Fall-Nr.:	DIGS411-397
Stelle:	Generalsekretariat Departement des Innern
Instanz:	Departement des Innern
Publikationsdatum:	31.03.2023
Entscheiddatum:	08.07.2022

Entscheid Departement des Innern vom 8. Juli 2022

Rückforderung unrechtmässig bezogene Sozialhilfe. Verrechnung mit laufenden Leistungen der finanziellen Sozialhilfe. Freiwillige Leistungen Dritter/Darlehen. Art. 2, 9, 19 und 22a SHG. Die Sozialhilfe ist subsidiär gegenüber Leistungen Dritter, die ohne rechtliche Verpflichtung erbracht werden. Bei Darlehen drängt sich eine differenzierte Betrachtung auf (grundsätzlich analoge Heranziehung der Grundsätze über die Anrechnung von freiwilligen Leistungen Dritter, Zulassung von Ausnahmen im Einzelfall). Vorliegend ist kein Grund ersichtlich für eine ausnahmsweise Nichtanrechnung als Einnahmen. Durch Nichtmeldung der Gutschriften erfolgte eine unrechtmässige Besserstellung. Die vollumfängliche Anrechnung sämtlicher Gutschriften erweist sich als rechtmässig (Erw. 3.3.2). Prüfung, ob verschiedene geltend gemachte Kosten zu berücksichtigen sind (Erw. 3.4-3.7) und für ausserordentliche Fahrtkosten im Zusammenhang mit eigenen Arztbesuchen/Therapien grundsätzlich bejaht. Rückweisung zur Ermittlung der im massgeblichen Zeitraum angefallenen Fahrtkosten und Abzug dieses Betrags vom gesamthaft geltend gemachten Rückforderungsbetrag (Erw. 3.4.2). Eine Verrechnung mit laufenden Leistungen ist erst nach Eintritt der Rechtskraft der Rückerstattungsverfügung zulässig. Die monatliche Verrechnungsrate darf – allenfalls zusammen mit einer sanktionierten Leistungskürzung – umfangmässig nicht höher sein als die maximal zulässige Kürzungsrate und ist (analog zur Kürzung) zeitlich zu befristen. Die unterlassene zeitliche Befristung erweist sich als nicht rechtmässig. Befristung der Verrechnung aufgrund der Höhe der Verrechnungsrate auf sechs Monate (Erw. 4.3). Aufgrund der bereits erfolgten Verrechnung im maximal zulässigen Rahmen reduziert sich die bestehende Rückerstattungsforderung zusätzlich um diesen Betrag (Erw. 4.4). Teilweise Gutheissung (im Sinn von Erw. 5).

Den Entscheid DIGS411-397 vom 08.07.2022 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.

© Kanton St.Gallen 2026

Kanton St.Gallen
Departement des Innern

DIGS411-397

Entscheid vom 8. Juli 2022

Rekurrentin

A.___
vertreten durch F.___

gegen

Vorinstanz

Politische Gemeinde X.___,
vertreten durch den Gemeinderat X.___

Betreff

Entscheid vom 17. November 2020 betreffend Rückforderung unrechtmässig bezogener Sozialhilfe

Sachverhalt

A. A.___, ersuchte am 21. Januar 2019 (Eingang) das Sozialamt X.___ um Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen. Mit Verfügung vom 22. Januar 2019 (Versand am 23. Januar 2019) sprach ihr Sozialamt Sozialhilfeleistungen zu (zunächst ergänzend zu damals noch ausgerichteten ALV-Taggeldern). Ferner führten sie in den Erwägungen mit Hinweis auf die gemeindeeigenen Mietzins-Richtlinien (Fr. 1'050.– bei einem Einpersonen-Haushalt; vgl. vi-act. 17) aus, A.___ werde aufgefordert, ihre Wohnung auf den nächstmöglichen Kündigungstermin zu kündigen. Ansonsten werde der Differenzbetrag von Fr. 370.– mit dem Lebensunterhalt verrechnet. Sie verfügten diesbezüglich, dass der Mietzins von Fr. 1'420.– einschliesslich Nebenkosten bis 30. April 2019 eingerechnet werde. Ab Mai 2019 werde nur noch ein Mietzins von Fr. 1'050.– einschliesslich Nebenkosten berücksichtigt (Ziff. 3 des Verfügungsdispositivs; vi-act. 1/1). Zudem wurden A.___ unter anderem verschiedene Auflagen/Weisungen erteilt. Diese Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

B.a) Nach Erhalt der Kontoauszüge für das Jahr 2019 (14. Februar 2020; Beilage zu vi-act. 3) sah das Sozialamt mit Verfügungsentwurf vom 21. Februar 2020 vor, A.___ zu verpflichten, unrechtmässig bezogene Sozialhilfeleistungen im Betrag von Fr. 16'500.– zurückzuerstatten sowie zwecks Tilgung der Schuld ab 1. April 2020 eine Verrechnung im Umfang von 30 Prozent des Grundbedarfs (Fr. 293.10) vorzunehmen. Ferner beabsichtigten sie, ihr Auflagen im Zusammenhang mit der sofortigen intensiven Suche einer günstigeren Wohnung bis zu einem monatlichen Mietzins von höchstens Fr. 1'050.– (einschliesslich Nebenkosten) zu erteilen und gewährten A.___ das rechtliche Gehör (vi-act. 3).

b) Am 4. März 2020 trat A.___ in eine Klinik B.___ in Y.___ ein, wo sie bis am 28. April 2020 blieb (vi-act. 2, S. 17 und 23).

c) Mit Schreiben vom 9. März 2020 nahm die inzwischen von A.___ mandatierte Rechtsvertretung, F.___ Stellung zum Schreiben vom 21. Februar 2020, und mit einem weiteren Schreiben vom 17. März 2022 ersuchte sie, während des Klinikaufenthalts von A.___ und solange die Corona-Krise andauere, keine Verfügung zuzustellen, weil die allenfalls notwendigen Unterlagen nicht beschafft werden könnten. Ebenfalls mit Schreiben vom 17. März 2020 ersuchte die Rechtsvertretung das Sozialamt um unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung. Dieses Gesuch überwiesen das Sozialamt an das Sicherheits- und Justizdepartement und stellten in Aussicht, nach dem Klinikaustritt über das weitere Vorgehen hinsichtlich der angekündigten Verfügung zu befinden (vi-act. 4 und 5).

d) Mit Verfügung vom 29. Mai 2020 gewährte das Sicherheits- und Justizdepartement A.___ im Verfahren vor dem Sozialamt die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung durch F.___ (vgl. vi-act. 10).

C. Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs verpflichtete das Sozialamt A.___ mit Verfügung vom 11. Juni 2020, unrechtmässig bezogene Sozialhilfeleistungen im Betrag von Fr. 16'500.– zuzüglich 5 Prozent Schuldzins zurückzuerstatten. Zwecks Tilgung der Schuld werde die Verrechnung des Rückforderungsbetrags mit den laufenden Leistungen vorgenommen. Der Grundbedarf werde deshalb ab 1. Juli 2020 um 30 Prozent, d.h. um Fr. 293.10, gekürzt. Im Fall einer Ablösung von der Sozialhilfe werde der gesamte Restbetrag innert 30 Tagen fällig. Einem dagegen gerichteten Rekurs werde die aufschiebende Wirkung entzogen (vgl. vi-act. 6 und 7). Auf eine Auflage im Zusammenhang mit der Suche einer kostengünstigeren Wohnung wurde verzichtet, nachdem A.___ in der Zwischenzeit eine neue Wohnung gesucht und den Mietvertrag unterzeichnet hatte (vgl. Ziff. 13 bis 17 der Erwägungen in der Verfügung; vi-act. 14; act. 1/14). Seit Mitte Juli 2020 wohnte A.___ in der neuen Wohnung (vgl. vi-act. 2, S. 27; vi-act. 16 [Kontoauszüge Juli/August 2020]).

D.a) Mit Eingabe vom 25. Juni 2020 erhob A.___ durch ihre Rechtsvertretung gegen diese Verfügung Rekurs beim Gemeinderat X.___. Sie beantragte die vollumfängliche Aufhebung der Verfügung. Eventuell sei von der Rückforderung von Sozialhilfeleistungen abzusehen, subeventuell sei die Rückforderung von Sozialhilfeleistungen zu erlassen. Eventuell sei von der Verrechnung der Rückforderung von Sozialhilfeleistungen mit den laufenden Sozialhilfeleistungen abzusehen. Eventuell sei der Entzug der aufschiebenden Wirkung nicht zu gewähren. Alles unter gesetzlicher Kosten- und Entschädigungsfolge.

b) Zudem ersuchte die Rechtsvertretung von A.___ den Gemeinderat X.___ mit Gesuch vom 25. Juni 2020 um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Rechtsverbeiständung.

c) Das Sicherheits- und Justizdepartement gewährte A.___ mit Verfügung vom 27. August 2020 im Rekursverfahren vor dem Gemeinderat X.___ gegen die Verfügung des Sozialamtes vom 11. Juni 2020 betreffend Rückforderung von Fr. 16'500.–, Verrechnung mit laufenden Leistungen / Kürzung des Grundbetrags sowie Entzug der aufschiebenden Wirkung die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung durch F.___ (vgl. vi-act. 10).

