



3A 2007-33

## Entscheid vom 23. April 2009

### III. VERWALTUNGSGERICHTSHOF

BESTEHEND AUS      Präsidentin:                      Marianne Jungo  
                         Richter:                              Michel Vuilleret et Gabrielle Multone

PARTEIEN                      **SOZIALKOMMISSION A, Beschwerdeführerin,**

gegen

**SOZIALKOMMISSION B, beklagte Behörde,**

GEGENSTAND              Sozialhilfe

Beschwerde vom 19. März 2007 gegen den Entscheid vom  
23. Februar 2007

**i n E r w ä g u n g :**

**S a c h v e r h a l t :**

A. Am 31. Januar 2007 hat das Sozialamt B dem Sozialdienst A eine Rechnung in Höhe von 280 Franken zugestellt für die Übernahme der Sozialhilfe an Z. während seines Aufenthaltes vom 28. September bis zum 7. Oktober 2006 in der Notschlafstelle «La Tuile» in Freiburg.

Auf Antrag der Sozialkommission A hat die Sozialkommission B diese am 7. Februar 2007 über den Entscheid bzgl. Kostenübernahmegarantie (Unterhalt und Unterkunft) in der Notschlafstelle «La Tuile», unter Hinweis auf die Rechtsmittel, informiert.

B. Am 15. Februar 2007 hat die Sozialkommission A eine Einsprache gegen diesen Entscheid formuliert. Sie hat jegliche Übernahme von Fürsorgekosten für Z. abgelehnt, weil dieser am 1. April von ..... nach ..... gekommen war, um zwei Monate später wieder wegzugehen. Die beiden angegebenen Adressen «Place .....» und «rue .....» in ..... liessen vermuten, dass es sich dabei um fiktive Wohnsitze handelte. Insofern als die subjektiven Komponenten der Schaffung eines Interessenszentrums und der Absicht, sich in ..... niederzulassen, nicht gegeben waren, konnte die ausserbezirkliche Verrechnung nach Art. 9 des Sozialhilfegesetzes (SGHG; SGF 831.0.1) nicht gerechtfertigt sein.

C. Mit Entscheid vom 23. Februar 2007 hat die Sozialkommission B diese Einsprache zurückgewiesen. Um ihre Aussage zu begründen hat sie sinngemäss befunden, dass die Sozialkommission A die gesetzliche Vermutung nicht umstossen konnte, wonach Z. tatsächlich an den angegebenen Adressen wohnte.

D. Am 19. März 2007 hat die Sozialkommission A das Verwaltungsgericht (seither Kantonsgericht) eingeschaltet. Eingangs fragt sich die Beschwerdeführerin ob ihre Beschwerde in Bezug auf die Form angenommen werden kann. Der Sozialdienst B hat nämlich eine am 31. Januar 2007 datierte Rechnung verschickt, die nicht als formeller Entscheid angesehen werden kann. Aus dieser Perspektive heraus wurde das Verfahren aus Art. 6 des Ausführungsreglements vom 30. November 1999 zum Sozialhilfegesetz (ARSHG; SGF 831.0.11) nicht eingehalten und die Rechnung müsste annulliert werden.

In sachlicher Hinsicht schliesst die Beschwerdeführerin damit, dass der Unterstützungswohnsitz von Z. nicht begründet werden kann und Art. 9a SHG folglich keine Anwendung findet. Ihrer Meinung nach scheint es schwierig anzunehmen, dass die subjektive Komponente (Absicht dauernden Verbleibens und Erkennung durch Dritte) hervorgebracht werden kann, um einen Unterstützungswohnsitz zu begründen. Z. kam nämlich aus ..... und ist weniger als zwei Monate nach seiner Ankunft in ..... zu seiner Mutter nach ..... zurückgekehrt. Der Adresswechsel innerhalb von zwei Monaten deutet eher daraufhin, dass er keine Niederlassung in ..... beabsichtigte. Im Übrigen ist es unmöglich zu bestimmen, bei wem Z. in ..... gewohnt hat; sogar seine Mutter wusste es nicht. Zur Begründung ihrer Beschwerde verweist die Beschwerdeführerin auf die Rechtssprechung des Kantonsgerichtes (VGE 3A 05 26 vom 14. Dezember 2005 und 3A 06 160 vom 23. Januar 2007).

