



Fall-Nr.: B 2018/33
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 06.02.2020
Entscheiddatum: 27.09.2018

Entscheid Verwaltungsgericht, 27.09.2018

Sozialhilferecht, Rückerstattung von rechtmässig bezogener Sozialhilfe (Art. 21 Abs. 2 SHG). Nach dem Wortlaut von Art. 21 Abs. 2 SHG wird finanzielle Sozialhilfe, die vor mehr als 15 Jahren geleistet wurde, nicht zurückgefordert. Anders als von allen Verfahrensbeteiligten angenommen, regelt diese Bestimmung nicht die Frage der Verjährung oder Verwirkung von Rückerstattungsansprüchen des Gemeinwesens, sondern die (rückwirkende) zeitliche Bemessung der Forderung. Der Rückerstattungsanspruch des Gemeinwesens, der im Zeitpunkt der erstinstanzlichen Rückerstattungsverfügung entsteht, ist auf eine Bezugsperiode von 15 Jahren beschränkt. Zeitlich weiter zurückliegende Leistungen können nicht zurückgefordert werden (Verwaltungsgericht, B 2018/33).

Entscheid vom 27. September 2018

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichterinnen Bietenharder und Zindel,
Verwaltungsrichter Engeler und Steiner; Gerichtsschreiber Wehrle

Verfahrensbeteiligte

A.__,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. oec. HSG David Zünd, AMPARO Anwälte und
Notare, Neugasse 26, Postfach 148, 9001 St. Gallen,



St.Galler Gerichte

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde X.__, vertreten durch den Gemeinderat,

Beschwerdegegnerin,

dieser vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Benno Lindegger, Wildeggstrasse 24,
9000 St. Gallen,

Gegenstand

Rückerstattung finanzieller Sozialhilfe

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. A.__ ist verheiratet und hat aus einer früheren Beziehung zwei Töchter (geb. 1992 und 1996) sowie einen Sohn (geb. 1993). In den Jahren 2001 bis 2003 wurde sie von der Politischen Gemeinde X.__ mit finanzieller Sozialhilfe im Betrag von CHF 54'664.85 unterstützt. Hiervon hat sie bis heute CHF 14'695.35 zurückerstattet. Der Umfang der Unterstützungsleistungen und die Höhe der Rückerstattungen sind zwar nicht aktenkundig, aber unbestritten. Mit Schreiben vom 1. April 2016 wies das Sozialamt der Gemeinde X.__ A.__ darauf hin, dass sie zur Rückerstattung des Restguthabens zu Gunsten der öffentlichen Sozialhilfe von CHF 39'969.50 verpflichtet und ihr diese Zahlung grundsätzlich zumutbar sei. Nachdem A.__ dazu am 4. Juni 2016 Stellung genommen hatte, setzte das Sozialamt die Rückerstattungsforderung für das Jahr 2001 im Betrag von CHF 15'066.30 in Betreibung. Den von A.__ gegen den Zahlungsbefehl vom 28. Juni 2016 erhobenen Rechtsvorschlag beseitigte das Sozialamt mit Verfügung vom 8. Juli 2016 vollumfänglich und verpflichtete sie, die im



Jahr 2001 bezogene Sozialhilfe (CHF 15'066.30) zurückzuerstatten. Der Gemeinderat X.___ hiess einen dagegen erhobenen Rekurs am 21. März 2017 teilweise gut und reduzierte den zurückzuerstattenden Betrag auf CHF 7'232.90. Offenbar war er der Ansicht, im Mehrbetrag sei die Forderung im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung (8. Juli 2016) bereits verjährt gewesen. Gegen diesen Rekursentscheid erhob Rechtsanwalt David Zünd, St. Gallen, für A.___ Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission mit dem Antrag, es sei – mangels Zuständigkeit des Gemeinderates als Rekursinstanz – die Nichtigkeit des angefochtenen Entscheids festzustellen, und der Rekurs sei von der zuständigen Verwaltungsrekurskommission erneut materiell zu beurteilen (Verfahren III-2017/6).

B. Nachdem A.___ gegen den Rekursentscheid vom 21. März 2017 Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission erhoben hatte, verpflichtete sie der Gemeinderat X.___ mit Verfügung vom 15. Mai 2017, die in den Jahren 2001 bis 2003 bezogenen Sozialhilfeleistungen, welche noch nicht verjährt seien (mithin die vom 1. Juni 2002 bis 31. Oktober 2003 ausgerichteten Leistungen im Betrag von CHF 16'477.25), zurückzuerstatten. Auch gegen diese Verfügung erhob der Rechtsvertreter Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission (Verfahren III-2017/9).

