



CANTON DE FRIBOURG / KAN-TON FREIBURG

Tribunal cantonal
Kantonsgericht

603 2009-29

Entscheid vom 19. Juni 2009

III. VERWALTUNGSGERICHTSHOF

BESTEHEND AUS Präsidentin: Marianne Jungo
 Richter: Michel Wuilleret, Gabrielle Multone

PARTEIEN **Frau X, Beschwerdeführerin,**

 gegen

 COMMISSION SOCIALE Y, beklagte Behörde,

GEGENSTAND Sozialhilfe und Sozialvorsorge

 Beschwerde vom 11. Februar 2009 gegen den Entscheid vom
 15. Januar 2009

**in Erwägung:
Sachverhalt:**

A. Im November 2006 hat Frau X, geboren 1956, beim «Service social Y» (der Sozialdienst) eine materielle Hilfe beantragt. Zur Begründung ihres Gesuchs hat sie angegeben, dass sie von ihren Eltern keine finanzielle Unterstützung mehr erhält. Weiter hat sie präzisiert, dass sie mit ihren beiden erwachsenen Kindern zusammen wohnt, die beide vollzeitlich arbeiten. Angesichts dieser Familiensituation hat die «Commission sociale Y» (die Sozialkommission) mit Entscheid vom 27. November 2006 ein Eingehen auf dieses Gesuch verweigert.

Mit Entscheid vom 6. Februar 2007 hat ihr allerdings die Sozialkommission bis zum 30. Juni 2007 eine Krankenkassenprämienverbilligung zugesprochen.

Im März 2007 hat sich Frau X an den Sozialdienst gewendet, um Auskünfte über die Auswirkungen eines allfälligen Umzugs zu einem Freund nach ... zu erhalten. Des Weiteren hat sie darauf hingewiesen, dass ihre Tochter das Elternhaus verlassen und sie mit ihrem Sohn allein zurückbleiben wird.

Am 21. Juni 2007 hat sie erneut eine materielle Hilfe beantragt. Mit Entscheid vom 5. Juli 2007 hat die Sozialkommission der Gesuchstellerin ab August 2007 eine Finanzhilfe zugesprochen. Diese wurde nach den Regeln der Unterhaltspauschale für eine alleinstehende Person berechnet, die in einem Zweipersonenhaushalt lebt, im vorliegenden Fall mit ihrem Sohn. Diese Hilfe sollte punktuell bleiben und war mit der Bedingung verknüpft, dass die Gesuchstellerin sich darum bemüht, sowohl eine Erwerbstätigkeit zu finden als auch ihre finanzielle Unabhängigkeit wiederzuerlangen. Darüber hinaus wurde verlangt, dass sie an drei sozialen Eingliederungsmassnahme (MIS) teilnimmt. Nachdem sie drei Wochen im Rahmen der ersten MIS gearbeitet hatte (in der Cafeteria der), musste diese aus Krankheitsgründen unterbrochen werden. Die zweite MIS fand im «Office du tourisme de» (Tourismusbüro) statt, das ihr ein positives Zeugnis ausstellte. Die dritte fand im Coop statt. Während all dieser Zeit hat Frau X keine Arbeit gefunden.

Im Übrigen teilte die Sozialkommission der Betroffenen anlässlich ihres Entscheids vom 22. August 2008 mit, dass sie der Meinung war, ihre familiäre Situation sei nicht überblickbar. Sie hat sie auf ihre Pflicht hingewiesen, jeglichen Wechsel in ihrem Leben – wie z. B. eine feste Partnerschaft – zu melden. Per Schreiben vom 29. September 2008 hat diese sich beschwert, dass sich die Behörden in ihr Gefühlsleben einmischen. Sie hat zugegeben, eine Beziehung zu haben, präzisierte jedoch, dass diese noch nicht fest sei. Schliesslich hat sie angegeben, dass sie alles daran setze, eine Stelle zu finden und um Hilfe gebeten, um dieses Vorhaben erreichen zu können.

