



|                           |   |
|---------------------------|---|
| <b>Fall-Nr.:</b>          | III-2007/2  |
| <b>Stelle:</b>            | Verwaltungsrekurskommission                       |
| <b>Rubrik:</b>            | Arbeitnehmerschutz, Berufsbildung und Sozialhilfe |
| <b>Publikationsdatum:</b> | 04.04.2008  |
| <b>Entscheiddatum:</b>    | 04.04.2008  |

### **Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 04.04.2008**

**Art. 18 Abs. 1 und Art. 9 ff. SHG (sGS 381.1) und Art. 41 lit. a VRP (sGS 951.1).**

**Die Rückerstattungsregelung des Sozialhilfegesetzes bezieht sich ausschliesslich auf Leistungen der finanziellen Sozialhilfe gemäss Art. 10 SHG. Eine mit Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission anfechtbare Verfügung auf Rückerstattung finanzieller Sozialhilfe muss festhalten, welcher Betrag in welchem Zeitraum zurückerstattet werden muss. Für eine Feststellungsverfügung fehlt es an einem schutzwürdigen Interesse, wenn die Rückerstattungspflicht direkt durch eine positive Verfügung geregelt werden kann. Die Aufforderung an den Rückerstattungspflichtigen, es sei ein Abzahlungsvorschlag zu unterbreiten, hat keinen Verfügungscharakter. Kosten der sozialpädagogischen Familienbegleitung sind Leistungen der betreuenden Sozialhilfe im Sinne von Art. 8 SHG. Kosten für die Fremdplatzierung eines Kindes sind Unterhaltskosten gemäss Art. 289 Abs. 2 ZGB, also Forderungen zivilrechtlicher Natur. Beide Kostenarten unterliegen nicht der Rückerstattungsregelung gemäss Art. 18 Abs. 1 SHG. Das schliesst jedoch einvernehmliche Regelungen mit dem Leistungsempfänger betreffend Kostenbeteiligung bzw. spätere Rückzahlungen nicht aus (Verwaltungsrekurskommission, 4. April 2008, III-2007/2).**

Präsident Ralph Steppacher, Mitglieder Verena Koller und Rudolf Lippuner; a.o.

Gerichtsschreiberin Annalisa Calderone

In Sachen

**AB,**

**Rekurrentin,**



## St.Galler Gerichte

vertreten durch

gegen

**Gemeinderat Y**

**Vorinstanz,**

betreffend

### **Rückerstattung finanzieller Sozialhilfe**

#### **Sachverhalt:**

A.- AB wohnt in X. Davor wohnte sie in S (Gemeinde Y). Sie ist seit 1992 geschieden und hat drei Söhne, P, Jahrgang 1983, R, Jahrgang 1985, und M, Jahrgang 1987. Für die Kinder wurde ab dem 8. November 1995 eine Erziehungsbeistandschaft gemäss Art. 308 Abs. 1 und 2 ZGB geführt. Im Zeitraum vom 9. Oktober 2000 bis 12. Dezember 2001 wurde die Familie B von der Sozialpädagogischen Familienbegleitung Wil/Toggenburg betreut. Im Februar 2001 fand eine Fremdplatzierung des Sohnes P an einem Pflegeplatz statt. AB war mit diesen Massnahmen einverstanden. Die Politische Gemeinde Y erbrachte im Rahmen der sozialpädagogischen Familienbegleitung Leistungen im Ausmass von Fr. 24'051.15, in jenem der Fremdplatzierung von Fr. 14'690.-- (total Fr. 38'741.15).

Mit Schreiben vom 12. Oktober 2006 wurde AB von der Gemeinde X angefragt, wie ihre derzeitige finanzielle Situation aussehe. Mit Schreiben vom 19. Februar 2007 verlangte AB beim Sozialamt in X eine Auflistung ihrer Schulden gegenüber der Gemeinde Y/S. Mit Eingabe von 24. Juli 2007 verlangte AB bei der Sozialhilfe- und Vormundsbehörde X-Y eine rekursfähige Verfügung, da sie die Rückzahlungspflicht nicht akzeptiere.



## St.Galler Gerichte

B.- Daraufhin erliess die Sozialhilfe- und Vormundsbehörde X-Y am 1. Oktober 2007 eine Verfügung und stellte darin fest, dass die angelaufenen Sozialhilfesschulden von Fr. 38'741.15 gemäss SHG rückerstattungspflichtig seien. Da es aufgrund der finanziellen Situation von AB zumutbar sei, diese Ausstände in Raten zurück zu bezahlen, sei der verfügenden Behörde innert Monatsfrist ein Abzahlungsvorschlag unter Berücksichtigung der Verjährungsfrist zu unterbreiten.

Gegen die Verfügung erhob AB Rekurs beim Gemeinderat Y. Diesen wies der Gemeinderat Y mit Entscheid vom 19. November 2007 ab.

C.- Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 4. Dezember 2007 erhob AB Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission mit den Anträgen, die Verfügung der Sozialhilfe- und Vormundschaftsbehörde X-Y vom 1. Oktober 2007 respektive der Entscheid der Vorinstanz vom 19. November 2007 seien vollumfänglich aufzuheben. Eventualiter sei die Streitsache an die Vorinstanz zurückzuweisen mit dem Auftrag, die Zumutbarkeit der Rückerstattung abzuklären; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Mit Vernehmlassung vom 10. Januar 2008 nahm die Vorinstanz zum Rekurs Stellung mit dem Antrag, den Rekurs abzuweisen.

Die Rekurrentin reichte nach Einsicht in die Akten am 8. Februar 2008 eine ergänzende Begründung ein und stellte ein Gesuch um unentgeltliche Prozessführung.

Die Vorinstanz nahm mit Schreiben vom 22. Februar 2008 zur zusätzlichen Eingabe Stellung.