E. Mit Entscheid vom 17. November 2020 (Versand am 23. November 2020) wies der Gemeinderat X.___ den Rekurs vollumfänglich ab, sprach

A.___ für die unentgeltliche Rechtsverbeiständung durch ihre Rechtsvertretung im Verfahren vor dem Sozialamt sowie im Rekursverfahren eine Entschädigung von insgesamt Fr. 2'430.– (zuzüglich Barauslagen von 4 Prozent und MWST von 7,7 Prozent) zu und entzog einem dagegen gerichteten Rekurs die aufschiebende Wirkung.

F.a) Mit Eingabe vom 7. Dezember 2020 erhob A.___ durch ihre Rechtsvertretung gegen den Entscheid des Gemeinderates X.___ vom 17. November 2020 Rekurs beim Departement des Innern. Sie beantragte Folgendes:

« 1. Es seien der Entscheid des Gemeinderates X.___ vom 17. November 2020 und die Verfügung des Sozialamtes X.___ vom 11. Juni 2020 vollumfänglich aufzuheben.

2. Es sei die Verrechnung der Rückforderung von Sozialhilfeleistungen mit den laufenden Sozialhilfeleistungen gegenüber der Beschwerdeführerin rückwirkend per 11. Juni 2020 aufzuheben und es sei die Politische Gemeinde X.___ zu verpflichten, rückwirkend seit 1. Juli 2020 den vollen Grundbedarf auszurichten.

3. Es sei dem Rekurs die aufschiebende Wirkung einzuräumen, bzw. es sei die aufschiebende Wirkung rückwirkend per 11. Juni 2020 wiederherzustellen.

4. Es sei im Sinne einer vorsorglichen Massnahme für die Dauer des Verfahrens auf die Kürzung der finanziellen Sozialhilfe im Grundbedarf um monatlich 30% und damit um CHF 293.10 seit dem 1. Juli 2020 zwecks Tilgung der Schuld die Verrechnung des Rückforderungsbetrages mit den laufenden Leistungen zu verzichten, bzw. es sei diese Kürzung für die Dauer des Verfahrens aufzuheben.

5. Eventuell sei die Sozialbehörde X.___ sei zu verpflichten, die ausserordentlichen Fahrspesen für die Arzt und Therapiebesuche zu übernehmen.

6. Es sei der Rekurrentin die unentgeltliche Prozessführung zu gewähren.

7. Alles unter gesetzlicher Kosten und Entschädigungsfolge. »

Zur Begründung machte sie zusammengefasst geltend, sie habe die Darlehen von Dritten (Fr. 15'000.– plus weitere Zahlungen von Fr. 1'500.–) gegenüber des Sozialamtes ordentlich deklariert. Es handle sich dabei um A.___ gewährte zinslose Darlehen und somit um Schulden, die sie zu gegebener Zeit zurückzahlen müsse. Es seien ihr Kosten angefallen im Zusammenhang mit der Unterstützung und Betreuung ihrer betagten Eltern. Dafür sei sie auf ihr Auto angewiesen gewesen, was mit Kosten für Unterhalt und Versiche-

rung verbunden sei. Ferner habe sie Fahrtkosten im Zusammenhang mit eigenen Arztbesuchen / Physiotherapie gehabt, welche gemäss SKOS-Richtlinien von der Sozialbehörde zu übernehmen seien. Ausserdem rügte sie das Vorgehen des Sozialamtes im Zusammenhang mit dem überteuerten Wohnungsmietzins / Umzug in eine billigere Wohnung, die Nichtübernahme der Kosten für die Zusatzversicherung der Krankenkasse sowie die Zulässigkeit der vorgenommenen Verrechnung der Rückforderung mit laufenden Leistungen.

b) Ebenfalls am 7. Dezember 2020 beantragte die Rechtsvertretung beim Sicherheits- und Justizdepartement, es sei A.___ die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren und sie als amtliche Rechtsvertretung beizuordnen. Die Kosten seien zur Hauptsache zu schlagen.

G. Aufgrund eines Telefongesprächs mit anschliessendem E-Mail-Verkehr zwischen der sachbearbeitenden Juristin des Departementes des Innern und dem Gemeinderatsschreiber von X.___ bestätigte der Gemeinderat X.___ mit Schreiben vom 9. Dezember 2020, dass er für das vorliegende Rekursverfahren das Sozialamt angewiesen habe, die Verrechnung auf unbestimmte Zeit aufzuschieben. In der Folge wurde ab Januar 2021 kein Verrechnungsbetrag mehr abgezogen.

H. Innert erstreckter Frist beantragte der Gemeinderat X.___ mit Vernehmlassung vom 27. Januar 2021, der Rekurs sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten von A.___ vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Er äusserte sich zusammengefasst bezüglich des massgeblichen Streitgegenstands sowie zur Rückerstattung der unrechtmässig bezogenen Sozialhilfeleistungen und der Verrechnung der Rückforderung mit laufenden Leistungen.

I. Das Sicherheits- und Justizdepartement gewährte A.___ mit Verfügung vom 4. Februar 2021 im Rekursverfahren vor dem Departement des Innern die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung durch F.___ (soweit das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege nicht durch den Verzicht auf die Erhebung amtlicher Kosten gegenstandslos sei).

J. Mit Replik vom 15. Februar 2021 hielt die Rechtsvertretung von A.___ an den Rekursanträgen vollumfänglich fest und nahm Stellung zur Vernehmlassung des Gemeinderates X.___. Dieser hielt mit Duplik vom 2. März 2021 an den Anträgen in seiner Vernehmlassung fest und nahm Stellung zur Replik.

K. Auf weitere Begebenheiten und Ausführungen der Beteiligten wird – soweit notwendig – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Vorweg ist von Amtes wegen zu prüfen, ob auf den Rekurs eingetreten werden kann. Zu den Eintretensvoraussetzungen, die allesamt vorhanden sein müssen, gehören die Zuständigkeit der Rekursinstanz, ein taugliches Anfechtungsobjekt, die Legitimation und Beschwer des Rekurrenten sowie ein frist- und formgerechtes Rekursschreiben (vgl. KÖLZ / HÄNER / BERTSCHI, VERWALTUNGSVERFAHREN UND VERWALTUNGSRECHTSPFLEGE DES BUNDES, 3. AUFL., ZÜRICH 2013, RZ. 692 FF.).

1.2 Die Zuständigkeit des Departementes des Innern zur Beurteilung von Rekursen betreffend Sozialhilfe ist gegeben (Art. 43bis Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP] i.V.m. Art. 22 Bst. h des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei [sGS 141.3]). Der Entscheid des Gemeinderates X.___ (nachfolgend Vorinstanz) vom 17. November 2020 bildet grundsätzlich ein taugliches Anfechtungsobjekt des Rekurses (Art. 43bis VRP).

1.3

1.3.1 Die Rechtsvertretung von A.___ (nachfolgend Rekurrentin) rügt einen Formmangel, weil der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom Gemeindepräsidenten nicht unterzeichnet worden sei.

1.3.2 Art. 24 Abs. 1 VRP regelt den Inhalt von Verfügungen. Nach Art. 25 Abs. 2 VRP sind Verfügungen grundsätzlich schriftlich zu eröffnen. Sachgemäss gelten diese Bestimmungen auch für Rekursentscheide (vgl. Art. 58 Abs. 1 VRP; RIZVI / LENEL, PRAXISKOMMENTAR ZUM GESETZ ÜBER DIE VERWALTUNGSRECHTSPFLEGE (VRP), ZÜRICH / ST.GALLEN 2020 [NACHFOLGEND PK VRP/SG], ART. 58 VRP N 3). In der Lehre und im Schrifttum ist nicht restlos geklärt, ob das Erfordernis der Schriftlichkeit eine Verpflichtung zur Unterzeichnung von Verwaltungsakten durch die verfügende Behörde umfasst. Anerkannt ist aber, dass auf eine handschriftliche Unterzeichnung jedenfalls bei sogenannten Massenverfügungen verzichtet werden darf, solange das anwendbare Recht eine solche nicht ausdrücklich verlangt. Nach jüngerer Rechtsprechung und Lehre soll diese Lockerung des Unterschriftserfordernisses auch für andere individuell ausgefertigte Verfügungen gelten (vgl. T. TSCHUMI, PK VRP/SG, ART. 24–26BIS VRP N 31 M.W.H.; HÄFELIN / HALLER / UHLMANN, ALLGEMEINES VERWALTUNGSRECHT, 8. AUFL., ZÜRICH 2020, RZ. 1068; J. STADELWIESER, DIE ERÖFFNUNG VON VERFÜGUNGEN, UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DES EIDGENÖSSISCHEN UND DES ST.GALLISCHEN RECHTS, DISS. ST.GALLEN 1994, S. 56).