B. Mit Entscheid vom 17. Dezember 2008 hat die Sozialkommission Frau X per 31. Dezember 2008 jegliche Sozialhilfe verweigert. Einerseits war sie der Meinung, dass ihr Sohn, der mit ihr in lebt, gesetzlich zu ihrem Unterhalt verpflichtet ist. Andererseits hat sie festgestellt, dass die Gesuchstellerin in Wirklichkeit in wohnt und beabsichtigt, sich dort niederzulassen, weshalb der Sozialdienst Y nicht mehr für ihre finanzielle Unterstützung zuständig ist. Zur Unterstützung ihres Entscheids stellt die Behörde fest, das Zugbilette, die im Rahmen einer MIS als Rückerstattungsbeleg abgegeben worden waren,

bestätigten, dass die Gesuchstellerin mehrheitlich in und nicht in lebt.

Am 31. Dezember 2008 hat Frau X Einsprache gegen diesen Entscheid erhoben. Als erstes hat sie der Behörde vorgeworfen, dass diese sie in Bezug auf ihre Lage gar nicht angehört hatte, bevor sie behauptete, dass sie in lebe. Sie hat sich darüber beklagt, dass ihr Sohn für ihren Unterhalt aufkommen muss, Tatsache die laut ihren Aussagen dazu führen würde, dass dieser das Familiendomizil verlasse. Zuletzt hat sie bestätigt, immer noch in zu wohnen, wo sie auch ihre Papiere hinterlegt habe. Darüber hinaus hat sie präzisiert, dass sie mehr als achtzig Bewerbungsschreiben verschickt habe, jedoch vergeblich. Sie hat dem Sozialdienst auch vorgeworfen, dass dieser ihr in dieser Hinsicht keine konkrete Lösung vorgeschlagen habe, abgesehen von einem Praktikum beim Tourismusbüro, dass indes nicht zu einer Anstellung führen konnte. Sie bekräftigte, ihre Pflichten stets erfüllt zu haben, wohingegen die Behörde sie nicht ernst genommen habe, indem sie ihr von einem Tag auf den anderen die finanzielle Unterstützung entzogen hat. Darüber hinaus habe sie bis zum 31. Dezember 2008 eine MIS besucht; die Praktikumsbilanz sollte noch gezogen werden. Abschliessend hat sie angegeben, dass sich ihre Situation nicht geändert hat und ihr Sohn noch immer teilweise für ihren Unterhalt aufkomme.

Mit Entscheid vom 15. Januar 2009 hat die Sozialkommission diese Einsprache abgelehnt. Sie beharrte weiterhin darauf, dass die Gesuchstellerin in bei ihrem Freund lebe. Die gelieferten Bilette bestätigten in der Tat zahlreiche Abfahrten von dieser Gemeinde aus. Hinzu kam, dass der Vorsteher der Einwohnerkontrolle sie nie bei ihr zu Hause angetroffen hat, obwohl er sie dort mehrmals aufgesucht hat. Im Übrigen hat die Behörde das Scheitern der drei MIS festgestellt, die ihr hätten helfen sollen, eine Arbeit zu finden. Sie befand, dass dieses Ergebnis darauf zurückzuführen war, dass ihr Wille und Motivation fehlten, alles dafür zu tun, um wieder eine Stelle zu finden.