Nach Einsicht in zusätzliche, von der Vorinstanz eingereichte Akten erfolgte am 29. Februar 2008 eine weitere Eingabe der Rekurrentin.

Auf die Akten und die zur Begründung vorgebrachten Argumente der Verfahrensbeteiligten wird, soweit erforderlich, im Folgenden eingegangen.

### **Erwägungen:**



1.- Die Eintretensvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Nach Art. 41 lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt: VRP) können Verfügungen auf Rückerstattung finanzieller Sozialhilfe mit Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission angefochten werden. Der Rekurs vom 4. Dezember 2007 ist rechtzeitig eingereicht worden und erfüllt in formeller und materieller Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 47 Abs. 1 und 48 Abs. 1 VRP)

Zu prüfen ist, ob der angefochtene Beschluss der Vorinstanz und die diesem zugrunde liegende Verfügung der Sozialhilfe- und Vormundschaftsbehörde X-Y vom 1. Oktober 2007 überhaupt ein Anfechtungsobjekt darstellen, und ob ein Rechtsschutzinteresse (Art. 45 Abs. 1 VRP) gegeben ist.

Gemäss Art. 21 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1, abgekürzt: SHG) verfügt die politische Gemeinde, die finanzielle Sozialhilfe geleistet hat, die Rückerstattung. Die Sozialhilfe- und Vormundschaftsbehörde X-Y hat mit Verfügung vom 1. Oktober 2007 unter dem Titel "Rückerstattung der Sozialhilfeleistungen" beschlossen, die angelaufenen Sozialhilfeschulden von Fr. 38'741.-- seien gemäss SHG rückerstattungspflichtig. Da es aufgrund der finanziellen Situation von AB zumutbar sei, diese Ausstände in Raten zurück zu bezahlen, sei der verfügenden Behörde innert Monatsfrist ein Abzahlungsvorschlag unter Berücksichtigung der Verjährungsfrist zu unterbreiten. In den Erwägungen wurde aufgeführt, gemäss Art. 18 SHG seien Sozialhilfeleistungen, die für sich oder Familienangehörige bezogen worden sind, rückerstattungspflichtig, sobald sich die finanzielle Situation gebessert habe und die Rückerstattung zumutbar sei. Die Rückerstattung erstrecke sich auf finanzielle Sozialhilfe, welche die unterstützte Person für sich, für die mit ihr verheiratete Person und ihre unmündigen Kinder erhalten habe. Die Verjährungsfrist für die Rückerstattung der finanziellen Sozialhilfe betrage 15 Jahre.

Diese Verfügung wurde vom Gemeinderat Y im Entscheid vom 19. November 2007 bestätigt. Darin wird festgehalten, aufgrund von Art. 276 des Zivilgesetzbuches (SR 210, abgekürzt: ZGB) hätten die Eltern für den Unterhalt des Kindes aufzukommen, inbegriffen die Kosten von Erziehung, Ausbildung und Kindesschutzmassnahmen. Gemäss Rechtsprechung seien Sozialpädagogische Familienbegleitung und eine Fremdplatzierung Kindesschutzmassnahmen und gingen somit zu Lasten der Eltern.



Der Umstand, dass eine Person nicht darauf aufmerksam gemacht worden sei, dass sie allenfalls zur Rückzahlung verpflichtet werden könnte, ver helfe ihr nicht zu einer Befreiung vom Grundsatz der Rückzahlungspflicht. Aufgrund dieser Erwägungen werde der Rekurs abgewiesen. AB werde angehalten der Sozialhilfe- und Vormundschaftsbehörde X-Y innert Monatsfrist einen Vorschlag zu unterbreiten, wie sie die aufgelaufenen Sozialhilfesschulden von Fr. 38'741.15 zurückzuzahlen vermöge. Die Rechtsmittelbelehrung verweist auf die Möglichkeit der Klage (recte: Rekurs) innert 14 Tagen bei der Verwaltungsrekurskommission.

Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, mit Schreiben vom 24. Juli 2007 habe die Rekurrentin der Sozialhilfe- und Vormundschaftsbehörde mitgeteilt, dass sie mit der Forderung nicht einverstanden sei und eine rekursfähige Verfügung verlange. Diese Verfügung sei am 1. Oktober 2007 erlassen worden. Die Rekurrentin habe ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse bis zum Erlass der Verfügung nicht offen dargelegt. Ob sich ihre Situation verbessert habe und ihr eine Rückerstattung zumutbar sei, habe nicht beurteilt werden können und sei auch nicht verfügt worden. Aufgrund der Steuerzahlen könne aber davon ausgegangen werden, dass zumindest ein Teil der Sozialhilfesschulden in (kleinen) Raten zurückerstattet werden könne. Es sei aber nie eine Rückerstattungsverfügung erlassen worden, in der verfügt worden sei, wie viel die Rekurrentin in welchen Zeiträumen zurückzahlen müsse. Es sei lediglich verfügt worden, dass der Betrag rückerstattungspflichtig sei und dass die Rekurrentin einen Vorschlag für die Art der Rückzahlung unterbreiten müsse.