In beiden Rekursbegründungen beantragte A.___, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und von der Verpflichtung zur Rückerstattung der bezogenen Sozialhilfeleistungen sei abzusehen. Mit gemeinsamem Entscheid vom 4. Januar 2018 schrieb die Verwaltungsrekurskommission den Rekurs III-2017/6 als erledigt ab, weil der Rekursentscheid des Gemeinderates vom 21. März 2017 durch seine spätere Verfügung ersetzt worden sei (Ziff. 1), und hiess den Rekurs im Verfahren III-2017/9 teilweise gut, indem sie die Verfügung vom 15. Mai 2017 aufhob und die Streitsache zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an den Gemeinderat zurückwies (Ziff. 2). Sie erwog, mit der Mitteilung des Sozialamtes vom 1. April 2016 über die Höhe des Rückerstattungsanspruchs sei die Verjährung an sich für den gesamten Betrag (CHF 39'969.50) unterbrochen worden. Die Gemeinde fordere jedoch nur die finanzielle Sozialhilfe ab 1. Juni 2002 zurück, weil sie davon ausgehe, der Rückerstattungsanspruch für die vom 1. Februar 2001 bis 31. Dezember 2001 (CHF 15'066.30) und vom 1. Januar 2002 bis 31. Mai 2002 (CHF 8'425.95) erbrachten Leistungen sei verjährt. Der Anspruch auf Rückerstattung des verbleibenden Betrages



(CHF 16'477.25) sei jedenfalls nicht verjährt. Ob die Rückerstattung angesichts der aktuellen finanziellen Situation zumutbar sei, sei hingegen ungenügend abgeklärt worden. Zwar habe A.___ in den Jahren 2015 und 2016 einen Nettolohn von CHF 56'790 erzielt. Die Einkommensgrenze, ab der eine Rückerstattung praxisgemäss abzuklären sei, sei damit überschritten. Es bleibe jedoch unklar, ob auch das Vermögen über dem Grenzwert liege. Ohne aktuelle Bedarfs- sowie Einkommens- und Vermögensberechnung sei es nicht möglich, die Frage der Zumutbarkeit der Rückerstattung zu beurteilen. Die Streitsache sei daher zu ergänzender Sachverhaltsabklärung und neuer Entscheidung an die Gemeinde zurückzuweisen.

C. Mit Eingabe vom 23. Januar 2018 liess A.___ (Beschwerdeführerin) gegen den Entscheid der Verwaltungsrekurskommission (Vorinstanz) Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben mit den Anträgen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei dessen Ziff. 2 aufzuheben und von der Rückerstattung sei abzusehen. Eventualiter sei Ziff. 2 des vorinstanzlichen Entscheids dahingehend abzuändern, dass lediglich die im Zeitpunkt der von der Gemeinde zu erlassenden Verfügung nicht mehr als 15 Jahre zurückliegenden Sozialhilfeleistungen zurückgefordert werden könnten (vgl. act. 1). Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 26. Januar 2018 Abweisung der Beschwerde (act. 5). Gleiches beantragte, unter Kosten- und Entschädigungsfolge, die Politische Gemeinde X.___ (Beschwerdegegnerin) – nunmehr vertreten durch Rechtsanwalt Benno Lindegger, St. Gallen – in ihrer Stellungnahme vom 16. April 2018 (act. 12). Die Beschwerdeführerin nahm am 2. Juli 2018 zu den Vorbringen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin Stellung und bestätigte ihre Anträge (act. 21).

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge, den angefochtenen Entscheid und die Akten wird – soweit wesentlich und erforderlich – 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 Beschwerdeführerin ist zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen Rückweisungs- und damit um