1.3.3 Im vorliegenden Fall ist davon auszugehen, dass es sich bei der fehlenden Unterschrift des Gemeindepräsidenten auf dem der Vertreterin der

Rekurrentin zugestellten Exemplar des Rekursentscheids um ein Versehen handelt. Bei den Akten (vi-act. 9) befindet sich denn auch ein vom Gemeindepräsidenten und Gemeinderatsschreiber unterzeichnetes Exemplar. Zweifel an der Identität und Echtheit des Entscheids wurden im Übrigen nicht geltend gemacht und sind auch nicht ersichtlich. Nachdem aufgrund der fehlenden Unterschrift des Gemeindepräsidenten kein Nachteil für die Rekurrentin erkennbar ist, ist auf die Rüge betreffend Formmangel nicht weiter einzugehen.

1.4 Die Rekurrentin ist vom Entscheid betroffen und hat daher ein eigenes schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung. Sie ist damit zur Rekurserhebung legitimiert (Art. 45 Abs. 1 VRP). Der Rekurs wurde frist- und formgerecht eingereicht (Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP).

1.5 Gegenstand der Verfügung des Sozialamtes waren die geltend gemachte Rückforderung in der Höhe von Fr. 16'500.– (zuzüglich Zins) sowie die damit zusammenhängenden Modalitäten der Rückerstattung. Der Rekursentscheid der Vorinstanz beschränkte sich ebenfalls auf diese Punkte.

Insofern die Rekurrentin die Vorgehensweise des Sozialamtes im Zusammenhang mit der bis 30. April 2019 beschränkten vollumfänglichen Übernahme des Mietzinses rügt, ist darauf – nachdem die entsprechende Verfügung vom 22. Januar 2019 unangefochten in Rechtskraft erwachsen ist – nicht weiter einzugehen.

Die Rekurrentin beantragt ferner im Rahmen dieses Rekursverfahrens, eventuell sei die Sozialbehörde X.___ zu verpflichten, die ausserordentlichen Fahrspesen für Arzt- und Therapiebesuche zu übernehmen. Die Rekurrentin hat das Sozialamt im Vorfeld der Rückerstattungsverfügung nicht um Bezahlung von (neu anfallenden) ausserordentlichen Fahrspesen ersucht. Darüber habe das Sozialamt in der vor der Vorinstanz angefochtenen Verfügung denn auch nicht befunden, und die Bezahlung von neu anfallenden Fahrspesen war auch nicht Gegenstand des Rekursentscheids der Vorinstanz. Insofern ist auf den Rekurs mangels Streitgegenstands ebenfalls nicht einzutreten (vgl. aber nachfolgend Ziff. 3.4.2 der Erwägungen).

1.6 Im Übrigen ist auf den Rekurs einzutreten.

1.7 Sowohl das Sozialamt als auch die Vorinstanz entzogen einem allfälligen Rekurs die aufschiebende Wirkung, und die Verrechnung der Rückerstattungsforderung mit laufenden Sozialhilfeleistungen erfolgte tatsächlich bereits ab 1. Juli 2020. Die Rekurrentin ersucht um rückwirkende Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ab 11. Juni 2020 sowie im Sinn einer vorsorglichen Massnahme um Verzicht für die Dauer des Verfahrens auf die Verrechnung von monatlich Fr. 293.10 seit 1. Juli 2020.

Unter Verweis auf Art. 22a SHG wies die verfahrensleitende Juristin des Departementes des Innern die Vorinstanz nach Rekurseingang umgehend darauf hin, dass die Rückerstattung infolge Anfechtung des Rekursentscheids nicht rechtskräftig verfügt wurde, womit eine gesetzliche Voraussetzung für die Verrechnung fehle. Die Vorinstanz sicherte zu, dass die Verrechnung auf unbestimmte Zeit aufgeschoben werde. Eine formelle Verfügung betreffend Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung bzw. die Anordnung vorsorglicher Massnahmen hätte – da keine rückwirkende Anordnung möglich war – an dieser Sach- und Rechtslage nichts geändert, weshalb (stillschweigend) darauf verzichtet wurde. Bezüglich der bereits verrechneten Beträge in den Monaten Juli 2020 bis Dezember 2020 verwies die verfahrensleitende Juristin auf den Rekursentscheid (vgl. act. 3, 3a, 4, 6).

2.

2.1 Wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann, hat Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe (Art. 9 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes [sGS 381.1; abgekürzt SHG]. Finanzielle Sozialhilfe umfasst Geld- und Sachleistungen sowie Kostengutsprachen (Art. 10 Abs. 1 SHG). Sie wird rechtzeitig gewährt und bei Bedarf mit betreuender Sozialhilfe verbunden (Art. 10 Abs. 2 SHG). Die persönliche Sozialhilfe (betreuende und finanzielle) bezweckt der Hilfebedürftigkeit vorzubeugen, deren Folgen nach Möglichkeit zu beseitigen oder zu mildern sowie die Eigenverantwortung und die Selbsthilfe der Hilfebedürftigen sowie ihre soziale und berufliche Integration zu fördern (Art. 2 Abs. 1 SHG). Sie wird geleistet, soweit keine Hilfeleistung durch unterstützungspflichtige Verwandte oder andere Dritte gewährt wird oder diese nicht rechtzeitig verfügbar ist oder soweit kein Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen oder auf Sozialhilfe nach der besonderen Gesetzgebung besteht (Art. 2 Abs. 2 SHG). Wer unrechtmässig finanzielle Sozialhilfe erwirkt hat, erstattet diese samt Zins nach den Bestimmungen des Obligationenrechts (SR 220; abgekürzt OR) zurück (vgl. Art. 19 SHG). Die politische Gemeinde, die finanzielle Sozialhilfe geleistet hat, verfügt die Rückerstattung (Art. 21 Abs. 1 SHG).

2.2 Die Gemeinden sind im Rahmen der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Schranken bei der konkreten Bemessung der finanziellen Sozialhilfe autonom (vgl. Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [SR 101]; Art. 89 Abs. 1 der Verfassung des Kantons St.Gallen [sGS 111.1). Sie müssen das ihnen zustehende Ermessen jedoch pflichtgemäss ausüben. Das heisst, sie haben alle in der Sache erheblichen Interessen zu berücksichtigen und sorgfältig gegeneinander abzuwägen (HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, A.A.O., RZ. 409 F.). Im Rahmen der Autonomie ist die nach Art. 46 Abs. 1 VRP grundsätzlich umfassende Kognition der Rekursinstanz aber insofern eingeschränkt, als die Unangemessenheit eines Entscheids nicht gerügt werden kann (Art. 46 Abs. 2 VRP). Das Departement des Innern als kantonale Rekursinstanz kann demgemäss im vorliegenden Fall

nur prüfen, ob die Vorinstanz die rechtlichen Grenzen des freien Ermessens verletzt oder von diesem Ermessen willkürlich Gebrauch gemacht hat, das heisst das Ermessen über- oder unterschritten oder missbraucht hat (vgl. LOOSER / LOOSER-HERZOG, PK VRP/SG, ART. 46 VRP N 20).

2.3 Die Bemessung der finanziellen Sozialhilfe orientiert sich gemäss Art. 11 Abs. 1bis SHG an den Richtlinien der St.Gallischen Konferenz der Sozialhilfe (nachfolgend KOS-Praxishilfe). Diese ergänzt bzw. präzisiert die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (nachfolgend SKOS-Richtlinien). Weil vorliegend ein Sachverhalt aus den Jahren 2019–2020 zu beurteilen ist, werden die Richtlinien in der bis Ende Dezember 2020 geltenden Fassung beigezogen (beide abrufbar unter https://www.kos-sg.ch/fileadmin/user_upload/KOS-Praxishilfe_Version_1._Januar_2019.pdf).

2.4 Strittig und nachfolgend zu prüfen ist, ob die Rekurrentin unrechtmässig bezogene Sozialhilfeleistungen im Betrag von Fr. 16'500.– (zuzüglich 5 Prozent Zins) zurückerstatten muss sowie deren Verrechnung mit laufenden Leistungen der finanziellen Sozialhilfe.

3.

