



Fall-Nr.:	B 2016/212
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	14.07.2018
Entscheiddatum:	14.07.2018

Entscheid Verwaltungsgericht, 14.07.2018

Sozialhilfe, Art. 17 aSHG, Art. 17 VRP. An die Mitwirkungspflicht der Hilfesuchenden dürfen keine überspannten Anforderungen gestellt werden. Da es naturgemäss leichter ist das "Haben" zu beweisen als das "Nicht-Haben", sind die Schwelle der rechtsgenügenden Beweiserbringung sowie die Anforderungen an die Vollständigkeit des Gesuchsdossiers vernünftig anzusetzen. Die Versagung einer Leistung wegen fehlender Mitwirkung ist insbesondere dann rechtswidrig, wenn die Sozialhilfebehörde den Sachverhalt selbst ermitteln kann. Nichteintretensentscheide sind aufgrund des Rechtsverweigerungsverbots in einem derart existentiellen Bereich nur ganz ausnahmsweise zulässig, wenn das Unterstützungsgesuch völlig unsubstantiiert ist bzw. die Sozialhilfebehörde im Rahmen des Untersuchungsgrundsatzes keinen Anlass für Abklärungen hat. Auch wenn sich die nachfragende Person weigern sollte, bestimmte rechtserhebliche Auskünfte zu erteilen, ist deshalb in aller Regel ein materiell ablehnender Entscheid aufgrund der objektiven Beweislast zu fällen. Wenn die Behörde beabsichtigt, bei Nichtbefolgen einer Auflage gleichwohl eine Verfügung oder einen Entscheid zu erlassen, ist die förmliche Ansetzung einer Frist und die Androhung der Säumnisfolgen unabdingbar. Die Beschwerdeführerin verletzte zwar ihre Mitwirkungspflicht. Die fehlende Mitwirkung hat vorliegend jedoch nicht zur Folge, dass erhebliche Zweifel an der Unterstützungsbedürftigkeit im massgeblichen Zeitpunkt nicht hätten ausgeräumt werden können. Eine vollumfängliche Leistungsverweigerung rechtfertigt sich daher nicht (Verwaltungsgericht, B 2016/212).

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichterin Zindel; Gerichtsschreiberin Blanc Gähwiler



St.Galler Gerichte

Verfahrensbeteiligte

A.__,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. Bettina Surber, Oberer Graben 44, 9000 St.
Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde X.__, Gemeinderat,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Sozialhilfe (Nichteintreten)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:



A. A.___ (geb. 1964) ist geschieden, hat drei Kinder (geb. 1994, 1996 und 1998) und wohnt in K.___. Am 8. Juli 2014 stellte sie beim Sozialamt der für K.___ zuständigen Politischen Gemeinde X.___ ein Gesuch um Ausrichtung finanzieller Sozialhilfe unter Beilage verschiedener Unterlagen. Mit Schreiben vom 28. Juli 2014 forderte das Sozialamt A.___ auf, weitere Unterlagen einzureichen und zusätzliche Auskünfte zu erteilen. Am 29. Juli 2014 wies eine Sozialarbeiterin der Psychiatrischen Klinik Q.___ das Sozialamt darauf hin, dass A.___ seit dem 18. Juli 2014 stationär in der Klinik behandelt werde. Mit Schreiben vom 2. September 2014 nahm die beim Psychiatrischen Zentrum Y.___ zuständige Sozialarbeiterin zu den geforderten Auskünften und Unterlagen Stellung. Gleichzeitig teilte sie mit, dass A.___ vom 26. August bis 15. September 2014 zu 50 Prozent arbeitsunfähig sei. Am 20. Oktober 2014 informierte das Sozialamt den mittlerweile zuständigen Sozialarbeiter über die noch benötigten Unterlagen. Mit Verfügung vom 31. Oktober 2014 trat das Sozialamt auf das Gesuch um Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen nicht ein. Den dagegen erhobenen Rekurs wies der Gemeinderat der Politischen Gemeinde X.___ mit Entscheid vom 18. Mai 2015 ab.