einen Zwischenentscheid, der nach dem einschlägigen Verfahrensrecht grundsätzlich nicht beim Verwaltungsgericht angefochten werden kann (Art. 59 Abs. 1 und 2, Art. 59^{bis} Art. 1-3 sowie Art. 60 VRP e contrario; vgl. auch Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 561 ff.). Da aber die kantonalen Behörden die Rechtsmittelbefugnis nicht enger fassen dürfen, als dies für die Beschwerde an das Bundesgericht vorgesehen ist (vgl. Art. 111 des Bundesgerichtsgesetzes, SR 173.110, BGG; BGE 137 II 30 E. 2.2.1), und gemäss Art. 93 Abs. 1 BGG die Beschwerde an das Bundesgericht gegen selbständig eröffnete Zwischenentscheide zulässig ist, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b), ändert der Umstand, dass mit dem Rekursentscheid die Angelegenheit im umstrittenen Punkt zu weiteren Abklärungen und zu neuer Entscheidung an die verfügende Behörde zurückgewiesen wurde, nichts an der Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführerin (vgl. z.B. GVP 2012 Nr. 44; VerwGE B 2015/4 vom 30. Juni 2015 E. 1, B 2016/209 vom 20. Januar 2017 E. 1, B 2016/102 vom 20. März 2018 E. 1, alle www.gerichte.sg.ch). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 23. Januar 2018 rechtzeitig erhoben und entspricht inhaltlich und formell den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

Die Frage nach der Bedeutung der 15-jährigen Frist in Art. 21 Abs. 2 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1, SHG) hat sich – soweit ersichtlich – in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren noch nie gestellt und ist damit erstmals zu entscheiden. Das Verwaltungsgericht behandelt die Angelegenheit deshalb gestützt auf Art. 18 Abs. 3 Ingress lit. b Ziff. 1 des Gerichtsgesetzes (sGS 941.1, GerG) in Fünferbesetzung.

2. Streitig ist die Rückerstattung finanzieller Sozialhilfe im Betrag von CHF 16'477.25, welche die Beschwerdegegnerin der Beschwerdeführerin im Zeitraum vom 1. Juni 2002 bis 31. Oktober 2003 geleistet hat (vgl. E. 3 des angefochtenen Entscheids).

2.1. Wer für sich, für Familienangehörige, für eine Person, die mit ihm in eingetragener Partnerschaft lebt, oder für ein Kind, das in der Gemeinschaft der eingetragenen



St.Galler Gerichte

Partnerschaft lebt, finanzielle Sozialhilfe bezogen hat, erstattet diese zurück, wenn sich seine finanzielle Lage gebessert hat und die Rückerstattung zumutbar ist (Art. 18 Abs. 1 SHG).

Während nach früherem Recht (Art. 43 des Gesetzes über die öffentliche Fürsorge vom 18. Mai 1964; nGS 28-48) Rückerstattungsforderungen unverjährbar waren, wird gemäss Art. 21 Abs. 2 des heute geltenden SHG (in Vollzug seit 1. Januar 1999) finanzielle Sozialhilfe, die vor mehr als 15 Jahren geleistet wurde, nicht zurückgefordert. Von dieser Regelung ausgenommen sind finanzielle Sozialhilfe in Form von Darlehen und Vorschüssen gemäss Art. 13 SHG sowie Rückerstattungsverpflichtungen gemäss Art. 14 SHG (Art. 21 Abs. 2 Ingress und lit. a und b SHG).

2.2. Streitig ist die Tragweite der Bestimmung von Art. 21 Abs. 2 Ingress Satz 1 SHG. In den Augen der Beschwerdeführerin handelt es sich bei der dort geregelten Frist nicht um eine Verjährungs-, sondern um eine Verwirkungsfrist (act. 1 Ziff. 13 ff.). Finanzielle Sozialhilfe, die vor mehr als 15 Jahren geleistet und noch nicht effektiv wieder zurückbezahlt worden sei, könne unter keinen Umständen mehr zurückgefordert werden. Allenfalls handle es sich um eine nicht unterbrechbare Verjährungsfrist.

Die Beschwerdegegnerin ist demgegenüber der Auffassung, die (erstinstanzliche) Rückerstattungsverfügung müsse innert 15 Jahren seit dem effektiven Bezug der finanziellen Sozialhilfe erlassen werden (vgl. act. 12 S. 4). Das Gesetz sehe eine 15-jährige absolute Verjährungsfrist vor, die rückwirkend mit dem Erlass der (erstinstanzlichen) Rückerstattungsverfügung ausgelöst werde. Ferner sei davon auszugehen, dass die einmal verfügte Rückerstattung verjährungsrechtlich unterbrochen werden könne, weil andernfalls die Verjährung von Rückerstattungspflichten durch das Einlegen von Rechtsmitteln beliebig provoziert werden könnte (ebd.). In der Verfügung vom 15. Mai 2017 verpflichtete sie die Beschwerdeführerin dementsprechend zur Rückerstattung der im Zeitraum vom 1. Juni 2002 bis 31. Oktober 2003 erbrachten Leistungen im Betrag von CHF 16'477.25. Die Rückerstattungsansprüche hinsichtlich der vorgängig bezogenen Sozialhilfe bezeichnete sie ausdrücklich als verjährt (act. 6.2/2).



