



Fall-Nr.:	B 2013/172
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	19.08.2014
Entscheiddatum:	19.08.2014

Urteil Verwaltungsgericht, 19.08.2014

Sozialhilfe. Art. 2 Abs. 1, 4bis, 9, 10 und 16 SHG (sGS 381.1). Streitig war, welche Einnahmen und Vermögenswerte für die Klärung des Anspruchs auf Sozialhilfe den Beschwerdegegnern anzurechnen sind bzw. ob die im vorinstanzlichen Entscheid in diesem Zusammenhang angeordnete Rückweisung der Angelegenheit an die Beschwerdeführerin gerechtfertigt ist. Das Verwaltungsgericht kam unter anderem zum Schluss, die Verflechtung der finanziellen Belange der Beschwerdegegner und der Söhne des Beschwerdegegners verunmögliche eine zuverlässige Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben an die jeweiligen Personen (Beschwerdegegner, Söhne). Die Organisation der finanziellen Belange innerhalb der Familie mit Aufstellung des Budgets und Abwicklung von Zahlungen durch den Beschwerdegegner für seine erwachsenen Söhne erscheine ungewöhnlich und habe einen entsprechenden Erklärungsbedarf zur Folge. Eine plausible und nachvollziehbare Darstellung der Gegebenheiten obliege den Beschwerdegegnern im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht. Sie hätten auch die Folgen einer daraus allenfalls resultierenden Beweislosigkeit von Behauptungen zu tragen. Die Untersuchungspflicht der Beschwerdeführerin trete in einer Konstellation wie der vorliegenden nicht an die Stelle einer unzureichenden Mitwirkung der Beschwerdegegner. Da die Behauptung des Beschwerdegegners, dass er das Budget der Söhne erstellt und deren Rechnungen bezahlt habe, aufgrund der Kontoauszüge oder anderer Unterlagen (private Vereinbarungen, Aufstellungen) nicht belegt worden sei, habe sie im Zusammenhang mit der Prüfung des Sozialhilfeanspruchs als unbewiesen zu gelten. Die Beschwerdegegner hätten im streitigen Zeitraum ihren Lebensunterhalt offensichtlich aus laufenden Einkünften bestritten. Nicht erheblich sei dabei für die Anrechnung der Einnahmen, ob es sich um Lohn, Zinsertrag, Versicherungsleistungen, Unterhaltsbeiträge oder auch freiwillige Leistungen der Söhne des Beschwerdegegners handle. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips entfalle der Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe,



wenn die betroffene Person über existenzsichernde Mittel verfüge oder sich solche verschaffen könne (Verwaltungsgericht, B 2013/172).

Entscheid vom 19. August 2014

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Rufener, Bietenharder;
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde Z., vertreten durch den Gemeinderat,

Beschwerdeführerin,

gegen

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

Vorinstanz,

und

A.Y. und B.Y.

Beschwerdegegner,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Simon Näscher, Alte Landstrasse 106,
9445 Rebstein,

Gegenstand

Finanzielle Sozialhilfe

Das Verwaltungsgericht stellt fest:



A. A.Y. und B.Y. (Gesuchsteller) reichten am 7. Februar 2012 bei der Fürsorgebehörde Z. (Fürsorgebehörde) einen Antrag auf Sozialhilfe ein. Im Nachgang zu einer Besprechung zwischen dem Gesuchsteller und Vertretern der Gemeinde Z. vom 16. Februar 2012 wurde der Sozialhilfeantrag sistiert. Am 28. Mai 2012 verlangte der Gesuchsteller mit der Begründung, dass sein Gesuch bisher nicht bearbeitet worden sei, eine anfechtbare Verfügung. Am 6. Juni 2012 gab ihm die Fürsorgebehörde bekannt, dass er grundsätzlich über genügend Einkommen und Vermögen verfüge, so dass keine Unterstützung notwendig sei. Es sei festgestellt worden, dass im Antrag zu verschiedenen Fragen keine oder unrichtige Angaben gemacht worden seien. Für den Fall, dass der Antrag aufrechterhalten werde, seien weitere Unterlagen (im Schreiben angeführt) einzureichen bzw. Fragen zu beantworten (act. G 6/6 Akten SOA [Sozialamt] 1, 2 und 7). Am 13. Juni 2012 äusserte sich der Gesuchsteller hierzu und reichte weitere Unterlagen ein. Am 11. Juli 2012 gingen bei der Fürsorgebehörde Vollmachten der Söhne des Gesuchstellers, K.Y. (geb. 1980) und L.Y. (geb. 1978), zur Einsicht in ihre Steuerakten ein (act. G 6/6 Akten SOA 8-17). In den Schreiben (rechtliches Gehör) vom 17. September 2012 wies die Fürsorgebehörde die Gesuchsteller darauf hin, dass verschiedene Angaben im Antrag anhand der eingereichten oder von der Fürsorgebehörde beschafften Unterlagen widerlegt werden könnten. Nach wie vor seien viele Fragen offen und die Bedürftigkeit nicht ausgewiesen. Dies betreffe insbesondere die Einkünfte und das Vermögen der Gesuchsteller sowie die Mietzinszahlungen (act. G 6/6 Akten SOA 30 und 31). Hierzu nahm der Gesuchsteller mit Schreiben vom 19. September 2012 Stellung (act. G 6/6 Akten SOA 32).