B. Gegen diesen Entscheid erhob A.___ mit Eingabe ihrer Rechtsvertreterin vom 30. Mai 2015 Rekurs beim Departement des Innern. Am 14. August 2015 bewilligte das Sicherheits- und Justizdepartement die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung. Mit Entscheid vom 29. September 2016 wies das Departement des Innern den Rekurs ab im Wesentlichen mit der Begründung, das Sozialamt habe aufgrund der ihm zur Verfügung stehenden Unterlagen die Bedürftigkeit von A.___ nicht ohne erhebliche Zweifel feststellen können. Letztere habe ihre Mitwirkungspflichten verletzt, indem sie der Aufforderung zur Nachreichung fehlender Unterlagen nicht nachgekommen sei. Sie vermöge nicht hinreichend darzulegen, weshalb es ihr aufgrund ihres Gesundheitszustands nicht möglich oder zumutbar gewesen sein soll, die geforderten Unterlagen nachzureichen und mit dem Sozialamt zusammenzuarbeiten. Ihr habe bewusst sein müssen, dass ihr Anspruch auf Sozialhilfe ohne die verlangten Unterlagen nicht habe überprüft werden können. Sie habe die Folgen der Beweislosigkeit ihrer Bedürftigkeit zu tragen. Aus dem Mangel, dass keine Frist zur Nachreichung der notwendigen Unterlagen angesetzt und die Konsequenzen der Nichteinreichung nicht schriftlich mitgeteilt worden seien, könne sie nichts zu ihren Gunsten ableiten. Gleichzeitig stellte das Departement fest, dass das Sozialamt das Gesuch von A.___ korrekterweise hätte abweisen müssen. Das Nichteintreten ändere



allerdings nichts am materiellen Ergebnis, wonach das Sozialamt die Bedürftigkeit aufgrund der eingereichten Unterlagen nicht beurteilen können, weshalb es ihr damals die finanzielle Unterstützung zu Recht verweigert habe.

C. Mit Eingabe der Rechtsvertreterin vom 14. Oktober 2016 und Ergänzung vom 17. Januar 2017 erhob A.__ (Beschwerdeführerin) gegen den Entscheid des Departement des Innern (Vorinstanz) Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen bzw. unter Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Rechtsverteidigung sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und es sei die Gemeinde X.__ anzuweisen, auf das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 8. Juli 2014 betreffend Sozialhilfe einzutreten. Die Vorinstanz und die Politische Gemeinde X.__ (Beschwerdegegnerin) beantragten in ihren Vernehmlassungen vom 25. Januar bzw. 13. Februar 2017, die Beschwerde sei abzuweisen, wobei sie zur Begründung im Wesentlichen auf den angefochtenen Entscheid verwiesen.

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten, den angefochtenen Entscheid und die Akten ist – soweit notwendig – in den nachstehenden Erwägungen einzugehen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. (...).

2. Mit dem am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen IV. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz vom 25. April 2017 (sGS 381.1, SHG; IV. Nachtrag in: nGS 2017-064; Botschaft in: ABI 2016 2707 ff.) wurden die gesetzlichen Grundlagen betreffend die Gewährung finanzieller Sozialhilfe teilweise revidiert. Anpassungen erfuhr namentlich das in Art. 17 SHG geregelte Sanktionsregime (vgl. Botschaft S. 2794). Nach den allgemein gültigen intertemporalrechtlichen Grundsätzen ist die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten mangels einer anderslautenden übergangsrechtlichen Regelung nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zur beurteilen (vgl. z.B. BGE 139 II 263 E. 6; 135 II 384 E. 2.3; 125 II 591 E. 5e/aa; je mit Hinweisen). In anderen Urteilen des Bundesgerichts (vor allem zum Sozialversicherungsrecht) findet sich die Formulierung, es seien jene



Rechtssätze massgebend, die im Zeitpunkt der Verwirklichung des Sachverhalts bzw. der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben (BGE 129 V 1 E. 1.2 S. 4 mit Hinweisen). Eine dem SHG eigene übergangsrechtliche Regelung besteht im vorliegenden Fall nicht. Dementsprechend finden die oben dargestellten Grundsätze Anwendung, und die Streitsache ist nach der bis zum 31. Dezember 2017 geltenden Fassung des SHG (im Folgenden mit „aSHG“ bezeichnet) und der dazu ergangenen Rechtsprechung zu beurteilen.

2.1. Gemäss Art. 9 aSHG hat Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Finanzielle Sozialhilfe wird so bemessen, dass die hilfebedürftige Person die laufenden Bedürfnisse für den Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln decken kann (Art. 11 Abs. 1 aSHG).