C. Am 11. Februar 2009 hat Frau X beim Kantonsgericht gegen den Entscheid vom 15. Januar 2009 Beschwerde eingereicht, und implizit die weitere Ausrichtung einer materiellen Hilfe beantragt. Sie wiederholt die Argumente, die sie bereits vor der Sozialkommission vorgebracht hat, und präzisiert dabei, dass ihre Beziehung zu ihrem Freund in nicht fest sei, weshalb sie auch nie beabsichtigt hatte, bei ihm zu wohnen. Bei ihrem Praktikum im Coop sei sie jeweils von aus gestartet, weil es so einfacher für sie war, sich an die Arbeitszeiten zu halten. Sie ist der Meinung, dass die Besuche des Vorstehers der Einwohnerkontrolle von dem Moment an keine Bedeutung hätten, da sie und ihr Sohn abwesend sein durften und, in jedem Fall, nicht zur Verfügung stehen mussten. Des Weiteren beklagt sie sich über die Vorwürfe, die gegen sie erhoben werden. Sie präzisiert, dass sie ihre Bewerbungsschreiben unter Aufsicht des Arbeitsvermittlungszentrums des gemacht habe und dieses ihr nie mangelnde Motivation vorgeworfen habe. Der Bericht vom Tourismusbüro nach Absolvierung einer MIS bestätigte überdies ihr Engagement. Sie fügt hinzu, dass es nicht einfach sei, in ihrem Alter und mit ihrem Lebenslauf einen Job zu finden, obwohl sie sich wirklich wünsche, aus dieser Situation herauszukommen. Ferner gibt sie noch an, dass sie sich an den Sozialdienst in gewendet habe, dieser sich jedoch für nicht zuständig erklärt habe.

Am 25. Februar 2009 hat die Beschwerdeführerin den Bericht vorgebracht, den das Coop am Ende ihrer MIS am 31. Dezember 2008 erstellt hatte.

D. In ihren ausführlichen Beobachtungen vom 16. März 2009 schlägt die Sozialkommission vor, die Beschwerde abzulehnen. Nachdem sie die Tatsachen erläutert hat, gibt die beklagte Behörde vor zu wissen, dass das Verhalten von Frau X – dass sie als widerspenstig einstuft – kein Grund für einen Sozialhilfebeschluss ist. Sie bestätigt, dass die Anhäufung ihrer Verhaltensweisen und hauptsächlich die fehlende Transparenz in Bezug auf ihren tatsächlichen Wohnort zur Unterbrechung der Sozialhilfe geführt hätten. Für die Behörde steht fest, dass die Betroffene nicht in, sondern in wohnt, sodass ihr Sozialdienst für die Erteilung einer materiellen Hilfe nicht mehr zuständig sei.

E. Die Beschwerdeführerin hat ihre Gegenbemerkungen am 26. März 2009 eingereicht. Sie präzisiert, dass sie bis zum 31. Juli 2007 mit ihren beiden Kindern zusammen gewohnt habe, Tag an dem ihre Tochter das Elternhaus verlassen hat. Von November 2006 bis Juli 2007 haben ihre Kinder für ihren Unterhalt gesorgt. Was ihre Gefühlsbindung anbelangt gibt sie vor, ihre Sozialarbeiterin immer auf dem Laufenden gehalten zu haben. Vor allem aber habe sie gewusst, dass diese Beziehung nicht stabil war, weshalb sie auch nicht bei ihrem Freund eingezogen sei. Gegenwärtig ist sie nicht mehr mit der besagten Person zusammen. Was ihre Motivation betrifft, sich wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern, so hält die Beschwerdeführerin an ihren Bemühungen fest, die sie namentlich unter Aufsicht des RAV unternommen hat. Auf all ihre Bewerbungen erhielt sie einen negativen Bescheid, namentlich aus den folgenden Gründen: zu alt, fehlende Qualifizierung, kein Fahrzeug, 2. Säule zu teuer. Nichtsdestotrotz erklärte sie sich bereit, jede Arbeit anzunehmen, die ihr die Sozialkommission vorschlagen würde. Abschliessend betont sie die Schwere der Lage, die für sie und ihren Sohn, der Mühe hat, für alle finanziellen Lasten aufzukommen, immer schwieriger wird.