E. In ihren Beobachtungen vom 17. April 2007 schlägt die beklagte Behörde die Ablehnung der Beschwerde vor und schliesst mit der Pflicht, dem Sozialdienst B die materielle Hilfe, die Z. in den zwölf Monaten nach seinem Weggang aus der Gemeinde ..... gewährt wurde, zurückzubezahlen. Sie weist jeglichen Formmangel von sich. Das SHG auferlegt der Sozialkommission keinerlei Fristen für die Fällung ihrer Entscheide (Art. 20 SHG); so kommt es häufig vor, dass der regionale Sozialdienst eine Sozialhilfe überweist, bevor die Sozialkommission einen Entscheid gefallen hat. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein Notfall vorliegt (Art. 18 Abs. 2 Bst. c SHG), wie im vorliegenden Fall.

Was das Materielle anbelangt, so ist die beklagte Behörde der Ansicht, dass die Beschwerdeführerin mit ihrer Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Kantonsgerichtes ein grundlegend unterschiedlicher Umstand übersieht: im vorliegenden Fall hat sich der Sozialhilfeempfänger bei der Einwohnerkontrolle der letzten Wohngemeinde gemeldet, wodurch die Vermutung des zivilrechtlichen Wohnsitzes und des Unterstützungswohnsitzes in dieser Gemeinde entsteht. Um diese Vermutung umzustossen müssen die Elemente besonders überzeugend sein. Dies ist jedoch nicht der Fall. Z. war im Telefonbuch Twixtel aufgeführt und hat eine Festnetzlinie an seiner Adresse an der rue ..... in ..... installieren lassen, ein Hinweis, der die gesetzliche Vermutung des Wohnsitzes bestärkt. Die Dauer der Niederlassung ist nicht entscheidend, und schliesslich zeigt die Tatsache, dass seine Mutter nicht wusste, wo er wohnte, vor allem eines: dass sie zum besagten Zeitpunkt gar nichts über die Lage ihres Sohnes wusste. Das gleiche gilt für die Aussagen seines Arbeitgebers, welche nach einem nur wenig vertrauenswürdigen Verfahren eingeholt wurden.

F. Die Beschwerdeführerin hat ihre Beobachtungen darauf am 21. Mai 2007 eingereicht. Sie wiederholt, dass Art. 6 ARSHG nicht eingehalten wurde und dass die Rechnung annulliert werden muss, da nicht SHG-konform. Im Übrigen hält sie an ihren Schlussfolgerungen fest, und bezieht sich dabei hauptsächlich auf die Rechtsprechung. Sie wünscht sich eine Änderung des Art. 9a SHG, die sich auch alle anderen regionalen Sozialdienste wünschen, angesichts der administrativen Unannehmlichkeiten, der buchhalterischen Schwierigkeiten oder der Beschwerden, zu denen dieser Artikel führt.

G. In ihrer Duplik vom 6. Juni 2007 weist die beklagte Behörde darauf hin, dass der Fall aus dem Kantonsgerichtsentscheid (3A 06 160) nicht vergleichbar ist. Es ging dabei nämlich darum, den Unterstützungswohnsitz einer Frau zu bestimmen, welche der Gewalttätigkeit ihres Mannes entkommen wollte und bei ihren Verwandten in ..... Unterschlupf gefunden hatte (Notfallsituation), ihre Papiere jedoch in ..... gelassen hatte. Im vorliegenden Fall jedoch lässt keine konkrete Tatsache vermuten, dass die tatsächliche Situation des Betroffenen nicht dem Hinterlegen seiner Papiere in ..... entsprach. Ganz im Gegenteil: Er hatte in ..... weder eine Arbeit noch eine Wohnung. Die beklagte Behörde hält darum an ihren Schlussfolgerungen fest.

## **R e c h t l i c h e s**

1. Nach Art. 26 Abs. 1 SHG sind alle Verfügungen der Sozialkommission dem Betroffenen, der als Sozialhilfewohnsitz geltenden Gemeinde und, für die Fälle nach Bundesrecht oder internationalen Vereinbarungen, dem Kantonalen Sozialamt unter

Hinweis auf die Rechtsmittel schriftlich zuzustellen.

