

VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS FREIBURG

III. VERWALTUNGSGERICHTSHOF

Sitzung vom 27. September 2006

Präsidentin:
Richter:

Gabrielle Multone
Marianne Jungo und Michel Wuilleret

In Sachen Beschwerde vom 5. Mai 2006
(3A 06 71)

eingereicht von

XXX

gegen

den Entscheid der **Sozialkommission der Stadt Freiburg** vom 6. April 2006

(Anspruch auf rechtliches Gehör)

In Erwägung:

In tatsächlicher Hinsicht:

- A. Ab 1. Juli 2005 erhielt XXX, damals von seiner Ehefrau getrennt und aus den Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert, vom Sozialdienst der Stadt Freiburg (der Sozialdienst) eine materielle Hilfe zur Deckung seines Lebensunterhalts. Ausserdem wurde ihm als Notlösung ein Zimmer zur Verfügung gestellt. Im August 2005 wurde er vom Sozialdienst aufgefordert, eine Unterkunft zu suchen, weil das Zimmer zunächst auf Ende September, dann auf Ende Oktober zu räumen war. Infolge seiner Bemühungen und nach verschiedenen Gesprächen mit dem Sozialdienst schloss XXX im Oktober 2005 einen Mietvertrag für ein Studio ab, das er am 1. November beziehen konnte und für das der Sozialdienst die Mietzinsgarantie erteilte. Er bewohnte dieses Studio bis Ende Januar 2006. Aus einem E-Mail des Sozialdienstes vom 3. Februar 2006 geht hervor, dass XXX, der das Studio belegte, dieses „schon an diesem Wochenende“ verlasse.
- B. Etwa Mitte November 2005 willigte die Ehefrau von XXX ein, wieder mit ihrem Gatten zusammenzuleben. Am 14. November 2005 kündigte sie den Mietvertrag für ihr eigenes Studio auf Ende April 2006. Nachdem die Ehegatten XXX am 5. Januar 2006 definitiv erfahren hatten, dass sie nicht zusammen in der Wohnung des Ehemannes leben könnten, erreichte die Ehefrau die Einwilligung ihres Vermieters (mündlich am 6. Januar, schriftlich am 18. Januar 2006) in die Erneuerung des Mietvertrags für das Studio, in dem sie bisher wohnte. Ihr Ehemann verbrachte ab Dezember 2005 sukzessive seine persönlichen Sachen dorthin. Heute lebt das Ehepaar XXX an der gleichen Adresse.
- C. Mit Entscheid vom 3. Februar 2006 lehnte die Sozialkommission der Stadt Freiburg (die Kommission) es ab, XXX eine materielle Hilfe zu erteilen. Sie begründete ihre Ablehnung damit, dass diese Hilfe nicht die Ausbildung der Ehefrau (Studentin an der Universität Freiburg) des Interessierten finanzieren könne.

Mit Einspracheentscheid vom 6. April 2006 lehnte es die Kommission erneut ab, das Sozialbudget des Interessierten zu decken, mit der Begründung, als Studentin sei seine Frau in der Lage, Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden. Sie verlangte ausserdem die Rückerstattung von 2'342.- Franken; diese Summe entspricht dem vom Sozialdienst bezahlten Mietzins von November 2005 bis Januar 2006, Verwaltungskosten sowie einer Schlussabrechnung des Vermieters über 662.- Franken. Nach Auffassung der Kommission habe sich der Interessierte missbräuchlich verhalten, indem er den Sozialdienst nicht über sein Vorhaben, wieder mit seiner Frau zusammenzuleben, informierte, als er im Oktober 2005 eine Mietzinsgarantie für sein Studio beantragte. Als Rechtsmittel nennt dieser Entscheid die Beschwerde beim Verwaltungsgericht.

- D. Mit Beschwerde vom 5. Mai 2006 focht XXX den Einspracheentscheid vom 6. April an und verlangte implizit dessen Aufhebung. Insbesondere stritt er ab, sich missbräuchlich verhalten und falsche Informationen über seine Situation erteilt zu haben.