Am 17. April 2009 hat Frau X eine Bestätigung des RAV vorgewiesen, die angab, dass sie bei der Stellensuche sowohl in qualitativer als quantitativer Hinsicht alles unternommen hat, was von ihr verlangt werden konnte.

G. In ihren letzten Bemerkungen vom 27. April 2009 weist die beklagte Behörde darauf hin, dass die Schreiben der Beschwerdeführerin beweisen, dass die Zweifel in Zusammenhang mit ihrer Gefühlssituation und ihrem Wohnsitz berechtigt sind. Sie hält folglich an ihren Begehren fest.

H. Per Schreiben vom 5. Juni 2009 hat die Beschwerdeführerin Nothilfe beantragt.

Rechtliches

1. a) Nach Art. 36 Sozialhilfegesetz (SHG) können Einspracheentscheide beim Kantonsgericht mit Beschwerde angefochten werden (SHG; SGF 831.0.1). Frau X ist gemäss Art. 37 SHG dazu berechtigt.

Weil die Beschwerde darüber hinaus in gesetzlich vorgegebener Frist und Form eingereicht wurde (Art. 79 bis 81 Gesetz 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: Verletzung des Rechts einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Bst. a) und 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.

2. a) Nach Artikel 12 der Bundesverfassung (BV; SR 101) gilt: Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.

Nach Artikel 36 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg (KV/FR; SGF 10.1) gilt ebenfalls: Wer in Not ist, hat Anspruch auf angemessene Unterkunft, medizinische Grundversorgung und weitere für ein menschenwürdiges Dasein unerlässliche Mittel.

Der Anspruch auf das Existenzminimum bildet die Grundlage der Sozialhilfe, die jedoch Ziele verfolgt, die über diese Mindestgarantie hinausreichen. Über die Gewährleistung des physischen Überlebens hinaus muss es die Sozialhilfe den unterstützten Personen ermöglichen, am wirtschaftlichen und sozialen Leben teilzuhaben, und ihre soziale und berufliche Eingliederung fördern (s. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe, revidierte Richtlinien 2005, Kap. A.1; SKOS-Richtlinien).

b) Das SHG regelt die Sozialhilfe der Gemeinden und des Staates an Personen, die im Kanton wohnen, sich hier aufhalten oder vorübergehend hier sind (Art. 1 Abs. 1 SHG). Es bezweckt, die Eigenständigkeit und die soziale Integration bedürftiger Personen zu fördern (Art. 2 SHG). Bedürftig ist, wer sich in sozialen Schwierigkeiten befindet oder für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann (Art. 3 SHG).

Nach Art. 4 SHG umfasst die Sozialhilfe die Vorbeugung, die persönliche Hilfe, die materielle Hilfe und die Massnahme zur sozialen Eingliederung (Abs. 1). Die Vorbeugung umfasst alle allgemeinen oder besonderen Massnahmen, die es gestatten, die Beanspruchung der persönlichen und materiellen Hilfe abzuwenden (Abs. 2). Die persönliche Hilfe umfasst namentlich das Gespräch, die Information und die Beratung (Abs. 3). Die materielle Hilfe besteht in Geld, in Naturalleistungen oder erfolgt innerhalb eines Vertrags zur sozialen Eingliederung (Abs. 4). Die Eingliederungsmassnahme im Rahmen eines Eingliederungsvertrags schliesslich ermöglicht es dem Sozialhilfeempfänger, seine gesellschaftliche Eigenständigkeit und Eingliederung zu erlangen oder wiederzuerlangen (Abs. 5).

