

VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS FREIBURG

III. VERWALTUNGSGERICHTSHOF

Sitzung vom 9. Mai 2006

Präsidentin:
Richter:

Gabrielle Multone
Marianne Jungo und Michel Wuilleret

In Sachen Beschwerde vom 29. November 2005
(3A 05 222)

eingereicht von

X, Freiburg, vertreten durch Rechtsanwalt Sébastien Pedroli, Freiburg,

gegen

den Einspracheentscheid der **Sozialkommission der Stadt Freiburg** vom 2. November 2005

(Ablehnung materieller Sozialhilfe)

In Erwägung:

In tatsächlicher Hinsicht:

- A. X, geboren am _____, und Y, geboren am _____, beide aus Angola und im Besitz der schweizerischen Staatsangehörigkeit, heirateten am 22. April 1992 in Freiburg. Aus dieser Verbindung stammt ein Kind, Z, geboren am _____.

Die Ehegatten X leben seit Februar 2006 getrennt.

Arbeitslos und aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert, wandte sich X im August 2005 an den Sozialdienst der Stadt Freiburg. Dieser richtete ihm für Juli und August 2005 einen Betrag von monatlich 1'575.- Franken aus.

- B. Mit Entscheid vom 25. August 2005 lehnte die Sozialkommission der Stadt Freiburg (die Sozialkommission) die Deckung des Sozialbudgets von X ab mit der Begründung, dass seine Gattin immer noch für seinen Unterhalt aufkomme und er die Möglichkeit hatte, bei einem Bekannten zu wohnen.
- C. Parallel zu seinem Sozialhilfesuch eröffnete X ein Scheidungsverfahren, in dessen Rahmen er am 27. September 2005 beim Präsidenten des Zivilgerichts des Saanebezirks ein Gesuch zwecks Schlichtung und vorsorglicher Massnahmen einreichte. Am 9. November 2005 wurde das folgende Urteil ausgesprochen:

1. *Es wird festgestellt, dass die Ehegatten X und Y seit 25. Februar 2005 getrennt leben.*

2. *Der eheliche Wohnsitz wird Y zugesprochen, und sie kommt vollumfänglich für diesen auf.*

3. *Mit der elterlichen Obhut über das Kind Z. wird Y betraut.*

4. *Das Besuchsrecht wird nach Absprache unter den Parteien so grosszügig wie möglich ausgeübt. Kommt keine Absprache zustande, so steht X das Besuchsrecht wie folgt zu: jedes zweite Wochenende von Freitagabend bis Sonntagabend, eine Woche an Weihnachten und an Ostern und zwei Wochen im Sommer, wobei die Parteien darauf achten, dass die Festtage abwechselnd bei dem einen und dem anderen Elternteil verbracht werden.*

X verpflichtet sich, seine Gattin telefonisch drei Tage vor der Wahrnehmung seines Besuchsrechts zu benachrichtigen.

5. *X trägt zum Unterhalt seines Sohnes Z bei, indem er monatlich einen Unterhaltsbeitrag von 400 Franken ausrichtet. Dieser Betrag ist zum voraus am Ersten jeden Monats zu bezahlen und wird bei Verspätung zu jährlich 5% ab Fälligkeit verzinst.*

6. *Jede Partei trägt ihre eigenen Verfahrenskosten, unter Vorbehalt der unentgeltlichen Rechtspflege.*

Der Zivilrichter stützte seinen Entscheid namentlich auf die folgenden Faktoren: X übt seit 2002 keine Erwerbstätigkeit mehr aus und verfügt demzufolge über kein Einkommen. In Erwartung eines Entscheids der Sozialdienste wird er von einem Freund beherbergt. Seine Krankenversicherung ist vollumfänglich subventioniert und sein Existenzminimum beträgt 1'320.- Franken. Y ist kürzlich gekündigt worden und sie erwartet Arbeitslosengelder in Höhe von rund 3'200.- Franken brutto. Sie hat eine Miete von 1'592.- Franken zu bezahlen, Krankenversicherungsprämien für sich (267,60 Fr.) und für Z (54,50 Fr.). Ihr

Existenzminimum beläuft sich auf 1'320.- Franken, dasjenige des Kindes auf 420.- Franken.

- D. Am 27. September 2005 erhob X schriftlich Einsprache gegen den Entscheid der Sozialkommission vom 25. August 2005. Sein Begehren lautete implizit auf Aufhebung dieses Entscheids und auf die Gewährung der Sozialhilfe rückwirkend auf den 1. August 2005. Er bestritt, dass seine Gattin, von der er seit 26. Februar 2005 getrennt lebt, für seinen Bedarf aufkomme. Selbst wenn sie es wollte, könnte sie es nicht in Anbetracht ihrer bescheidenen Mittel. Hingegen räumte er ein, bei einem Freund zu wohnen; er müsse sich aber mit 575.- Franken an den Wohnungskosten beteiligen.
- E. Mit Entscheid vom 2. November 2005 lehnte die Sozialkommission die Einsprache ab. Im Wesentlichen hielt sie fest, zumindest bis Ende September 2005 habe der Interessierte noch auf Kosten seiner Ehefrau gelebt, sofern er nicht im Kanton Solothurn lebte, wo sein Unterhalt durch die Mutter eines seiner Kinder gesichert wurde. Im Übrigen sei es aufgrund seiner widersprüchlichen bzw. ungläubigen Erklärungen nicht möglich, seinen Sozialhilfewohnsitz zu bestimmen. Demzufolge könne kein Sozialhilfebudget erstellt werden, denn weder sei die Höhe des Mietzinses bekannt noch die Anzahl Personen, die in gemeinsamem Haushalt leben. Schliesslich warf die Sozialkommission dem Interessierten vor, im wesentlichen Punkt seines Wohnsitzes seiner Auskunftspflicht nicht zu genügen.
- F. Am 29. November 2005 gelangte X an das Verwaltungsgericht. Sein Begehren lautete auf die Zulassung seines Gesuchs um Sozialhilfe ab 1. September 2005 und auf eine gerechte Parteientschädigung für seine Verfahrenskosten, unter Vorbehalt der unentgeltlichen Rechtspflege, um die er ersuchte. In Anbetracht seiner Bedürftigkeit verlangte er auch vorsorgliche Massnahmen.