Die Vorinstanz führte – wiederum abweichend – aus, im Verwaltungsrecht werde die Verjährung durch jede Handlung unterbrochen, mit der die Forderung in geeigneter Weise beim Schuldner geltend gemacht werde. Bereits blossen Mitteilungen einer Forderung und formlosen Mahnungen komme diese Wirkung zu. Die Beschwerdegegnerin habe die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 1. Juni 2016 über die Sozialhilfeschulden orientiert, sie anschliessend betrieben und schliesslich verschiedene Verfügungen erlassen. Mit diesen Handlungen sei die Verjährung mehrmals unterbrochen worden; die Forderung über CHF 16'477.25 sei jedenfalls nicht verjährt.

2.3. Die Auslegung des Verwaltungsrechts erfolgt nach den allgemeinen Regeln über die Gesetzesauslegung (vgl. z.B. BGE 135 V 279 E. 5.1). Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind (Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrundeliegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, den Sinn der Norm zu erkennen (BGE 137 II 164 E. 4.1; 136 II 149 E. 3; 131 II 562 E. 3.5; BGE 129 II 114 E. 3.1 mit Hinweis). Vom Wortlaut darf abgewichen werden, wenn triftige Gründe für die Annahme bestehen, dass dieser nicht den wahren Sinn der Regelung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte, aus Sinn und Zweck der Norm oder aus ihrem Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen ergeben. Sind mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben am besten entspricht (BGE 136 II 149 E. 3; 131 II 562 E. 3.5 S. 567 mit Hinweisen).

2.3.1. Der Wortlaut von Art. 21 Abs. 2 Ingress Satz 1 SHG ("Finanzielle Sozialhilfe, die vor mehr als 15 Jahren geleistet wurde, wird nicht zurückgefordert") ist verschiedenen Interpretationen zugänglich und damit nicht "ganz klar" im Sinne der zitierten Rechtsprechung. Klar ist immerhin, dass sich die Rückforderung von Leistungen der finanziellen Sozialhilfe auf eine (Bezugs-)Periode von 15 Jahren beschränken soll. Unklar ist jedoch, welche Bedeutung der Begriff "zurückfordern" hat bzw. wie und bis wann dies für das Gemeinwesen möglich ist.



2.3.2. Der Umstand, dass nach Ablauf einer gewissen Dauer die Rückforderung finanzieller Sozialhilfeleistungen nicht mehr möglich sein soll, scheint die 15-jährige Frist von Art. 21 Abs. 2 SHG zunächst in die Nähe einer Verjährungs- oder Verwirkungsfrist zu rücken – auch wenn ein begrifflicher Bezug fehlt. Es entspricht nämlich einem allgemeinen Rechtsgrundsatz, dass öffentlich-rechtliche Forderungen der Verjährung unterliegen. Dieser gilt auch dann, wenn eine ausdrückliche Gesetzesbestimmung fehlt (vgl. Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 34 mit Hinweisen). Verjährung und Verwirkung werden im öffentlichen Recht im Übrigen nicht immer klar unterschieden. Im Gegensatz zu den Verjährungsfristen können Verwirkungsfristen nicht gehemmt, unterbrochen oder erstreckt werden und sind stets von Amtes wegen zu berücksichtigen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 782 mit Hinweisen). Anders als im Privatrecht lässt die Verjährung eine öffentlich-rechtliche Forderung untergehen, d.h. es verbleibt auch keine Naturalobligation mehr, die allenfalls verrechnet werden könnte (vgl. Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bern 2012, Rz. 705 ff. mit Hinweisen). Welche Bedeutung eine Frist hat und ob es sich um eine Verjährungs- oder Verwirkungsfrist hat, ergibt sich erst durch Analyse des massgebenden Erlasses. Dabei ist jene Ordnung heranzuziehen, welche das öffentliche Recht für verwandte Fälle aufgestellt hat (Rhinow/Krähenmann, a.a.O., Nr. 34 III).