In ihren Bemerkungen vom 7. Juni 2006 verlangte die beklagte Behörde die Abweisung der Beschwerde. Im Zusammenhang mit der Frage, ob überhaupt auf die Beschwerde eingetreten werden könne, begehrte die beklagte Behörde ferner, die Ehefrau von XXX müsse mitunterzeichnen und gehört werden.

Mit Brief vom 12. Juni 2006 gab der Interessierte an, er habe eine Beschäftigung gefunden, die es ihm ermögliche, für den Bedarf des Ehepaars aufzukommen. Demzufolge beschränke sich der Streitgegenstand auf die Rückerstattung, die man von ihm verlange. Er bestätigte diese Aussagen mit Brief vom 22. Juni 2006 und fügte bei, aufgrund der schwierigen finanziellen Lage, in der er und seine Frau sich befänden, habe er die Mittel zur Bezahlung der verlangten Summe nicht. Im Übrigen legte er Lohnabrechnungen vor und gab genau Auskunft über seine wesentlichen laufenden Ausgaben.

Die Sozialkommission nahm am 27. Juli 2006 Stellung. Hauptsächlich lautete ihr Begehren dahin gehend, auf die Beschwerde von XXX könne nicht eingetreten werden, nachdem dieser bisher nie in Abrede gestellt habe, den verlangten Betrag zu schulden, weder in seinem Brief vom 17. April 2006 an die Kommission selbst noch in seiner Beschwerde. Subsidiär begehrte sie die Abweisung der Beschwerde, indem sie auf die Begründung ihres Entscheids verwies und auf die Tatsache, dass der Beschwerdeführer die Realität der aufgeführten Elemente nicht leugne. Nach Auffassung der beklagten Behörde kann die Rückerstattungspflicht nicht durch die derzeitige Situation des Interessierten beeinflusst werden, selbst wenn er Schulden hat. Darüber hinaus präzisierte sie, sie habe die rückzuerstattende Summe erst am 9. März 2006 festsetzen können, da sie erst dann die Schlussabrechnung des Vermieters erhalten habe.

Mit Schreiben vom 14. August und 7. September 2006 präzisierte XXX, unter welchen Umständen und aus welchen Gründen er das strittige Studio bewohnte, sowie das Datum seines Auszugs.

In rechtlicher Hinsicht:

1. a) Die am 5. Mai 2006 eingereichte Beschwerde von XXX gegen den Entscheid der Kommission vom 6. April 2006 erfolgte fristgemäss und in der vorgeschriebenen Mindestform (Art. 79-81 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, VRG; SGF 150.1). Im Übrigen ist das Verwaltungsgericht aufgrund von Artikel 36 des Sozialhilfegesetzes (SHG; SGF 831.0.1) zuständig für Beschwerden gegen Einspracheentscheide auf dem Gebiet der Sozialhilfe.

Es ist zur Kenntnis zu nehmen, dass der Beschwerdeführer nicht die Ablehnung jeder materiellen Hilfe anfechtet, sondern lediglich die Rückerstattung, welche die Kommission von ihm verlangt.

b) Nachdem diese Rückerstattung Kosten betrifft, die sich aus dem Mietvertrag ableiten, den der Beschwerdeführer für das von ihm belegte Studio unterzeichnet hat, besteht kein Zweifel, dass er allein befugt ist, den diesen Gegenstand betreffenden Entscheid mit Beschwerde anzufechten. Ausserdem sehen weder das VRG noch die Artikel 30 oder 37 SHG in einem solchen Fall eine Streitgenossenschaft vor, wie von der beklagten Behörde behauptet.

c) Nach Artikel 77 VRG kann mit Beschwerde gerügt werden: Verletzung des Rechts einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Bst. a) und unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Bst. b). Hingegen kann das Verwaltungsgericht mangels ausdrücklicher gesetzlicher Befugnis im vorliegenden Fall nicht den Vorwurf der Unangemessenheit prüfen (Art. 78 Abs. 2 VRG).