3.1

3.1.1 Die Rekurrentin stellt die Höhe der Rückerstattungsforderung grundsätzlich in Frage. Sie bringt zusammengefasst vor, bei den ihr gewährten Beträgen (drei Mal Fr. 5'000.– sowie weitere Zahlungen von insgesamt Fr. 1'500.–) handle es sich um Darlehen, die sie zurückzahlen müsse. Sie habe die Kontoauszüge bezüglich des Jahres 2019 Anfang 2020 aus freien Stücken der Sozialbehörde übergeben. Mehr als diese Kontoauszüge lägen ihr selber nicht vor. Es seien ihr Fahrtkosten mit ihrem Auto von insgesamt Fr. 986.80 angefallen im Zusammenhang mit der Unterstützung (im Haushalt und administrativ) und Betreuung (Arzt-, Spitalbesuche, Umzug ins Altersheim usw.) ihrer betagten Eltern. Dafür sei sie auf ihr Auto angewiesen gewesen, was mit Kosten für Unterhalt und Versicherung von Fr. 4'100.– verbunden sei. Ferner habe sie Fahrtkosten für den öffentlichen Verkehr im Zusammenhang mit eigenen Arzt- und Physiotherapieterminen von insgesamt Fr. 703.80 gehabt, welche gemäss SKOS-Richtlinien von der Sozialbehörde zu übernehmen seien. Ausserdem führt sie weitere ihr angefallene Kosten im Zusammenhang mit der früheren Wohnung auf im Gesamtbetrag von Fr. 5'270.– (recte Fr. 5'230.–; Differenzbetrag überhöhte Wohnkosten insgesamt Fr. 4'400.–, zusätzliche Nebenkosten Fr. 660.–, Stromkosten Fr. 170.–) und jährliche Kosten der Zusatzversicherung zur Krankenkasse von Fr. 2'364.–. Sie habe somit einen Betrag von nahezu Fr. 14'000.– für Kosten eingesetzt, welche von der Sozialhilfe zu übernehmen gewesen wären, sie hätte übernehmen können oder deren Zahlung durch Dritte hätte akzeptiert werden müssen. Ferner erachtet sie eine angesichts der Höhe der geltend

gemachten Forderung mindestens fünf Jahre dauernde Verrechnung bis zur vollständigen Rückzahlung der Forderung (zuzüglich Zins) als unzulässig.

3.1.2 Demgegenüber macht die Vorinstanz zusammengefasst geltend, grundsätzlich seien bei der Bemessung von Sozialhilfeleistungen alle verfügbaren Einnahmen einzubeziehen, wozu auch Erwerbseinkommen, Sozialversicherungsleistungen oder Leistungen und Zuwendungen Dritter, die auf freiwilliger Basis erbracht würden, gehörten. Dies gelte auch für zweckgebundene Zuwendungen sowie Darlehen. Erhalte eine unterstützte Person von einer Drittperson ein Darlehen, sei es zulässig zu verlangen, dass damit der laufende Lebensunterhalt finanziert werde. Durch die erst verspätet im Rahmen der Kontrolle der Kontoauszüge eingeräumten Zahlungen habe die Rekurrentin eine wirtschaftliche Besserstellung erfahren und sei folglich in diesem Umfang nicht mehr bedürftig gewesen. Wäre sie ihren Meldepflichten ordnungsgemäss und rechtzeitig nachgekommen, wären ihr die Drittleistungen im Sozialhilfebudget entsprechend angerechnet worden. Die seit dem geltend gemachten Rückerstattungsanspruch von der Rekurrentin aufgeführten und nur lückenhaft belegten unterschiedlichen Ausgaben seien teilweise bereits in den Wohnkosten einschliesslich Nebenkosten bzw. dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt enthalten (z.B. Heiz- und Energiekosten). Für andere bestehe grundsätzlich kein Anspruch auf Übernahme durch die Sozialhilfe (z.B. Kosten im Zusammenhang mit dem Auto oder Prämien für Zusatzversicherung) oder sie müssten jeweils im Voraus geltend gemacht werden, damit das Sozialamt sie allenfalls für die Zukunft übernehmen könne. Für sämtliche im Zusammenhang mit ihren Eltern angefallenen oder anfallenden Auslagen sei die Gemeinde X.___ auch für die subsidiäre Kostentragung örtlich nicht zuständig.

3.2

3.2.1 Nur wer im sozialhilferechtlichen Sinn bedürftig ist, das heisst, über keine ausreichenden Einnahmen und kein ausreichendes Vermögen verfügt, um den notwendigen Lebensunterhalt zu decken, hat Anspruch auf Sozialhilfe. Finanzielle Sozialhilfe ist subsidiär zu den verfügbaren Eigenmitteln (vgl. G. WIZENT, SOZIALHILFERECHT, ZÜRICH / ST.GALLEN 2020, RZ. 55 F.; Art. 9 Abs. 1 SHG). Der sozialhilferechtliche Einnahmenbegriff ist sehr weit gefasst. Es gilt der Grundsatz, dass sämtliche – einmalige oder laufende – Einnahmen voll anzurechnen sind, unabhängig von deren Herkunft oder Rechtsnatur. Die Sozialhilfe ist nicht nur gegenüber privat- und öffentlichrechtlichen Leistungen wie Leistungen der Sozialversicherungen, familienrechtlichen Unterhaltsbeiträgen, Ansprüchen aus Verträgen, Schadenersatzansprüchen oder Stipendien nachrangig, sondern auch gegenüber Leistungen Dritter, die ohne rechtliche Verpflichtung erbracht werden (WIZENT, SOZIALHILFERECHT, RZ. 621; Art. 2 Abs. 2 SHG; vgl. auch Kap. A.4 der SKOS-Richtlinien; C. HÄNZI, LEISTUNGEN DER SOZIALHILFE IN DEN KANTONEN, IN: HÄFELI [HRSG.], DAS SCHWEIZERISCHE SOZIALHILFERECHT, LUZERN 2008, S. 139).

3.2.2 Im Verwaltungsverfahren gilt grundsätzlich der Untersuchungsgrundsatz. Die Verwaltungsbehörden haben den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen richtig und vollständig zu ermitteln und die Beweise zu erheben (Art. 12 VRP). Auch das SHG verlangt, dass das mit dessen Vollzug betraute Organ den Sachverhalt zur Feststellung und Überprüfung des Anspruchs auf persönliche Sozialhilfe und zur Bemessung der Höhe der finanziellen Sozialhilfe ermittelt (Art. 4bis SHG). Der Untersuchungsgrundsatz wird jedoch durch die Mitwirkungspflicht der Parteien, u.a. durch die in Art. 16 SHG gesetzlich statuierte Auskunfts- und Meldepflicht relativiert (vgl. VerwGE B 2015/110 vom 7. Februar 2018 E. 2.5.3). Wer um finanzielle Sozialhilfe ersucht, erteilt wahrheitsgetreu und vollständig Auskunft und ermächtigt Amtsstellen und Dritte, Auskünfte zu erteilen (Art. 16 Abs. 1 Bst. a und b SHG). Wer finanzielle Sozialhilfe bezieht, meldet umgehend Tatsachen, die Anspruch oder Berechnung verändern (Art. 16 Abs. 2 SHG). Die hilfesuchenden Personen sind zur wahrheitsgetreuen Auskunft verpflichtet. Der Informationsanspruch der Behörde erstreckt sich auf alle rechtserheblichen Tatsachen, welche die Behörde für die Klärung des Anspruchs benötigt (U. VOGEL, RECHTSBEZIEHUNGEN, RECHTE UND PFLICHTEN DER UNTERSTÜTZTEN PERSON UND DER ORGANE DER SOZIALHILFE, IN: C. HÄFELI [HRSG.], DAS SCHWEIZERISCHE SOZIALHILFERECHT, S. 177). Die Auskunfts- und Meldepflicht wird in den SKOS-Richtlinien und der KOS-Praxishilfe in Kap. A.5.2 weiter ausgeführt. Danach ist eine bedürftige Person verpflichtet, bei der Abklärung des Sachverhalts mitzuwirken. Die hilfesuchende Person hat wahrheitsgetreu über ihre Einkommens-, Vermögens- und Familienverhältnisse Auskunft zu geben und muss insbesondere Einblick in Unterlagen gewähren, die für die Feststellung der Unterstützungsbedürftigkeit und für die Budgetberechnung relevant sind (Mietverträge, Lohnabrechnungen, Bankbelege, Gerichtsentscheide usw.; vgl. auch VerwGE B 2016/212 vom 14. Juli 2018 E. 2.2, Urteil des Bundesgerichtes 8C_50/2015 vom 17. Juni 2015 E. 3.2; G. WIZENT, DIE SOZIALHILFERECHTLICHE BEDÜRFTIGKEIT, DISS. BASEL 2014, S. 540). Die Auskunfts- und Meldepflicht verpflichtet die bedürftige Person im Sinn einer «Dauerverpflichtung» über das gesamte Unterstützungsverhältnis hinweg, bei der Ermittlung des rechtserheblichen Sachverhalts mitzuwirken. Es geht insbesondere um die unaufgeforderte Meldung unterstützungsrelevanter Informationen (insbesondere Einkommen, Vermögen, Familien- und Haushaltsverhältnisse sowie Gesundheitszustand der unterstützten Person). Daher müssen die bedürftigen Personen über für die Sozialhilfe rechtserhebliche Ereignisse Auskunft geben, sachdienliche Belege einreichen und allfällige Änderungen unaufgefordert und innert nützlicher Frist melden (vgl. WIZENT, SOZIALHILFERECHT, RZ. 775 FF.).