In der Eingabe vom 29. Februar 2008 führt die Rekurrentin zur Frage des Vorliegens eines Anfechtungsobjektes aus, mit Schreiben vom 24. Juli 2007 habe sie ausdrücklich um den Erlass einer anfechtbaren Verfügung ersucht, damit die Frage der Natur der Sozialhilfe geklärt werden könne. Die Sozialhilfe- und Vormundschaftsbehörde X-Y habe dann unter dem Titel "Rückerstattung der Sozialhilfeleistungen" die materiell begründete Verfügung samt Rechtsmittel erlassen. Die Abfolge des Schriftenwechsels sowie der formelle Aufbau und die Tatsache, dass sowohl diese Verfügung als auch der Entscheid der Vorinstanz mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen seien, weise unzweideutig darauf hin, dass darin die bereits im Rekursverfahren vor der Vorinstanz aufgeworfene Frage, ob es sich bei der geltend gemachten Forderung um nicht rückerstattungspflichtige betreuende oder rückerstattungspflichtige wirtschaftliche



Sozialhilfe handle, materiell entschieden worden sei. Daran könne nichts ändern, dass die Fälligkeit der als rückerstattungspflichtig festgestellten Forderung in der Verfügung selbst nicht festgehalten werde. Hätte die Rekurrentin keine Rechtsmittel erhoben, wäre ihr das unweigerlich später als Anerkennung der Rückerstattungspflicht im Umfang von Fr. 38'741.15 entgegeng gehalten worden. Insofern liege mit der Feststellung der Rückerstattungspflicht materiell ein Anfechtungsobjekt im Sinn von Art. 41 lit. a VRP vor. Anders entscheiden hiesse, die Angelegenheit auf die lange Bank zu schieben.

Die Verfügung der Sozialhilfe- und Vormundschaftsbehörde X-Y stellt nicht, wie von der Vorinstanz geltend gemacht, lediglich eine Rückerstattungspflicht in der Höhe von Fr. 38'741.15 fest, sondern bezeichnet es in Ziff. 2 als "aufgrund der finanziellen Situation von AB zumutbar....diese Ausstände in Raten zurück zu bezahlen". Die Zumutbarkeit wurde somit wohl festgestellt, jedoch ist aus den Akten nicht ersichtlich, dass tatsächlich eine Prüfung der Zumutbarkeit und der Verbesserung der finanziellen Lage gemäss Art. 18 SHG, welche die wesentlichen Elemente einer Rückerstattungsverfügung bilden, durchgeführt wurde. Trotzdem wird der Rekurrentin gemäss Verfügung eine allgemeine Verpflichtung zur Rückerstattung auferlegt, wenn auch in nicht näher bestimmter Weise (anders: VRKE III-2005/1 vom 29. September 2005 i.S. N. und P. H, S. 6, wo lediglich in verbindlicher Weise festgehalten wurde, dass keine Sozialhilfe mehr geleistet werde und die Höhe der bisher geleisteten Sozialhilfe zwar festgestellt, die Prüfung der Rückerstattungspflicht jedoch ausdrücklich für die Zukunft vorbehalten wurde). Zudem wurde als Rechtsmittel die Klage (recte: Rekurs) an die Verwaltungsrekurskommission angegeben. Es liegt folglich ein Anfechtungsobjekt im Sinn von Art. 41 lit. a VRP vor, welches mit Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission anfechtbar ist.

Die Rekurrentin hat ein aktuelles und schutzwürdiges Interesse daran, dass die von der Vorinstanz festgestellte Rückerstattungspflicht sowie die ohne weitere Prüfung festgestellte Zumutbarkeit überprüft werden. Ein Rechtsschutzinteresse ist gegeben (Art. 45 Abs. 1 VRP).

Die Verwaltungsrekurskommission ist somit zum Sachentscheid zuständig und die Befugnis zur Rekuserhebung ist gegeben. Auf den Rekurs ist daher einzutreten.



2.- Gegenstand des Rekurses ist der Entscheid des Gemeinderates Y vom 19. November 2007, mit welchem die Verfügung der Sozialhilfe- und Vormundschaftsbehörde X-Y vom 1. Oktober 2007 bestätigt wurde.

a) Zunächst ist zu prüfen, ob es sich bei der Verfügung der Sozialhilfe- und Vormundschaftsbehörde X-Y vom 1. Oktober 2007 um eine aus formeller Sicht gültige Verfügung handelt oder ob diese, wie von der Rekurrentin geltend gemacht, bereits aus formellen Gründen aufzuheben ist. Sie führt dazu aus, die angefochtene Verfügung erweise sich bereits in formeller Hinsicht als "unmöglich", da gemäss Ziff. 2 des Beschlusses keine Rechtsfolge festgestellt bzw. verfügt werde, sondern von der Rekurrentin ein Verhalten verlangt werde, indem sie "angehalten" werde, der Vorinstanz "einen Vorschlag zu unterbreiten, wie sie" einen Betrag "zurückzuzahlen vermag". Diese Rechtsfolge sei dem Verwaltungsrecht fremd. Bereits in formeller Hinsicht sei die Verfügung daher aufzuheben.

b) Die Verfügung ist ein individueller, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher oder erzwingbarer Weise geregelt wird (Häfelin/Müller/Ullmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2006, § 14 N 854). Die Verfügung ist auf Rechtswirkungen ausgerichtet. Mit der Verfügung werden in einem konkreten Fall Rechte und Pflichten eines bestimmten Privaten begründet, geändert oder aufgehoben. Eine Ausnahme davon bildet die sogenannte Feststellungsverfügung, die lediglich bestehende Rechte und Pflichten autoritativ feststellt (Häfelin/Müller/Ullmann, a.a.O., § 14 N 862). Feststellende Verfügungen dienen lediglich der Klärung der Rechtslage, indem das Bestehen, das Nichtbestehen oder der Umfang von verwaltungsrechtlichen Rechten und Pflichten verbindlich festgestellt wird. Ist eine Feststellungsverfügung mangels schutzwürdigen Interesses zu Unrecht ergangen, so muss das Gericht auf das dagegen erhobene Rechtsmittel eintreten und die Verfügung aufheben (BGE 129 V 289; vgl. Häfelin/Müller/Ullmann, a.a.O., § 14 N 895). Das schutzwürdige Interesse an einer Feststellungsverfügung fehlt, wenn die Rechtsfrage unmittelbar durch positive oder negative Verfügung geklärt werden könnte (die Feststellungsverfügung verhält sich also subsidiär) oder wenn es nur um die Beantwortung theoretischer Rechtsfragen geht (Tschannen/Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2005, § 28 N 62). Verfügungen sind verbindlich und erzwingbar. Sie können vollstreckt werden, ohne



dass hierfür noch eine weitere Konkretisierung notwendig ist. Ist dies nicht der Fall, so liegt keine Verfügung vor. Die erlassene Verfügung ist damit - sofern nicht nichtig - aufzuheben (vgl. Häfelin/Müller/Ullmann, a.a.O., § 14 N 864).