In seiner Botschaft zum Entwurf des Sozialhilfegesetzes in seiner Fassung von 1991 – deren Erwägungen nach wie vor Gültigkeit haben – erinnerte der Staatsrat daran, dass die erteilte Hilfe in erster Linie eine persönliche Hilfe sein soll, bestehend aus Informationen und Beratung, dank der die gesuchstellende Person mit den ihr verfügbaren Mitteln für sich aufkommen kann und nicht erneut in die Abhängigkeit und Notlage gerät, in der sie sich zur Zeit befindet. Erst wenn diese Mittel erschöpft sind, kommt die eigentliche materielle Hilfe zum Zuge. Die materielle Hilfe ist somit eines der letzten Hilfsmittel; es besteht kein Rechtsanspruch auf sie, und eben darin unterscheidet sie sich von den übrigen Sozialleistungen, die ohne Gegenleistung von der öffentlichen Hand erteilt werden, wie zum

Beispiel die Ergänzungsleistungen oder die Beiträge an die Krankenkassenprämien. Die Sozialhilfe als solche ist kein garantiertes Mindesteinkommen, das aufgrund gesetzlich definierter Voraussetzungen geschuldet würde. Sie wird aufgrund einer individuellen Abklärung gewährt, bei der der effektive Bedarf der gesuchstellenden Person bestimmt wird (Botschaft Nr. 272 vom 12. März 1991, III, Kap. 1 *in fine* und Kapitel 2), um sie zur Teilnahme am aktiven und sozialen Leben zu ermutigen und ihr persönliches Verantwortungsbewusstsein zu stärken (s. auch unveröffentlichter Verwaltungsgerichtsentscheid vom 14. Juli 2000 in der Sache A).

Art und Umfang der Sozialhilfe werden durch die Vorschriften des SHG und seines Ausführungsreglements (ARSHG; SGF 831.0.11) bestimmt.

c) Art. 5 SHG bekräftigt den Grundsatz, wonach die Sozialhilfe subsidiär ist. Somit werden die Sozialhilfeleistungen nur erteilt, wenn die bedürftige Person nicht selber für ihren Bedarf aufkommen kann (Möglichkeiten Eigenversorgung), keine Hilfe von Dritten erhält (Versicherungsleistungen, Darlehen, Subventionen, freiwillige Leistungen Dritter usw.) oder wenn diese nicht rechtzeitig gewährt worden ist. Dieser Grundsatz unterstreicht den Komplementärcharakter der Sozialhilfe und verlangt, dass alle anderen Möglichkeiten schon ausgeschöpft worden sind, bevor die öffentlichen Unterstützungsleistungen zum Zug kommen. Er schliesst insbesondere die Wahl zwischen den prioritären Hilfsquellen und der öffentlichen Sozialhilfe aus (F. Wolffers, Grundlagen des Sozialhilferechts, 1995, S. 77).

Der Grundsatz der Subsidiarität umfasst zuerst den Grundsatz der Eigenversorgung und verpflichtet die gesuchstellende Person alles in ihrer Macht Stehende zu unternehmen, um mit eigenen Mitteln aus ihrer Notlage hinaus zu finden oder dieser abzuhelpen. In Frage kommen hier insbesondere die Verwendung des verfügbaren Einkommens oder Vermögens sowie die eigenen Arbeitskapazitäten.

Subsidiär zum Grundsatz der Eigenversorgung werden die Sozialhilfeleistungen unter der Voraussetzung gewährt, dass alle privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Ansprüche der gesuchstellenden Person erschöpft worden sind oder wenn keine Leistung Dritter ausgerichtet worden ist. In Frage kommen namentlich: Leistungen der Sozialversicherungen, familienrechtliche Unterstützungspflichten, Ansprüche aus Verträgen, Ansprüche auf Entschädigungen und Zinsen, Stipendien (Wolffers, S. 78).

d) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 2P.115/2001), die sich auf die SKOS-Richtlinien bezieht (A.5.2), hat die sozialhilfeempfangende Person alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um ihre Notlage zu mildern bzw. zu beheben. Dies leitet sich aus dem Grundsatz der Gegenseitigkeit ab, der im Zentrum der Massnahmen für die soziale und berufliche Eingliederung steht. Dieser Grundsatz impliziert eine Gegenleistung, welche die um Sozialhilfe ersuchende Person in ihrem eigenen Interesse und im Interesse des Gemeinwesens erteilen muss. Es besteht noch die Möglichkeit eines vollständigen Entzugs der Leistungen, wenn sich die sozialhilfebeziehende Person missbräuchlich verhält, zum Beispiel eine Erwerbstätigkeit ablehnt, um von der Sozialhilfe zu profitieren. Zu diesem Zweck bedarf es nicht unbedingt einer formellen gesetzlichen Grundlage, insofern als der Entzug in der allgemeinen Anwendung des Grundsatzes des Rechtsmissbrauchs begründet ist (BGE 122 II 193, Erwägung 2/ee S. 198). Nötig ist aber die vorgängige Information der betroffenen Person, die ausserdem in der Lage sein muss, mit eigenen Mitteln für sich aufzukommen (BGE

121 I 367, Erwägung 3d S. 377). Die Kürzung oder der Entzug der Sozialhilfe sind effektiv die einzigen Mittel für die Beeinflussung des Verhaltens von Sozialhilfeempfänger/innen. Diese Mittel müssen aber befristet zum Einsatz gelangen, um der interessierten Person Gelegenheit zu lassen, sich erneut kooperativ zu verhalten (Wolffers, S. 188 - 190).

e) In seinem Entscheid 130 I 71 bestätigte das Bundesgericht seine in BGE 121 I 367 veröffentlichte Rechtsprechung, wonach der Art. 12 BV nur das Existenzminimum garantiert, d. h. die materiellen Mittel, die für eine menschenwürdige Existenz unentbehrlich sind. Nachdem es nur die für das Überleben unverzichtbaren Mittel sicherstellt, kann dieses Grundrecht nicht eingeschränkt werden: Das Existenzminimum kann weder gekürzt noch verweigert werden. Um die Terminologie der allgemeinen Theorie der Grundrechte anzuwenden: Der nach Art. 12 geschützte Bereich (d. h. seine Tragweite) und der Kerngehalt dieses Anspruches (im Sinne von Art. 36 der Bundesverfassung) decken sich.

Der Entscheid bestätigt die Rechtsprechung aber auch in einem weiteren, strittigeren Punkt, wo es um die Subsidiarität der Hilfe in Notlagen geht: Um Anspruch auf die (unkürzbare) Nothilfe zu haben, muss eine Person alles unternehmen, was man objektiv und vernünftigerweise von ihr verlangen kann, um sich selber aus ihrer Notlage zu befreien. Namentlich muss sie eine zumutbare Arbeit annehmen oder an Beschäftigungs- und Eingliederungsmassnahmen teilnehmen, wenn diese es ihr ermöglichen, zumindest einen Teil dieser Mittel zu verdienen oder ihre Eingliederungschancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern.

Dies hat umgekehrt zur Folge, dass jemand, der aus rechtlichen oder sachlichen Gründen unfähig ist, selber für seinen Unterhalt aufzukommen, nicht aus der Nothilfe ausgeschlossen werden kann – auch wenn er zum Teil für seine Notlage mitverantwortlich ist. Anders gesagt: Der Grund, warum jemand in eine Notlage geraten ist, kann für die Erteilung der Nothilfe keine Rolle spielen. Ob die Person unter den Art. 12 BV fällt und demzufolge Anspruch auf das garantierte Existenzminimum hat, entscheidet sich aufgrund der Frage, ob die Person objektiv in der Lage ist, selber für ihren Unterhalt zu sorgen. Dies ergab sich schon aus dem zuvor genannten BGE 121 I 367 und wurde später in einem Entscheid vom 18. März 2005 (2P,318/2004, veröffentlicht in BGE 131 I 166) für Fälle von abgewiesenen Asylsuchenden bestätigt, die objektiv nicht für ihren Unterhalt aufkommen können (weil sie keine Arbeitsbewilligung haben). (Für die vollständige Fassung s. a. Bemerkung am Ende der Zusammenfassung von BGE 130 I 71, in «*Revue de droit administratif et de droit fiscal*» 2005, S. 493, nur Französisch).