3.2.3 Mit dem Anmeldeformular Sozialhilfe hatte die Rekurrentin auch eine Erklärung hinsichtlich Kenntnis ihrer Pflichten (u.a. Auskunftspflicht sowie Meldepflicht) unterzeichnet (vgl. Beilage zu vi-act. 1). In der Leistungsverfügung vom 22. Januar 2019 hielt das Sozialamt unter Verweis auf Art. 16

Abs. 2 SHG fest, dass Tatsachen, die den Anspruch oder die Berechnung verändern, umgehend und unaufgefordert dem Sozialamt mitzuteilen seien (act. 1/32). Aus den Akten geht ferner hervor, dass die Rekurrentin dem Sozialamt die Kontoauszüge für das Jahr 2019 am 14. Februar 2020 einreichte (vgl. vi-act. 3), nachdem sie mit E-Mail vom 13. Februar 2020 im Rahmen der jährlichen Revision zur Einreichung der kompletten Kontoauszüge für das Jahr 2019 (Januar bis Dezember 2019) aufgefordert worden war (vgl. vi-act. 2). In diesen Kontoauszügen sind drei als Darlehen bezeichnete Gutschriften von je Fr. 5'000.– (vom 13. Mai, 31. Juli und 11. November 2019) sowie drei weitere, nicht als Darlehen bezeichnete Gutschriften von je Fr. 500.– von F.___ (vom 30. September, 31. Oktober und 11. November 2019) ersichtlich, insgesamt ein Betrag von Fr. 16'500.–. Die Rekurrentin hat somit offensichtlich das Sozialamt nicht jeweils umgehend und unaufgefordert über die ihr zugeflossenen Geldbeträge informiert. Dadurch hat sie ihre gesetzliche Auskunfts- und Meldepflicht mehrfach verletzt.

3.3

3.3.1 Bei freiwilligen Zuwendungen Dritter (Geld- oder Sachleistungen), die ohne rechtliche Verpflichtung erbracht werden, gibt es keine einheitliche Praxis. Eine etablierte Formel lautet, dass vom Grundsatz der Anrechnung generell dann abzusehen ist, wenn sich kumulativ die Zuwendungen in einem relativ bescheidenen Umfang bewegen, sie ausdrücklich, oft mit einer besonderen Zweckbestimmung (z.B. Ferien), zusätzlich zu Sozialhilfeleistungen erbracht werden und sie der Dritte (z.B. Onkel) bei einer Anrechnung einstellen würde, wobei diese letzte Voraussetzung in der Praxis nur eine geringe Rolle spielt. Die Sozialhilfe muss allenfalls das Risiko eingehen, dass die Leistung entfällt. Erfährt die Sozialhilfebehörde erst nachträglich von einer Zuwendung, kann die Leistung gar nicht mehr entfallen. Geschenke zu einem bestimmten Anlass (z.B. Geburtstag) und Ähnliches sind dementsprechend nicht anzurechnen, solange sie sich in einem angemessenen Umfang bewegen. Gleiches gilt für punktuelle und bescheidene Gelegenheitszuwendungen, etwa von Angehörigen. Die einzelfallbezogene Güterabwägung spielt eine wesentliche Rolle. Dabei ist im Licht des Grundsatzes der Angemessenheit der Hilfe letztlich entscheidend, ob die Zuwendung oder Nutzung neben der Sozialhilfe im konkreten Fall unbillig ist, weil damit eine sozialhilferechtlich nicht schützenswerte, gar luxuriöse «Komfortsituation» ermöglicht würde (vgl. WIZENT, SOZIALHILFERECHT, RZ. 645 FF.; F. WOLFFERS, GRUNDRISS DES SOZIALHILFERECHTS, 2. AUFL., BERN 1999, S. 154).

Bei Darlehen drängt sich nach Wizent – entgegen dem Bundesgericht, das Darlehen als grundsätzlich anrechenbar bezeichnet, obwohl sie definitionsgemäss zurückbezahlt werden müssen und deshalb nicht einkommensbildend sind – eine differenzierte Betrachtung auf. Er verweist auf die analoge Heranziehung der Grundsätze über die Anrechnung von freiwilligen Leistungen Drit-

ter, d.h. grundsätzliche Anrechnung, wobei aber im Hinblick auf die verschiedenen Fallgruppen und den Einzelfall Ausnahmen zuzulassen sind. Eine Anrechnung ist insbesondere dann angezeigt, wenn durch die Höhe der gewährten Darlehen die Gefahr besteht, dass sich die unterstützte Person erheblich verschulden würde (vgl. WIZENT, SOZIALHILFERECHT, RZ. 650, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Für ein Darlehen (Art. 312 ff. OR) können ein schriftlich formulierter Vertrag, Kündigungsklauseln oder fest vereinbarte Rückzahlungen sprechen. Zum Vornherein nicht gemeint sein können Darlehen, die ein Dritter gewährt, weil er für das Sozialamt «einspringt» (WIZENT, DIE SOZIALHILFERECHTLICHE BEDÜRFTIGKEIT, S. 438).

3.3.2 Die drei Gutschriften zu Fr. 5'000.– (die ersten beiden von einem Architekturbüro, die dritte von einer Privatperson) sind mit dem Vermerk «Darlehen» versehen. Die drei weiteren Gutschriften zu Fr. 500.– der jetzigen Rechtsvertretung der Rekurrentin erfolgten ohne einen Vermerk. Die Rekurrentin räumt ein, dass keine schriftlichen Darlehensverträge abgeschlossen wurden. Die Zuwendungen bewegen sich ferner weder in einem bescheidenen Umfang, noch kann die Rekurrentin beweisen, dass sie mit einer besonderen Zweckbestimmung erbracht wurden. Ein Grund für die ausnahmsweise Nichtanrechnung ist demgemäss nicht ersichtlich. Bei ordnungsgemässer umgehender Meldung der einzelnen Zahlungen wären sie zu Recht im Sozialhilfebudget der Rekurrentin als Einnahmen berücksichtigt worden. Durch die Nichtmeldung erfuhr die Rekurrentin somit grundsätzlich eine unrechtmässige Besserstellung. Die vollumfängliche Berücksichtigung aller Gutschriften als Einnahmen erweist sich nach dem Gesagten als rechtmässig.

3.3.3 Nachfolgend zu prüfen ist, ob die Vorinstanz zu Recht keine der von der – anerkanntermassen bedürftigen – Rekurrentin geltend gemachten Kosten (vgl. Ziff. 3.1.1 der Erw.) berücksichtigte.

3.4

3.4.1 Die finanzielle Sozialhilfe deckt das soziale Existenzminimum unter Berücksichtigung der Lebenssituation der hilfebedürftigen Person. Sie wird so bemessen, dass die hilfebedürftige Person die laufenden Bedürfnisse für den Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln decken kann (Art. 11 Abs. 1 erster und zweiter Satz SHG). Die Bedürftigkeit wird ermittelt, indem das Einkommen sowie die weiteren Mittel der Sozialhilfeempfänger dem anrechenbaren Bedarf gegenübergestellt werden (vgl. WOLFFERS, A.A.O., S. 127). Die Sozialhilfe ist eine sogenannte bedarfsorientierte Leistung, welche für eine gegenwärtige Notlage ausgerichtet wird. Für bereits überwundene Notsituationen kann im Regelfall keine wirtschaftliche Unterstützung nachgefordert werden (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 8C_804/2012 vom 21. Juni 2013 E. 3.2.1 mit Hinweisen). Die Bezugnahme auf eine konkrete und aktuelle Notlage schliesst u.a. aus, dass – mit wenigen Ausnahmen – Schulden übernommen werden oder rückwirkend Sozialhilfe erstattet wird, auch wenn ein Anspruch

bestanden hätte. Sozialhilfe ist somit grundsätzlich für die Zeit ab Einreichung des Gesuchs geschuldet (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 8C_75/2014 vom 16. Juli 2014 E. 4.2).

Im Bereich der Gesundheitsversorgung gibt es Leistungen und Kosten, welche über die medizinische Grundversorgung gemäss KVG hinausgehen, jedoch im konkreten Einzelfall sinnvoll, nutzbringend und ausgewiesen sind. Die Prämien und Kosten, die über die medizinische Grundversorgung hinausgehen, können in begründeten Fällen übernommen werden. So z.B. für Alternativmedizin, Krankentaggeldversicherungen und Zahnversicherungen für Kinder (Kap. C.1.4 der SKOS-Richtlinien). Die Prämien für Zusatzversicherungen sind lediglich in Ausnahmefällen als situationsbedingte Leistung (besonderer Lebensunterhalt) zu berücksichtigen (vgl. WIZENT, SOZIALHILFERECHT, RZ. 513). Bei Mehraufwendungen für Spital-, Arzt- oder Therapiebesuche sind gemäss KOS-Praxishilfe die effektiven Bahn- und/oder Buskosten (Basis SBB-Halbtaxabonnement), welches im Grundbedarf enthalten ist, zu übernehmen. Wenn immer möglich sollen ortsansässige oder naheliegende Spitäler, Ärzte oder Therapeuten konsultiert werden (vgl. KOS-Praxishilfe zu Kap. C.1.4 der SKOS-Richtlinien).

