwendungen der Rechtsvertreterin im Wesentlichen vor Ende 2017 getätigt wurden), zu entschädigen. Bei diesem Verfahrensausgang wird die Beschwerdegegnerin praxisgemäss nicht ausseramtlich entschädigt. Ihr diesbezüglicher Antrag (act. G 7) ist abzuweisen.

### **Demnach verfügt der Abteilungspräsident zu Recht:**

Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege für das Beschwerdeverfahren wird gutgeheissen.



### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

- 1.** Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und der Entscheid vom 29. März 2017 in den Dispositiv-Ziffern 1 und 2 aufgehoben. Der monatliche Rückerstattungsbetrag wird für die Monate Dezember 2016 bis März 2017 auf CHF 486.15 festgelegt.
- 2.** Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500 und des Rekursverfahrens von CHF 800 bezahlt die Beschwerdegegnerin zur Hälfte. Die andere Hälfte wird den Beschwerdeführern auferlegt und geht zufolge Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege zulasten des Staates; auf die Erhebung wird verzichtet.
- 3.** Der Staat entschädigt die unentgeltliche Rechtsbeiständin der Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren mit CHF 1600, zuzüglich Barauslagen von CHF 80 und Mehrwertsteuer (8%).
- 4.** Der Antrag der Beschwerdegegnerin um ausseramtliche Entschädigung wird abgewiesen.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Schmid