Für seine Beschwerde machte er geltend, er verfüge über keinerlei Einkommensquelle, sei aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert und habe trotz umfangreicher Bemühungen grosse Schwierigkeiten, Arbeit zu finden. Entgegen der Annahme der beklagten Behörde habe er die eheliche Wohnung am 26. Februar 2005 verlassen. Er sei auf der Suche nach einer Wohnung in Freiburg und habe nicht die Absicht, aus dieser Stadt wegzuziehen, in der sein Sohn wohne, zu dem er eine ausgezeichnete Beziehung habe. Er werde vorübergehend von einem Freund beherbergt. Um diesen nicht allzu sehr zu belasten, werde er zuweilen von anderen Bekannten aufgenommen. Die finanzielle Lage seiner Gattin, die seit kurzem arbeitslos sei, erlaube es ihr nicht, ihm zu helfen. Sie könne nicht einmal für ihren eigenen Bedarf und denjenigen ihres Kindes aufkommen. Auch sei er nicht Eigentümer von Fahrzeugen, wie von der Sozialkommission behauptet. Nur um einem Bekannten, einem Asylbewerber im Kanton Neuenburg, einen Gefallen zu tun, habe er eingewilligt, die Autoschilder auf seinen Namen anzumelden. Im Übrigen könne man auch dann nicht die Sozialhilfe verweigern, wenn er Eigentümer des Fahrzeugs wäre.

- G. Die beklagte Behörde reichte ihre Bemerkungen zu der Beschwerde am 15. Dezember 2005 ein, mit dem Begehren, diese sei abzuweisen.

Sie sprach sich gegen vorsorgliche Massnahmen aus, insofern als der Beschwerdeführer im Rahmen eines kommunalen temporären Beschäftigungsprogramms vom 1. November bis zum 23. Dezember 2005 beim Chantier écologique angestellt worden sei. Somit habe er im November einen Bruttolohn von 2'200.- Franken und im Dezember rund 1'700.- Franken bezogen. Hinzu komme, dass er vorübergehend die Hilfe von Verwandten oder Freunden erhalte, die auf jeden Fall für ihre Miete aufzukommen haben und somit von ihm keine Beteiligung während einer vorübergehenden Unterstützung verlangen können. Zum anderen würden seine Krankenkassenprämien voll subventioniert. Die beklagte Behörde kam zum Schluss, die vom Beschwerdeführer bezogenen Löhne erlaubten es ihm, bis mindestens Ende März 2006 davon zu leben, dies gemäss der Berechnung, die für Personen ohne festen Wohnsitz (OFW) angewandt wird.

Nach Auffassung der beklagten Behörde ist die Ablehnung jeder Sozialhilfe bis Ende September 2005 gerechtfertigt, denn die Ehefrau des Beschwerdeführers musste bis dahin für seinen Unterhalt aufkommen, seien doch klare Trennungsschritte erst ab 27. September 2005 erfolgt. Ab Oktober 2005 sei es die totale Unklarheit der Situation des Beschwerdeführers, die zur Ablehnung der Sozialhilfe geführt habe. Die Abklärung durch die Ortspolizei habe effektiv ergeben, dass er nicht an der angegebenen neuen Adresse wohnte, und das Schreiben des regionalen Arbeitsvermittlungszentrums (RAV) habe ihn nicht unter der angegebenen Adresse erreicht. Wegen dieser seiner Haltung, könne der reale Wohnsitz des Beschwerdeführers – der über Beziehungen in anderen Kantonen verfügt – auch nicht mit einem Anschein von Sicherheit ermittelt werden. Nach Auffassung der beklagten Behörde wohnt er entweder nicht mehr im Kanton Freiburg oder aber verbietet der vollständige Mangel an Informationen über seine Situation jede Unterstützung. In diesem Fall könne lediglich eine Unterstützung mit einem OFW-Budget ab März 2006 erwogen werden. Schliesslich hebt sie hervor, die Stadt Freiburg könne sehr wohl unabhängig von der Frage des Wohnsitzes eine Person in einem temporären Beschäftigungsprogramm anstellen, wenn auch die auf Gemeindegebiet wohnenden Stellensuchenden natürlich bevorzugt werden.

- H. Am 29. März 2006 antwortete der Beschwerdeführer. Er zeigte sich darüber erstaunt, dass die Sozialkommission einen Gerichtsentscheid ignoriert, aus dem hervorgeht, dass er von seiner Ehefrau getrennt lebt. Wenn er zuweilen in anderen Kantonen wohne, so nur deshalb, weil die Freunde, die er im Kanton Freiburg hat, ihn nicht die ganze Woche über beherbergen wollen und können. Er liess keinen Zweifel daran, dass sein Wohnsitz in Freiburg sei, übe er doch regelmässig sein Besuchsrecht bei seinem Kind aus und nütze jeden Augenblick, um mit ihm zum Fussballtraining zu gehen oder mit ihm Aufgaben zu machen, wie es mündlich vereinbart worden sei. Ausserdem liege seine Bedürftigkeit klar auf der Hand, da er keine Einkommensquelle habe.