3.4.2 Aufgrund ihrer gesundheitlichen Situation sind der Rekurrentin offensichtlich ausserordentliche Fahrtkosten mit dem Auto und/oder öffentlichen Verkehr (u.a. nach Zürich und Uznach) im Zusammenhang mit zahlreichen eigenen medizinisch erforderlichen Arztbesuchen und Therapien (u.a. Physiotherapie, Chiropraktiker) angefallen. Sie macht einen Betrag von Fr. 703.80 geltend. Belegt sind allein für den Zeitraum zwischen 27. August 2019 und 30. Januar 2020 13 Termine beim Chiropraktiker in der Klinik C.___ in Z.___ (act. 1/21). Aus den eingereichten Arbeitsunfähigkeitszeugnissen (act. 1/5 sowie vi-act. 15), lässt sich unmittelbar nichts bezüglich angefallener Fahrtkosten schliessen. Die eigenhändige Aufstellung der Rekurrentin hinsichtlich wahrgenommener Termine (act. 1/18) stimmt teilweise mit Termineinladungen der Klinik C.___ überein (act. 1/19, 1/20). Abrechnungen der Krankenkasse hinsichtlich Arztterminen befinden sich keine bei den eingereichten Vorakten.

Unbestrittenermassen wurden in den Sozialhilfebudgets der Rekurrentin von Beginn weg keine Fahrtkosten berücksichtigt im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von (dem Sozialamt aufgrund von Abrechnungen der Krankenversicherung bekannten) zahlreichen ausserhalb von X.___ stattgefundenen medizinisch erforderlichen Terminen. Die Rekurrentin hatte offenbar mangels Kenntnis das Sozialamt jeweils nicht um deren Erstattung ersucht und wurde diesbezüglich auch nicht informiert. Eine vorgängige Kostengutsprache darf für die Erstattung notwendiger Fahrtkosten für Arzt-, Spital- oder Therapiebesuche nicht verlangt werden. Nach Einreichung entsprechender Belege wären die Fahrtkosten jeweils vom Sozialamt als ausserordentlicher

Bedarf zu bezahlen gewesen. Seit Mai 2019 (und bis zum Umzug in die neue, um Fr. 100.– zu teure Wohnung) standen der Rekurrentin aus dem Grundbedarf monatlich nochmals Fr. 370.– weniger zur Verfügung (nachdem sie seit Beginn der Unterstützung bereits die Zusatzversicherung von Fr. 179.10 aus dem Grundbedarf finanzierte; vgl. vi-act. 12), weil das Sozialamt gestützt auf ihre Verfügung nur noch die Mietkosten gemäss gemeindeeigenen Mietzinsrichtlinien übernahmen. Es erscheint daher nicht rechtmässig, wenn im Verfügungszeitpunkt zwar sämtliche seit 13. Mai 2019 zugeflossenen Drittzahlungen vollumfänglich als Einnahmen berücksichtigt werden, jedoch gleichzeitig keine der Rekurrentin im gleichen Zeitraum im Zusammenhang mit ihren medizinischen Terminen angefallene Fahrtkosten Berücksichtigung finden mit dem Argument der bereits überwundenen Notlage, wonach nicht nachträglich Auslagen geltend gemacht werden könnten. Aufgrund der vorliegenden Akten lassen sich diese Fahrtkosten nicht beziffern. Die Notlage überwinden bzw. ihren entsprechend erhöhten individualisierten Lebensbedarf hinsichtlich der Fahrtkosten decken konnte die Rekurrentin jedenfalls nur aufgrund von zugeflossenen Drittzahlungen. In diesem (noch unbestimmten) Umfang hat die Rekurrentin demgemäss nicht unrechtmässig Sozialhilfeleistungen bezogen. Die Angelegenheit ist daher an die politische Gemeinde X.___ zurückzuweisen, damit sie, unter Mitwirkung der Rekurrentin, die im Zeitraum zwischen 13. Mai 2019 (Eingang der ersten Gutschrift) und dem Zeitpunkt der Rückerstattungsverfügung (11. Juni 2020) angefallenen Fahrtkosten ermittelt (vgl. Art. 4bis SHG) und diesen Betrag vom gesamthaft geltend gemachten Rückforderungsbetrag abzieht.

3.4.3 Bei den Akten befinden sich keine Versicherungsausweise der Krankenkasse. Die Art der Zusatzversicherung(en) der Rekurrentin ist daher nicht bekannt. Aus den Akten (vgl. act. 1/30, act. 1/19) lässt sich allerdings vermuten, dass sie eine (Halb-)Privatversicherung abgeschlossen hat. Es besteht – wie erwähnt – kein Rechtsanspruch auf die Übernahme von Prämien für die Zusatzversicherung. Die Rekurrentin hat das Sozialamt offenbar auch nicht unter Darlegung von besonderen Gründen darum ersucht. Ihrer Begründung in der Rekurseingabe, die Übernahme der Zusatzversicherung sei im Interesse des Sozialamtes, weil die Versicherung für Kosten wie insbesondere den Aufenthalt in der Klinik D.___ aufkomme, welche ohne diese Versicherung letztlich vom Sozialamt bezahlt werden müssten, kann nicht gefolgt werden. Ohne entsprechende Versicherung (und Kostengutsprache) hätte sich die Rekurrentin – wie nicht von der Sozialhilfe unterstützte Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen, die nicht in der Lage sind, eine solche Zusatzversicherung zu finanzieren – im Rahmen der nach KVG geltenden Grundsätze behandeln lassen müssen. Die Nichtberücksichtigung des geltend gemachten Betrags von Fr. 2'364.– im Rahmen der Rückerstattung unrechtmässig bezogener Sozialhilfeleistungen erweist sich damit als rechtmässig.

3.4.4 Ebenfalls zu Recht wurden die von der Rekurrentin geltend gemachten Fahrtkosten (Fr. 986.80) im Zusammenhang mit belegten Begleitungen bei Arztbesuchen ihrer Eltern (vgl. act. 1/16, 1/17) sowie weiterer geltend gemachten (nicht belegten) Fahrten für deren Betreuung nicht berücksichtigt. Die Sozialhilfe hat zur Deckung der laufenden Bedürfnisse für den Lebensunterhalt der bedürftigen Person – vorliegend der Rekurrentin – beizutragen (vgl. Art. 11 Abs. 1 SHG). Anfallende Kosten im Zusammenhang mit der Betreuung von (in einer anderen Gemeinde wohnhaften) betagten Eltern fallen nicht darunter.

3.5

3.5.1 Betriebs- und Unterhaltskosten eines privaten Motorfahrzeuges werden im Sozialhilfebudget grundsätzlich nicht berücksichtigt. Wird einer gesuchstellenden Person ein Motorfahrzeug von einer nicht unterhalts- oder unterstützungspflichtigen Drittperson kostenlos zur Verfügung gestellt und werden von dieser auch die entsprechenden Betriebs- und Unterhaltskosten auf eigene Kosten und ohne Rückgriff auf die gesuchstellende Person finanziert, so liegt eine freiwillige zweckbestimmte Leistung vor. Diese Zuwendung kann in der Regel bei der Bemessung der Sozialhilfeleistungen nicht als Einkommen angerechnet werden (vgl. Kap. E.2.6.1, E.2.6.4 der KOS-Praxishilfe).

3.5.2 Die Rekurrentin ist Eigentümerin des inzwischen rund 22-jährigen Fahrzeugs. Wie erwähnt (vgl. Ziff. 3.3.2 der Erw.) wurden ihr Pauschalbeträge ohne Zweckbestimmung gutgeschrieben. Es ist weder eine vorläufige Finanzierung von Betrieb und Unterhalt durch die Drittperson im Sinn eines rückzahlbaren Darlehens ersichtlich, noch hat die Rekurrentin Belege eingereicht, wonach die einzelnen aufgeführten Rechnungen (vgl. act. 1/22–1/26) durch Drittpersonen auf eigene Kosten beglichen wurden. Sie verweist einzig pauschal auf die Rückzahlungspflicht der gewährten Darlehen. Es erscheint daher rechtmässig, dass die Vorinstanz die Nichtberücksichtigung der von der Rekurrentin geltend gemachten Kosten für Betrieb und Unterhalt ihres Autos im Gesamtbetrag von (gerundet) Fr. 4'100.– durch das Sozialamt im Ergebnis bestätigte.

3.6

3.6.1 Bezüglich des geltend gemachten Differenzbetrags von insgesamt Fr. 4'400.– im Zusammenhang mit den ab Mai 2019 nicht mehr vollumfänglich übernommenen überhöhten Wohnkosten erübrigen sich weitere Ausführungen, nachdem die Rekurrentin die vom Sozialamt verfügte Beschränkung der Übernahme der tatsächlichen Mietzinsen bis Ende April 2019 nicht angefochten hat, und diese Verfügung somit rechtskräftig wurde (vgl. Ziff. 1.5 der Erw.).