Art. 6 ARSHG präzisiert, dass, im Falle eines Wohnsitzwechsels, der Entscheid der neuen Sozialkommission der vorherigen Sozialkommission mit Angabe der Rechtsmittel gemeldet wird. Beizulegen ist eine Sozialhilfeanzeige. Die Mitteilung des Entscheids nach Artikel 26 SHG bleibt vorbehalten (Abs. 1). Die materielle Hilfe wird dem vorherigen Sozialdienst innert sechzig Tagen nach Ablauf jedes Kalenderquartals in Rechnung gestellt. Die Rechnung wird innert einem Monat beglichen (Abs. 2).

Im vorliegenden Fall hat der Sozialdienst B dem regionalen Sozialdienst A am 31. Januar 2007 eine Rechnung in Höhe von 280 Franken (Unterhalt 200 Franken und Unterkunft 80 Franken) zugestellt. Der Entscheid der beklagten Behörde, die Gutsprache für den Unterhalt und die Unterkunft von Z. in der Notschlafstelle «La Tuile» zu gewähren, wurde sowohl dem Betroffenen und, auf Antrag, auch der Beschwerdeführerin am 7. Februar 2007 mitgeteilt.

Sicher, im Allgemeinen kommt die Rechnung erst nachdem die Gewährung der materiellen Hilfe beschlossen wurde; trotzdem ist nicht klar, weshalb die Tatsache, die Rechnung vor dem Entscheid zuzustellen, zur Annullierung der Rechnung führen sollte, wie dies die Beschwerdeführerin behauptet. Die Rechte der bisher zuständigen Sozialkommission werden nämlich weder reduziert noch aufgehoben und die Rechnung hat keinen Wert solange sie sich nicht auf einen formellen Entscheid im Sinne von Art. 6 Abs. 1 ARSHG abstützen kann. Im vorliegenden Fall konnte die Sozialkommission A ihre Rechte geltend machen, in dem sie, nach Art. 35 und 36 SHG, eine Einsprache und eine Beschwerde gegen den Entscheid der Sozialkommission B einreichte; somit ist die Schlussfolgerung, die zu einer Annullierung der strittigen Rechnung führt, unbegründet.

2. a) Nach Art. 36 SHG können Einspracheentscheide beim Kantonsgericht mit Beschwerde angefochten werden. Die Sozialkommission A ist laut Art. 37 Bst. c SHG dazu berechtigt, einen Entscheid nach Art. 9a SHG anzufechten. Weil die Beschwerde darüber hinaus in gesetzlich vorgegebener Frist und Form eingereicht wurde (Art. 79 bis 81 Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege; VRG; SGF 150.1), muss das Kantonsgericht prüfen, inwieweit sie berechtigt ist.

b) Nach Art. 77 VRG kann mit einer Beschwerde beim Kantonsgericht gerügt werden: Die Verletzung des Rechts einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Bst. a) und die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Bst. b). Weil jedoch keine der in Art. 78 Abs. 2 Bst. a bis c vorgesehenen Situationen vorliegt, kann das Kantonsgericht die Angemessenheit des angefochtenen Entscheids nicht überprüfen.

3. a) Wechselt die bedürftige Person ihren Sozialhilfewohnsitz innerhalb des Kantons, so muss gemäss Art. 9a SHG der bisher zuständige Sozialdienst während 12 Monaten ab dem Umzug an den neuen Sozialhilfewohnsitz die von der neu zuständigen Sozialkommission gesprochene materielle Hilfe vergüten, nach Abzug der Beteiligung des Staates und unter Vorbehalt der Bundesgesetzgebung und internationaler Vereinbarungen.