In rechtlicher Hinsicht:

1. a) Nach Artikel 36 des Sozialhilfegesetzes (SHG; SGF 831.0.1) unterliegen Einspracheentscheide der Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Beschwerdeberechtigt ist, wer um Sozialhilfe ersucht (Art. 37 Bst. a SHG). Die Beschwerde vom 29. November 2005 gegen den Einspracheentscheid vom 2. November 2006 wurde in der vorgeschriebenen Frist und Form erhoben (s. Art. 79 – 81 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; VRG; SGF 150.1).

Es kann somit formal auf sie eingetreten werden.

1. b) Nach Artikel 77 VRG kann mit Beschwerde vor dem Verwaltungsgericht gerügt werden: Verletzung des Rechts einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Bst. a) und unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Bst. b). Insofern aber, als im vorliegenden Fall keine der Situationen nach Artikel 78 Abs. 2 Bst. a – c VRG gegeben ist, kann das Verwaltungsgericht nicht die Angemessenheit des angefochtenen Entscheids überprüfen.

2. a) Nach Artikel 9 SHG hat die bedürftige Person ihren Wohnsinn im Sinne dieses Gesetzes (der Sozialhilfewohnsitz) in der Gemeinde, in der sie sich in der Absicht dauernden Verbleibens aufhält (Abs. 1). 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 Bestimmung des Sozialhilfewohnsitzes übernimmt in Anwendung auf die Gemeinwesen des Kantons den Wortlaut von Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG; SR 851.1). Nach Artikel 4 ZUG nämlich hat der Bedürftige seinen Wohnsitz nach diesem Gesetz (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 bundesrechtliche Begriff des Unterstützungswohnsitzes ist somit sinngemäss anwendbar für den Begriff des Sozialhilfewohnsitzes im Kantonsrecht.

Soweit es mit seinem Zweck vereinbar ist, deckt sich im ZUG der Begriff des Unterstützungswohnsitzes mit demjenigen des zivilrechtlichen Wohnsitzes nach Artikel 23 des Zivilgesetzbuchs (ZGB; SR 210) (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 somit weit gehend auf die Doktrin und die Rechtsprechung über den zivilrechtlichen Wohnsitz abstützen (Zeitschrift für öffentliche Fürsorge (Zöf) 1978 S. 181). Die beiden Begriffe decken sich jedoch nicht vollständig. Während das ZGB gewährleistet, dass jede Person stets über einen zivilrechtlichen Wohnsitz verfügt, sieht das ZUG in bestimmten Fällen das Fehlen eines Unterstützungswohnsitzes vor. Insbesondere gibt es im Sozialhilferecht keinen obligatorischen Unterstützungswohnsitz im Sinne des fiktiven Wohnsitzes im Zivilrecht (Felix Wolfers, Grundlagen des Sozialhilferechts, Bern 1995, S. 58; Werner Thomet, Kommentar zum ZUG, Zürich 1994, Nr. 89ff.).

Grundsätzlich befindet sich der Unterstützungswohnsitz einer bedürftigen Person in dem Kanton – und sinngemäss in der Gemeinde – wo sie mit der Absicht dauernden Verbleibens wohnt. Diese dem Artikel 23 ZGB entnommene Formulierung bedeutet, dass sich der Wohnsitz dort befindet, wo eine Person sich effektiv und erkennbar für Dritte niedergelassen und eingerichtet hat, mit anderen Worten, wo sie ihren Lebensmittelpunkt hat. Diese Definition umfasst ein objektives Element, das heisst die Tatsache des effektiven Aufenthalts an einem bestimmten Ort (Wohnort) und ein subjektives Element (die Absicht des Verbleibens), wobei jedoch beide Elemente untrennbar miteinander verbunden sind. Eine Person hat die Absicht sich niederzulassen, wenn sie vorhat, sich an einem bestimmten Ort für eine unbestimmte Dauer aufzuhalten, und wenn diese Absicht realisierbar ist. Die Absicht darf sich nicht auf einen bloss vorläufigen Aufenthalt beschränken. Der Wohnsitz bestimmt sich nicht rein nach dem inneren Willen der fraglichen Person, sondern nach Kriterien, die für Dritte erkennbar sind. Entscheidend ist die Absicht, die aus äusseren Umständen hervorgeht, oder anders gesagt: ob man aus sämtlichen Umständen schliessen kann, dass die betreffende Person aus dem fraglichen Ort den Mittelpunkt ihrer persönlichen Beziehungen gemacht hat (Thomet, Nr. 96ff.; BGE 97 II 3ff: 108 Ia 254).

2. b) Der Artikel 9 ZUG ist das Pendant zu Artikel 4 ZUG. Er sieht vor: Wer aus dem Wohnkanton wegzieht, verliert den bisherigen Unterstützungswohnsitz (Abs. 1). Ist der Zeitpunkt des Wegzugs zweifelhaft, so gilt derjenige der polizeilichen Abmeldung (Abs. 2). Der Eintritt in ein Heim, ein Spital oder eine andere Anstalt sowie die behördliche oder vormundschaftliche Versorgung einer mündigen oder entmündigten Person in Familienpflege beenden einen bestehenden Unterstützungswohnsitz nicht (Abs. 3).