2.2. Gemäss Art. 4^{bis} aSHG ermittelt das mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraute Organ den Sachverhalt zur Feststellung und Überprüfung des Anspruchs auf persönliche Sozialhilfe und zur Bemessung der Höhe der finanziellen Sozialhilfe. Wer um finanzielle Sozialhilfe ersucht, hat wahrheitsgetreu und vollständig Auskunft zu erteilen sowie Amtsstellen und Dritte zu ermächtigen, Auskünfte zu erteilen (Art. 16 Abs. 1 aSHG). Wenn begründete Zweifel an der Richtigkeit oder Vollständigkeit der Auskunft der hilfesuchenden Person bestehen, ist das Sozialamt berechtigt, auch ohne Ermächtigung der hilfesuchenden Person Auskünfte bei Dritten einzuholen, die es für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt (vgl. Art. 16^{bis} aSHG). Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) sowie die von der St. Gallischen Konferenz der Sozialhilfe erlassene ergänzende Praxishilfe (KOS-Richtlinien) sehen sodann in Ziff. A.5.2 vor, dass, wer Sozialhilfe beantragt, verpflichtet ist, bei der Abklärung des Sachverhalts mitzuwirken. Die hilfesuchende Person hat wahrheitsgetreu über ihre Einkommens-, Vermögens- und Familienverhältnisse Auskunft zu geben. Insbesondere muss Einblick in Unterlagen gewährt werden, die für die Feststellung der Unterstützungsbedürftigkeit und für die Budgetberechnung relevant sind (Mietverträge, Lohnabrechnungen, Bankbelege, Gerichtsentscheide usw.; Urteil des Bundesgerichts [BGer] 8C_50/2015 vom 17. Juni 2015 E. 3.2; C. Hänzi, Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Basel 2011, S. 141 ff.).



2.3. Die im Sozialhilfeverfahren geltende Untersuchungsmaxime entbindet die hilfeschende Person demnach nicht von der Obliegenheit, den massgebenden Sachverhalt darzustellen. Ihre Mitwirkungspflicht hebt die behördliche Beweisführungslast zwar nicht auf, führt aber doch zu einer Einschränkung der behördlichen Untersuchungspflicht bzw. zu einer teilweisen Verlagerung der Beweisführungslast auf die Hilfeschenden. Diese tragen die objektive Beweislast dafür, dass sie wegen fehlender eigener Mittel ganz oder teilweise auf Sozialhilfe angewiesen sind. An die Mitwirkungspflicht dürfen indessen keine überspannten Anforderungen gestellt werden. So können von der betroffenen Person etwa nicht Unterlagen verlangt werden, die sie nicht hat oder die sie auch mit vernünftigen Aufwand nicht beschaffen kann. Gegenstand des vorliegend zu erbringenden Beweises bildet die Bedürftigkeit. Da folglich das Fehlen hinreichender Mittel dargetan werden muss, hat die betroffene Person eine so genannt negative Tatsache zu beweisen. Der entsprechende Beweis ist dadurch zu erbringen, dass positive Sachumstände nachgewiesen werden, aus welchen die negative Tatsache gefolgert werden kann. Die Sozialhilfebehörde ist verpflichtet, anhand positiver Sachumstände (beispielsweise Kündigung des Arbeitsverhältnisses, Vermögensentwicklung auf dem Sparkonto, Gesundheitszustand, familiäre Pflichten etc.) abzuklären, ob eine Bedürftigkeit vorliegt. Die gesuchstellende Person ihrerseits ist zur Mitwirkung angehalten, indem sie die notwendigen Aussagen macht respektive die erforderlichen Dokumente zu den Akten reicht. Da es naturgemäss leichter ist, das „Haben“ zu beweisen als das „Nicht-Haben“, sind die Schwelle der rechtsgenügenden Beweiserbringung sowie die Anforderungen an die Vollständigkeit des Gesuchsdossiers vernünftig anzusetzen (BGer 8C_50/2015 vom 17. Juni 2015 E. 3.2.1; 8C_1/2013 vom 4. März 2014 E. 4.2.2; vgl. allgemein F. Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Aufl. 1999, S. 107; Hänzi, a.a.O., S. 143 und 150).