Mit Verfügung vom 2. Oktober 2012 wies die Fürsorgebehörde den Antrag der Gesuchsteller auf Sozialhilfe ab, soweit aufgrund der fehlenden und widersprüchlichen Unterlagen und Angaben überhaupt darauf eingetreten werden könne, und machte die Gesuchsteller auf ihre Pflicht zur umfassenden und wahrheitsgetreuen Auskunftserteilung bei einem allfälligen Neuantrag aufmerksam. Zur Begründung wurde unter anderem festgehalten, der Gesuchsteller deklariere im Sozialhilfeantrag ein jährliches Einkommen von Fr. 7'200.-- aus unselbständiger Tätigkeit bei der Q. AG, wohingegen er in der Steuererklärung 2011 jährliche Einkünfte von Fr. 30'774.-- angegeben habe. Daneben habe er in der Zeit von Januar bis Mai 2012 Zahlungen von seinen Söhnen erhalten. Das Bankkonto der Gesuchstellerin weise 2011 Gutschriften



St.Galler Gerichte

von Fr. 4'442.40 aus, obschon sie weder im Sozialhilfeantrag noch in der Steuererklärung 2011 Einkünfte deklariert habe. Auch habe sie von den Söhnen des Gesuchstellers am 22. September 2011 eine Gutschrift von Fr. 20'000.-- erhalten. Die Gesuchsteller würden offensichtlich aus den laufenden Einkünften ihren Lebensunterhalt bestreiten. In Bezug auf das Wertschriftendepot sei nicht davon auszugehen, dass dieses bloss auf den Namen der Gesuchsteller laute, aber den Söhnen des Gesuchstellers gehören solle. Es könne davon ausgegangen werden, dass die Gesuchsteller nebst genügend Einkünften auch genügend Vermögen zur Bestreitung des Lebensunterhaltes besitzen würden. Aufgrund der vorhandenen Unterlagen sei nur eine rudimentäre Prüfung der Unterstützungsbedürftigkeit möglich. Nachdem den Einnahmen von Januar bis Mai 2012 von Fr. 52'055.40 Ausgaben von Fr. 16'950.50 (monatlicher Grundbedarf Fr. 1'495.--, Miete Fr. 1'500.-- monatlich, Krankenkassenprämien Fr. 395.10 monatlich) gegenüberstehen würden, könne auf eine detaillierte Prüfung von weiteren Unterlagen verzichtet werden. Aufgrund der klaren Aktenlage und der vorhandenen Einkommens- und Vermögenswerte seien die Gesuchsteller nicht bedürftig im Sinn des Sozialhilferechts (act. G 6/6 Akten SOA 36).

Den gegen diese Verfügung erhobenen Rekurs der Gesuchsteller wies der Gemeinderat Z. mit Beschluss vom 6. Dezember 2012 ab (act. G 6/6 Akten GR [Gemeinderat] 2). Hiergegen liessen die Gesuchsteller durch Rechtsanwalt lic. iur. S. Näscher am 21. Dezember 2012 Rekurs beim Departement des Innern des Kantons St. Gallen erheben (act. G 6/1). Mit Entscheid vom 12. August 2013 wies das Departement des Innern den Rekurs unter Aufhebung des vorinstanzlichen Beschlusses gut und wies die Angelegenheit zur genauen Abklärung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Gesuchsteller im Sinn der Erwägungen an die politische Gemeinde Z. zurück (act. G 2).

B. Gegen diesen Entscheid erhob die politische Gemeinde Z. am 21. August 2013 Beschwerde mit dem Rechtsbegehren, der Entscheid sei aufzuheben und der Beschluss des Gemeinderates vom 6. Dezember 2012 zu bestätigen (act. G 1).

In der Beschwerdeantwort vom 10. September 2013 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf die Ausführungen im angefochtenen Entscheid (act. G 6). Die Beschwerdegegner liessen mit Eingabe ihres



St.Galler Gerichte

Rechtsvertreter vom 24. September 2013 Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolge, beantragen. Im Weiteren stellten sie ein Gesuch um Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege (act. G 9).

Mit Stellungnahme (Replik) vom 9. Oktober 2013 bestätigte die Beschwerdeführerin ihren Standpunkt (act. 11).

Auf die Darlegungen der Parteien in den erwähnten Eingaben wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1; VRP). Die Beschwerdeführerin ist in ihren eigenen finanziellen Interessen berührt und daher gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP zur Beschwerde legitimiert: Gemäss den unbestritten gebliebenen Darlegungen im vorinstanzlichen Entscheid (act. G 2 S. 7 und 9) meldete sich der Beschwerdegegner per 31. Dezember 2012 in der Gemeinde Z. nach Frankreich ab, wohingegen die Beschwerdegegnerin soweit ersichtlich weiterhin dort wohnte. Nach dem Grundsatz der wohnörtlichen Unterstützung (Art. 3 Abs. 1 SHG; Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. A., S. 51) bestand somit hinsichtlich des Beschwerdegegners vom 7. Februar bis 31. Dezember 2012 eine örtliche Zuständigkeit der Beschwerdeführerin; hinsichtlich der Beschwerdegegnerin bestand die örtliche Zuständigkeit (soweit ersichtlich) auch über den 31. Dezember 2012 hinaus. Die Beschwerdeeingabe vom 11. Februar 2013 wurde rechtzeitig eingereicht und entspricht inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

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 umfasst gemäss Art. 10 Abs. 2 SHG Geld- und Naturalleistungen sowie Kostengutsprachen. Sie wird nach Art. 2 Abs. 1 SHG geleistet, soweit keine Hilfeleistung durch



St.Galler Gerichte

unterstützungspflichtige Verwandte, andere Private oder private Sozialhilfeeinrichtungen gewährt wird oder diese nicht rechtzeitig verfügbar ist und kein Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen oder auf Sozialhilfe nach der besonderen Gesetzgebung besteht. Die Beschwerdeführerin erliess am 25. Oktober 2005 (mit Wirkung ab 1. Januar 2006) und 7. Dezember 2010 (Ergänzung) gestützt auf die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) und die Praxishilfe der St. Gallischen Konferenz der Sozialhilfe (KOS-Praxishilfe) eigene interne Richtlinien (act. G 6/6 Beilage).