Das SHG bestimmt das Ende des Sozialhilfewohnsitzes nicht ausdrückt. Wie beim Beginn des Sozialhilfewohnsitzes kann man sich auf Kantonsebene auf den Begriff Unterstützungswohnsitzes im Bundesrecht beziehen.

Eine Person verliert ihren Unterstützungswohnsitz in einem Kanton – sinngemäss in einer Gemeinde – wenn sie wegzieht, anders gesagt: wenn sie nicht mehr gedenkt, sich dort aufzuhalten, niedergelassen zu bleiben und nach Rückgabe des Wohnungs- oder Zimmerschlüssels das Kantonsgebiet mit ihrem Gepäck bzw. ihrem Mobiliar verlässt (Thomet, Nr. 146). Der Unterstützungswohnsitz endet auch, wenn eine Person aus einem Kanton wegzieht mit der Absicht, sich in einem anderen niederzulassen, ihre Pläne

jedoch durchkreuzt sieht und wenig später in ihren früheren Wohnkanton zurückkehrt. Bei ihrer Rückkehr begründet sie einen neuen Wohnsitz (Thomet, Nr. 149). Der Unterstützungswohnsitz gilt auch als verloren, wenn die Person ihren Wohnsitz verlässt in der Absicht, später zurückzukehren. Nach der alten Gesetzgebung galt der Unterstützungswohnsitz nicht als verloren, wenn die unterstützte Person vorhatte, in einer nahen Zukunft nach Hause zurückzukehren; dieses subjektive Kriterium wurde bei der Revision des ZUG weggelassen (Botschaft in BBl 1990 I 63). Somit kann der Unterstützungswohnsitz enden, ohne dass ein neuer Wohnsitz errichtet wird (Wolffers, S. 59).

Der Unterstützungswohnsitz endet nicht, wenn eine Person vorübergehend das Kantonsgebiet zu bestimmten Zwecken verlässt und ihrer vorigen Wohnsitz behält, insbesondere wenn sie dort ihre Wohnung behält. Dies gilt zum Beispiel für Personen, die für mehr oder weniger lange Zeit verreisen oder einen Kuraufenthalt antreten, die eine Saisonier-Arbeit oder eine befristete Arbeit in einem andern Kanton annehmen, kurz, wenn es sich um Aufenthalte handelt, die nicht wohnsitzbegründend sind. Um einen Wegzug handelt es sich aber jedes Mal, wenn die Wohnung aufgegeben wird, auch wenn die fragliche Person die Absicht hat, später wiederzukommen. Das Ende des Unterstützungswohnsitzes hängt nur von einem einzigen Kriterium ab, nämlich dass die unterstützte Person aus dem Kanton wegzieht. Man stützt sich nicht auf Absichten der bedürftigen Person, denn effektiv ist deren Überprüfung unmöglich (Thomet, Nr. 146; Botschaft in BBl 1990 I S. 60).

Der Nachweis für den Wegzug obliegt dem Kanton, der wegen des Wegzugs seiner Verpflichtungen ledig wird, das heisst dem Wohnkanton, dessen Unterstützungspflicht mit dem Wegzug der bedürftigen Person erlischt. Die Tatsache, dass eine Gemeinde ohne zu zögern eine Person, die sich vorübergehend absentiert hat, aus dem Einwohnerregister gestrichen hat, stellt keine Mutmassung eines Wegzugs noch einen Beweis dafür dar. Einzig und allein eine Person, die weder ihren Wegzug beim bisherigen Wohnsitz noch ihre Ankunft in einer anderen Ortschaft gemeldet hat und die seit langem nicht mehr an ihrem Wohnsitz gesehen worden ist, kann als jemand gelten, der seinen Wohnsitz nicht mehr im letzteren Kanton hat. Man kann davon ausgehen, dass der Wohnsitz einer Person geendet hat, wenn diese ihn unter Umständen aufgegeben hat, die einen Wegzug vermuten lassen (Übergabe der Wohnung oder Unterkunft, Aufgabe des Arbeitsplatzes, Abbruch persönlicher Beziehungen) (Thomet, Nr. 151).

3. a) Im vorliegenden Fall behauptet der Beschwerdeführer, die eheliche Wohnung im Februar 2005 verlassen zu haben. Diese Tatsache steht fest, gemäss dem Urteil des Präsidenten des Zivilgerichts des Saanebezirks. Seit diesem Datum und in Erwartung einer Wohnung, die er in der Stadt haben will, wird der Beschwerdeführer hauptsächlich von einem Freund in Freiburg beherbergt, und er sagt, er bezahle diesem die Hälfte der Miete und die übrigen Kosten. Um diesem Freund jedoch nicht zu sehr zur Last zu fallen, wird er manchmal von anderen Bekannten aufgenommen, von denen einige ausserhalb der Stadt oder des Kantons Freiburg wohnen.

Gestützt auf die Ergebnisse einer ortspolizeilichen Abklärung bestreitet die beklagte Behörde, dass der Beschwerdeführer an der von ihm angegebenen

neuen Adresse in Freiburg wohnt. Der Brief des RAV an diese selbe Adresse erreichte ihn auch nicht. Ausserdem geht aus dem Bericht des ortspolizeilichen Dienstes der Stadt Freiburg vom 7. Oktober 2005 hervor, dass dieser Dienst eine Reihe Überwachungen (insgesamt 6) vorgenommen hat und am 5. Oktober 2005 um 19.40 Uhr einen Besuch am Wohnsitz des Freundes, bei dem zu wohnen der Beschwerdeführer vorgibt (.....). Nach Auskunft einer Person, die von den Polizeibeamten befragt wurde, wohnt niemand als in der Wohnung.