In der Botschaft Nr. 116 zum Entwurf für die Revision des Sozialhilfegesetzes vom 14. November 1991 (Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates [TGR] II

1998 S. 1213) steht zu dieser gesetzlichen Bestimmung: «Die Einführung einer Frist, während der bei einem Wohnsitzwechsel innerhalb des Kantons der bisher zuständige Sozialdienst für die Kosten der materiellen Hilfe aufkommen muss (eine Bestimmung übrigens, die schon in etwas anderer Form im alten Gesetz aus dem Jahre 1951 über die Armenfürsorge bestand), war Gegenstand mehrerer Interventionen. Es wird daher vorgeschlagen, sie wieder einzuführen. Bei der heutigen Mobilität der Bevölkerung kommt es häufig vor, dass eine Sozialkommission den Eindruck hat, ihr «Nachbar» versuche, seine Sozialfälle «loszuwerden». Diese Frist wird auf 12 Monate ab dem Datum des Umzugs an den neuen Sozialhilfewohnsitz festgesetzt. Innerhalb dieser 12 Monate muss der vorher zuständige Sozialdienst die von der neu zuständigen Sozialkommission gesprochene materielle Hilfe übernehmen, und dies stellt ein neutrales und objektives Korrektiv dar. In der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Sozialdiensten des Kantons könnten dadurch unnötige Spannungen vermieden werden [...]. Für die in der Praxis Tätigen präzisieren wir, dass die Logik und Systematik dieser neuen Bestimmung derjenigen entspricht, nach der die im ZUG geltende interkantonale Fakturierung erfolgt.»

b) Nach Art. 9 SHG Abs. 1 hat der Bedürftige seinen Wohnsitz im Sinne des SHG in der Gemeinde, in der er sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält (im folgenden Sozialhilfewohnsitz genannt). Als Wohnsitzbegründung gilt die Anmeldung bei der Einwohnerkontrolle oder, für Ausländer, die Ausstellung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung, sofern nicht nachgewiesen wird, dass der Aufenthalt schon früher oder erst später begonnen hat oder nur vorübergehender Natur ist (Abs. 2).

Die Definition des Sozialhilfewohnsitzes übernimmt, in Anwendung auf die Gemeinwesen des Kantons, die Begriffe aus Art. 4 des Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz; ZUG; SR 851.1). Gemäss Art. 4 ZUG hat der Bedürftige nämlich seinen Wohnsitz (Unterstützungswohnsitz) in dem Kanton, in dem er sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Dieser Kanton wird als Wohnkanton bezeichnet (Abs. 1). Die polizeiliche Anmeldung, für Ausländer die Ausstellung einer Anwesenheitsbewilligung, gilt als Wohnsitzbegründung, wenn nicht nachgewiesen ist, dass der Aufenthalt schon früher oder erst später begonnen hat oder nur vorübergehender Natur ist (Abs. 2).

Der Begriff des Unterstützungswohnsitzes aus dem Bundesrecht kann sinngemäss auf denjenigen aus dem Kantonsrecht angewandt werden.

Soweit mit seinem Zweck vereinbar, setzt das ZUG den Begriff des Unterstützungswohnsitzes mit demjenigen des zivilrechtlichen Wohnsitzes (ZGB; SR 210) gleich (Botschaft vom 22. November 1989 zur Revision des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, in: Bundesblatt [Bbl] 1990 I, S. 55). Zur Beantwortung der Frage, ob ein Unterstützungswohnsitz im Sinne des ZUG begründet worden ist oder nicht, kann man sich daher weit gehend auf die Doktrin und die Rechtsprechung betreffend den zivilrechtlichen Wohnsitz beziehen (Zeitschrift für öffentliche Fürsorge [Zöf] 1978 S. 181). Die beiden Begriffe decken sich jedoch nicht vollständig. Während das ZGB garantiert, dass jede Person stets über einen zivilrechtlichen Wohnsitz verfügt, sieht das ZUG in bestimmten Fällen vor, dass kein Unterstützungswohnsitz vorhanden ist. Im Sozialhilferecht gibt es

insbesondere keinen obligatorischen Unterstützungswohnsitz nach dem Modell des fiktiven zivilrechtlichen Wohnsitzes (F. WOLFFERS, *Fondements du droit de l'aide sociale*, Bern 1995, S. 58; W. THOMET, *Commentaire concernant la LAS*, Zürich 994, Nr. 89ff).