Wer um finanzielle Sozialhilfe ersucht, hat nach Art. 16 Abs. 1 SHG wahrheitsgetreu und vollständig Auskunft zu erteilen (lit. a) sowie Amtsstellen und Dritte zu ermächtigen, Auskünfte zu erteilen (lit. b). Wer finanzielle Sozialhilfe bezieht, ist nach Art. 16 Abs. 2 SHG verpflichtet, Tatsachen umgehend zu melden, die Anspruch oder Berechnung verändern. Dritte geben nach Art. 16bis SHG dem mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Organ ohne Ermächtigung nach Art. 16 Abs. 1 lit. b dieses Gesetzes Auskunft, wenn das mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraute Organ begründete Zweifel an der Richtigkeit oder Vollständigkeit der Auskunft der hilfeschendenden Person hat und die Auskunft für die Feststellung oder Überprüfung des Anspruchs auf finanzielle Sozialhilfe notwendig ist. Nach Art. 17 SHG wird finanzielle Sozialhilfe verweigert, gekürzt oder eingestellt, wenn die hilfeschendende Person keine oder unrichtige Auskünfte erteilt (lit. a), verlangte Unterlagen nicht einreicht (lit. b), Bedingungen und Auflagen missachtet (lit. c) oder ihren Fähigkeiten entsprechende Arbeit ablehnt (lit. d). Sodann können Leistungen gekürzt oder entzogen werden, wenn sich die unterstützte Person rechtsmissbräuchlich verhält, indem sie beispielsweise eine Erwerbstätigkeit nur deshalb nicht aufnimmt, um in den Genuss von Sozialhilfeleistungen zu gelangen (GVP 2004 Nr. 12, 1998 Nr. 77 und 1996 Nr. 98). Nach der Rechtsprechung ist selbst ohne gesetzliche Grundlage ein vollständiger Leistungsentzug zulässig, wenn sich die unterstützte Person rechtsmissbräuchlich verhält (BGE 122 II 198 mit Hinweisen). Nach Art. 17 VRP setzt die Behörde den Beteiligten für die Mitwirkung angemessene Fristen an (Abs. 1). Werden die Fristen nicht eingehalten, so kann die Behörde ohne Rücksicht auf die Säumigen verfügen, wenn sie dies angedroht hat (Abs. 2).



2.1. Vorliegend ist - wie im vorinstanzlichen Verfahren - streitig, welche Einnahmen und Vermögenswerte für die Klärung des Anspruchs auf Sozialhilfe den Beschwerdegegnern anzurechnen sind bzw. ob die im vorinstanzlichen Entscheid in diesem Zusammenhang angeordnete Rückweisung der Angelegenheit an die Beschwerdeführerin gerechtfertigt ist. - 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, in Vollzug seit 1. Oktober 2013). Gemäss Art. 12 VRP ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise. Sind zur Wahrung des öffentlichen Interesses keine besonderen Erhebungen nötig, so sind nur die von den Beteiligten angebotenen und die leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen aufzunehmen (Art. 12 Abs. 1 und 2 VRP). Dieser Grundsatz gilt (mit Einschränkungen hinsichtlich Behauptungs- und Beweisführungslast) auch im Rechtsmittelverfahren (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. A. 2003, N. 610). Der Untersuchungsgrundsatz wird durch die Mitwirkungspflicht der Parteien relativiert. Diese Pflicht ist insofern gerechtfertigt, als die Beteiligten den Sachverhalt nicht nur besser kennen, sondern oft auch ein eigenes Interesse daran haben, ihre Darstellung des Sachverhalts beweismässig zu untermauern (Cavelti/Vögeli, a.a.O., N. 599). Sie führt dazu, dass die Verfahrensbeteiligten vor allem dort, wo sie eine Bewilligung oder eine staatliche Leistung beanspruchen, das tatsächliche Fundament ihres Begehrens weitgehend selbst behaupten und die Beweise dafür anbieten müssen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., N. 605 mit Hinweis). Kann von den Privaten nach den Umständen eine Handlung oder eine Äusserung erwartet werden und bleibt eine solche aus, so haben die Behörden nicht nach Tatsachen zu forschen, die nicht aktenkundig sind. 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, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 1630 mit Hinweis auf BGE 130 II 499, 464 und 128 II 139, 142 f.).



Wenn nach Abschluss des Beweisverfahrens (mit allfälligen weiteren Abklärungen) und der Beweiswürdigung keine Überzeugung der Erstinstanz über die relevanten Tatsachen zustande kommt, hat im Fall, in welchem - wie vorliegend - eine Verfügung mit begünstigendem Charakter zur Diskussion steht, der zu Begünstigende die Beweislast für die Voraussetzungen der Begünstigung bzw. die Folgen einer allfälligen Beweislosigkeit zu tragen (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., N. 626-629).