3. a) 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 (Sozialhilfewohnsitz). Als Wohnsitzbegründung gilt die Anmeldung bei der Einwohnerkontrolle oder, für Ausländerinnen und 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 Ausländerinnen und 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; SR210) gleich (s. 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 1994, Nr. 89 ff).

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 Komponente: 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 auf, die auf der allgemeinen Lebenserfahrung beruht, dass die Person, die ihre Ankunft bei der Einwohnerpolizei gemeldet hat, oder die Ausländerin bzw. der Ausländer, die bzw. 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 vorliegenden Fall wird in der Tat nicht bestritten, dass die Beschwerdeführerin bedürftig ist. Die Sozialkommission hat ihr bis Ende 2008 eine materielle Hilfe erteilt, berechnet nach den Regeln der Unterhaltspauschale für eine alleinstehende Person, die in einem Zweipersonenhaushalt lebt. Der zugesprochene Betrag ist indes nicht Gegenstand dieses Verfahrens. Diese Hilfe sollte punktuell bleiben und war mit der Bedingung verknüpft, dass die Gesuchstellerin sich darum bemüht, sowohl eine Erwerbstätigkeit zu finden als auch ihre finanzielle Unabhängigkeit wiederzuerlangen. Darüber hinaus wurde verlangt, dass sie an drei MIS teilnimmt. Die erste MIS musste aus gesundheitlichen Gründen unterbrochen werden, die beiden anderen hat die Beschwerdeführerin jedoch besucht und es wurde ihr bei deren Abschluss ein positiver Bericht erstattet. Die Bestätigung des RAV beweist ausserdem, dass sie bei der Stellensuche sowohl in qualitativer als quantitativer Hinsicht alles unternommen hat, was von ihr verlangt werden konnte, jedoch vergeblich. Im Übrigen ist es – nach allgemeiner Lebenserfahrung – nicht selten, dass eine Person ohne richtige berufliche Qualifizierung und im Alter von 53 Jahren erhebliche Schwierigkeiten hat, wieder eine Arbeit zu finden. Auf jeden Fall darf der Grund, aus dem eine Person in eine Notlage gerät, zumindest für den Zuspruch einer Nothilfe keine Rolle spielen.

Ausserdem ist bewiesen, dass sich die Situation der Bedürftigkeit nicht geändert hat und die Gesuchstellerin die Bedingungen erfüllt.

5. a) Trotzdem wurde die materielle Hilfe per 1. Januar 2009 aufgehoben, mit der Begründung, dass die Gesuchstellerin bei ihrem Freund in eingezogen sei. Folglich muss geprüft werden, welches zu diesem Zeitpunkt ihr Sozialhilfewohnsitz war.

Als erstes muss darauf hingewiesen werden, dass die Beschwerdeführerin ihre Papiere nie nach verlegt hat, sodass nur vermutet wurde, dass sie in lebt (s. gesetzliche Vermutung nach Art. 9 SHG). Auch konnte nicht bewiesen werden, dass ein Umzug, ein Postadressen- oder Telefonwechsel oder aber eine Änderung in vertraglichen Beziehungen wie Versicherungen, Miete o. ä. vorgenommen wurde. Die beklagte Behörde behauptet indes, dass ein Stadtbeamter dem Haus der Gesuchstellerin und ihres Sohnes mehrmals unerwartete Besuche abgestattet hat und nie jemanden angetroffen hat. Man weiss jedoch nicht, wie, wie häufig, zu welchen Uhrzeiten, in welcher Art usw. diese Überprüfungen stattgefunden haben. Nach Aussagen der beklagten Behörde wurde in Zusammenhang mit diesen Untersuchungen kein Protokoll gehalten. Unter diesen Umständen ist es unmöglich, die Zuverlässigkeit der gesammelten Informationen zu überprüfen. Weil sich die Beschwerdeführerin darüber hinaus nicht auf genaue Tatsachen einigen kann, ist es ausgeschlossen, dieses Element zu berücksichtigen.