d) Bei einer Beschwerde wendet das Verwaltungsgericht von Amtes wegen das Recht an, ohne an die von den Parteien vorgebrachten Begründungen gebunden zu sein (Art. 95 Abs. 3 VRG). Dies bedeutet: es kann die Beschwerde aus anderen als den im angefochtenen Entscheid genannten Gründen abweisen oder sie aus anderen als in der Beschwerde geltend gemachten Gründen gut heissen.

2. a) Der Artikel 29 der Bundesverfassung (BV; SR 1001) garantiert jeder Person den Anspruch auf rechtliches Gehör, bevor ein für sie nachteiliger Entscheid gefällt wird. Er schützt in erster Linie die betroffene Person gegen eine willkürliche Anwendung der kantonalen Vorschriften über den Anspruch auf rechtliches Gehör. Sofern letztere keinen weiter reichenden Schutz bieten, stellen die aus Art. 29 BV abgeleiteten Regeln also eine Mindestgarantie dar (BGE 121 I 54 Erw. 2a, 230 Erw. 2b). Der Anspruch auf rechtliches Gehör beinhaltet in der Regel das Recht der betroffenen Person, Einsicht in die Akten zu nehmen, Beweisanträge zu stellen zu dem Sachverhalten, die für den ausstehenden Entscheid wichtig sind, zu erlangen, dass über zweckmässige und gültige Beweisangebote ermittelt wird, bei der gesamten Beweisführung mitzuwirken, ihre Argumente geltend zu machen und zum Ergebnis Stellung zu nehmen, wenn dieses den zu fällenden Entscheid beeinflussen kann (BGE 126 I 15 Erw. 2a aa p.16; BGE 120 Ia 379 Erw. 3b; 119 Ia 260 Erw. 6a; 119 Ib 12 Erw. 4).

Der Anspruch auf rechtliches Gehör geht vom Gedanken aus, dass ein Bürger in einem staatlichen Verfahren kein einfaches Objekt sein darf, sondern Subjekt im Prozess ist, und als solches muss er durch aktive Mitwirkung seine Rechte geltend machen können. Der Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Instruktion des Falls; gleichzeitig bedeutet er die Fähigkeit der Partei, am Fällen von Entscheiden mitzuwirken. Dem Anspruch auf rechtliches Gehör liegt das Prinzip zugrunde, dass die betroffene Person das

Recht hat, sich zu äussern. Im eigentlichen Sinne also bedeutet der Anspruch auf rechtliches Gehör die Befugnis, seine Argumente in Bezug auf den Sachverhalt, die Rechtslage oder auch (wenn das Gesetz es erlaubt) die Angemessenheit vorzubringen, auf die Einwände der gegnerischen und beklagten Parteien zu antworten und zu den Akten des Falls Stellung zu nehmen (B. Bovay, Procédure administrative, Bern 2000, S. 198-199 und 207).

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Art; seine Verletzung muss die Aufhebung des angefochtenen Entscheids nach sich ziehen, dies unabhängig von den Erfolgchancen der Beschwerde in der Sache selbst (BGE 124 V 180 Erw. 4a p. 183 und zitierte Entscheide). Nach der Rechtsprechung kann eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör geheilt werden, wenn die Beschwerdebehörde, in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht, über eine ebenso weit reichende Kognition verfügt wie die untere Behörde und wenn daraus für den Beschwerdeführer kein Nachteil entsteht. Die Heilung der Verletzung einer Verfahrensbestimmung ist jedoch ausgeschlossen, wenn es sich um eine besonders erhebliche Verletzung handelt; sie muss die Ausnahme bleiben (BGE 126 I 68 Erw. 2 p. 72 und zitierte Entscheide).

b) Als allgemeine Verfahrensgarantie findet der Anspruch auf rechtliches Gehör seinen Ausdruck im Kantonsrecht in den Artikeln 57-65 VRG. Nach Artikel 59 VRG haben die Parteien das Recht, Tatsachen vorzubringen, Beweismittel anzubieten und rechtliche Erwägungen anzustellen.