2.2. Unbestritten ist, dass der Beschwerdegegner aus der unselbständigen Tätigkeit bei der Q. AG rund 600.-- Franken monatlich erzielte, wobei sich Lohnabrechnungen nicht bei den Akten befinden. Die Kontoauszüge des auf den Beschwerdegegner lautenden Raiffeisen-Privatkontos CH...01 weisen für den Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis 31. Januar 2012 Gutschriften von Fr. 198'772.75 und Belastungen von Fr. 198'896.75 auf; der Kontosaldo per 31. Januar 2012 betrug Fr. 4'683.75. Die Gutschriften (Einzahlungen) stammen vorwiegend von den Söhnen des Beschwerdegegners (act. G 6/1 Beilagen 5). Aus dem Kontoauszug des auf die Beschwerdegegnerin lautenden Raiffeisen-Privatkontos CH...02 gehen für den Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis 31. Januar 2012 Gutschriften von Fr. 160'341.60 und Belastungen von Fr. 159'643.90 hervor; der Kontostand belief sich per 16. Januar 2012 auf Fr. 849.90. Die Gutschriften stammen aus Zahlungen der Söhne des Beschwerdegegners, der STWEG M.-strasse sowie aus Wertschriftenerträgen und Wertschriftenverkäufen (act. G 6/1 Beilage 7). Die Beschwerdegegnerin übte im erwähnten Zeitraum keine Erwerbstätigkeit aus. Im Schreiben vom 17. September 2012 hielt die Fürsorgebehörde sodann fest, auf das Bankkonto des Beschwerdegegners seien im Zeitraum vom 1. Januar bis 31. Mai 2012 Zahlungen von Fr. 47'613.--, vorwiegend von seinen Söhnen stammend, eingegangen. Die Begründung, der Beschwerdegegner zahle die Rechnungen für seine Söhne und erhalte darum das Geld, könne nicht nachvollzogen werden. Vielmehr komme die Vermutung auf, dass der Beschwerdegegner in irgendeiner Form für die Söhne tätig sei, beispielsweise in der Verwaltung der diversen Immobilien, die er ihnen im Jahr 1999 überschrieben habe, oder dass er freiwillig von ihnen unterstützt werde. Darauf lasse insbesondere eine Zahlung der Stockwerkeigentümergeinschaft (STWEG) M.-strasse (diese Liegenschaft gehört den Söhnen des Beschwerdegegners) vom 23. Februar 2011 von Fr. 54'808.-- schliessen. Sodann habe die Beschwerdegegnerin weder im Sozialhilfeantrag noch in der Steuererklärung 2011 Einkünfte deklariert. Ihr



Kontoauszug weise jedoch im gleichen Zeitraum Gutschriften von Fr. 4'442.40 aus, überwiegend aus Wertschriftenerträgen. Auch habe sie von den Söhnen des Beschwerdegegners am 22. September 2011 eine Gutschrift von Fr. 20'000.-- erhalten. Das Wertschriftendepot ...03 (lautend auf die Beschwerdegegnerin) weise per 8. Februar 2012 verschiedene Aktienanlagen im Betrag von Fr. 144'998.95 aus. Die Erklärung der Beschwerdegegner, wonach diese Wertpapiere den Söhnen gehörten und das Depot nur aus Kostengründen (nur einmalige Depotgebühr) auf die Beschwerdegegnerin laute, werde mit keinerlei Unterlagen untermauert (act. G 6/6 Akten SOA 30). In der Stellungnahme vom 19. September 2012 teilte der Beschwerdegegner unter anderem mit, die Zahlung von Fr. 54'808.-- stelle das Entgelt für den Verkauf von Aktien an die STWEG dar; das Geld sei "nach Besitzständen" aufgeteilt worden. Bei den Gutschriften für die Beschwerdegegnerin handle es sich um Gutschriften aus dem Wertschriftendepotkonto; das Geld gehöre somit den Kindern. Auf sein Konto (Einnahmen/Ausgaben) könne nicht abgestellt werden, da über jenes Konto auch alle Zahlungen seiner Kinder laufen würden (act. G 6/6 Akten SOA 32).

2.3. Die Vorinstanz kam im angefochtenen Entscheid zum Schluss, aufgrund mangelnder Mitwirkung der Beschwerdegegner seien die aus den Bankauszügen ersichtlichen Einnahmen vollumfänglich als Einkommen angerechnet und ein deutlicher Einnahmenüberschuss festgestellt worden. Eine - in der Praxis übliche - Bedarfsrechnung (Berechnungsblatt Ziff. H.1 SKOS-Richtlinien; Hänzi, Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Basel 2011, S. 168f.) sei weder von der Fürsorgebehörde noch von der Vorinstanz gemacht worden mit der Begründung, dass eine solche aufgrund der mangelnden Mitwirkung der Beschwerdegegner - insbesondere wegen der Nichtdeklaration der Einnahmen auf den Bankkonten - bzw. der fehlenden Zuordnung der Zahlungseingänge nicht möglich gewesen sei und die Behauptung, wonach der Beschwerdegegner für seine Söhne das Budget mache und ihre Zahlungen tätige, nicht nachvollziehbar sei. In welchem Namen (und damit auch mit welchem Geld) die Zahlungen getätigt worden seien, bleibe offen. Es wäre an den Beschwerdegegnern gelegen, die Banktransaktionen so darzulegen, dass ersichtlich sei, welche Bankzahlungen mit welchem Geld getätigt worden seien. Erforderlich sei eine Loslösung der Zahlungen der Rechnungen der Söhne des Beschwerdegegners. Der hierzu nötige Aufwand sei den Beschwerdegegnern im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht zumutbar. Die Beschwerdeführerin sei dem