Jedoch stellt das Verwaltungsgericht fest, dass die durchgeführte Abklärung und die erteilten Auskünfte offensichtlich lückenhaft sind. Effektiv erlauben sie es nicht, die Behauptungen des Beschwerdeführers zu widerlegen, wonach er seine Papiere nach wie vor in Freiburg hinterlegt hat, seinen Sohn regelmässig besucht und seinen Freundeskreis in dieser Stadt hat. Insbesondere erwähnt der von der Ortspolizei erstellte Bericht nicht, wann und wie oft die Überwachungszeit erfolgt ist und von wo aus. Die Identität der beim Hausbesuch befragten Person ist nicht genannt. Es besteht kein Protokoll über die gestellten Fragen und die erteilten Antworten. Schliesslich sind weder noch die Ehefrau noch der Sohn des Beschwerdeführers angehört worden. Die Einvernahme der letzteren Personen hätte es der beklagten Behörde ermöglicht, sich ein genaueres Bild von der Situation, insbesondere vom Wohnsitz des Beschwerdeführers zu machen.

3. b) Die von der Sozialkommission erhaltenen mageren Auskünfte – sofern sie denn stimmten – erlaubten nicht den Schluss, dass der Beschwerdeführer keinen Wohnsitz mehr in der Stadt Freiburg habe. Auch ignorierte die Kommission in willkürlicher Weise die Feststellung des Zivilrichters und lehnte es ab anzuerkennen, dass der Beschwerdeführer den ehelichen Wohnsitz im Februar 2005 verlassen hatte, um bei einem Bekannten in Freiburg zu wohnen. Schliesslich stützte sie sich zu Unrecht auf einen Bericht, der nicht ausreichte, ungeachtet der Erklärungen des Beschwerdeführers zu behaupten, dieser wohne nicht bei seinem Bekannten. Zumindest hätte sie den Beweis für ihre Behauptungen erbringen müssen, indem sie den Fall vollständiger untersuchte.

3. c) In Anbetracht all dessen stellt der Gerichtshof zum einen fest, dass der Beschwerdeführer stets behauptet hat, in Freiburg als dem Zentrum seiner persönlichen und sozialen Beziehungen bleiben zu wollen. Zum anderen behauptet die Sozialkommission zwar, dass dies nicht der Fall sei, sie aber nicht nachweislich festgestellt, dass er aus der Stadt weggezogen wäre. Demzufolge sind wir der Auffassung, dass der Sozialhilfewohnsitz des Beschwerdeführers nach wie vor in Freiburg ist.

4. 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. Der Artikel 36 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg (Kantonsverfassung; SGF 10.1) schreibt ebenfalls vor: 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, welche über diese Mindestgarantie hinausreichen. Denn in Gewährleistung der physischen Existenz soll die Sozialhilfe es den unterstützten Personen ermöglichen, am wirtschaftlichen und sozialen Leben teilzuhaben, und ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung förderlich sein (s. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe, revidierte Richtsätze 2005, Kap. A.1; im Folgenden: SKOS-Richtsätze).

4. b) Das SHG regelt die von den Gemeinden und dem Staat gewährte Sozialhilfe an Personen, die im Kanton wohnen, sich hier aufhalten oder vorübergehend anwesend sind (Art. 1 Abs. 1 SHG). Sie hat zum Zweck, die Autonomie und die soziale Eingliederung der bedürftigen Person 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 Artikel 4 SHG umfasst die Sozialhilfe die Vorbeugung, die persönliche Hilfe, die materielle Hilfe und die soziale Eingliederungsmassnahme (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 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 verstärken (s. auch unveröffentl. Verwaltungsgerichtsentscheid vom 14. Juli 2000 in der Sache A).

4. c) Die Art und die Höhe der Sozialhilfe bestimmen sich nach den Vorschriften des SHG und dessen Ausführungsreglement (ARSHG; SGF 831.0.11)

Bezüglich speziell der materiellen Hilfe erlässt der Staatsrat Berechnungsnormen, indem er sich auf die Richtsätze und Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe bezieht (s. Art. 22a Abs. 1 SHG).

Nach der Sozialhilfeverordnung bestimmt sich die monatliche Unterhaltspauschale nach der Anzahl Personen im gemeinsamen Haushalt (Art. 1 Abs. 1). Der monatliche Pauschalbetrag für den Unterhalt (Sozialminimum) beträgt 1'076.- Fr. für eine allein stehende Person (Art. 2). Nach Artikel 5 Abs. 1 der Verordnung liegt die minimale materielle Hilfe für den Unterhalt (absolutes Existenzminimum) nach Art. 4a Abs. 2 SHG 15% unter den Pauschalen nach Artikel 2; bei schweren Unterlassungen wird nur die minimale materielle Hilfe für den Unterhalt geleistet (Art. 5 Abs. 2). Die Deckung des Grundbedarfs umfasst ausser der monatlichen Unterhaltspauschale die Wohnkosten (einschl. laufende Nebenkosten) und die Kosten der medizinischen Grundversorgung (einschl. zahnärztliche Behandlungen) (Art. 6 Abs. 1). Die situationsbedingten Leistungen decken bestimmte Bedürfnisse in Verbindung mit dem Gesundheitszustand, der besonderen wirtschaftlichen oder familiären Situation des Bezügers. Sie werden nur nach eingehender Prüfung ihrer Notwendigkeit gewährt (Art. 7). In der Berechnung des Sozialhilfebudgets werden sämtliche Einkünfte und Vermögenswerte des Bezügers und aller Mitglieder des gemeinsamen Haushalts berücksichtigt (Art. 8).