3. Nach Art. 17 aSHG – die hier relevanten Bestimmungen haben mit dem IV. Nachtrag zum SHG keine wesentlichen inhaltlichen Änderungen erfahren – wird finanzielle Sozialhilfe verweigert, gekürzt oder eingestellt, wenn die hilfeschende Person insbesondere keine oder unrichtige Auskünfte erteilt (lit. a) oder verlangte Unterlagen nicht einreicht (lit. b). Kann die nachfragende Person ihre Bedürftigkeit nicht rechtsgenügend nachweisen und kann die Sozialhilfebehörde diese auch nicht mit anderen Erkenntnismitteln eruieren, ist das Unterstützungsgesuch materiell



St.Galler Gerichte

abzuweisen. Die Versagung einer Leistung wegen fehlender Mitwirkung ist demnach insbesondere dann rechtswidrig, wenn die Sozialhilfebehörde den Sachverhalt selbst ermitteln kann. Nichteintretensentscheide sind aufgrund des Rechtsverweigerungsverbots (Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101) in einem derart existentiellen Bereich nur ganz ausnahmsweise zulässig, wenn das Unterstützungsgesuch völlig unsubstantiiert ist bzw. die Sozialhilfebehörde im Rahmen des Untersuchungsgrundsatzes keinen Anlass für Abklärungen hat. Auch wenn sich die nachfragende Person weigern sollte, bestimmte rechtserhebliche Auskünfte zu erteilen, ist deshalb in aller Regel ein materiell ablehnender Entscheid aufgrund der objektiven Beweislast zu fällen (G. Wizent, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Zürich/St. Gallen 2014, S. 526 f.). 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).

Wie von der Vorinstanz zu Recht festgestellt (vgl. act. 2 E. 7), kann in diesem Verfahrensstadium an eine unterlassene bzw. unzureichende Mitwirkungspflicht grundsätzlich keine Nichteintretensfolge geknüpft werden, sondern diese führt in der Regel zu einer Abweisung des Gesuchs (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl. 2003, Rz. 608 f.). Im Übrigen kann die Behörde bei Nichteinhalten einer Frist nur dann ohne Rücksicht auf die Säumigen verfügen, wenn sie dies angedroht hat (vgl. Art. 17 Abs. 2 VRP). Wohl ist es nicht zwingend notwendig, in jeder Aufforderung zur Einreichung bestimmter Unterlagen die gesetzlichen Bestimmungen aufzuführen und förmlich eine Frist anzudrohen sowie auf die Säumnisfolgen hinzuweisen. Wenn die Behörde aber beabsichtigt, bei Nichtbefolgen einer Auflage gleichwohl eine Verfügung oder einen Entscheid zu erlassen, ist die förmliche Ansetzung einer Frist und die Androhung der Säumnisfolgen unabdingbar. Da vorliegend die Säumnisfolgen nicht angedroht und auch keine konkrete Frist angesetzt wurden (vgl. act. 2 E. 6.2.2), war es unter diesem Gesichtswinkel nicht zulässig, ohne weiteres den Nichteintretensentscheid zu erlassen und der Beschwerdeführerin das Nichteinreichen der verlangten Unterlagen vorzuhalten. Zwar ist ein gewisser Ärger der Behörde verständlich, wenn die Beschwerdeführerin trotz Zusicherung die geforderten Unterlagen nicht einreicht. Bei den vom VRP auferlegten Pflichten handelt es sich aber



um elementare Formvorschriften, die in jedem Fall zu berücksichtigen sind. In Heilung dieser Mängel nahm die Vorinstanz eine materielle Prüfung des Gesuchs um Ausrichtung finanzieller Sozialhilfe vor und wies dieses ab.

4. Im Folgenden ist zu prüfen, ob der Beschwerdeführerin eine fehlende Mitwirkung vorgeworfen werden kann und ob diese zur Folge hatte, dass erhebliche Zweifel an der Unterstützungsbedürftigkeit der Beschwerdeführerin im massgeblichen Zeitpunkt nicht ausgeräumt werden konnten. Nur diesfalls rechtfertigt sich eine Leistungsverweigerung (vgl. BGer 8C_1/2013 vom 4. März 2014 E. 6.2).