Untersuchungsgrundsatz nachgekommen, habe der Leiter der Fürsorgebehörde doch mehrfach auf die Unklarheiten hinsichtlich der eingereichten Bankauszüge hingewiesen. Sie habe das Gesuch trotzdem materiell behandelt und wegen der mangelhaften Mitwirkung der Beschwerdegegner sämtliche aus den Bankkonti ersichtlichen Einnahmen als Einkommen angerechnet. Dieses Vorgehen sei fragwürdig. Wenn auf das Gesuch eingetreten und es materiell behandelt werde, müsse auch eine Berechnung vorgenommen werden, aus welcher anzurechnende Einnahmen und Ausgaben ersichtlich seien. Hierfür werde praxisgemäss das Berechnungsblatt gemäss Ziff. H.1 der SKOS-Richtlinien beigezogen. Unklar bleibe, mit welchen Zahlen/Beträgen die Vorinstanz bei ihrer Einkommensberechnung gearbeitet habe. Deshalb könne nicht überprüft werden, ob die Bedürftigkeit zu Recht verneint worden sei. Die Angelegenheit sei daher an die Beschwerdeführerin zur Neubeurteilung zurückzuweisen. Diese habe die Beschwerdegegner zur Einreichung eines übersichtlichen und transparenten Bankauszugs einschliesslich eines bereinigten Wertschriftendepots aufzufordern. Dabei werde ein Vorgehen nach Ziff. A.8.3 der SKOS-Richtlinien empfohlen. Zusammen mit der Aufforderung seien die Beschwerdegegner darauf hinzuweisen, dass bei Nichteinreichung der gewünschten Unterlagen auf das Gesuch um Sozialhilfe nicht eingetreten werden könne (act. G 2 S. 10-12).

Die Beschwerdeführerin wendet hiergegen ein, sie habe sehr wohl eine Bedarfsberechnung (in absoluten Zahlen) vorgenommen. Sie habe in ihrem Entscheid (Ziff. 4) ausdrücklich festgehalten, dass sämtliche aus den Kontoauszügen des Ehepaars ersichtlichen Einnahmen zwischen Januar und Mai 2012 von Fr. 52'055.40 Ausgaben von Fr. 16'950.50 gegenüberstünden und somit ein erheblicher Einnahmenüberschuss bestehe. Die Berechnung sei nicht in einer Darstellung analog des Berechnungsblattes Ziff. H.1 der SKOS-Richtlinien erfolgt. Die Verwendung dieses Formulars sei jedoch auch nicht vorgeschrieben. Es sei davon auszugehen, dass alle Gutschriften und Guthaben auf den auf die Beschwerdegegner lautenden Bankkonti und das gesamte in dem auf die Beschwerdegegnerin lautenden Bank-Wertschriftendepot verwaltete Vermögen eigentumsmässig den Beschwerdegegnern gehöre. Diese Einnahmen und das voll anrechenbare Vermögen würden im massgeblichen Zeitraum eine Bedürftigkeit ausschliessen; dies stehe auch ohne detaillierte Bedarfsrechnung zum vornherein fest. Die Vorinstanz verkenne sodann, dass der Beschwerdegegner nur aus Rache aufgrund des gepfändeten Autos einen



Sozialhilfeantrag stelle und er sich auch schon straffällig gemacht habe, indem er das gepfändete Auto anschliessend wiederum seinem Sohn verkauft habe. Der Verkaufserlös von Fr. 20'000.-- sei der Fürsorgebehörde im Übrigen auch nicht deklariert worden. Nachdem von den Beschwerdegegnern trotz wiederholter Aufforderung für ihre anderslautenden Behauptungen über das Eigentum an den auf den Bankkonti gutgeschriebenen Einnahmen und dem im Wertschriftendepot ausgewiesenen Vermögen keine Beweise vorgelegt worden seien, seien zu Recht sämtliche Einnahmen und Guthaben sowie das gesamte Vermögen bei der Prüfung der Bedürftigkeit berücksichtigt worden (act. G 1).

2.4.

2.4.1. Gestützt auf Art. 16 SHG hat die hilfeschende Person der zuständigen Behörde Einblick in Unterlagen zu gewähren, welche für die Feststellung der Unterstützungsbedürftigkeit und die Budgetberechnung relevant sind; diese Informationspflicht bezieht sich auf alle rechtserheblichen Tatsachen (vgl. Wolfers, a.a.O., S. 106). Was vorab die Feststellung im vorinstanzlichen Entscheid betrifft, wonach die Gesuchsteller für den Fall der Nichteinreichung von weiteren Unterlagen darauf hinzuweisen seien, dass bei Nichteinreichung der gewünschten Unterlagen auf das Gesuch um Sozialhilfe nicht eingetreten werden könne (act. G 2 S. 12), ist festzuhalten, dass in diesem Verfahrensstadium an eine unterlassene bzw. unzureichende Mitwirkungspflicht grundsätzlich keine Nichteintretensfolge geknüpft werden kann und diese in der Regel zu einer Abweisung des Gesuchs führt (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., N. 608f.). Das Vorgehen der Beschwerdeführerin, welche die Sache materiell prüfte und in der Folge einen (materiellen) Entscheid fällte, lässt sich damit nicht beanstanden. Gestützt auf die von der Fürsorgebehörde getroffenen Abklärungsmassnahmen (vgl. act. G 6/6 Akten SOA 7 und 30), welche als solche unbestritten den Untersuchungsgrundsatz erfüllen (act. G 2 S. 11 unten), liessen sich die von den Gesuchstellern behaupteten Umstände nicht belegen. Fest steht dabei, dass die meisten der aus den Kontoauszügen ersichtlichen Zahlungen von den Söhnen des Beschwerdegegners stammen (vgl. act. G 6/6 SOA 9 Beilagen 11), wobei allerdings nicht dargetan ist, dass bzw. inwiefern damit - wie die Beschwerdegegner geltend machen - effektiv auch Rechnungen der Söhne bezahlt wurden. Die eingereichten Anmerkungen zu den Kontoauszügen (vgl. act. G 6/1 Beilagen 6 und 8)