4. d) Die Sozialhilfe wird jedoch nur gewährt, soweit die bedürftige Person nicht von ihrer Familie nach den Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs unterstützt werden oder andere gesetzliche Ansprüche, auf die sie Anspruch hätte, geltend machen kann (Art. 5 SHG).

Diese Vorschrift bestätigt den Subsidiaritätscharakter der Sozialhilfe. So werden Sozialhilfeleistungen nur erteilt, wenn die bedürftige Person nicht selbst für ihren Bedarf aufkommen kann (Möglichkeiten der Selbstversorgung), keine Hilfe von Dritten erhält (Versicherungsleistungen, Darlehen, Subventionen, freiwillige Leistungen Dritter usw.) oder zumindest nicht rechtzeitig. Dieser Grundsatz unterstreicht den Ergänzungscharakter der Sozialhilfe und verlangt, dass alle weiteren Möglichkeiten ausgeschöpft worden sind, bevor die öffentlichen Hilfeleistungen zum Zug kommen. Insbesondere kann die Person nicht zwischen den vorrangigen Hilfsquellen und der öffentlichen Sozialhilfe wählen (Wolffers, Grundlagen des Sozialhilferechts, 1995, S. 77).

Der Grundsatz der Subsidiarität beinhaltet zuallererst den Grundsatz der Selbstversorgung, und er verpflichtet die gesuchstellende Person, alles ihr Mögliche zu tun, um ihre bedürftige Lage zu überwinden. Insbesondere in Betracht kommen die Verwendung des verfügbaren Einkommens und Vermögens sowie die eigene Arbeitskraft.

Abgesehen vom Grundsatz der Selbstversorgung werden Sozialhilfeleistungen nur erteilt, wenn alle privat- oder öffentlichrechtlichen Ansprüche des Gesuchstellers erschöpft worden sind und auch keine Hilfe von Seiten Dritter ausgerichtet wird. In Frage kommen namentlich: die Leistungen der Sozialversicherungen, die familienrechtlichen Unterstützungspflichten, Ansprüche aus Verträgen, Ansprüche auf Entschädigungen und Zinsen, Stipendien (Wolffers, S. 78).

4. e) Nach Artikel 24 SHG muss, wer um eine materielle Hilfe nachsucht, den Sozialdienst vollständig über seine persönliche und finanzielle Situation informieren und die zur Abklärung nötigen Dokumente vorlegen (Abs. 1) Die materielle Hilfe kann verweigert werden, wenn der Gesuchsteller die erforderlichen Dokumente nicht vorlegt. Sie kann jedoch nicht verweigert werden, auch wenn die bedürftige Person selber für ihren Zustand verantwortlich ist (Abs. 2). Der Sozialhilfebezüger muss den Sozialdienst unverzüglich über jede Änderung seiner Situation informieren (Abs. 3).

Die Sozialhilfebehörden sind verpflichtet, das Existenzminimum sicherzustellen, geeignete Integrationsmassnahmen anzubieten und besondere Bemühungen der Sozialhilfebezüger um ihre Integration finanziell zu unterstützen. Sie sind jedoch berechtigt, die Sozialhilfeleistungen zu kürzen, wenn sie feststellen, dass es an Kooperation oder an ausreichenden Integrationsbemühungen mangelt, wenn infolge des Fehlverhaltens von Bezüger Doppelzahlungen nötig waren oder wenn die Hilfe unberechtigter Weise bezogen wurde. Die Kürzungen dürfen jedoch nicht das verfassungsrechtlich geschützte Existenzminimum tangieren. Weigert sich die betroffene Person nach schriftlicher Mahnung vor den Folgen ihrer Haltung, die zur Bedarfsberechnung nötigen Daten zu erbringen, kann der Sozialdienst ernsthafte Zweifel an ihrer Bedürftigkeit hegen. In diesem Fall kann er beschliessen die Leistungen nicht zu gewähren (Nichteintreten auf das Gesuch) oder sie aufzuheben (s. SKOS-Richtsätze, Kap. A.8.1 und A.8.4). Ein Entzug der Leistungen ist namentlich möglich, wenn die unterstützte Person die Weisungen der zuständigen Behörde nicht respektiert oder der Behörde die gewünschten Auskünfte nicht erteilt. Bevor sie die Leistungen entzieht, muss die Behörde aber prüfen, wie sich ihr Entscheid auf die bedürftige Person auswirken wird. Ist anzunehmen, dass diese nicht in der Lage ist, aus eigenen Mitteln für ihren Bedarf aufzukommen, falls ihr die Leistungen entzogen werden, so erscheint die Sanktion ungesetzlich. Als unzulässig gilt insbesondere der vollständige Entzug der Sozialhilfe, welche über das Existenzminimum hinausreicht, wenn der Sozialhilfebezüger Weisungen von nur zweitrangiger Bedeutung missachtet oder sich nur auf bestimmten Teilgebieten des Haushalts unangemessen verhält. Hingegen ist es zulässig, bei der Berechnung der Hilfe solche Ausgaben nicht zu berücksichtigen, für die trotz entsprechendem Verlangen der Behörde kein Nachweis erbracht werden kann. Der Entzug oder die Kürzung von Sozialleistungen ist grundsätzlich befristet, um dem Bezüger Gelegenheit zu geben, sein Verhalten zu ändern und sich kooperativer zu zeigen (s. Wolffers, S. 188 ff.).