3.6.2 Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt umfasst nebst verschiedenen weiteren Ausgabenpositionen den Energieverbrauch (Elektrizität, Gas

etc.), soweit es sich nicht um Wohnnebenkosten handelt (vgl. Kap. B.2.1 der SKOS-Richtlinien, Kap. B.2.2.2 der KOS-Praxishilfe).

Die von der Rekurrentin als zu berücksichtigende Ausgabenposition geltend gemachten Stromkosten im Gesamtbetrag von Fr. 170.– (Akonto plus Rechnung; vgl. act. 1/29) der Elektrizitätswerk X.___ AG hatte sie demgemäss aus dem Grundbedarf zu bezahlen. Das Sozialamt (sinngemäss bestätigt durch die Vorinstanz) zog diesen Betrag daher ebenfalls zu Recht nicht vom Rückforderungsbetrag ab.

3.6.3 Nebst den Wohnkosten sind die mietrechtlich anerkannten Nebenkosten ebenfalls zu übernehmen. Bei Mietverhältnissen sind nur die vertraglich vereinbarten Nebenkosten zu übernehmen, die rechtlich zulässig sind. Kosten für Heizung und Warmwasser sind nach effektivem Aufwand zu vergüten, sofern sie nicht über die Nebenkosten abgerechnet werden (vgl. Kap. B.3 der SKOS-Richtlinien).

Aus der von der Rekurrentin eingereichten ersten Seite des Mietvertrags der früheren Wohnung (act. 1/11) geht hervor, dass sie für Heizungs- und Warmwasserkosten, Wasser- und Abwasserkosten, Radio/TV sowie Hauswart pauschal einen Betrag von monatlich Fr. 160.– zu bezahlen hatte. Eine Kehrrichtgrundgebühr ist im Mietvertrag nicht als Nebenkostenposition aufgeführt. Die eingereichte Heiz- und Nebenkostenabrechnung April 2018 bis März 2019 (act. 1/28) geht von monatlichen Akontozahlungen in gleicher Höhe aus. Belege bezüglich nachträglich vereinbartem vertraglichen Wechsel von Pauschal- zu Akontozahlungen bei den Nebenkosten reichte die Rekurrentin keine ein. Die Nebenkostenabrechnung betrifft ferner einen Zeitraum als sie noch nicht bedürftig war sowie als das Sozialamt noch den tatsächlichen Wohnungsmietzins einschliesslich pauschalen Nebenkosten gemäss Mietvertrag im Sozialhilfebudget anrechneten. Die Nichtberücksichtigung des Betrags von Fr. 660.65 als vom Rückforderungsbetrag abzuziehende Ausgaben erscheint daher ebenfalls rechtmässig.

3.7 Die politische Gemeinde X.___ hat nach dem Gesagten unter Mitwirkung der Rekurrentin die im massgeblichen Zeitraum (vgl. Ziff. 3.4.2 der Erw.) angefallenen Fahrtkosten zu eigenen Arzt- und Spitalkonsultationen sowie Therapien zu ermitteln. In diesem Punkt ist die Angelegenheit an die politische Gemeinde X.___ zurückzuweisen und der Rekurs ist insofern teilweise gutzuheissen. Die geltend gemachte Rückerstattungsforderung von Fr. 16'500.– (zuzüglich 5 Prozent Zins) reduziert sich um diesen Betrag.

4.

4.1 Das Sozialamt (bestätigt durch die Vorinstanz) will die Rückerstattungsforderung zwecks Tilgung der Schuld in monatlichen Raten von 293.10 (30 Prozent des im Jahr 2020 gemäss KOS-Praxishilfe massgebenden

Grundbedarfs von Fr. 977.–) verrechnen (vgl. Ziff. 2 des Verfügungsdispositivs).

4.2 Die materielle Grundsicherung umfasst den Grundbedarf für den Lebensunterhalt (in Form einer Pauschale), die Wohnkosten und die Kosten für die medizinische Grundversorgung. Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt stellt das Mindestmass einer auf Dauer angelegten menschenwürdigen Existenz dar. Er darf deshalb nur in begründeten Fällen (Leistungskürzungen als Sanktion) und zeitlich befristet um einen bestimmten Prozentsatz unterschritten werden (vgl. zum Ganzen VerwGE B 2017/57 vom 23. Mai 2018 E. 5.1 mit weiteren Hinweisen). Die Verrechnung der Rückerstattung mit laufenden Leistungen der finanziellen Sozialhilfe ist zulässig, soweit die Kürzungslimite nach Art. 17 SHG eingehalten wird und die Rückerstattung rechtskräftig verfügt wurde (Art. 22a SHG). Die Kürzungslimite beträgt fünf bis höchstens 30 Prozent (Art. 17 Abs. 1 SHG). Bei der Verrechnung nach Art. 22a SHG ist gemäss Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes (wie bei der Kürzung) der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen, was bedeutet, dass die Verrechnung lediglich in jenem beschränkten betragsmässigen und zeitlichen Rahmen zulässig ist, wie er bei der Kürzung der Leistungen gestützt auf Art. 17 Abs. 1 SHG zu beachten ist (vgl. VerwGE B 2017/57 vom 23. Mai 2018 E. 5.7 und 5.8). Erfolgt die Rückerstattung während dem Bezug von Sozialhilfeleistungen, darf der monatliche Rückerstattungsbetrag – allenfalls zusammen mit einer sanktionierten Leistungskürzung – nicht höher sein als 30 Prozent des Grundbedarfs (vgl. Kap. E.3.2 der SKOS-Richtlinien und KOS-Praxishilfe). Kap. A.8.2 der SKOS-Richtlinien sieht bei einer Kürzung von 20 Prozent und mehr eine Maximalfrist von sechs Monaten vor, mit der Möglichkeit einer Überprüfung.

4.3 Eine Verrechnung mit laufenden Leistungen ist erst nach Eintritt der Rechtskraft der Rückerstattungsverfügung zulässig. Die beabsichtigte Verrechnungsrate muss umfangmässig und in zeitlicher Hinsicht die vorstehend erwähnten Voraussetzungen (Ziff. 4.2 der Erw.) erfüllen. Hinsichtlich der Höhe des monatlichen Verrechnungsbetrags liegt die beabsichtigte Verrechnung gerade noch innerhalb des rechtlich zulässigen Rahmens. Bei diesem Umfang ist eine Verrechnung gestützt auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit allerdings höchstens während sechs Monaten zulässig. Die unterlassene zeitliche Befristung erweist sich somit als nicht rechtmässig. Der Rekurs ist in diesem Punkt insofern teilweise gutzuheissen, als die Verrechnung auf sechs Monate befristet wird.

4.4 Tatsächlich nahmen das Sozialamt die Verrechnung unzulässigerweise in den Monaten Juli bis Dezember 2020 im höchstmöglichen Umfang von 30 Prozent des damals massgebenden Grundbedarfs für den Lebensunterhalt bereits vor. Nachdem die Verrechnung in diesem Umfang vorliegend

bestätigt wird, ist – unter Vorbehalt der Rechtskraft dieses Entscheids – auf die Verpflichtung der politischen Gemeinde X.___ zur Nachzahlung des verrechneten Betrags (6 Monate à Fr. 293.10; insgesamt Fr. 1'758.60) zu verzichten. Die bestehende Rückerstattungsforderung reduziert sich zusätzlich um diesen Betrag.

4.5 Gestützt auf Ziff. 3.7 sowie 4.3 und 4.4 der Erwägungen sind Ziff. 1 des Rekursentscheids der Vorinstanz sowie die zugrundeliegende Verfügung des Sozialamtes aufzuheben und die politische Gemeinde hat neu zu befinden.

5. Zusammengefasst erweist sich die vollumfängliche Berücksichtigung als Einnahmen aller der Rekurrentin im Jahr 2019 zugeflossenen Gutschriften im Gesamtbetrag von Fr. 16'500.– als rechtmässig. Allerdings hat die politische Gemeinde X.___, unter Mitwirkung der Rekurrentin, die im Zeitraum zwischen 13. Mai 2019 (Eingang der ersten Gutschrift) und dem Zeitpunkt der Rückerstattungsverfügung (11. Juni 2020) der Rekurrentin angefallenen Fahrtkosten im Zusammenhang mit eigenen Arzt-, Spital- und Therapieterminen zu ermitteln und diesen Betrag vom gesamthaft geltend gemachten Rückforderungsbetrag abzuziehen. In diesem Punkt ist der Rekurs teilweise gutzuheissen (vgl. Ziff. 3.7 der Erw.). Hinsichtlich der Höhe des monatlichen Verrechnungsbetrags liegt die beabsichtigte Verrechnung noch innerhalb des rechtlich zulässigen Rahmens. Bei diesem Umfang ist eine Verrechnung allerdings während höchstens sechs Monaten verhältnismässig. Die unterlassene zeitliche Befristung erweist sich als nicht rechtmässig. Der Rekurs ist in diesem Punkt ebenfalls teilweise gutzuheissen, indem die Verrechnung auf sechs Monate befristet wird (Ziff. 4.3 der Erw.). Eine Verrechnung mit laufenden Leistungen ist von Gesetzes wegen (Art. 22a SHG) erst nach Eintritt der Rechtskraft der Rückerstattungsverfügung zulässig, was vorliegend noch nicht der Fall ist. Unter Vorbehalt der Rechtskraft dieses Entscheids ist auf die Verpflichtung der politischen Gemeinde X.___ zur Nachzahlung des bereits verrechneten Betrags von insgesamt Fr. 1'758.60 zu verzichten. Die noch bestehende Rückerstattungsforderung reduziert sich zusätzlich um diesen Betrag (Ziff. 4.4 der Erw.). Ziff. 1 des Rekursentscheids der Vorinstanz sowie die Verfügung des Sozialamtes vom 11. Juni 2020 werden aufgehoben.