4.1. Mit Gesuch vom 8. Juli 2014 beantragte die Beschwerdeführerin beim Sozialamt die Ausrichtung finanzieller Sozialhilfe. Sie gab dabei an, ihr monatliches Einkommen setze sich aus den Kinderzulagen von CHF 750 und Kinderalimenten von CHF 2'100 zusammen. Weiter verfüge sie über eine Liegenschaft, welche jedoch mit einer Hypothek belastet sei. Auf der Ausgabenseite machte sie Wohnungskosten von ca. CHF 1'200 und Krankenkassenprämien für sich und ihre Kinder von etwa CHF 800 geltend. Bei der Situationsbeschreibung gab sie an, seit über einem Jahr den Lebensunterhalt der Familie mit den Kinderalimenten zu bestreiten. Sie sei in grossen finanziellen Schwierigkeiten. Hinzu komme ihre (ganze bzw. teilweise) Arbeitsunfähigkeit durch körperliche und psychische Störungen (vgl. act. 15/12/1). Mit dem Gesuch reichte sie die Krankenkassenpolice per 1. Januar 2014 für sich und ihre drei Kinder, ein ärztliches Zeugnis vom 1. Juli 2014, Abrechnungen zweier Hypotheken vom 10. Dezember 2013, eine Lohnabrechnung des ältesten Sohnes inkl. Bestätigung des Berufswechsels, den Lehrvertrag der Tochter, eine Mietzinsabrechnung der Tochter, einen Kontoauszug des Privatkontos, einen Auszahlungsbeleg, Saldoausdrucke und drei Verfügungen des Bildungsdepartements betreffend Stipendien für die drei Kinder ein (act. 15/12/2-18). Mit Schreiben vom 28. Juli 2014 wurde sie vom Sozialamt aufgefordert, weitere Unterlagen einzureichen und diverse Auskünfte zu erteilen (act. 15/12/19). Am 2. September 2014 nahm sie durch ihre Sozialarbeiterin zu den geforderten Auskünften und Unterlagen Stellung. Sie gab insbesondere an, das Sozialhilfegesuch vollständig ausgefüllt zu haben; über ein Motorfahrzeug verfüge sie nicht. Der älteste Sohn habe ausserdem seit August 2014 eine neue Stelle angetreten. Kontoauszüge ab 1. Januar 2014 werde sie nachliefern (act. 15/12/27). Sie reichte ausserdem ein weiteres Arztzeugnis ein, wonach sie seit



26. August 2014 zu 50 Prozent arbeitsunfähig sei (act. 15/12/28). Am 29. September 2014 wies die Sozialarbeiterin die Beschwerdeführerin auf die dem Sozialamt noch zuzustellenden Unterlagen (Kopie des Arbeitsvertrags des Sohnes, Kontoauszüge sämtlicher Konten, aktuelle Nachweise der Hypothekarschulden, sämtliche Rechnungen, Krankenkassenprämien und Selbstbehalte, aktuelles ärztliches Zeugnis, RAV-Anmeldung) hin (act. 15/12/29). Am 20. Oktober 2014 teilte das Sozialamt dem neu zuständigen Sozialarbeiter die noch fehlenden Unterlagen mit (act. 15/12/31). Unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerin diese vom Sozialamt zusätzlich geforderten Unterlagen nicht eingereicht hat.