Der Artikel 58 VRG sieht Ausnahmen vom Anspruch einer Partei auf rechtliches Gehör vor, namentlich dann, wenn die Behörde einen Entscheid fällt, der durch Einsprache anfechtbar ist.

3. a) Im vorliegenden Fall hat die Kommission, erstmals in ihrem Einspracheentscheid, vom Interessierten die Rückerstattung von 2'342.- Franken verlangt; diese Summe entspricht dem Mietzins, den der Sozialdienst von November 2005 bis Januar 2006 bezahlt hat, Verwaltungskosten sowie einer Schlussabrechnung des Vermieters über 662.- Franken. Die Behörde begründete ihren Entscheid damit, der Interessierte habe sich missbräuchlich verhalten, denn er habe, als er im Oktober 2005 eine Mietzinsgarantie für sein Studio beantragte, den Sozialdienst nicht darüber informiert, dass er vorhabe, wieder mit seiner Frau zusammenzuleben. Als Rechtsmittel gegen diesen Einspracheentscheid nannte die Behörde die Beschwerde beim Verwaltungsgericht.

b) Mit dem Aussprechen dieser Massnahme stützte sich die Kommission offensichtlich auf einen neuen Sachverhalt, der nicht Gegenstand ihres Erstentscheids vom 3. Februar 2006 und somit auch nicht der Einsprache des Interessierten gewesen war. Hinzu kommt, dass sie den Interessierten vorher nicht anhörte und ihm darüber hinaus (indem sie lediglich das Rechtsmittel der Beschwerde beim Verwaltungsgericht nannte) nicht die Möglichkeit aufzeigte, genau diesen Punkt mit Einsprache anzufechten. Unter solchen

Umständen muss festgestellt werden – und zwar von Amtes wegen (BGE 107 Ib 170 Erw. 3 p. 175f.) – dass der Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör im Sinne der obgenannten Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen verletzt worden ist.

4. a) Die Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör zieht grundsätzlich die Aufhebung des Entscheids nach sich, unabhängig von den Erfolgchancen des Falls. Insbesondere ist es nicht nötig darüber zu befinden, ob die Anhörung des Interessierten im konkreten Fall den Ausgang des Verfahrens beeinflusst oder nicht beeinflusst hätte, mit anderen Worten: ob die Behörde ihren Entscheid geändert hätte oder nicht. Die Heilung dieses Verfahrensmangels durch die Einreichung einer Beschwerde muss die Ausnahme bleiben; sie ist namentlich ausgeschlossen, wenn die Beschwerdebehörde nicht, in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht, über eine ebenso weit reichende Kognition verfügt wie die untere Behörde oder wenn es sich um eine besonders erhebliche Verletzung handelt (BGE 126 I 68 Erw. 2 p. 72 und zitierte Entscheide).