6. In Verwaltungsstreitigkeiten hat jener Beteiligte die amtlichen Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). In der gleichen Lage befindet sich, wer durch ein Nichteintreten keine materielle Beurteilung des geltend gemachten Anspruchs erwirken konnte (CAVELTI / VÖGELI, VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT IM KANTON ST.GALLEN, 2. AUFL., ST.GALLEN 2003, RZ. 769, R. HIRT, DIE REGELUNG DER KOSTEN NACH ST.GALLISCHEM VERWALTUNGSRECHTSPFLEGEGESETZ, DISS. ST.GALLEN 2004, S. 99 F.). Auf den Eventualantrag (Ziff. 5 der Rechtsbegehren) um eventuelle Verpflichtung zur Übernahme der ausserordentlichen

Fahrspesen für die Arzt- und Therapiebesuche wird mangels Streitgegenstands nicht eingetreten. Im Ergebnis hat die Rekurrentin insofern obsiegt, als die Höhe der verfügten Rückerstattungsforderung (einzig) um den von der politischen Gemeinde X.___ noch zu ermittelnden Betrag betreffend Fahrtkosten für eigene Arztbesuche und Therapien der Rekurrentin zu reduzieren ist und die Verrechnung auf sechs Monate befristet wird. Es handelt sich somit nicht um eine Rückweisung der Sache an die Vorinstanz mit offenem Ausgang, weshalb die Rekurrentin nicht als vollständig obsiegend zu betrachten ist (vgl. zur Rückweisung mit offenem Ausgang VerwGE B 2019/273 vom 9. August 2020 E. 2.3 mit Verweis auf BGer 5A_845/2016 vom 2. März 2018 E. 3.2 mit Hinweisen sowie weitere Entscheide; vgl. auch R. VON RAPPARD-HIRT, PK VRP/SG, ART. 95 VRP N 5). Die Rekurrentin hat vielmehr hälftig obsiegt. Die Vorinstanz gilt im gleichen Umfang (ebenfalls hälftig) als unterlegen. Eine Entscheidgebühr von Fr. 1'200.– erscheint angemessen (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung [sGS 821.5]). Beide Parteien wären grundsätzlich im Umfang ihres Unterliegens – je zur Hälfte – kostenpflichtig. Auf die Auferlegung des Anteils von Fr. 600.– bei der Rekurrentin wird verzichtet (vgl. Art. 6 Abs. 1 der Verordnung über die Bearbeitung von Rekursverfahren vor den Departementen [sGS 951.11], Verfügung des Sicherheits- und Justizdepartementes vom 4. Februar 2021). Der Anteil von Fr. 600.– wird der politischen Gemeinde X.___ auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP).

7.

7.1 Die Rekurrentin wie auch die Vorinstanz beantragen die Zusprechung einer ausseramtlichen Entschädigung. Die Rekurrentin ist aufgrund der Sach- und Rechtslage auf eine Rechtsvertretung angewiesen, und die Angelegenheit ist für sie von sehr grosser Bedeutung (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den Verfahrensbeteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98bis VRP). Eine ausseramtliche Entschädigung resultiert nur bei mehrheitlichem Obsiegen. Bei hälftigem Obsiegen heben sich die beiden Entschädigungen gegenseitig auf und jeder Beteiligte trägt seine eigenen ausseramtlichen Kosten (A. LINDER, PK VRP/SG, ART. 98BIS VRP N 16). Die Rekurrentin hat hälftig obsiegt und hätte demgemäss ihre ausseramtlichen Kosten des Verfahrens selbst zu tragen. Nachdem das Sicherheits- und Justizdepartement mit Verfügung vom 4. Februar 2021 für das vorliegende Rekursverfahren die unentgeltliche Rechtsvertretung durch F.___ gewährt hat, trägt der Staat die Entschädigung der Rechtsvertretung.

7.2 Die Entschädigung der beruflichen Rechtsvertretung in der Verwaltungsrechtspflege bemisst sich im Kanton St.Gallen nach der Honorarordnung (Art. 30 Bst. b Ziff. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes [sGS 963.70; abgekürzt AnwG] i.V.m. Art. 1 Abs. 2 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und

Rechtsagenten [sGS 963.75; abgekürzt HonO]; Art. 7 RekV). Die Honorarpauschale für Rechtsmittelverfahren vor Verwaltungsbehörden beträgt Fr. 500.– bis Fr. 6'000.– (Art. 22 Abs. 1 Bst. a HonO). Das Honorar ist innerhalb dieses Rahmens nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeiten des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten, zu bemessen (Art. 10 und Art. 19 HonO; Art. 31 Abs. 1 und 2 AnwG). Die Rechtsvertretung der Rekurrentin hat keine Kostennote eingereicht, weshalb die Entschädigung ermessensweise festzusetzen ist (Art. 6 HonO).

7.3 Für dieses Rekursverfahren erscheint angesichts des Umstands, dass die Rechtsvertretung die Rekurrentin bereits im erstinstanzlichen Verfahren vor dem Sozialamt und im Rekursverfahren vor der Vorinstanz vertrat, ein Honorar von Fr. 2'000.– angemessen. Dieses ist um einen Fünftel auf Fr. 1'600.– zu kürzen (Art. 31 Abs. 3 AnwG). Hinzu kommen pauschale Barauslagen von 4 Prozent (Fr. 80.–) vom ungekürzten Honorar (Art. 28bis HonO), mangels Antrags hingegen keine Mehrwertsteuer (Art. 29 HonO; vgl. LINDER, PK VRP/SG, ART. 98BIS VRP N 14). Der Staat entschädigt die Rechtsvertretung der Rekurrentin für das vorliegende Rekursverfahren mit insgesamt Fr. 1'680.– (einschliesslich Barauslagen, ohne Mehrwertsteuer).

7.4 Dieser Verfahrensausgang – lediglich hälftiges Obsiegen – führt nicht zu einer neuen Festlegung der ausseramtlichen Entschädigung für das Rekursverfahren vor der Vorinstanz sowie für das erstinstanzliche Verfahren vor dem Sozialamt. Die Rekurrentin bzw. ihre Rechtsvertretung hat die von der Vorinstanz für die beiden Verfahren grundsätzlich festgelegte Höhe im Übrigen nicht gerügt. Es hat somit bei der von der Vorinstanz festgelegten Entschädigung aus unentgeltlicher Rechtsverbeiständung für die beiden Verfahren (Ziff. 2 des Entscheiddispositivs) sein Bewenden.

7.5 Der Vorinstanz steht aufgrund des Verfahrensausgangs kein Kostenersatz zu; ihr Begehren ist abzuweisen.

Entscheid

1. Der Rekurs von A.___ vom 7. Dezember 2020 wird, soweit darauf eingetreten wird, im Sinn von Ziffer 5 der Erwägungen teilweise gutgeheissen. Ziff. 1 des Rekursentscheids des Gemeinderates X.___ vom 17. November 2020 sowie die Verfügung des Sozialamtes X.___ vom 11. Juni 2020 werden aufgehoben.

2. Die amtlichen Kosten betragen Fr. 1'200.–. A.___ wird ihr Anteil von Fr. 600.– nicht auferlegt. Der politischen Gemeinde X.___ wird ihr Anteil von Fr. 600.– auferlegt; auf deren Erhebung wird verzichtet.

3. Der Staat entschädigt die Rechtsvertretung von A.___, F.___, infolge unentgeltlicher Rechtsverbeiständung für das vorliegende Rekursverfahren mit insgesamt Fr. 1'680.– (einschliesslich Barauslagen, ohne Mehrwertsteuer).

4. Das Begehren der politischen Gemeinde X.___ um Zusprechung einer ausseramtlichen Entschädigung wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Dr. Laura Bucher
Regierungsrätin

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann nach Art. 59bis des Gesetzes über Verwaltungsrechtspflege innert 14 Tagen seit Eröffnung Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen (Webergasse 8, 9001 St.Gallen) erhoben werden.