2.3.3. Das Sozialhilfegesetz verwendet weder den Begriff "Verjährung" noch "Verwirkung". Lediglich in der Botschaft zum Sozialhilfegesetz vom 5. August 1997 (ABI 1997 1769 ff., 1795) wird ausgeführt, neu werde gegenüber dem geltenden Recht "eine Verjährung eingeführt". Die Gesetzesmaterialien zum heutigen Art. 21 SHG lassen zur streitigen Auslegungsfrage keine eindeutigen Schlüsse zu. In einem ersten Entwurf (datiert mit 12. Februar 1996) lautete die Formulierung von Art. 27 Abs. 2 (sic!) wie folgt: "Finanzielle Sozialhilfe, die im Zeitpunkt der Rückerstattungsverfügung vor mehr als fünfzehn Jahren geleistet wurde, wird nicht zurückgefordert". Der Rechtsdienst der Staatskanzlei sprach sich dafür aus, die Formulierung "im Zeitpunkt der Rückerstattungsverfügung" zu streichen und "geleistet" durch "verfügt" zu ersetzen; ansonsten fehle es an einem objektiven Anhaltspunkt (wohl für den Fristbeginn). Das Departement des Innern übernahm diese Änderungen in seinen Entwurf vom 11. Juni 1997. In der Botschaft der Regierung findet sich bereits der heute gültige Normtext



unter Verwendung des Begriffs "geleistet". Weder die vorberatende Kommission des Kantonsrates (damals des Grossen Rates) noch der Rat selbst diskutierten die Bestimmung. Insbesondere fehlen Anhaltspunkte dafür, was mit "zurückfordern" gemeint ist. Auf die ursprüngliche Entwurfsfassung abzustellen und – allein gestützt auf das historische Element der Auslegung – den Begriff "zurückfordern" mit dem Erlass einer Rückerstattungsverfügung gleichzusetzen, erscheint heikel, nachdem dieser Passus explizit gestrichen worden ist (zum Ganzen vgl. Protokoll der zweiten Kommissionssitzung vom 10. November 1997 S. 18 sowie Grossratsprotokolle der Amtsdauer 1996/2000, Heft 9 [Februarsession 1998] Nr. 193/21 und Heft 11 [Maisession 1998] Nr. 329).

2.3.4. Unterstützt wird genau dieses Ergebnis allerdings durch den Normzusammenhang. Aus den einschlägigen Art. 18 bis 23 SHG (Titel: "Rückerstattung") lässt sich die Grundregel ableiten, dass – rechtmässiger Bezug finanzieller Sozialhilfe vorausgesetzt – ein Rückerstattungsanspruch des Gemeinwesens erst dann entsteht, wenn sich die finanzielle Lage der unterstützten Person gebessert hat und ihr die Rückerstattung zumutbar ist (vgl. Art. 18 Abs. 1 SHG). Die politische Gemeinde, die finanzielle Sozialhilfe geleistet hat, verfügt die Rückerstattung (Art. 21 Abs. 1 SHG). Sozialhilfe, die vor mehr als 15 Jahren geleistet wurde, wird nicht zurückgefordert (Art. 21 Abs. 2 SHG). Aus der Systematik ergibt sich damit, dass mit dem Bezug finanzieller Sozialhilfe nicht fortlaufend Rückerstattungsansprüche des Gemeinwesens entstehen, die der Verjährung oder Verwirkung unterliegen könnten. Vielmehr entsteht eine Rückerstattungsforderung des Gemeinwesens erst dann, wenn sich die finanzielle Lage der unterstützten Person gebessert hat, ihr die Rückerstattung zumutbar ist und diese durch Verfügung des einst leistenden Gemeinwesens angeordnet worden ist. Der streitige Art. 21 Abs. 2 SHG regelt demnach nicht die Verjährung oder Verwirkung bereits entstandener Rückerstattungsansprüche, sondern die maximale zeitliche Bemessung einer Rückforderung von (zurückzuerstattenden) Leistungen. Damit wird auch klar, weshalb der Normtext die Begriffe "Verjährung" oder "Verwirkung" vermeidet. Kein Anspruch des Gemeinwesens auf Rückerstattung besteht mehr, wenn dieser nicht innert 15 Jahren seit dem Bezug durch Verfügung (vgl. Art. 21 Abs. 1 SHG) konkretisiert worden ist. Verbessert sich die finanzielle Lage der einst unterstützten Person erst nach Ablauf von 15 Jahren seit der Leistung, können ebenfalls keine Rückerstattungsansprüche des



Gemeinwesens mehr entstehen. Aus dem Normzusammenhang ergibt sich damit klar, dass mit "zurückfordern" der Erlass einer Rückerstattungsverfügung gemeint ist und sich die Forderung nur auf jene Leistungen beziehen darf, die nicht weiter als 15 Jahre – vom Zeitpunkt des Verfügungserlasses an gerechnet – zurückliegen.