Bleibt noch die Tatsache, dass die Gesuchstellerin in den Monaten Oktober und November 2008 eine MIS in absolviert hat. Es ist erwiesen, dass sie dreizehn Mal den Bus von, wo ihr Freund wohnt, nach genommen hat; die Bilette bezeugen dies. Obwohl dies belegt, dass die Betroffene in diesen Tage in gewohnt hat – weil angeblich der Fahrt einfacher war, da von aus besser erreichbar ist als von aus – beweist dies noch nicht, dass sie auch tatsächlich ihr Interessenszentrum dorthin verlegt hat. Berücksichtigt man ausschliesslich dieses Element, so belegt dies in jedem Fall ausschliesslich das Vorhandensein einer Gefühlsbindung; hingegen erlaubt es nicht, Schlüsse auf ein stabiles

Konkubinat zu ziehen, welches im Allgemeinen durch ein zweijähriges Zusammenleben belegt wird (SKOS-Richtlinien F.5-2), und auch nicht auf einen tatsächlichen Umzug mit der Absicht, sich in niederzulassen und für unbestimmte Zeit ihr Interessenszentrum dorthin zu verlegen. Im Gegenteil: Angesichts der kurzen Dauer des Aufenthalts muss zugegeben werden, dass dieser Aufenthalt – mangels weiterer Indizien – durchaus nur provisorisch sein konnte. Im Übrigen hat die Beschwerdeführerin im September 2008 wiederholt, dass ihre Beziehung nicht fest genug sei, um zu verlassen und mit ihrem Freund zusammenzuziehen.

Darüber hinaus hat die Gesuchstellerin in ihren Gegenbemerkungen vom 26. März 2009 angegeben, dass ihre Beziehung zu Ende war. Ausserdem – insofern, als das Gegenteil nicht bewiesen werden konnte – war die Sozialbehörde verpflichtet, ihr von dem Zeitpunkt an, als sie darüber in Kenntnis gesetzt worden war, eine Hilfe zuzusprechen, zumindest in Form einer dringlichen Massnahme, solange bis die notwendigen Abklärungen getroffen werden konnten.

b) Angesichts der vorangegangenen Erwägungen muss bemerkt werden, dass nicht bewiesen werden konnte, ob die Beschwerdeführerin ihren Sozialhilfewohnsitz in verlassen hat. Unter diesen Umständen war es ganz offensichtlich ungerechtfertigt, die beantragte materielle Hilfe zum Zeitpunkt, da die Notlage der Bedürftigen erwiesen war, zu verweigern.

6. a) Folglich muss die Beschwerde von Frau X gutgeheissen und der Entscheid der Sozialkommission aufgehoben werden. Letztere muss der bedürftigen Gesuchstellerin die ihr zustehende Hilfe entrichten, gegebenenfalls in Form einer sofortigen Nothilfe.

b) In Anwendung von Art. 129 Bst. a VRG werden der beklagten Behörde keine Verfahrenskosten belastet, obwohl sie im Verfahren unterliegt.

Der Gerichtshof beschliesst:

I. Die Beschwerde von Frau X wird gutgeheissen.

Folglich wird der Entscheid vom 15. Januar 2009 der «Commission sociale Y» im Sinne der Erwägungen aufgehoben.

II. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit Mitteilung beim Bundesgericht in Lausanne mit Beschwerde angefochten werden.

Givisiez, den 19. Juni 2009/gmu



La Présidente

Mitteilung an: Beschwerdeführerin, beklagte Behörde (Dossier zurück), Kantonales Sozialamt.
19. JUNI 2009