Grundsätzlich befindet sich der Unterstützungswohnsitz einer bedürftigen Person in dem Kanton – und sinngemäss in der Gemeinde – wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Diese Formulierung nach dem Wortlaut von Artikel 23 ZGB bedeutet, dass sich der Wohnsitz dort befindet, wo sich die Person effektiv und für Dritte erkennbar niedergelassen hat, mit anderen Worten: wo ihr Lebenszentrum ist. Diese Definition enthält eine objektive Komponente, den effektiven Aufenthalt an einem bestimmten Ort (der Wohnort), und eine subjektive (die Absicht dauernden Verbleibens), wobei beide Komponenten nicht voneinander zu trennen sind. Die Absicht dauernden Verbleibens hat, wer vorhat, sich für unbestimmte Zeit an einem bestimmten Ort aufzuhalten, wenn diese Absicht realisierbar ist. Die Absicht darf sich nicht auf einen bloss vorläufigen Aufenthalt beziehen. Der Wohnsitz darf auch nicht nach dem inneren Willen der fraglichen Person bestimmt werden, sondern eher aufgrund von Kriterien, die für Dritte erkennbar sind. Entscheidend ist die Absicht, die aus den äusseren Umständen hervorgeht, oder anders gesagt: die Antwort auf die Frage, ob man aus sämtlichen Umständen ableiten kann, dass die betreffende Person aus dem fraglichen Ort das Zentrum ihrer persönlichen Beziehungen gemacht hat (THOMET, Nr. 96ff; BGE 97 II 3ff. 108 Ia 254).

c) Wie Art. 4 Abs. 2 ZUG stellt Art. 9 Abs. 2 SHG die gesetzliche Vermutung, die auf der allgemeinen Lebenserfahrung beruht, dass die Person, die ihre Ankunft bei der Einwohnerpolizei gemeldet hat, oder der Ausländer der von der Ausländerpolizei eine Anwesenheitsbewilligung erhalten hat, im besagten Ort einen Unterstützungswohnsitz begründet hat. Diese Vermutung kehrt die Beweislast um. Nun ist es an der Wohngemeinde zu beweisen, dass es sich keinesfalls um die Begründung eines Wohnsitzes handeln konnte. Dies ist namentlich der Fall, wenn der Aufenthalt der unterstützten Person in der Gemeinde nur vorübergehender Natur ist (s. Zöf 1982, S. 44; VGE [nicht veröffentlicht] vom 28. September 2001, Streitfall S.).

4. Im konkreten Fall stellt die Beschwerdeführerin in Frage, dass Z. die Absicht hatte, sich in ..... niederzulassen, und folglich auch, dass sie die von der beklagten Sozialkommission beschlossene materielle Hilfe zurückzahlen muss. Somit gilt es vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Gerichtshofes (s. namentlich 3A 05 26 und 3A 06 160) zu bestimmen, ob während des fraglichen Zeitraumes in ..... ein Sozialhilfewohnsitz begründet worden war oder nicht.

a) Aus der Untersuchung des Dossiers geht hervor, dass Z. bei der Einwohnerkontrolle ..... eingetragen war, und zwar per Ankunft am 1. April 2006. Vom 1. April bis zum 23. Mai 2006 wohnte er an der Place ....., danach vom 23. bis zum 31. Mai 2006 an der rue ....., und schliesslich verliess er den Dorf am 1. Juni 2006. Somit besteht kein Zweifel, dass die gesetzliche Vermutung von Art. 9 SHG Anwendung findet, da Z. seine Ankunft dem Einwohneramt ..... gemeldet hat. Folglich war es an der Beschwerdeführerin, diese Vermutung umzustossen, um daraus ein Recht abzuleiten. Es muss jedoch festgestellt werden, dass ihr dies nicht gelungen ist.

b) Abgesehen von der Tatsache, dass Z. seine Papiere dort hinterlegt hat, ist es im vorliegenden Fall offensichtlich, dass die objektive Komponente des Begriffs «Wohnsitz» – soll heissen: der effektive Aufenthalt an einem bestimmten Ort (der Wohnort) – von dem Moment an gegeben ist, als Z. während zwei Monaten, vom 1. April bis zum 31. Mai 2006, in ..... gewohnt hat. Ausserdem stellt sich in diesem Fall nur eine einzige Frage: Ist auch das subjektive Kriterium gegeben? Mit anderen Worten: Es muss geprüft werden, ob der Betroffene nach seinem Weggang aus ..... die Absicht hatte, sich in ..... niederzulassen.