Die Sozialhilfegesetzgebung verpflichtet die um Hilfe ersuchenden Personen, an der Ermittlung der Sachlage mitzuwirken. Dies erfordert insbesondere genaue Daten über die persönliche und finanzielle Situation, das heisst über

die Einkünfte, das Vermögen, die Familiensituation und den Gesundheitszustand des Gesuchstellers. Grundsätzlich ist es an der Behörde, die nötigen Unterlagen zu bezeichnen, und am Gesuchsteller, sich diese zu beschaffen. Ist die Person hierzu nicht in der Lage, hat die Behörde die Pflicht zu helfen. Das Verfahren für die Ermittlung der Sachlage unterliegt dem Untersuchungsgrundsatz, wonach die Behörde für die vollständige und genaue Ermittlung der Sachlage bzw. des Tatbestands verantwortlich ist. Die Parteien sind gehalten, die aus rechtlicher Sicht erheblichen Tatsachen so vollständig wie möglich darzulegen und die Beweismittel zu erbringen. Jedoch ist die Behörde keinesfalls an das gebunden, was die Parteien beim Verfahren vorbringen. Sie kann von Amts wegen weitere Nachforschungen anstellen, wenn der Richter dies für nötig hält, und die Darlegung des Sachverhalts durch die Parteien ergänzen (s. Wolffers, S. 116 und 220f.).

Die hiesige Behörde hatte schon Gelegenheit zu bestätigen, dass man unter besonderen Umständen in Anwendung von Artikel 24 Abs. 2 SHG eine materielle Hilfe verweigern kann, wenn mangels Mitarbeit die Bedürftigkeit der um Sozialhilfe ersuchenden Person nicht erwiesen ist. Das Gericht präzisierte jedoch, dass es nicht angeht, eine solche Unterstützung aufzuheben, wenn der Sozialhilfebedarf nachgewiesen ist (Verwaltungsgerichtsentscheid vom 28. März 2000 im Fall M).

5. a) Im vorliegenden Fall ist der Beschwerdeführer ohne Erwerbstätigkeit und bezieht keine Arbeitslosenentschädigung. Die Sozialkommission hat ihm eine punktuelle Hilfe für die Monate Juli und August 2005 erteilt. Die Situation des Beschwerdeführers und seiner Gattin, von der seit Februar 2005 getrennt lebt, hat sich seither nicht verbessert. Im Gegenteil, Y, die als Pflegeassistentin im Foyer Jean-Paul II arbeitete, ist von Ihrem Arbeitgeber entlassen worden. Seit November 2005 ist sie arbeitslos.

5. b) Dennoch hat die Kommission mit Entscheid vom 2. November 2005 die Einsprache des Beschwerdeführers abgewiesen und ihren Entscheid vom 29. August 2005, mit dem sie die Deckung seines Budgets abgelehnt hatte, bestätigt. Sie begründete ihren Entscheid damit, der Beschwerdeführer habe die eheliche Wohnung nicht im Februar 2005 verlassen, um bei zu wohnen, und werde in Anwendung der familienrechtlichen Vorschriften noch von seiner Ehefrau versorgt. Seit Oktober 2005 könne der reale Wohnsitz des Beschwerdeführers aufgrund seines Verhaltens mit keinem Anschein von Sicherheit ermittelt werden, und es sehe danach aus, dass er nicht mehr in Freiburg lebe. Die Sozialkommission erwägt jedoch die Möglichkeit einer Unterstützung mit einem OFW-Budget (ohne festen Wohnsitz).

6. a) Aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert, praktisch ohne finanzielle Ressourcen und ohne Vermögen hat der Beschwerdeführer die eheliche Wohnung im Februar 2005 verlassen. Es ist somit nicht verwunderlich, dass er Mühe hat, in der Stadt oder anderswo eine Wohnung zu finden. Inzwischen nimmt ein Freund ihn bei sich auf, und um diesem nicht zu sehr zur Last zu fallen, begibt sich der Beschwerdeführer auch zu anderen Bekannten. Nichts jedoch erlaubt Zweifel daran, dass er einen neuen Wohnsitz errichten möchte. Es ist daher zumindest stossend, dass die Sozialkommission ihn ohne Weiteres einer OFW-Person gleichstellt.

Im Übrigen befindet sich auch seine Ehefrau in einer sehr schwierigen finanziellen Lage, hat sie doch Mühe, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Unter diesen Umständen ist die Auffassung der beklagten Behörde, die Ehefrau müsste für den Unterhalt des Beschwerdeführers aufkommen, ebenfalls stossend.