erweisen sich als nicht geeignet, dies zu belegen und damit einen klaren Überblick über Einnahmen und Ausgaben der Beschwerdegegner zu geben. Selbst der Ersteller der Anmerkungen (Beschwerdegegner) war offenbar nicht in der Lage, die einzelnen Geldflüsse lückenlos einer Ursache zuzuordnen (Beispiele aus act. G 6/1 Beilage 6: "31.01.2011 vermutlich SB-Kranken.", "4.04.2011 KK-SB wer?", "30.05.2011 Vers. Wer, Was?", "SB-KK L.Y. oder A.Y.", "26.08.2011 ? ?", "04.11.2011 wer?" usw.). Aussenstehenden Personen wird mit diesem komplexen System von gegenseitigen Zahlungen zwischen Familienmitgliedern (Beispiele aus act. G 6/1 Beilage 6: "24.02.2011 für verk. Aktien B.Y.", "21.03.2011 Restz. Ferienhaus Frankr.", "22.03.2011 Anzahlung Ferienh. Frankr."; "15.08.2011 von Lohnkonto L.Y. für entweder Aktien oder Säule 3b L.Y., Aktien verspekuliert, Ausgleich für Kinder neu Aktien gekauft", "03.01.2011 Fehlbuchung retour"; Beispiele aus act. G 6/1 Beilage 8: "28.01.2011: Darlehen von Bekannter für Aktienkauf für L.Y.+ B.Y.", "16.01.2012 Anteil depodg. Nasko", usw.) ein Einblick in die Vorgänge und eine zuverlässige Zuordnung derselben verunmöglicht. Ein Nachvollzug der Vorgänge fällt jedenfalls dann ausser Betracht, wenn dies mit zumutbarem Aufwand und innert nützlicher Frist soll geschehen können. Auch bei dem auf die Beschwerdegegnerin lautenden Wertschriftendepot ...03, dessen Wert per 8. Februar 2012 gemäss Angaben der Beschwerdegegner Fr. 144'998.95 betrug (act. G 6/1 S. 6), wurde eine Entflechtung in Sinn der Ausscheidung von nicht ihr selbst gehörenden Wertpapieren nicht vorgenommen. Das von den Beschwerdegegnern behauptete Eigentum der Söhne an Wertpapieren im Depot der Beschwerdegegnerin ist durch nichts belegt. Mangels konkreter anderslautender Belege ist beispielsweise auch die am 23. Februar 2011 auf dem Konto des Beschwerdegegners eingegangene Zahlung von Fr. 54'808.-- (aus dem Verkauf von Aktien aus dem Depot der Beschwerdegegnerin an die STWEG M.-strasse; act. G 6/1 Beilage 6 S. 3) dem Kontoinhaber zuzurechnen. Der Einwand allein, dass auf die Kontozuflüsse nicht abgestellt werden könne, da über das Konto auch Zahlungen der Kinder (Söhne) laufen würden (act. G 6/6 Akten SOA 32), belegt noch kein Eigentum der Söhne am vorerwähnten Zahlungseingang.

2.4.2. Die Verflechtung der finanziellen Belange der Beschwerdegegner und der Söhne des Beschwerdegegners verunmöglicht nach Lage der dem Gericht vorliegenden Akten eine zuverlässige Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben an die jeweiligen Personen (Beschwerdegegner, Söhne). Die Organisation der finanziellen



Belange innerhalb der Familie mit Aufstellung des Budgets und Abwicklung von Zahlungen durch den Beschwerdegegner für seine erwachsenen Söhne, wie sie vorliegend behauptet wird, erscheint ungewöhnlich und hat einen entsprechenden Erklärungsbedarf zur Folge. Eine plausible und nachvollziehbare Darstellung der Gegebenheiten obliegt den Beschwerdegegnern im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht. Sie haben auch die Folgen einer daraus allenfalls resultierenden Beweislosigkeit von Behauptungen zu tragen. Ohne belegte anderslautende Anhaltspunkte ist - wie die Beschwerdeführerin zu Recht ausführt (act. G 1 S. 4) - bei einem Wertschriftendepot von der Vermutung auszugehen, dass die darin befindlichen Vermögenswerte derjenigen Person gehören, auf deren Namen das Depot lautet (vgl. W. Ernst, in: Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch II, 4. A., N. 27-29 zu Art. 930 ZGB). Die Feststellung der Beschwerdegegner, wonach die vorerwähnte (privatrechtliche) Vermutung im (öffentlichen) Sozialhilferecht keine Rolle spiele (vgl. act G 9 S. 3 unten), ist offensichtlich unzutreffend, zumal der Anspruch auf Sozialhilfe gerade an ihre privatrechtlichen (finanziellen) Verhältnisse anknüpft. Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegner ist es in Anbetracht ihrer Mitwirkungspflicht auch nicht Sache der Beschwerdeführerin, weitere Abklärungen "bei den Kindern" vorzunehmen (act. G 9 S. 3f.), um Angaben überprüfen zu können: Die Untersuchungspflicht der Beschwerdeführerin tritt in einer Konstellation wie der vorliegenden nicht an die Stelle einer unzureichenden Mitwirkung der Beschwerdegegner (vgl. dazu vorstehende E. 2.1). Im Weiteren sind die aus den Auszügen der Privatkonti für 2012 ersichtlichen Einnahmen für die Berechnung der Sozialhilfe anzurechnen, soweit von den Beschwerdegegnern nicht belegt wurde, dass das zugeflossene Geld nicht ihnen selbst zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts zur Verfügung stand, sondern für Drittpersonen zu verwenden war. Blosser Behauptungen genügen hierfür nicht. Da die Behauptung des Beschwerdegegners, dass er das Budget der Söhne erstellt und deren Rechnungen bezahlt habe, aufgrund der Kontoauszüge oder anderer Unterlagen (private Vereinbarungen, Aufstellungen) nicht belegt wurde, hat sie im Zusammenhang mit der Prüfung des Sozialhilfeanspruchs als unbewiesen zu gelten.