4.2. Die eingereichten Unterlagen deuten darauf hin, dass die Beschwerdeführerin per Mitte Juli 2014 grundsätzlich über kein Barvermögen verfügt hat: Der Kontoauszug des Privatkontos vom 16. Juli 2014 wies einen Saldo von CHF 805.26 (act. 15/12/13), dasjenige vom Sparkonto nach einer Auszahlung von CHF 2'500 einen Saldo von CHF 780.17 (act. 15/12/14) aus. Die Saldi der Postkonten beliefen sich auf CHF -294.69 bzw. CHF 224.45 (act. 15/12/14-15). Ein weiterer Kontoauszug des Privatkontos vom 31. August 2014 belegt einen Saldo von CHF 405.26 (act. 15/12/26). Gemäss den Angaben im Sozialhilfegesuch vom 8. Juli 2014 beliefen sich die Einnahmen der Beschwerdeführerin aus den Kinderzulagen und den Kinderalimenen auf insgesamt CHF 2'850. Aufgrund des Klinikaufenthalts vom 17. bis 26. März 2014 und nachfolgender Arbeitsunfähigkeit zu 100 % vom 1. April bis 8. Juli 2014 (act. 15/12/6) ergibt sich weiter, dass die Beschwerdeführerin im fraglichen Zeitraum kein Einkommen generieren konnte. Dies scheint im Übrigen auch das Sozialamt anzuerkennen, indem die Beschwerdeführerin am 28. Juli 2014 aufgefordert wurde – sofern und sobald sie wieder arbeitsfähig sei – die Anspruchsberechtigung von Arbeitslosentaggeldern prüfen zu lassen. Zwar war die Beschwerdeführerin ab dem 26. August 2014 wieder zu 50 % arbeitsfähig (act. 15/12/28), ab dem 1. September 2014 war sie jedoch erneut zu 100 % arbeitsunfähig (act. 12/2). Im Übrigen weist die Vorinstanz zu Recht darauf hin, dass ein aktuelles Arztzeugnis nicht bedürftigkeitsrelevant ist, da die Arbeitsfähigkeit zwar für den Integrationsauftrag von Bedeutung ist, nicht aber für die Frage der unmittelbaren Bedürftigkeit (Wizent, a.a.O., S. 533). Weiter forderte das Sozialamt die Beschwerdeführerin auf, die Einkommensverhältnisse der Kinder offenzulegen. Gemäss den eingereichten Unterlagen betrug das monatliche Einkommen des ältesten Sohnes im Juni 2014



CHF 473.78 netto (act. 15/12/10) und dasjenige der Tochter – welche mittlerweile unter der alleinigen elterlichen Sorge des Vaters steht – ab August 2014 CHF 1'000 (act. 15/12/11). Belegt ist jedoch auch, dass jährlich Stipendien in der Höhe von CHF 1'000 für die Söhne (act. 15/12/16) bzw. CHF 4'900 (act. 15/12/17) und von CHF 10'100 für die Tochter (act. 15/12/18) ausgerichtet wurden. Zu berücksichtigen ist einerseits, dass der Staat Stipendien nur gewährt, soweit die Kosten der Ausbildung oder Weiterbildung einem Bewerber oder seinen Eltern nicht zugemutet werden können (Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes über die staatlichen Stipendien und Stipendendarlehen [Stipendiengesetz], sGS 211.5, StipG). Art. 9 Abs. 1 StipG hält weiter fest, dass die Höhe der Stipendien sich unter anderem nach den finanziellen und familiären Verhältnissen des Empfängers und seiner Eltern richtet. Andererseits bestünde die Möglichkeit, bei fehlenden Unterlagen betreffend den Kindern eine Bedarfsrechnung lediglich für den Lebensunterhalt der Beschwerdeführerin anzustellen, sodass die in diesem Zusammenhang geforderten Unterlagen nicht zwingend erforderlich sind. So weist die Beschwerdeführerin denn auch zu Recht darauf hin, ihr Gesuch habe sich lediglich auf ihren Bedarf bezogen – und nicht auch auf denjenigen der Kinder (vgl. act. 11 S. 5 f.). Soweit ein aktueller Nachweis der Hypothekarschulden und -zinsen gefordert wurde, führt die Vorinstanz selbst aus, es könne davon ausgegangen werden, die Hypothekarzinsen für das Jahr 2014 würden sich im ähnlichen Rahmen wie im Jahr 2013 bewegen (vgl. act. 2 E. 4.4.2). Aus den Hypothekarabrechnungen geht hervor, dass sich die Hypotheken auf insgesamt CHF 300'000 belaufen, wobei der Zinssatz für Juli und August 2013 1.400 % und für September bis Dezember 2013 1.35 % betrug (act. 15/12/7-8).

4.3. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass der Beschwerdeführerin einzig vorgeworfen werden kann, keine detaillierten Kontoauszüge eingereicht zu haben. Damit hat sie zwar ihre Mitwirkungspflicht verletzt. Die fehlende Mitwirkung hat jedoch nicht zur Folge, dass erhebliche Zweifel an der Unterstützungsbedürftigkeit der Beschwerdeführerin im massgeblichen Zeitpunkt nicht hätten ausgeräumt werden können. Eine vollumfängliche Leistungsverweigerung, wie sie materielle Folge des angefochtenen vorinstanzlichen Entscheids ist, rechtfertigt sich daher nicht.