c) Die Verfügung der Sozialhilfe- und Vormundschaftsbehörde X-Y vom 1. Oktober 2007 enthält in Ziff. 1 die Feststellung, dass die angelaufenen Sozialhilfeschulden von Fr. 38'741.15 gemäss SHG rückerstattungspflichtig seien. Es handelt sich somit bei Ziff. 1 um eine Feststellungsverfügung. Eine solche ist jedoch nur zulässig, wenn ein schutzwürdiges Interesse an ihrem Erlass besteht und wenn die Rechtsfrage nicht unmittelbar durch positive oder negative Verfügung geklärt werden kann. Die Rekurrentin hat wohl in ihrem Brief vom 24. Juli 2007 eine rekursfähige Verfügung verlangt. Auch besteht ein schutzwürdiges Interesse daran, über die Rückerstattung von finanzieller Sozialhilfe zu entscheiden. Dabei wäre zu prüfen, ob die Voraussetzungen von Art. 18 Abs. 1 SHG (Verbesserung der finanziellen Verhältnisse und Zumutbarkeit) gegeben sind, welche die Rückerstattung der finanziellen Sozialhilfe rechtfertigen. Zudem wäre zu verfügen, welcher Betrag in welchem Zeitraum zurückerstattet werden muss. Die Verfügung vom 1. Oktober 2007 enthält jedoch lediglich die Feststellung, dass es sich grundsätzlich um rückerstattungspflichtige Sozialhilfe handle. An dieser Feststellung besteht kein schutzwürdiges Interesse, denn die Rückerstattungspflicht könnte direkt durch eine positive Verfügung geklärt werden. Deshalb ist die Verfügung vom 1. Oktober 2007 diesbezüglich aufzuheben.

In Ziff. 2 der Verfügung vom 1. Oktober 2007 wird aufgeführt, es sei der Rekurrentin zumutbar, die Ausstände in Raten zurück zu bezahlen und sie solle der Sozialhilfe- und Vormundschaftsbehörde X-Y innert Monatsfrist einen Abzahlungsvorschlag unterbreiten. Diese Bestimmung ist weder verbindlich noch erzwingbar. Zudem besteht - ohne weitere Konkretisierung - keine Möglichkeit, die Verfügung diesbezüglich zu vollstrecken. Damit kommt ihr kein Verfügungscharakter zu. Da dieser Mangel jedoch nicht so schwer wiegt, dass die Verfügung von vornherein als nichtig betrachtet werden müsste (vgl. Häfelin/Müller/Ullmann, a.a.O., § 15 N 956), ist die Verfügung auch diesbezüglich aufzuheben.

d) Der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 19. November 2007 sowie die ihm zugrunde liegende Verfügung der Sozialhilfe- und Vormundschaftsbehörde X-Y vom 1. Oktober 2007 sind somit bereits aufgrund formeller Mängel aufzuheben.



## St.Galler Gerichte

3.- Um weitere Rechtsmittelverfahren zu vermeiden, ist zu analysieren, ob es sich bei den Leistungen der Politischen Gemeinde Y überhaupt um rückerstattungspflichtige Sozialhilfe handelt.

a) Gemäss Art. 18 Abs. 1 SHG erstattet derjenige, der für sich, für Familienangehörige, für eine Person, die mit ihm in eingetragener Partnerschaft lebt, oder für ein Kind, das in der Gemeinschaft der eingetragenen Partnerschaft lebt, finanzielle Sozialhilfe bezogen hat, diese zurück, wenn sich seine finanzielle Lage gebessert hat und die Rückerstattung zumutbar ist. Die Rückerstattung erstreckt sich auf finanzielle Sozialhilfe gemäss Art. 9 ff. SHG, welche die unterstützte Person für sich, für die mit ihr verheiratete oder mit ihr in eingetragener Partnerschaft lebende Person und ihre unmündigen Kinder erhalten hat (Abs. 2). Rückerstattungspflichtig ist damit ausschliesslich der "Unterstützte" selber (GVP 2003 Nr. 14). Für die betreuende Sozialhilfe gemäss Art. 7 f. SHG enthält das Gesetz keine Rückerstattungsregelung.

b) Der Gemeinde Y sind bezüglich der Rekurrentin Kosten für sozialpädagogische Familienbegleitung in der Höhe von Fr. 24'051.15 sowie Kosten für die Fremdplatzierung des Sohnes P an einem Pflegeplatz in der Höhe von Fr. 14'690.-- entstanden. Zu prüfen ist, ob diese Kosten rückerstattungspflichtige finanzielle Sozialhilfe, nicht rückerstattungspflichtige betreuende Sozialhilfe oder gar keine Sozialhilfeleistungen darstellen.

aa) Die Rekurrentin macht geltend, die Familienbegleitung stelle betreuende Sozialhilfe dar. Diese habe der Abklärung und Erarbeitung einer Zielsetzung und sich daraus entwickelnder Problemlösungen für die gesamte bei der Rekurrentin wohnende Familie gedient und nicht der Bestreitung des Lebensunterhalts der Familie oder dem Schutz eines konkreten Kindes. Die Einsetzung einer sozialpädagogischen Familienbegleitung habe eine fachliche Betreuung für die Notlage der Familie und insbesondere der damals überforderten Mutter dargestellt, die offenbar mangels entsprechend geschultem Personal oder Kapazitäten nicht von der entsprechenden Gemeindestelle bzw. des dort oder von dieser eingesetzten Personals oder des eingesetzten Beistandes habe erbracht werden können, sondern extern vergeben worden sei. Die Gemeinden seien gemäss Art. 3 Abs. 1 SHG verpflichtet, persönliche Sozialhilfe durch fachlich geeignetes Personal zu leisten. Sie könnten diese Aufgaben durch eigenes