Auch wenn es stimmt, dass der Beschwerdeführer Halter von zwei Autos war (VW Passat und Toyota Corolla), die auf seinen Namen immatrikuliert waren, kann die beklagte Behörde dies nicht als Argument verwenden. Denn der Beschwerdeführer behauptete unablässig, dass diese Autos nicht ihm gehörten, sondern dass er die Autoschilder auf seinen Namen genommen habe, um einem Freund, einem Asylbewerber, der in Neuenburg lebt und dessen Identität er auf Verlangen bekanntzugeben anbot, einen Gefallen zu tun (s. Dossier der beklagten Behörde „journal“). Im Übrigen hinterlegte er die Schilder am 27. Juni 2005, nachdem zahlreiche Bussen, die der effektive Fahrzeugbesitzer und -benützer eingefangen hatten, an ihn geschickt wurden. Trotz des Angebots von Beweismitteln durch den Beschwerdeführer hielt es die Sozialkommission nicht für nötig, seine Behauptungen zu überprüfen. Sie hatte demzufolge kein Recht zu behaupten, der Beschwerdeführer sei der Eigentümer der Fahrzeuge und sei somit im Genuss von Vorteilen in Naturalienform. Da das Eigentumsrecht des Beschwerdeführers an diesen Autos nicht nachgewiesen werden konnte, konnte er auch nicht gehalten werden, diese zu veräussern, um daraus einen Bargewinn zu erzielen.

6. b) Demzufolge wäre es willkürlich, aus den Elementen, über welche die Sozialkommission verfügt, den Schluss zu ziehen, der Beschwerdeführer sei in der Lage gewesen, aus eigenen Mitteln für seinen Bedarf aufzukommen, dies aufgrund der Hilfe zuerst von Seiten seiner Gattin, dann von Seiten Dritter, die ihm Kost und Unterkunft bieten.

7. Ebenfalls zu Unrecht wirft die beklagte Behörde dem Beschwerdeführer vor, sich seiner Pflicht, den Sozialdienst vollständig über seine Situation zu informieren, entzogen und die letztere vernebelt zu haben.

Bei der Prüfung des Dossiers zeigt sich, dass der Beschwerdeführer bereit war, die Fragen zu beantworten, dass aber die Sozialkommission es nicht für nötig hielt, der Sache weiter nachzugehen. Die Erklärungen des Beschwerdeführers erscheinen im Übrigen plausibel. Es ist nicht verwunderlich, dass jemand ohne Mittel und Vermögen nach dem Verlassen der ehelichen Wohnung grosse Mühe hat, eine Wohnung zu finden, und sich gezwungen sieht, an Freunde zu gelangen. Ebenso ist es vorstellbar, dass er, um einem Bekannten behilflich zu sein, Autoschilder auf seinen Namen genommen hat. Wie auch immer, nichts im Dossier weist darauf hin, dass der Beschwerdeführer die gewünschten Informationen über seinen Wohnsitz und die betreffenden Autos nicht erteilt hätte. Wenn die Sozialkommission diese Informationen für ungenügend hielt beziehungsweise für erlogen, wie sie kühn behauptet, so wäre es an ihr gewesen, hierfür den Beweis zu erbringen, in Durchführung der nötigen Kontrollen.

8. a) Aus all diesen Gründen vertritt der hiesige Gerichtshof die Auffassung, dass der Entscheid der Sozialkommission, mit dem die Deckung des Sozialbudgets des Beschwerdeführers abgelehnt und demzufolge seine Bedürftigkeit verneint wurde, ungesetzlich ist. Somit muss dieser Entscheid aufgehoben werden.

Was die eingereichten Begehren anbelangt, so hat der Beschwerdeführer Anspruch auf Sozialhilfe. Es ist an der Sozialkommission, die Höhe der zu leistenden materiellen Hilfe festzusetzen, gemäss den Vorschriften des SHG, des Ausführungsreglements zum SHG und der Sozialhilfe-Verordnung und entsprechend den Einkünften des Beschwerdeführers im Rahmen seiner Tätigkeit beim Chantier écologique der Stadt Freiburg bzw. weiteren Elementen, von denen das Gericht allenfalls keine Kenntnis hat (s. Erwägung 4.c).

8. b) In Anbetracht des Ausgangs der Beschwerde wird der Antrag auf vorsorgliche Massnahmen und unentgeltliche Rechtspflege gegenstandslos.

8. c) Obwohl die Sozialkommission der Stadt Freiburg als Partei im Verfahren unterliegt, können ihr aufgrund von Artikel 133 VRG keine Verfahrenskosten auferlegt werden. Hingegen ist sie verpflichtet, dem Beauftragten des Beschwerdeführers eine Parteientschädigung zu zahlen, auf die er in Anwendung von Artikel 137 und 141 VRG Anspruch hat. Diese wird auf 1'676.- Franken festgesetzt, davon 118,40 Franken MwSt, gemäss Artikel 8 und 9 des Tarifs der Verfahrenskosten und Entschädigungen in der Verwaltungsjustiz (SGF 150.12).

**Demzufolge
Der III. Verwaltungsgerichtshof
beschliesst:**

1. Die Beschwerde von X wird gutgeheissen und der Fall an die Sozialkommission der Stadt Freiburg zurückverwiesen, damit sie einen neuen Entscheid im Sinne der Erwägungen fällt.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Eine Parteientschädigung von 1'676.- Franken (einschl. 118,40 Fr. MwSt) geht zu Lasten der Sozialkommission der Stadt Freiburg und ist direkt an Rechtsanwalt Sébastien Pedroli zu überweisen.
4. Dieser Entscheid wird mitgeteilt:
 - a) dem Beschwerdeführer, über seinen Anwalt;
 - b) der Sozialkommission der Stadt Freiburg, mit ihren Dossiers;
 - c) dem Kantonalen Sozialamt, zur Information.

Givisiez, 9. Mai 2006