b) Im vorliegenden Fall ist zum Vornherein zu sagen, dass der Verwaltungsgerichtshof nicht über die gleiche Kognition verfügt wie die Kommission (s. hierzu Erw. 1b). Vor allem ist festzustellen, dass die Verletzung des Anspruchs des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör besonders erheblich ist. Es ist keine ernsthafte Untersuchung erfolgt, um das dem Interessierten angelastete missbräuchliche Verhalten nachzuweisen, auf alle Fälle sind nicht alle Umstände untersucht worden, die ihn veranlasst haben, sich in dem strittigen Studio zu installieren. Auch wenn der Beschwerdeführer als Sozialhilfeempfänger verpflichtet war, den Sozialdienst zu informieren (Art. 24 Abs. 1 und 3 SHG), steht doch ausser Zweifel, dass er im betreffenden Zeitraum bedürftig war (was die Kommission auch nicht leugnet) und dass er davor stand, obdachlos zu werden (das als Notlösung zur Verfügung gestellte Zimmer war auf Ende Oktober zu räumen). Vor allem aber ist nicht mit Gewissheit nachgewiesen, dass er schon im Oktober 2005 sicher war, die Lebensgemeinschaft mit seiner Frau wieder aufnehmen und vor allem in Kürze bei ihr wohnen zu können. Die in diesem Verfahren gesammelten Informationen weisen jedenfalls zahlreiche Unwägbarkeiten auf, über welche die Kommission den Interessierten nicht befragt hat. Die beklagte Behörde hat ihm keine Gelegenheit gegeben sich zu äussern, bevor sie ihren Entscheid fällte. Der Brief des Beschwerdeführers vom 17. April 2006 stellt offensichtlich keine Form der Einsprache dar, sondern ist Ausdruck eines Gefühls von Auflehnung.

Es lässt sich daran zweifeln, dass die Kommission wirklich gewillt war, alle wichtigen Faktoren in diesem Fall zu untersuchen. Der Schluss ihrer Stellungnahme vom 27. Juli 2006, der wie folgt lautet: „Dans l’attente du règlement de ce recours à rallonges pour le moins étrange, et en souhaitant vivement que vous ne nous transmettiez pas le quatrième changement d’avis du recourant, nous vous transmettons nos salutations“ zeugt effektiv nicht von einem ausgeprägten Interesse an dem Fall; sondern drückt eher einen Mangel von Respekt gegenüber dem Interessierten aus, wenn nicht sogar

gegenüber dem Verwaltungsgerichtshof.

c) In Berücksichtigung all dessen sowie der formellen Natur des Anspruchs auf rechtliches Gehör muss die im vorliegenden Fall klare Verletzung dieses Anspruchs zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führen, unabhängig von den Erfolgchancen der Beschwerde in der Sache selbst (BGE 124 V 180 Erw. 4a p. 183 und zitierte Entscheide). Nachdem der Beschwerdeführer in diesem Verfahren eine Reihe von Auskünften erteilt und Unterlagen geliefert hat, ist es nun an der beklagten Behörde, ebenfalls aufgrund der Elemente in ihren eigenen Akten zu entscheiden, ob sie nach wie vor die im aufgehobenen Entscheid aufgeführte Rückerstattung fordern will. Wenn ja, wird sie prüfen müssen, ob sie ab Oktober oder November 2005 sofort eine materielle Hilfe für die Unterkunft des (im Sinne von Artikel 3 SHG immerhin bedürftigen) Interessierten verweigert hätte, und zwar gestützt allein auf einen Wunsch nach Wiederaufnahme der Lebensgemeinschaft und auf die schrittweise Wiederannäherung der Ehegatten. Ausserdem ist daran zu erinnern, dass bei Verletzung der Auskunftspflicht und der Verpflichtung zur Mitwirkung die Sozialhilfebehörde nicht ohne weiteres die Erteilung der Leistungen verweigern kann (F. Wolffers, Grundlagen des Sozialhilferechts, Bern 1995, S. 119). Mit anderen Worten: Der Entzug von Leistungen wie auch der Entscheid, eine Rückerstattung zu fordern, können erst nach einer vollständigen Untersuchung aller Umstände des Falls und nur in Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit erfolgen.

5. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben (Art. 131 und 133 VRG).

Demzufolge

Der III. Verwaltungsgerichtshof beschliesst:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Entscheid der Sozialkommission der Stadt Freiburg vom 6. April 2006 wird aufgehoben, soweit er von XXX die Rückerstattung von 2'342.- Franken verlangt.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Dieser Entscheid wird mitgeteilt:
 - a) dem Beschwerdeführer;
 - b) der Sozialkommission der Stadt Freiburg, mit Retournierung ihrer Akten;
 - c) dem Kantonalen Sozialamt, zur Information.

Givisiez, 27. September 2006