2.3.5. Eine zeitliche Anknüpfung an die Rückerstattungsverfügung kennt beispielsweise auch das Sozialversicherungsrecht des Bundes. Das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1, ATSG) sieht in Art. 25 Abs. 1 vor, dass unrechtmässig bezogene Leistungen zurückzuerstatten sind. Nach Art. 25 Abs. 2 ATSG erlischt der Rückforderungsanspruch mit Ablauf eines Jahres, nachdem die Versicherungseinrichtung davon Kenntnis erhalten hat, spätestens aber mit dem Ablauf von 5 Jahren nach der Entrichtung der einzelnen Leistung (Satz 1). Wird der Rückerstattungsanspruch aus einer strafbaren Handlung hergeleitet, für welche das Strafrecht eine längere Frist vorsieht, so ist diese Frist massgebend (Satz 2). Bei den genannten Fristen handelt es sich um Verwirkungsfristen (BGE 140 V 521 E. 2 Hinweisen auf BGE 139 V 1 E. 3.1, 139 V 6 E. 2 und 138 V 74 E. 4.1). Für die Wahrung sowohl der relativen einjährigen als auch der absoluten fünfjährigen Verwirkungsfrist ist der Erlass der Rückerstattungsverfügung (und deren Zustellung an die rückerstattungspflichtige Person) massgebend (BGE 138 V 74 mit Hinweis auf BGE 119 V 431 E. 3.c sowie U. Meyer-Blaser, Die Rückerstattung von Sozialversicherungsleistungen, in: ZBJV 131/1995 S. 473 ff., 479). In zeitlicher Hinsicht beschränkt sich die Rückerstattungspflicht demnach auf eine Bezugsperiode von höchstens fünf Jahren (Meyer-Blaser, a.a.O., S. 480). Im Bereich der Invalidenversicherung gilt bereits der Erlass des Vorbescheides als fristwährend (BGer 8C_699/2010 vom 8. Februar 2011 E. 2).

2.3.6. Eine im Wesentlichen identische Regelung findet sich auch im Sozialhilferecht anderer Kantone. Gemäss § 30 des Sozialhilfegesetzes des Kantons Zürich vom 14. Juni 1981 (LS 851.1, SHG/ZH) können Leistungen, die im Zeitpunkt der Rückerstattungsverfügung mehr als 15 Jahre zurückliegen, nicht zurückgefordert werden. Ausgenommen sind Leistungen, für die eine Rückerstattungsverpflichtung nach § 20 eingegangen worden ist (Abs. 1). Die Rückerstattungsforderung verjährt fünf Jahre nachdem die Fürsorgebehörde von ihrem Entstehen Kenntnis erhalten hat (Abs. 2; relative Verjährungsfrist). Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts des



Kantons Zürich verjähren die im Zeitpunkt der Rückerstattungsverfügung länger als 15 Jahre zurückliegenden Leistungen absolut (Entscheide VB.2005.00219 vom 15. September 2005 E. 3.5, bestätigt in VB.2011.00335 vom 8. Dezember 2011 E. 4.3; vgl. auch VB.2007.00075 vom 21. August 2007 E. 5, alle www.vgrzh.ch). Die relative Frist kann durch jede Handlung, die geeignet ist, die Forderung bei der rückerstattungspflichtigen Person geltend zu machen, unterbrochen werden. Mit der Unterbrechung beginnt die Verjährung von neuem an zu laufen. Ist für die Forderung aber keine Rückerstattungsverpflichtung unterzeichnet worden, so ist die absolute Verjährungsfrist zu beachten, d.h. auch wenn die relative Verjährung unterbrochen wurde, kann die Rückerstattungsforderung nicht mehr geltend gemacht werden, wenn die rückerstattungspflichtige Leistung zwischenzeitlich 15 Jahre zurückliegt (vgl. Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich, Zürich 2012, Kap. 15.4.01, www.sozialhilfe.zh.ch). Im zitierten Entscheid VB.2011.00335 vom 8. Dezember 2011 stellte sich die Verjährungsfrage in Bezug auf Sozialhilfeleistungen, die die Beschwerdeführerin mehr als 15 Jahre vor der am 12. April 2011 erlassenen Rückerstattungsverfügung erhalten hatte. Damit wird klar, dass auch nach dem SHG/ZH der Zeitpunkt der erstinstanzlichen Rückerstattungsverfügung massgebend ist. Demgegenüber konnten nach der Vorgängerbestimmung (§ 42 des Armengesetzes) Rückerstattungsansprüche infolge Verwirkung auch noch während der Rechtsmittelverfahren untergehen mit der Folge, dass der erstinstanzlich (zu Recht) geschützte Anspruch entfiel. Dies führte in der Lehre zu heftiger Kritik (vgl. K. Anderegg, Die Verjährung von Rückerstattungsansprüchen der Fürsorgebehörden, in: SJZ 1975, S. 109 ff.). Die von Anderegg angeführten Fallbeispiele – u.a. absolute Verjährung des (berechtigten) Rückerstattungsanspruchs während laufendem Rechtsmittelverfahren oder während einer mit dem Schuldner vereinbarten Stundung – sind nach den heutigen Verjährungsregeln nicht mehr möglich.

