



Fall-Nr.: B 2020/8
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 30.04.2020
Entscheiddatum: 26.03.2020

Entscheid Verwaltungsgericht, 26.03.2020

Rückerstattung Sozialhilfe, Art. 18 und 39 SHG. Der Beschwerdeführer wurde von Oktober 2001 bis und mit Juli 2004 mit Sozialhilfe unterstützt. Gedeckt wurden unter anderem die Aufwendungen für eine stationäre Suchttherapie, die er ab Ende Mai 2002 bis November 2003 absolvierte. Entgegen der Sozialhilfebehörde hat die Vorinstanz die Pflicht zur Rückerstattung der Therapiekosten verneint. Das Verwaltungsgericht weist die von der Sozialhilfebehörde dagegen erhobene Beschwerde ab. Rückerstattungspflichtig ist nach Art. 18 Abs. 1 SHG die finanzielle Sozialhilfe, die zusammen mit der betreuenden Sozialhilfe die persönliche Sozialhilfe bildet. Gesetzessystematisch steht der persönlichen die stationäre Sozialhilfe gegenüber. Nach Art. 39 SHG in der bis 31. März 2019 anwendbaren Fassung sorgt die politische Gemeinde für die Unterbringung von Personen, die der betreuenden Sozialhilfe bedürfen. Die damit zusammenhängenden Kosten sind deshalb grundsätzlich nicht der finanziellen Sozialhilfe zuzurechnen. Daran haben die Nachträge zum SHG nichts geändert (Verwaltungsgericht, B 2020/8).

Entscheid vom 26. März 2020

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde X.____,

Beschwerdeführerin,



St.Galler Gerichte

gegen

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

Vorinstanz,

und

A.__,

Beschwerdegegner,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Thomas Grossen, Advokaturbüro Kernstrasse,
Kernstrasse 10, Postfach, 8021 Zürich 1,

Gegenstand

Rückerstattung Sozialhilfe

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.__, geb. 1972, wurde vom 1. Oktober 2001 bis 31. Juli 2004 durch die Ortsgemeinde X.__ – bis 31. Dezember 2003 – und die Politische Gemeinde X.__ – ab 1. Januar 2004 – mit Sozialhilfe unterstützt. Gedeckt wurden unter anderem die Aufwendungen für eine Suchttherapie, die A.__ ab Ende Mai 2002 bis November 2003 absolvierte ("Z.__"). Abklärungen der Sozialen Dienste der Politischen Gemeinde X.__ – auf welche per 1. Januar 2004 auch die Zuständigkeit für die Rückforderung finanzieller Sozialhilfe übergegangen war – im Januar 2018 beim Steueramt an dessen Wohnsitz ergaben, dass A.__ für das Jahr 2016 mit einem steuerbaren Einkommen von CHF 72'900 veranlagt worden war. Ausgehend von Leistungen im Betrag von insgesamt CHF 124'965.75 schrieben die Sozialen Dienste am 27. Februar 2018 die vom 1. Oktober 2001 bis 28. Februar 2003 erbrachten Leistungen von CHF 62'477.65 ab,



St.Galler Gerichte

weil sie mehr als 15 Jahre zurücklagen, und verpflichteten A.___, die Restschuld von CHF 62'488.10 in monatlichen Raten von CHF 700 zurückzuerstatten.

B.

A.___ erhob gegen die Verfügung der Sozialen Dienste der Politischen Gemeinde X.___ durch seinen Rechtsvertreter Rekurs beim Departement des Innern des Kantons St. Gallen. Im Hinblick auf eine von den Beteiligten angestrebte Einigung wurde das Rekursverfahren sistiert. Die Sozialen Dienste der Politischen Gemeinde X.___ ersuchten am 22. November 2018 um Aufhebung der Sistierung und Abweisung des Rekurses. Den Rückerstattungsanspruch reduzierten sie auf CHF 55'289.25. Das Departement des Innern hiess den Rekurs am 17. Dezember 2019 teilweise gut und legte den Rückerstattungsanspruch auf CHF 12'648.30 fest. Festgehalten wurde insbesondere, die Kosten für die Suchttherapie seien – auch wenn sie in den Jahren 2002 und 2003 übernommen worden waren – seit 1. Januar 2018 nicht mehr rückerstattungspflichtig.