Die Beschwerdeführerin hat diesbezüglich im Verfahren keine fundierten Elemente hervorgebracht, die das Gegenteil bezeugt hätten. Ganz im Gegenteil: Das Argument, wonach es unmöglich war, zu bestimmen, bei wem Z. gewohnt hat, wurde von den durch die beklagte Behörde hervorgebrachten Tatsachen widerlegt. Vor allem das Anbringen einer Festnetzlinie an der rue ..... ist ein ausreichender Hinweis um zu erwägen, dass es seine Absicht war, sich in ..... niederzulassen, zumindest für eine bestimmte Dauer. Was die Aussagen der Mutter und des Arbeitgebers von Z. anbelangt, so liefern diese keinerlei Hinweise, ausser darauf, dass diese über die Absichten des Betreffenden nicht Bescheid wussten. Folglich muss als bestätigt angesehen werden, dass Z. am 1. April 2006 mit der Absicht nach ..... gekommen ist, dort zu wohnen. Die Tatsache, dass er das Dorf nach nur zwei Monaten verlassen hat, beruht auf der Niederlassungsfreiheit, die nach Art. 24 der Bundesverfassung (SR 101) jeder Schweizerin und jedem Schweizer zusteht.

5. a) Aufgrund der vorangegangenen Erwägungen kann ohne Zweifel gesagt werden, dass Z. – durch seine Meldung beim Einwohneramt ..... und seinen zweimonatigen Aufenthalt – die Absicht hatte, sich in diesem Dorf niederzulassen. Er hat somit in ..... einen Sozialhilfewohnsitz im Sinne von Art. 9 SHG begründet, weshalb die Bedingungen aus Art. 9a SHG erfüllt waren und die Kosten für die materielle Hilfe an den Begünstigten der Beschwerdeführerin fakturiert werden konnten. Folglich hatte die Sozialkommission B das Recht, zu verlangen, dass der Betrag von 280 Franken für die an Z. während seines Aufenthaltes in der Notschlafstelle «La Tuile» in Freiburg (28. September bis 7. Oktober 2006) gewährte Sozialhilfe rückerstattet wurde.

Demzufolge muss die Beschwerde der Sozialkommission A abgelehnt und der Einspracheentscheid der Sozialkommission B bestätigt werden.

6. Die Beschwerdeführerin bittet die hiesige Behörde, die Begriffe «zivilrechtlicher Wohnsitz» und «Unterstützungswohnsitz» genauer auszuführen. Ihr zufolge wird Art. 9a SHG von allen regionalen Sozialdienste abgelehnt. Dieser Beschwerdegrund kann – sofern er sich bestätigt – insofern nicht behandelt werden, als er ganz offensichtlich den Rahmen dieses Verfahrens sprengt (Art. 81 Abs. 3 VRG). Wenn sie eine Änderung dieses Gesetzes wünscht, so muss sie sich an den Gesetzgeber wenden.

7. Obwohl sie im Verfahren unterliegt werden der Beschwerdeführerin keine Verfahrenskosten überbunden, unter Anwendung von Art. 133 VRG.

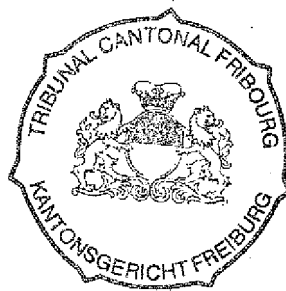
**d e r   G e r i c h t s h o f   b e s c h l i e s s t :**

I. Die Beschwerde, soweit zulässig, wird abgewiesen.

Aus diesem Grund wird der Entscheid der Sozialkommission der Stadt Freiburg vom 23. Februar 2007 bestätigt.

II. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

Givisiez, den 23. April 2009/mwu



Die Präsidentin:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'N. Auzan', is written over the printed text 'Die Präsidentin:'.

Dieser Entscheid wird mitgeteilt: der Beschwerdeführerin, der beklagten Behörde und dem Kantonalen Sozialamt zur Information.

27.APRIL 2009