4.4. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde gutzuheissen und der vorinstanzliche Entscheid vom 29. September 2016 aufzuheben ist. Damit sind auch



die diesem zugrunde liegenden Verfügungen der Beschwerdegegnerin und des Sozialamts aufgehoben (sog. Devolutiveffekt). Das Sozialamt der Beschwerdegegnerin, an welches die Sache zurückzuweisen ist (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 56 Abs. 2 und Art. 18 VRP), wird auf das Ersuchen der Beschwerdeführerin einzutreten und darüber unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen in der Sache zu befinden haben.

5.

5.1. Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 1'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung der Kosten ist nicht zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Bei Gutheissung eines Rechtsmittels ist zugleich von Amtes wegen über die amtlichen Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens zu entscheiden. In der Regel erfolgt die entsprechende Kostenverlegung in Bezug auf die Beteiligten und deren Anteile analog dem Rechtsmittelentscheid (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 103). Da im vorinstanzlichen Verfahren keine amtlichen Kosten gesprochen wurden, kann es indes bei der vorinstanzlichen Kostenregelung bleiben.

5.2. Die Beschwerdeführerin hat sowohl im Beschwerde- als auch Rekursverfahren obsiegt, weshalb sie von der Beschwerdegegnerin ausseramtlich zu entschädigen ist (Art. 98 Abs. 1 und 2 VRP in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP). Ihre Rechtsvertreterin hat keine Kostennoten eingereicht. In der Verwaltungsrechtspflege ist die Honorarpauschale innerhalb des von Art. 22 Abs. 1 Ingress der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten (sGS 963.75, HonO) festgelegten Rahmens vor Verwaltungsbehörden zwischen CHF 500 und CHF 6'000 (lit. a) und vor Verwaltungsgericht zwischen CHF 1'000 und CHF 12'000 (lit. b) festzulegen. Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten bemessen (Art. 19 HonO sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes, sGS 963.70, AnwG; vgl. dazu BGE 141 I 124 E. 4 und BGer 1C_53/2015 vom 12. Mai 2015 E. 2.5).



Im Rekursverfahren wurde die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin infolge unentgeltlicher Rechtsverteidigung mit CHF 720, einschliesslich Barauslagen und zuzüglich Mehrwertsteuer entschädigt. Da mit dem Obsiegen der Beschwerdeführerin ein volles – und nicht um einen Fünftel herabgesetztes (vgl. Art. 31 Abs. 3 des Anwaltsgesetzes (sGS 963.70, AnwG) – Honorar zuzusprechen ist, hat die Beschwerdegegnerin die Beschwerdeführerin mit CHF 900 (einschliesslich Barauslagen und zuzüglich Mehrwertsteuer) zu entschädigen. Im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht erscheint eine pauschale Entschädigung von CHF 2'000 zuzüglich CHF 80 pauschale Barauslagen (4 % von CHF 2'000) und Mehrwertsteuer als angemessen. Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführerin dementsprechend für das Beschwerdeverfahren mit insgesamt CHF 2'080 zuzüglich 8% Mehrwertsteuer – die anwaltlichen Leistungen wurden im Wesentlichen noch vor dem 1. Januar 2018 erbracht (vgl. Ziff. 2.1 der MWST-Info 19 zur Steuersatzänderung per 1. Januar 2018, www.estv.admin.ch) – zu entschädigen.

5.3. Bei diesem Verfahrensausgang ist das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege als gegenstandslos geworden abzuschreiben.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Entscheid der Vorinstanz vom 29. September 2016 wird aufgehoben. Die Sache wird zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an das Sozialamt der Politischen Gemeinde X.__ zurückgewiesen.
2. Das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege wird als gegenstandslos geworden abgeschrieben.
3. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500 bezahlt die Beschwerdegegnerin.
4. Die Beschwerdegegnerin entschädigt die Beschwerdeführerin ausseramtlich für das Rekursverfahren mit CHF 900 (einschliesslich Barauslagen und zuzüglich 8%



Mehrwertsteuer) und für das Beschwerdeverfahren mit CHF 2'080 (zuzüglich 8% Mehrwertsteuer).

Der Abteilungspräsident

Die Gerichtsschreiberin

Zürn

Blanc Gähwiler