C.

Die Politische Gemeinde X.___ (Beschwerdeführerin) erhob durch ihre Sozialen Dienste gegen den Entscheid des Departements des Innern des Kantons St. Gallen (Vorinstanz) vom 17. Dezember 2019 mit Eingabe vom 14. Januar 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und es sei festzustellen, dass die Kosten des "Z.___" für den Zeitraum von März bis November 2003 rückforderbare Sozialhilfeleistungen darstellen.

Die Vorinstanz verwies am 17. Januar 2020 auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und beantragte die Abweisung der Beschwerde. A.___ (Beschwerdegegner) beantragte mit Vernehmlassung vom 12. Februar 2020 durch seinen Rechtsvertreter, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer abzuweisen.

Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen der Beschwerdeführerin und des Beschwerdegegners zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist im



Rekursverfahren insoweit unterlegen, als ihr Rückerstattungsanspruch gegenüber dem Beschwerdegegner von rund CHF 55'300 auf rund CHF 12'600 herabgesetzt wurde. Sie ist zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Sozialen Dienste der Gemeinde X.__ sind zur Vertretung der Beschwerdeführerin befugt (Art. 5 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes, sGS 381.1, SHG; Art. 8 Ingress und lit. n des Sozialhilfereglements der Gemeinde X.__, sRS 333.2). Die Beschwerde gegen den Rekursentscheid vom 19. Dezember 2019 wurde mit Eingabe vom 14. Januar 2020 unter Berücksichtigung des Fristenlaufs über die Weihnachts- und Neujahrsfeiertage rechtzeitig erhoben und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht grundsätzlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 30 Abs. 1 VRP sowie Art. 145 Abs. 1 Ingress und lit. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272, und mit Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

2.

Sowohl die Beschwerdeführerin in ihrer Verfügung vom 27. Februar 2018 selbst als auch die Vorinstanz im Rekursentscheid vom 17. Dezember 2019 haben die vom Beschwerdegegner zurückzuerstattenden Leistungen im Dispositiv betragsmässig festgesetzt. Die Beschwerdeführerin beantragt mit der Beschwerde die Aufhebung des angefochtenen Entscheides und die Feststellung, die "Kosten für das Z.__ für den Zeitraum von März bis November 2003" seien rückforderbar.

Der Beschwerdeantrag ist so zu formulieren, dass er zum Urteil erhoben werden kann, sofern der Antragsteller obsiegt. Soll – was die Beschwerdeführerin im Ergebnis anstrebt – der angefochtene Entscheid betragsmässig geändert werden, muss die quantitative Änderung bezeichnet werden oder zumindest bestimmbar sein (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 915).

Die Vorinstanz hat den rückerstattungspflichtigen Betrag detailliert berechnet. Sie hat insbesondere nicht einfach in der im Rekursverfahren durch die Beschwerdeführerin eingereichten Aufstellung bei den "Ausgaben" von insgesamt CHF 62'111.80 die mit "Z.__" beschriebenen, ab März 2003 geleisteten Beträge von zusammen CHF 54'805.40 (März, Mai und Juli je CHF 7'220, April und Juni je CHF 7'000, August CHF 5'410, September CHF 5'290, Oktober CHF 4'067.35, November CHF 4'378.05; act. 5/10, Beilage 9) als nicht rückforderbar vom geltend gemachten Anspruch abgezogen. Die Beschwerdeführerin setzt sich weder mit der Berechnung der Vorinstanz auseinander, noch legt sie sich in ihrem Antrag hinsichtlich der Höhe ihres Rückerstattungsanspruchs fest. Angesichts der differenzierten Betrachtungen der Vorinstanz erscheint die quantitative Änderung anhand des Antrags der



Beschwerdeführerin auch nicht ohne Weiteres bestimmbar. Der Antrag der Beschwerdeführerin ist dementsprechend dahingehend auszulegen, dass die Angelegenheit bei einer Gutheissung der Beschwerde zur neuen Berechnung der Höhe des Rückerstattungsanspruchs an die Vorinstanz zurückzuweisen wäre.

3.

Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist umstritten, ob sämtliche Aufwendungen, welche die zuständige Sozialhilfebehörde von März bis November 2003 für die Unterbringung des Beschwerdegegners in einer stationären suchttherapeutischen Einrichtung getragen hat, rückerstattungspflichtig sind. Dies ist nicht der Fall, wenn die Aufwendungen für die vom Beschwerdegegner in den Jahren 2002 und 2003 absolvierte Suchttherapie grundsätzlich nicht der finanziellen Sozialhilfe zuzurechnen sind.

Die Beschwerdeführerin machte im vorinstanzlichen Verfahren geltend, stationäre Suchttherapien seien – soweit nicht Sozialversicherungen dafür aufkamen – bis zum Beitritt des Kantons St. Gallen zum Bereich C (Suchttherapien) der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen per 1. Januar 2015 ausschliesslich und vollumfänglich nach dem Sozialhilfegesetz mittels Kostengutsprachen nach Art. 10 Abs. 1 SHG finanziert worden und vollumfänglich und ohne irgendwelche Einschränkungen nach Art. 18 SHG rückerstattungspflichtig gewesen (act. 10/6, II/1). – Der Beschwerdegegner vertrat demgegenüber die Auffassung, bei den Kosten für den stationären Aufenthalt im Suchtzentrum "Z. __" habe es sich überwiegend nicht um finanzielle, sondern vielmehr um betreuende Sozialhilfe gehandelt, die von der Rückerstattungspflicht stets ausgeschlossen gewesen sei, was mit dem neuen Art. 18 Abs. 2 SHG nun geklärt sein sollte (act. 5/10, 2.2/bc). – Die Vorinstanz ging von finanzieller Sozialhilfe aus, weil bei der stationären Sozialhilfe der Begriff betreuende Sozialhilfe nicht sachgerecht gewesen sei, zumal diese die Sozialberatung sowie aufsuchende (beziehungsweise ergänzende oder ambulante) Hilfen umfasse (angefochtener Entscheid E. 2.3.3).

4.

Der Rückerstattung durch die unterstützte Person unterliegt gemäss Art. 18 Abs. 1 SHG ausdrücklich die rechtmässig bezogene *finanzielle* Sozialhilfe (Hervorhebung nicht im Original). Diese Regel gilt seit 1. Januar 1999 unverändert. Die finanzielle bildet zusammen mit der betreuenden die persönliche Sozialhilfe (Abschnitt II, Art. 2 ff. SHG). Gesetzessystematisch steht der persönlichen die stationäre Sozialhilfe (Abschnitt III, Art. 28 ff. SHG) gegenüber.



4.1.

Die *stationäre* Sozialhilfe bezweckt, Personen, die aus verschiedenen Gründen auf Betreuung in einer stationären Einrichtung angewiesen sind, ein geeignetes Angebot zur Verfügung zu stellen (vgl. Art. 27a Abs. 1 SHG; Sozialhilfegesetz, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 5. August 1997, in: ABI 1997 S. 1769 ff., S. 1770). Art. 39 SHG hielt in der seit 1. Januar 1999 bis 31. März 2019 angewendeten Fassung unter dem Titel "Andere stationäre Einrichtungen" fest, die politische Gemeinde Sorge für die Unterbringung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen, die der *betreuenden* Sozialhilfe in einer stationären Einrichtung bedürften (nGS 33-104, Hervorhebung nicht im Original). Sinn dieser Bestimmung war es, die Gemeinden – entsprechend dem Grundgedanken zur stationären Sozialhilfe – zu verpflichten, *für die entsprechenden Unterbringungsmöglichkeiten zu sorgen* (vgl. Sozialhilfegesetz, Botschaft und Entwurf der Regierung, a.a.O., S. 1799). Die Bestimmung brachte damit klar zum Ausdruck, dass die durch stationäre Unterbringung erbrachte persönliche Sozialhilfe der betreuenden – und nicht der finanziellen – Sozialhilfe zuzurechnen war. Die von der zuständigen Sozialhilfebehörde in den Jahren 2002 und 2003 erbrachten Aufwendungen für die stationäre Unterbringung des Beschwerdegegners in einer suchttherapeutischen Einrichtung sind deshalb grundsätzlich nicht der – zurückzuerstattenden – finanziellen Sozialhilfe zuzurechnen.