Personal erbringen oder extern einkaufen (Art. 4 SHG). Wenn diese Betreuungsleistungen bei Dritten eingekauft würden, müssten sie zwangsläufig bezahlt werden. Dadurch ändere sich aber nichts an der Natur der Aufgabe, die erfüllt werde, sondern nur die Finanzierung der Aufgabenerfüllung. In einem Gemeindebudget dürfte eine externe Vergabe zu einer tendenziellen Verlagerung vom Personalaufwand in den Honorar- oder Drittleistungsaufwand führen. Mit einer Delegation an eine Fachstelle seien per se keine Kostenfolgen zu Lasten der Hilfsbedürftigen verbunden und damit werde betreuende Sozialhilfe auch nicht zur finanziellen Sozialhilfe. Anders entscheiden hiesse, dass Sozialhilfebezüger unterschiedlich behandelt würden, je nach dem, welche Leistungen eine Gemeinde durch eigenes Personal erbringe oder eben nicht. Allein auf den formalen Umstand abzustellen, dass Kostengutsprachen erteilt worden seien, welche in Art. 10 Abs. 1 SHG als Form finanzieller Sozialhilfe erwähnt seien, verletze nicht nur die Konzeption des SHG, sondern auch die verfassungsmässigen Ansprüche auf Gleichbehandlung und Willkürfreiheit staatlichen Handelns. Der Bereich der sozialpädagogischen Familienbetreuung und die damit verbundenen Kosten von Fr. 24'51.15 stellten betreuende Sozialhilfe dar, die in Form von Kostengutsprachen anstelle einer persönlichen Beratung oder allenfalls als Vermittlung von Dienstleistungen anderer Stellen i.S.v. Art. 8 lit. a oder c SHG erbracht worden seien. Rückerstattungspflichtig seien allerdings nur Leistungen, die auch materiell unter dem Titel der finanziellen Sozialhilfe erbracht worden seien.

Eine Fremdplatzierung stelle grundsätzlich eine Kindesschutzmassnahme dar, die bei unmündigen mit einer entsprechenden Verfügung der Vormundschaftsbehörde verbunden sein müsse (Art. 307 und 310 ZGB). Die Vormundschaftsbehörde habe im vorliegenden Fall allerdings nie eine vormundschaftlich begründete Kindesschutzmassnahme verfügt. Fehle eine solche Verfügung, könne die Kostengutsprache und die damit verbundene Rückerstattungspflicht nicht auf das SHG abgestützt werden. Eine vertragliche Rückerstattungspflicht sei mit der Rekurrentin nie vereinbart worden. Soweit sich die Vorinstanz auf Art. 276 ZGB berufe, sei darauf hinzuweisen, dass das ZGB grundsätzlich nur das Verhältnis zwischen Eltern und Kind beschlage und die Vorinstanz als Fürsorgebehörde sich darauf nicht abstützen könne. Eine allfällige Rückerstattungspflicht sei (mangels vertraglicher Vereinbarung) daher allein gestützt auf das SHG zu begründen. Mangels förmlicher Verfügung einer vormundschaftlichen Massnahme bleibe ihr dies aber versagt. Daran ändere auch



## St.Galler Gerichte

nichts, dass sich die Rekurrentin damals bereit erklärt habe, sich an den Kosten der Fremdplatzierung nach ihren seinerzeitigen Möglichkeiten zu beteiligen.

bb) Die Vorinstanz stellt sich demgegenüber auf den Standpunkt, bei Fremdplatzierungskosten handle es sich um Sozialhilfeleistungen im Sinne von Art. 10 Abs. 1 SHG (finanzielle Sozialhilfe umfasse Geld-, Naturalleistungen sowie Kostengutsprachen). Gemäss Art. 276 ZGB hätten die Eltern für den Unterhalt des Kindes aufzukommen, inbegriffen die Kosten von Erziehung, Ausbildung und Kindesschutzmassnahmen. Könnten die entsprechenden Kosten für Kindesschutzmassnahmen nicht durch die Eltern getragen werden, werde durch das Sozialamt eine Kostengutsprache erteilt.

Die beiden Gemeinden X und Y führten seit über 15 Jahren eine gemeinsame, professionelle Sozialberatungsstelle (zurzeit zwei vollamtliche Mitarbeiter mit Ausbildung als dipl. Sozialarbeiter). Diese Stelle stehe allen Einwohnern der beiden Gemeinden unentgeltlich zur Verfügung. Die professionelle Beratungsstelle sei somit zu jeder Zeit sichergestellt gewesen, und zwar sowohl in fachlicher als auch in kapazitätsmässiger Hinsicht. Die sozialpädagogische Familienbegleitung, die Fremdplatzierung sowie die Errichtung einer Beistandschaft seien Kindesschutzmassnahmen im Sinne des Gesetzgebers und würden sich deutlich von der normalen Sozialberatungsstelle unterscheiden. Der Charakter dieser Massnahmen unterscheide sich grundlegend von der Sozialberatungsstelle. Kooperierten die Eltern bzw. befürworteten die Eltern eine Fremdplatzierung, sei nicht zwingend ein Obhutsentzug der Vormundschaftsbehörde nötig. Auch ohne Obhutsentzug in formeller Sicht sei eine Fremdplatzierung eine Kindesschutzmassnahme. Auch wenn eine Kindesschutzmassnahme auf freiwilliger Ebene basiere, seien die Kosten rückerstattungspflichtig im Sinne von Art. 276 Abs. 1 ZGB i.V.m. Art. 10 Abs. 1 SHG. In den Verfügungen werde jeweils darauf hingewiesen, dass die Kosten zu Lasten der öffentlichen Sozialhilfe gingen. Auch wenn die Rückerstattungspflicht nicht im Beschluss erwähnt werde, seien die Leistungen gemäss SHG rückerstattungspflichtig.