2.4. Die für die Beschwerdeführerin günstigere und von ihr vertretene Auslegungsvariante, wonach das Gemeinwesen mit Ablauf von 15 Jahren auf jede Handlung verzichten muss, die auf die Rückerstattung finanzieller Sozialhilfe gerichtet ist (im Sinne einer absoluten Verjährung oder Verwirkung allfälliger Rückerstattungsansprüche) – und damit auch eine rechtskräftige Rückerstattungsverfügung nicht mehr vollstreckt werden könnte – findet in keiner Auslegungsmethode eine Stütze. Namentlich kann es nicht dem Sinn und Zweck der



St.Galler Gerichte

Norm entsprechen, dass das Hinauszögern der Rechtskraft einer Rückerstattungsverfügung oder von deren Vollzug dazu führt, dass der Rückerstattungsanspruch des Gemeinwesens untergeht. Dies lässt sich – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin – auch nicht aus dem Merkblatt "Rückerstattungen und Verjährung rechtmässig bezogener Sozialhilfeleistungen" des Amtes für Soziales ableiten, das keine konkrete Aussage zur hier zu beantwortenden Frage beinhaltet und für das Gericht ohnehin nicht bindend wäre.

2.5. Zusammenfassend ergibt sich, dass Art. 21 Abs. 2 SHG – anders als von allen Verfahrensbeteiligten angenommen – nicht die Frage der Verjährung oder Verwirkung von Rückerstattungsansprüchen des Gemeinwesens regelt, sondern die (rückwirkende) zeitliche Bemessung der Forderung. Der Rückerstattungsanspruch des Gemeinwesens, der im Zeitpunkt der Rückerstattungsverfügung entsteht, soll auf eine Periode von 15 Jahren beschränkt sein. Für zeitlich weiter zurückliegende Leistungen können keine Rückerstattungsansprüche entstehen. Ob es sich dabei (mit Blick auf weiter zurückreichende Leistungen) um eine Verjährungs- oder Verwirkungsfrist handelt, ist nicht weiter von Interesse. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz kann die 15-jährige Frist jedenfalls nicht durch blosser Mitteilungen und formlose Mahnungen gewahrt oder unterbrochen werden. Der Rückerstattungsanspruch entsteht erst im Zeitpunkt der auf die Rückerstattung gerichteten erstinstanzlichen Verfügung.

2.6. In der streitgegenständlichen Verfügung vom 15. Mai 2017 forderte die Beschwerdegegnerin jene Leistungen der finanziellen Sozialhilfe zurück, die sie im Zeitraum vom 1. Juni 2002 bis 31. Oktober 2003 geleistet hatte. Die Forderung ist zeitlich auf eine Bezugsperiode von 15 Jahren beschränkt und damit unter diesem Gesichtspunkt rechtmässig. Dass diese Verfügung durch den vorinstanzlichen Zwischenentscheid – in Unkenntnis der heutigen verwaltungsgerichtlichen Auslegung von Art. 21 Abs. 2 SHG – aufgehoben worden ist und eine Neuurteilung zu erfolgen hat, ändert nichts daran, dass sich die Rückerstattungsfrist nach wie vor von dieser Verfügung aus berechnet. Denn das damals angestrebte Verfahren wurde nicht beendet, sondern blieb aufgrund der Rückweisung der Sache durch die Vorinstanz an die Beschwerdegegnerin rechtshängig. Es ist fortzusetzen mit der Festlegung der Details der Rückerstattung im Sinne der Erwägungen des vorinstanzlichen Entscheides



(vgl. E. 3 hiernach). Damit erweist sich der Eventualantrag der Beschwerdeführerin als unbegründet.