2.4.3. Die Beschwerdeführerin bringt gegen den vorinstanzlichen Entscheid vor, dass die Beschwerdegegner durch die vorinstanzliche Anordnung, "bereinigte" Konten- und Depotauszüge einzureichen, zu einem Geldtransfer auf andere Konten aufgefordert würden, was fragwürdig sei. Dadurch sei noch kein Beweis des Eigentums der Söhne



am transferierten Geld erbracht. Es sei auch nicht plausibel, woher der 22jährige Sohn der Beschwerdegegnerin, welcher in Bulgarien lebe, ein Vermögen von Fr. 26'900.-- haben solle, obwohl die Beschwerdegegner angeblich bedürftig sein sollen. Die Aufforderung der Konten- und Depotbereinigung enthalte die Aufforderung der Beschwerdegegner zur Verschleierung ihrer tatsächlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse (act. G 1 S. 3). Diese Vorbringen treffen insofern zu, als ein nachträglicher Geldtransfer auf die Konten der Söhne der Beschwerdegegner für sich allein selbstredend noch kein Eigentum der letzteren am transferierten Geld zu belegen vermöchte. Eine Kontenbereinigung im Sinn des vorinstanzlichen Entscheids müsste denn auch nicht in erster Linie einen (formellen) Geldtransfer auf andere Konten beinhalten, sondern einen Beweis des Eigentums der Söhne an den Vermögenswerten und - vor allem - auch eine nachvollziehbare Darlegung der Umstände, wie es zu diesem Eigentum kam. Dabei wäre im Fall einer rechtsgrundlosen Vermögensverschiebung von den Beschwerdegegnern zu den Söhnen das verschobene Vermögen den Beschwerdegegnern anzurechnen. Die Beschwerdegegner waren im Verlauf des gesamten bisherigen Verfahrens einschliesslich des vorliegenden Beschwerdeverfahrens nicht in der Lage, einen Beweis im erwähnten Sinn zu führen, obschon sie hierzu mehrfach Gelegenheit gehabt hätten (vgl. dazu nachstehende E. 2.5). Unerklärt blieben in diesem Zusammenhang die Hintergründe des Darlehensvertrages, aufgrund dessen offenbar zwei Liegenschaften in Frankreich auf die Söhne umgeschrieben wurden (vgl. act. G 6/6 Akten SOA 8 und 9). Die Söhne des Beschwerdegegners versteuerten die Liegenschaften seit 2009 mit einem Wertanteil von je Fr. 35'000.-- (act. G 6/6 Akten SOA 11-17). Soweit dies - abgesehen vom Darlehensbetrag von Fr. 1'700.-- und des vom Beschwerdegegner behaupteten Wohnrechtes ("Nutzniessungsrecht"; vgl. act. G 6/6 Akten SOA 32 S. 2) in den übertragenen Liegenschaften - unentgeltlich geschah, wäre dies mit der nunmehr geltend gemachten Bedürftigkeit der Beschwerdegegner nicht vereinbar. Dies gilt auch mit Bezug auf den Betrag von Fr. 30'000.--, welche der Beschwerdegegner den Söhnen nach seinen Angaben noch im November 2011 geschenkt hatte (vgl. act. G 6/6 Akten SOA 7 S. 2, SOA 9 S. 2 Ziff. 5, SOA 30 S. 3 und SOA 32 S. 2).

2.4.4. Unbestritten ist, dass die Verwendung des Berechnungsblattes Ziff. H.I. der SKOS-Richtlinien für die Prüfung des Sozialhilfeanspruchs nicht obligatorisch ist und es sich dabei um eine "Praxishilfe" handelt (vgl. Wolffers, a.a.O., S. 138f.). Zutreffend



ist andererseits, dass die anrechenbaren Einnahmen und Ausgaben im Rahmen einer Bedarfsrechnung einander gegenüberzustellen sind (vgl. Wolffers, S. 140ff. und 153ff.). In der Verfügung vom 2. Oktober 2012 stützte sich die Fürsorgebehörde darauf ab, dass aus den Kontoauszügen der Beschwerdegegner Einnahmen zwischen Januar und Mai 2012 von Fr. 52'055.40 ersichtlich und diese den Ausgaben von Fr. 16'950.50 gegenüberzustellen seien (act. G 6/6 Akten SOA 9 Beilagen 11; act. G 6/6 Akten FB 1; Erwägungen Ziff. 4). Den Bedarf des in Bulgarien studierenden Sohnes der Beschwerdegegnerin liess sie, mangels schweizerischen Wohnsitzes, zu Recht ausser Betracht (vgl. Wolffers, a.a.O., S. 52). Mit der Vorinstanz (act. G 6 S. 2) ist dabei festzuhalten, dass Gutschriften zwischen den Beschwerdegegnern, wie sie aus dem Kontoauszug des Beschwerdegegners für die Zeit von Januar bis Mai 2012 mehrfach ersichtlich sind (act. G 6/6 SOA 9 Beilage 11), als Einnahmen ausser Betracht fallen. Die Ausklammerung der Zahlungen im Innenverhältnis der Beschwerdegegner ändert jedoch nichts daran, dass im fraglichen Zeitraum die Gutschriften auf dem Konto des Beschwerdegegners (aufsummiert Fr. 42'386.--) die Ausgaben (5 x [monatlicher Grundbedarf von Fr. 1'495.--, Miete von Fr. 1'500.-- und Krankenkassenprämien von Fr. 395.10]) überstiegen, wobei überdies das auf die Beschwerdegegnerin lautende Privatkonto und das Wertschriftendepot zur Verfügung standen. Die Beschwerdegegner bestritten ab Januar 2012 - und dies erscheint hier entscheidend - ihren Lebensunterhalt offensichtlich aus laufenden Einkünften. Nicht erheblich ist dabei für die Anrechnung der Einnahmen, ob es sich um Lohn, Zinsertrag, Versicherungsleistungen, Unterhaltsbeiträge oder auch freiwillige Leistungen der Söhne des Beschwerdegegners handelt. Sozialhilfeleistungen sind subsidiär und kommen nur zur Ausrichtung, wenn die betroffene Person sich nicht selbst helfen kann und Hilfe von dritter Seite (unter anderem familienrechtliche Unterstützungsbeiträge von Verwandten oder Ansprüche aus Verträgen) nicht erhältlich ist (Wolffers, a.a.O., S. 71f.; Art. 2 Abs. 1 SHG). Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips entfällt der Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe, wenn die betroffene Person über existenzsichernde Mittel verfügt oder sich solche verschaffen kann (BGE 130 I 71 E. 4). Im Weiteren geht - nach Berücksichtigung eines Schonvermögens im Sinn der betreibungsrechtlichen Kompetenzgegenstände und eines bescheidenen Barvermögens bzw. Bankguthabens - die Verwertung von Guthaben, Wertschriften und Liegenschaften der Gewährung von Sozialhilfe vor (Wolffers, a.a.O., S. 155).