c) Der verfassungsmässige Anspruch auf Existenzsicherung umfasst in erster Linie materielle Leistungen im Rahmen der wirtschaftlichen Hilfe. Die persönliche Hilfe in Form von Betreuung und Beratung dürfte nur in Ausnahmefällen Bestandteil des



## St.Galler Gerichte

Rechts auf Existenzsicherung sein, sie ist aber regelmässig ein Eckpfeiler der weiterführenden Sozialhilfe (F. Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Aufl. 1999, S. 86).

Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe hat gemäss Art. 9 SHG, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Die finanzielle Sozialhilfe umfasst Geld- und Naturalleistungen sowie Kostengutsprachen (Art. 10 Abs. 1 SHG; F. Wolffers, a.a.O., S. 117). Sie wird so bemessen, dass die hilfebedürftige Person die laufenden Bedürfnisse für den Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln decken kann (Art. 11 Abs. 1 1. Satz SHG). Die materielle oder wirtschaftliche Sozialhilfe umfasst das Existenzminimum oder die materielle Grundsicherung durch finanzielle Unterstützung und weitere geldwerte Leistungen. Dazu gehören beispielsweise die Übernahme von Wohnkosten, die medizinische Grundversorgung, aber auch situationsbedingte Leistungen wie die Übernahme von behinderungsbedingten Spezialauslagen, Erwerbsunkosten, Fremdbetreuung von Kindern, Ausbildung, Steuern, Urlaub oder Versicherungen (vgl. SKOS-Richtlinien, B 1-1 ff.; F. Wolffers, a.a.O., S. 137). Voraussetzung für die Ausrichtung von materieller Hilfe ist also der aktuelle Mangel an hinreichenden Mitteln für den Lebensunterhalt (F. Wolffers, a.a.O., S. 126).

Wer in einer persönlichen Notlage, deren Behebung weder durch eigene Bemühungen noch durch den Beizug Dritter möglich ist, der Hilfe bedarf, erhält gemäss Art. 7 SHG betreuende Sozialhilfe. Ein Anspruch auf persönliche Hilfe ist somit ausgeschlossen für geringfügige soziale Probleme, welche die hilfeschende Person aus eigener Kraft bewältigen kann. Wirtschaftliche Not ist nicht Anspruchsvoraussetzung, so dass auch Personen in finanziell gesicherten Verhältnissen betreuende Sozialhilfe beanspruchen können (vgl. F. Wolffers, a.a.O., S. 123 f.). Betreuende Sozialhilfe wird insbesondere geleistet durch Beratung und persönliche Betreuung, Mithilfe bei der Suche nach Arbeit und Wohnraum sowie die Vermittlung von Dienstleistungen anderer Stellen (Art. 8 SHG). Neben diesen im Gesetzestext des Kantons St. Gallen aufgeführten Dienstleistungen umfasst die betreuende Sozialhilfe jedoch z.B. auch die Stärkung des Selbstbewusstseins, Förderung der Selbständigkeit, Vermittlung von Heimplätzen, Vermittlung von psychologischer Beratung etc. (F. Wolffers, a.a.O., S. 123). Persönliche oder wirkungsortorientierte Sozialhilfe wird somit in Form von Beratung, Betreuung,



Stützung, Motivierung, Förderung, Strukturierung des Alltags oder Vermittlung spezieller Dienstleistungen geleistet und hat das Ziel der sozialen Integration. Dabei erfolgen professionelle Abklärung und Begleitung in der jeweiligen Lebenssituation, beispielsweise in Form von sozialpädagogischen und sozialtherapeutischen Angeboten (SKOS-Richtlinien, D. 2.2 und D. 3-1; F. Wolffers, a.a.O. S. 117). Solche Integrationsmassnahmen müssen weitgehend von der öffentlichen Hand organisiert und finanziert werden, weil die Gemeinschaft vital an erfolgreichen Integrations- und Reintegrationsprozessen interessiert ist (SKOS-Richtlinien, D. 2-2). Den kantonalen Gesetzgebern wird deshalb empfohlen, diese Sozialhilfeleistungen von der Rückerstattungspflicht auszunehmen (SKOS-Richtlinien, D. 2-3). Der Kanton St. Gallen hat dies - wie oben ausgeführt - so umgesetzt, da gemäss Art. 18 Abs. 2 SHG nur die finanzielle Sozialhilfe der Rückerstattungspflicht unterliegt.

d) Mit Beschluss der Vormundschafts- und Fürsorgebehörde Y vom 17. November 2000 wurde die Notwendigkeit des Einsatzes einer zeitlich befristeten sozialpädagogischen Familienbegleitung bestätigt. Dafür wurde eine Kostengutsprache erteilt. Mit Beschluss derselben Behörde vom 11. Dezember 2000 wurde der Weiterführung dieser Familienbegleitung zugestimmt und dafür wiederum eine Kostengutsprache erteilt. Mit Präsidialverfügung vom 20. Februar 2001 beschloss die Präsidentin der Vormundschafts- und Fürsorgebehörde Y die Leistung einer Kostengutsprache für die Fremdplatzierung des Sohnes der Rekurrentin sowie die diesbezügliche Kostenbeteiligung der Mutter. Die Vormundschafts- und Fürsorgebehörde Y bestätigte diese Präsidialverfügung mit Beschluss vom 12. März 2001. Kostengutsprachen können gemäss Art. 10 Abs. 1 SHG eine Form der finanziellen Sozialhilfe darstellen. Entscheidend ist jedoch nicht die Form, in welcher Leistungen erbracht werden, sondern deren Zweck.