3. Ob auch die weiteren materiell-rechtlichen Voraussetzungen gegeben sind, die einen Rückerstattungsanspruch erst entstehen lassen, hat die Vorinstanz nicht abschliessend beurteilt. Unklar und abklärungsbedürftig sei namentlich, ob sich die finanzielle Lage der Beschwerdeführerin gebessert habe und ihr die Rückerstattung zumutbar sei. Ohne aktuelle Bedarfs- sowie Einkommens- und Vermögensberechnung sei es nicht möglich, die Frage der Zumutbarkeit der Rückerstattung zu beurteilen. Die Vorinstanz wies die Streitsache zu ergänzender Sachverhaltsabklärung und neuem Entscheid über die Zumutbarkeit der Rückerstattung an die Beschwerdegegnerin zurück. Die Beschwerdeführerin wendet dagegen ein, die Vorinstanz hätte den Rekurs somit gutheissen und die Verfügung vollumfänglich statt nur teilweise aufheben müssen, denn die Beschwerdegegnerin habe es unterlassen, die eingeforderten Unterlagen zu würdigen.

Die Rekursinstanz kann die Sache zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückweisen (Art. 56 Abs. 2 VRP). An der für einen reformatorischen Entscheid notwendigen Entscheidungreife fehlt es vor allem dann, wenn die Vorinstanz den Sachverhalt ungenügend abgeklärt hat (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1029). Die Rückweisung beruht auf einem Ermessensentscheid und ist – auch im Rekursverfahren – insbesondere dann angezeigt, wenn eine wesentliche Ergänzung der Beweisgrundlagen notwendig ist (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1030 mit Hinweis auf GVP 1969 Nr. 29). Die Vorinstanz hat in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung erwogen, die Rückweisung sei geboten, wenn der Sachverhalt ungenügend abgeklärt sei oder im Rechtsmittelverfahren umfangreiche Nova vorgebracht würden, sodass aufwändige Abklärungen nötig würden und der Gang des Rechtsmittelverfahrens erheblich belastet würde. Die bezüglich Zumutbarkeit notwendigen Abklärungen (aktuelle Bedarfs- sowie Einkommens- und Vermögensberechnung) könnten nicht durch die Verwaltungsrekurskommission vorgenommen werden (E. 3.e des angefochtenen Entscheids). Inwiefern diese Beurteilung auf einem durch das Verwaltungsgericht zu korrigierenden Ermessensfehler im Sinne einer Rechtsverletzung (vgl. Art. 61 Abs. 1 VRP) beruhen soll, ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin nicht dargelegt. Als Begründung genügt namentlich ein pauschaler



St.Galler Gerichte

Verweis auf Eingaben im vorinstanzlichen Verfahren nicht (vgl. aber act. 1 Rz. 10). Hinsichtlich der Zulässigkeit des Rückweisungsentscheids macht es keinen Unterschied, ob die Sachverhaltsfeststellungen durch die Beschwerdegegnerin – wie von der Vorinstanz angewiesen – zu ergänzen sind oder ob der Sachverhalt gestützt auf bereits vorhandene Unterlagen – in Vermeidung einer erneuten wesentlichen Gehörsverletzung – rechtlich neu zu würdigen ist (zu formellen Mängeln einer Verfügung als Rückweisungsgrund vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1032 ff.).

4. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt die Beschwerdeführerin die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 1'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der in gleicher Höhe geleistete Kostenvorschuss wird verrechnet. Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP); die Beschwerdeführerin unterliegt und die Beschwerdegegnerin hat trotz Vertretung durch einen Rechtsanwalt praxisgemäss keinen Entschädigungsanspruch (vgl. statt vieler VerwGE B 2016/73 vom 28. März 2017 E. 6 und B 2016/118 vom 7. August 2017 E. 5 Abs. 3, je mit Hinweisen; www.gerichte.sg.ch).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'000 unter Verrechnung mit ihrem Kostenvorschuss in gleicher Höhe.
3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Wehrle