2.5. Im Schreiben vom 6. Juni 2012 war der Beschwerdegegner darauf hingewiesen worden, dass im Fall des Ausbleibens von kompletten Unterlagen oder unrichtigen Angaben auf den Antrag nicht eingetreten werde (act. G 6/6 Akten SOA 7). Im Schreiben vom 17. September 2012 wurde sodann die Gesuchsabweisung in Aussicht gestellt mit der Begründung, dass angesichts der konkreten Verhältnisse (Vorliegen eines finanziellen Überschusses) auf eine detaillierte Prüfung von weiteren Unterlagen verzichtet werden könne, wobei die Beschwerdegegner erneut Gelegenheit erhielten, sich zu äussern und Beweise für ihren Standpunkt nachzureichen (act. G 6/6 Akten SOA 30f.). Wie dargelegt führten die von den Gesuchstellern in der Folge gemachten Angaben (act. G 6/6 Akten SOA 8f. und 32) nicht zu einer Klärung der Angelegenheit. In der geschilderten Situation erscheint es nicht zielführend und angesichts der Tatsache, dass die Beschwerdeführerin bzw. die Fürsorgebehörde den Untersuchungsgrundsatz wahrte (vorstehende E. 2.4.1), auch nicht gerechtfertigt, letztere im Sinn des vorinstanzlichen Entscheids anzuweisen, den Gesuchstellern erneut Gelegenheit einzuräumen, für die Zeit ab Januar 2012 eine Entflechtung ihrer Bankkonti vorzunehmen. Aufgrund des Misslingens des Nachweises der von den Beschwerdegegnern behaupteten Gegebenheiten (Beweislosigkeit; vgl. vorstehende E. 2.4) kommen die aus den Bankauszügen ersichtlichen Einnahmen und Vermögen bei der Bedarfsrechnung uneingeschränkt zur Anrechnung. Im Ergebnis lässt sich damit der vorinstanzliche Entscheid bzw. die Anordnung einer Rückweisung der Angelegenheit an die Beschwerdeführerin nicht aufrechterhalten. Die Beschwerde ist unter Aufhebung des Rekursentscheids vom 12. August 2013 gutzuheissen und der Rekursentscheid der Beschwerdeführerin vom 6. Dezember 2012, und damit faktisch auch - trotz Devolutiveffekt - der Entscheid der Fürsorgebehörde vom 2. Oktober 2012, zu bestätigen.

3.

3.1. Die Beschwerdegegner lassen ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege stellen (act. G 9). Gemäss Art. 99 Abs. 2 VRP in Verbindung mit Art. 117 der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) 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 prozessuale Bedürftigkeit beurteilt sich nach der gesamten finanziellen Situation des Rechtsuchenden im Zeitpunkt der Entscheidung. Neben den Einkünften ist auch die Vermögenssituation einzubeziehen. 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, Schweizerische Zivilprozessordnung, 2. A., N. 4 zu Art. 117 ZPO mit Hinweisen). - Im vorliegenden, durch eine politische Gemeinde anhängig gemachten Beschwerdeverfahren, in welchem der Untersuchungsgrundsatz gilt (vorstehende E. 2.1), stellen sich keine komplexen Rechtsfragen. Daher spielt es auch keine Rolle, wenn die Beschwerdegegner im schweizerischen Recht nicht bewandert sind (act. G 9 S. 4). Vielmehr geht es vorderhand um die Einordnung und Entwirrung eines komplexen Sachverhalts (als Voraussetzung der Prüfung des Leistungsanspruchs), wobei die Komplexität bzw. Undurchsichtigkeit der Gegebenheiten den Beschwerdegegnern selbst zuzuschreiben ist. Einer Rechtsvertretung hätte es für die plausible Darlegung ihrer Verhältnisse (Organisation der Finanzen) nicht bedurft, zumal sie diese selbst am besten kennen. Das Gesuch betreffend unentgeltliche Rechtspflege ist unter diesen Umständen wegen fehlender Notwendigkeit derselben, und zudem mangels Bedürftigkeit (vgl. vorstehende E. 2), abzuweisen.

3.2. (...).

3.3. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird unter Aufhebung des Rekursentscheids vom 12. August 2013 gutgeheissen und der Beschluss der Beschwerdeführerin vom 6. Dezember 2012 bestätigt
2. Das Gesuch der Beschwerdegegner um unentgeltliche Rechtspflege wird abgewiesen.



St.Galler Gerichte

3. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- bezahlen die Beschwerdegegner. Der Beschwerdeführerin wird der Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- zurückerstattet.

4. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Schmid