Daran haben auch der IV. und der V. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz nichts geändert. Entsprechend dem seit 1. Januar 2018 anwendbaren IV. Nachtrag erstreckt sich die Rückerstattung gemäss Art. 18 Abs. 2 Ingress und lit. a SHG nicht auf die Kosten für die Teilnahme an Massnahmen zur beruflichen oder sozialen Integration nach Art. 12a SHG, zu denen gemäss Art. 12a Abs. 1 Ingress und lit. b SHG auch Therapien – wie sie der Beschwerdegegners in den Jahren 2002 und 2003 absolvierte – gehören (nGS 2017-064). Beide Bestimmungen blieben im V. Nachtrag unverändert. Zwar verwendet Art. 39 Abs. 1 SHG in der seit 1. April 2019 anwendbaren Fassung anstelle des Begriffs der "betreuenden" jenen der "stationären" Sozialhilfe (nGS 2019-024). Das erscheint mit Blick auf die systematische Stellung der Bestimmung im entsprechend überschriebenen Abschnitt III des Gesetzes sachgerecht. Der Gesetzgeber hat aber – sachlich zu Recht und in Übereinstimmung mit den Regeln zur Finanzierung der im Abschnitt III geregelten Einrichtungen (vgl. insbesondere Art. 30b Abs. 1 SHG und Art. 8 des Gesetzes über die Pflegefinanzierung, sGS 331.2, für stationäre Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten und für Sterbehospize; Art. 38a Abs. 1 SHG für Notunterkünfte) – die gegebenenfalls von der Sozialhilfebehörde zu tragenden Aufwendungen für die stationäre Unterbringung nicht der finanziellen Sozialhilfe zugeordnet. Insbesondere hat er auch nicht den Zweck der finanziellen



Sozialhilfe – nämlich bei Bedürftigkeit den "Lebensunterhalt" durch öffentliche Gelder der Sozialhilfe "hinreichend" zu decken (vgl. Art. 9 Abs. 1 SHG) – ausgeweitet. Vielmehr hat er in Art. 8 Abs. 1 Ingress und lit. d SHG die Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration – und damit auch die Therapien gemäss Art. 12a Abs. 1 Ingress und lit. b SHG – der betreuenden Sozialhilfe zugeordnet (nGS 2019-024).

4.2.

Die *persönliche* Sozialhilfe wird in betreuender (Abschnitt II/2, Art. 7 ff. SHG) und in finanzieller (Abschnitt II/3, Art. 9 ff. SHG) Form erbracht. Gemäss Art. 9 Abs. 1 SHG hat Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe, wer für seinen "Lebensunterhalt" aus eigenen Mitteln nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aufkommen kann. Die finanzielle Sozialhilfe umfasst nach Art. 10 SHG Geld- und Sachleistungen (bis 31. Dezember 2017: Naturalleistungen; nGS 33-104) sowie Kostengutsprachen (Abs. 1) und wird bei Bedarf mit betreuender Sozialhilfe verbunden (Abs. 2). Die finanzielle Sozialhilfe deckt gemäss Art. 11 Abs. 1 SHG das "soziale Existenzminimum" unter Berücksichtigung der Lebenssituation der hilfebedürftigen Person (Satz 1) und wird so bemessen, dass die hilfebedürftige Person die laufenden Bedürfnisse für den Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln decken kann (Satz 2). Die Bemessung orientiert sich nach Art. 11 Abs. 1^{bis} SHG an den Richtlinien der St. Gallischen Konferenz der Sozialhilfe. Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe sind zwar im Kanton St. Gallen nicht verbindlich, stellen aber gemäss der St. Gallischen Konferenz der Sozialhilfe ein taugliches Praxisinstrument dar (vgl. St. Gallischen Konferenz der Sozialhilfe [KOS], SKOS-Richtlinien und Praxishilfe der KOS, Stand Januar 2019; www.kos-sg.ch, KOS-Praxishilfe).