aa) Die sozialpädagogische Familienbegleitung erfolgte, weil die Rekurrentin den familiären Problemen selbst mit Betreuung durch die Erziehungsbeistandschaft nicht mehr gewachsen war und zu deren Bewältigung unbedingt einer fachlichen Unterstützung bedurfte. Herr D von der sozialpädagogischen Familienbegleitung erhielt den Auftrag, die Familiensituation, insbesondere die Lebens- und Wohnsituation des Sohnes P näher abzuklären und mit der Familie die entsprechenden Zielsetzungen zu



erarbeiten. Die Verlängerung dieser Massnahme hatte den Zweck, der Familie die Chance zu geben, an den gemeinsam erarbeiteten Zielsetzungen weiterzuarbeiten.

Die von der Vormundschafts- und Fürsorgebehörde Y beschlossene und bezahlte sozialpädagogische Familienbegleitung hatte somit klarerweise nicht den Zweck der Sicherung des Lebensunterhalts der Familie, sondern deren Beratung, Betreuung und Stützung. Somit handelt es sich dabei um betreuende Sozialhilfe im Sinn von Art. 7 f. SHG, welche nicht gemäss Art. 18 Abs. 2 SHG rückerstattungspflichtig ist. Das die betreuende Sozialhilfe gewährende Gemeinwesen hat jedoch die Möglichkeit, mit dem Sozialhilfeempfänger eine Kostenbeteiligung zu vereinbaren. Diesbezüglich wurde am 17. November und 11. Dezember 2000 von der Vormundschafts- und Fürsorgebehörde Y ausdrücklich festgehalten, dass aufgrund der bescheidenen finanziellen Verhältnisse eine Kostenbeteiligung nicht möglich sei.

bb) Die Fremdplatzierung des Sohnes P war eine dringend notwendige Massnahme im mit der sozialpädagogischen Familienbegleitung vereinbarten Aufbauprogramm von P, denn zu Hause hätte er die Tragfähigkeit der Familie für seine beiden jüngeren Brüder gefährdet. Da keine Institution gefunden werden konnte, in welcher Aufenthalt und Ausbildung von der IV finanziert worden wären, wurde ein Not-Platz bei einer auswärtigen Pflegefamilie für die Dauer von drei bis sechs Monaten organisiert.

Ist die Erziehung des Kindes auch in erster Linie Aufgabe der Eltern, so besteht doch keine Gewähr, dass sie sein Wohl immer und umfassend zu sichern vermögen (C. Hegnauer, Grundriss des Kindesrechts, 1999, § 27 N. 27.02). Die Aufhebung der elterlichen Obhut und Unterbringung des Kindes in angemessener Weise, also beispielsweise in einer Pflegefamilie, trifft die Vormundschaftsbehörde auch auf Begehren der Eltern, wenn das Verhältnis so schwer gestört ist, dass das Verbleiben des Kindes im gemeinsamen Haushalt unzumutbar geworden ist und nach den Umständen nicht anders geholfen werden kann (Art. 310 Abs. 2 ZGB; C. Hegnauer, a.a.O., § 27 N. 27.37). Dasselbe muss gelten, wenn, wie im vorliegenden Fall, der obhutsberechtigte Elternteil, also die Rekurrentin, mit der Fremdplatzierung einverstanden ist. Jedoch hat gemäss Art. 315 Abs. 1 ZGB die vormundschaftliche Behörde am Wohnsitz des Kindes, ausnahmsweise der Eherichter (Art. 315a und b ZGB), Kinderschutzmassnahmen anzuordnen, wie dies die Vormundschaftsbehörde



der politischen Gemeinde Z mit Beschluss vom 8. November 1995 bezüglich Beistandschaft getan hat. Diese Beistandschaft stellte damit unbestrittenermassen eine Kindesschutzmassnahme dar. Vorliegend wurde die Fremdplatzierung nicht durch die Vormundschaftsbehörde angeordnet. Beschlossen wurde lediglich die Kostengutsprache für den Pflegeplatz durch die Präsidentin der Vormundschafts- und Fürsorgebehörde der Gemeinde Y. Trotzdem geht die Vorinstanz davon aus, dass es sich um eine Kindesschutzmassnahme handelt, welche ihrer Meinung nach auch auf freiwilliger Ebene basieren kann. Ob es sich bei einer Fremdplatzierung eines Kindes, welche nicht durch die Vormundschaftsbehörde angeordnet wurde, um eine Kindesschutzmassnahme handelt oder nicht, hängt davon ab, ob die elterliche Obhut als aufgehoben betrachtet wird und die Vormundschaftsbehörde den Eltern eine Rücknahme untersagen könnte (vgl. Art. 310 Abs. 1 ZGB). Die Vorinstanz verneint einen Obhutsentzug. Damit stellt die Fremdplatzierung im vorliegenden Fall keine Kindesschutzmassnahme dar, was jedoch für die Beurteilung der Frage, ob eine rückerstattungspflichtige finanzielle Sozialhilfe vorliegt, nicht entscheidend ist.