Aus den SKOS-Richtlinien ergibt sich, dass – übereinstimmend mit den Vorgaben des kantonalen Gesetzgebers – die finanzielle Sozialhilfe bei einem stationären Aufenthalt nicht die gesamten anfallenden Kosten umfasst. Bedürftigen Personen in stationären Einrichtungen (Heimen, Kliniken usw.), in therapeutischen Wohngemeinschaften oder in Pensionen ist an Stelle des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt eine pauschale zur Deckung der nicht im Pensionsarrangement enthaltenen Ausgabenpositionen zu gewähren. Die Höhe der Pauschale ist nach der körperlichen und geistigen Mobilität abzustufen. Der Situation Jugendlicher und junger Erwachsener ist in diesem Zusammenhang besonders Rechnung zu tragen (Ziff. B.2.5 der SKOS-Richtlinien, <https://skos.ch>).

Nach der KOS-Praxishilfe gehören die Kosten für notwendige therapeutische Behandlungen zum sozialen Existenzminimum und sind bei Bedürftigkeit als



wirtschaftliche Sozialhilfe (Krankheitskosten) ebenso wie Reisespesen, Ausgaben für Körperpflege, Taschen- und Kleidergeld durch die zuständige Sozialhilfestelle zu übernehmen (B.2.5.2, www.kos-sg.ch). Diese Auffassung geht wohl davon aus, dass es sich – soweit die Leistungen nicht durch einen Versicherungsträger getragen werden – bei den von der Sozialhilfebehörde übernommenen Aufwendungen um finanzielle Sozialhilfe handelt. Diese Betrachtungsweise lässt sich allerdings nicht mit den dargelegten gesetzlichen Grundlagen zur Finanzierung und Kostenbeteiligung der Betroffenen bei stationären Massnahmen vereinbaren und führt zu einer vom Gesetzgeber im Gesetz nicht zum Ausdruck gebrachten Ausweitung des Begriffes des "Lebensunterhalts".

4.3.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die von der zuständigen Sozialhilfebehörde übernommenen Aufwendungen für die stationäre Unterbringung des Beschwerdegegners in einer suchttherapeutischen Einrichtung in den Jahren 2002 und 2003 grundsätzlich nicht der zurückzuerstattenden finanziellen Sozialhilfe zuzurechnen waren. Sie wären im Übrigen auch nach den seit 1. Januar 2018 anwendbaren Bestimmungen des IV. Nachtrags zum Sozialhilfegesetz und den seit 1. April 2019 anwendbaren Bestimmungen des V. Nachtrags zum Sozialhilfegesetz grundsätzlich nicht rückerstattungspflichtig. Ob die – auch von der Beschwerdeführerin anerkannte – seit 1. Januar 2018 fehlende Rückerstattungspflicht auch für früher erbrachte Leistungen gilt, kann offenbleiben, da – wie ausgeführt – die in den Jahren 2002 und 2003 gedeckten Aufwendungen im Zusammenhang mit der Unterbringung des Beschwerdegegners in einer stationären Einrichtung grundsätzlich nicht der finanziellen Sozialhilfe zuzurechnen waren. Mit der Frage, ob die Vorinstanz einen ausreichenden Anteil der in diesem Zusammenhang von der zuständigen Sozialhilfebehörde übernommenen Kosten der vom Beschwerdegegner zurückzuerstattenden finanziellen Sozialhilfe zugerechnet hat, setzt sich die Beschwerdeführerin – wie dargelegt (oben Erwägung 2) – in der Beschwerde nicht auseinander. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.

5.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von der Beschwerdeführerin zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 1'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12). Auf die Erhebung ist nicht zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Die Beschwerdeführerin hat den Beschwerdegegner, dessen Rechtsvertreter keine Kostennote eingereicht hat, für das Beschwerdeverfahren ermessensweise mit einem Pauschalhonorar von CHF 2'400 zuzüglich Barauslagen



St.Galler Gerichte

von CHF 96 (vier Prozent von CHF 2'400) und CHF 192.20 Mehrwertsteuer (7,7 Prozent von CHF 2'096) zu entschädigen (Art. 19, Art. 22 Abs. 2 Ingress und lit. b, Art. 28^{bis} und Art. 29 der Honorarordnung; sGS 963.75).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500.

3.

Die Beschwerdeführerin entschädigt den Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren mit CHF 2'496 zuzüglich CHF 192.10 Mehrwertsteuer.