Gemäss Art. 276 Abs. 1 ZGB haben die Eltern für den Unterhalt des Kindes aufzukommen, inbegriffen die Kosten von Erziehung, Ausbildung und Kindesschutzmassnahmen. Die Kosten einer Fremdplatzierung des Kindes haben die Eltern zu tragen, da diese Unterhalt des Kindes darstellen. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich dabei um eine Kindesschutzmassnahme, also eine behördlich angeordnete Fremdplatzierung handelt oder ob die Eltern das Kind selbst bei Dritten in Obhut geben, was keine Kindesschutzmassnahme darstellt (vgl. P. Breitschmid in: Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 3. Aufl. 2006, Art. 310 N 16). Der Anspruch auf Unterhalt steht grundsätzlich dem Kind zu (Art. 289 Abs. 1 ZGB). Sobald und soweit indes das Gemeinwesen für den Unterhalt aufkommt, so geht der Unterhaltsanspruch mit allen Rechten auf das Gemeinwesen über (Art. 289 Abs. 2 ZGB). Die Forderung des Gemeinwesens ist somit zivilrechtlicher Natur und gestützt auf das Unterhaltsrecht des ZGB einzufordern (vgl. zum Ganzen C. Hegnauer in: Berner Kommentar, Band II, 2. Abteilung, 2. Teilband, 1. Unterteilband, Bern 1997, Art. 289 NN 80 ff.; Breitschmid, a.a.O., Art. 289 NN 9-11).

Die durch die Fremdplatzierung des Sohnes P entstandenen Kosten stellen somit weder Leistungen der finanziellen noch der betreuenden Sozialhilfe, sondern durch die



Eltern zu erbringende Unterhaltsleistungen dar. Diese unterliegen nicht der Rückerstattungspflicht gemäss Art. 18 Abs. 2 SHG. Möglich ist jedoch auch hier eine Vereinbarung betreffend Kostenbeteiligung, wenn das Gemeinwesen die Unterhaltsleistungen erbringt. Am 20. Februar 2001 wurde von der Vormundschafts- und Fürsorgebehörde Y beschlossen, dass die Rekurrentin an der Kostentragung beteiligt werde, indem sie die Nebenkosten zu übernehmen und auf die Bevorschussung des Unterhaltsbeitrages von Fr. 610.-- monatlich zu verzichten habe (Ziff. 2 des Beschlusses vom 20. Februar 2001, wo am 22. Januar 2001 von der Sozialpädagogischen Familienbegleitung beantragt wurde, die Kostenbeteiligung erfolge neben den Alimenten und der Kinderzulage im Ausmass von Fr. 100.-- bis Fr. 200.-- pro Monat).

e) Die durch die sozialpädagogische Familienbegleitung entstandenen Kosten in der Höhe von Fr. 24'051.15 stellen betreuende Sozialhilfeleistungen dar. Bei den durch die Fremdplatzierung des Sohnes P entstandenen Kosten in der Höhe von Fr. 14'690.-- handelt es sich überhaupt nicht um Sozialhilfeleistungen, sondern um Unterhaltsleistungen. Der angefochtene Entscheid sowie die zugrunde liegende Verfügung sind daher auch aus materiellen Gründen aufzuheben, da die Voraussetzungen für den Erlass einer Rückerstattungsverfügung gemäss Art. 18 Abs. 2 SHG nicht erfüllt sind.

4.- Zusammenfassend ergibt sich, dass der Rekurs gutzuheissen und der Beschluss des Gemeinderates Y vom

19. November 2007 sowie die diesem zugrunde liegende Verfügung der Sozialhilfe- und Vormundschaftsbehörde X-Y vom 1. Oktober 2007 aufzuheben ist.

5.- a) Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten von der Politischen Gemeinde Y zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 1'700.-- ist angemessen (vgl. Ziff. 362 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf ihre Erhebung ist nicht zu verzichten, da das Gemeinwesen überwiegend finanzielle Interessen verfolgt (Art. 95 Abs. 3 VRP; VerwGE vom 14. Dezember 2000 in Sachen Pol.Gde.W., S. 13).



b) Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie aufgrund der Sach- oder Rechtslage als notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). In der Streitsache war der Beizug eines Vertreters für die Rekurrentin notwendig, weil sich komplexe Rechtsfragen stellten. Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Die obsiegende Rekurrentin hat Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten. Sie hat mit Eingabe vom 8. Februar 2008 ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und -verbeiständung gestellt. Das Gesuch ist jedoch gegenstandslos, da gemäss geänderter Praxis des Verwaltungsgerichtes die unentgeltlich vertretene Partei, welche obsiegt, nicht mehr nur mit 80%, sondern mit 100% zu entschädigen ist (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 249, Anmerkung 38 mit weiteren Hinweisen). Die anwaltlich vertretene Rekurrentin hat Anspruch auf eine volle ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 und 98<sup>bis</sup> VRP). Der Rechtsvertreter der Rekurrentin hat keine Kostennote eingereicht. Im Rekursverfahren vor der Verwaltungsrekurskommission kommt ausschliesslich eine Honorarpauschale zur Anwendung, welche die Besonderheiten des konkreten Falles zu berücksichtigen hat. Unter Würdigung aller Umstände ist ein Honorar von Fr. 2'500.-- zuzüglich Barauslagen von Fr. 100.-- (4%) und Mehrwertsteuer (7,6%) angemessen (vgl. Art. 6, 19, 22 Abs. 1 lit. b und 28 und 29<sup>bis</sup> der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75). Die Politische Gemeinde Y hat den Vertreter der Rekurrentin somit ausseramtlich mit Fr. 2'797.60 (davon Mehrwertsteuer Fr. 197.60) zu entschädigen.

### **Entscheid:**

1. Der Rekurs wird gutgeheissen und der Beschluss des Gemeinderates Y vom 19. November 2007 sowie die diesem zugrunde liegende Verfügung der Sozialhilfe- und Vormundschaftsbehörde X-Y vom 1. Oktober 2007 aufgehoben.
2. Die Politische Gemeinde Y bezahlt die amtlichen Kosten von Fr. 1'700.--.
3. Die Politische Gemeinde Y entschädigt den Vertreter der Rekurrentin mit Fr. 2'797.60 (davon Mehrwertsteuer Fr. 197.60).