

VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS FREIBURG

III. VERWALTUNGSGERICHTSHOF

Sitzung vom 18. Dezember 2007

Stv. Präsidentin:	Marianne Jungo
Richter:	Michel Wuilleret und Josef Hayoz
Stv. Gerichtsschreiberin:	Muriel Zingg

In Sachen Beschwerde vom 13. Juli 2007
(3A 07 113)

eingereicht von

XX,

gegen

den Einspracheentscheid der **Sozialkommission**

vom 5. Juni 2007

(Ablehnung materieller Sozialhilfe)

In Erwägung:

In tatsächlicher Hinsicht:

- A. XX wird seit seiner Ankunft auf dem Gemeindegebiet im Herbst 1996 vom Sozialdienst Y (der Sozialdienst) betreut. Er bezog Sozialhilfeleistungen während verschiedener Zeiträume, so dass sich seine Sozialhilfeschuld auf 48'721 Franken beläuft.

Im September 2006 ersuchte er um eine finanzielle Hilfe. Mit Entscheid vom 26. Oktober 2006, der dem Interessierten brieflich am 2. November 2006 mitgeteilt wurde, sprach ihm die Sozialkommission von Z (die Sozialkommission) die beantragte Unterstützung. Da er sich aber von diesem Zeitpunkt an nicht mehr meldete, wurde sein Dossier geschlossen.

- B. Im März 2007 ersuchte XX erneut um Sozialhilfe. Er gab an, er habe eine fünfeinhalbmonatige Reise nach Lateinamerika gemacht und sei jetzt wieder zurück in Z, wo er bei einer Freundin wohne.

Mit Brief vom 13. März 2007 forderte der Sozialdienst den Interessierten auf, verschiedene Unterlagen zu liefern, die für die Bearbeitung seines Antrags erforderlich seien.

Mit undatiertem Brief erklärte der Antragsteller kurz, unmittelbar vor seiner Abreise habe er sich in einer sehr schwierigen Periode befunden, und dies habe seine Abreise beschleunigt. Er unterstrich, er habe seine Ersparnisse und den Restbetrag seines Bankkontos verwendet, um nach und nach sein Flugticket zu bezahlen. In Lateinamerika habe er sehr bescheiden gelebt, kleine Temporärjobs angenommen und bei Freunden gewohnt.

- C. Mit Entscheid vom 4. April 2007 wies die Sozialkommission das Gesuch ab, mit der Begründung, dass XX die Mittel für eine lange Auslandsreise hatte und dass er seit Oktober 2006 trotz seiner prekären Situation jede Bemühung um soziale und berufliche Eingliederung eingestellt habe.

- D. Am 23. April 2007 erhob XX Einsprache gegen diesen Entscheid. Er machte geltend, er sei nach Ecuador gereist, um seine Familie, die er seit 15 Jahren nicht mehr gesehen habe, zu besuchen. Sein Flugticket habe er mit seinen Ersparnissen und mit Geld, das Freunde ihm geliehen hätten, finanziert. Seine Ausgaben während der Monate in Ecuador seien niedriger gewesen als die Ausgaben, die er in der gleichen Zeit in der Schweiz gehabt hätte. Er sei aktiv auf der Suche nach einer Arbeit im Baugewerbe, und ohne Sozialhilfe habe er nicht die Mittel, sich zu Einstellungsgesprächen zu begeben.

- E. Mit Entscheid vom 5. Juni 2007 wies die Sozialkommission die Einsprache von XX ab. Sie erinnerte daran, dass zwar ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Sozialhilfe bestehe, die Ausübung dieses Anspruchs aber Bedingungen unterliege, die vom Gesuchsteller zu erfüllen seien. Insbesondere unterstrich sie dessen Pflicht, die zuständige Behörde über

seine persönliche und finanzielle Situation zu informieren. Sie machte auch den Grundsatz der Subsidiarität der Sozialhilfe geltend und die Verpflichtung, an einer sozialen und beruflichen Eingliederung mitzuwirken. Trotz mehrerer Anfragen habe der Gesuchsteller nicht erklärt, woher die Mittel, die ihm seine Reise ermöglichten, letztlich stammten. Die Sozialkommission warf ihm die mangelnde Mitarbeit mit den Sozialhilfebehörden und den Behörden der Arbeitslosenversicherung vor. In Bezug auf die Subsidiarität der Sozialhilfe präzisierte sie, nachdem Angehörige dem Gesuchsteller finanziell hätten helfen können, so dass es ihm möglich gewesen sei, mehrere Monate im Ausland zu leben, sei es an diesen, ihn auch in der Schweiz finanziell zu unterstützen.

- F. Mit Beschwerde vom 13. Juli 2007 focht XX diesen Entscheid beim Verwaltungsgericht an. Sein Begehren lautete auf Aufhebung dieses Entscheids und auf die Ausrichtung einer Sozialhilfe.

Für seine Beschwerde machte er geltend, die beklagte Behörde habe den rechtserheblichen Sachverhalt unvollständig festgestellt und ihre Ermessensbefugnis missbraucht. Er wiederholte die Gründe für seine Reise und unterstrich, die der Beschwerde beiliegenden Dokumente und Briefe belegten seine Gutgläubigkeit und die Tatsache, dass Freunde ihm Geld geliehen hätten. Er habe es nicht abgelehnt, Auszüge aus seinem Bankkonto zu geben, sondern er habe sein Konto bei der UBS schliessen müssen und die Sozialkommission sei darüber informiert gewesen. Schliesslich berief er sich noch auf eine Verletzung von Artikel 12 der Bundesverfassung (BV; SR 101), der jedermann eine Hilfe in Notsituationen garantiere.

Der Beschwerdeführer unterliess es aber, seiner Beschwerde die angekündigten Unterlagen beizulegen.

- G. Die beklagte Behörde reichte ihre Bemerkungen zu der Beschwerde am 3. September 2007 ein, mit dem Begehren, diese sei abzuweisen, und mit dem Verweis auf den angefochtenen Entscheid. Ihrer Auffassung nach verbiete der Artikel 24 Abs. 2 des Sozialhilfegesetzes (SHG; SGF 831.0.1) die Ausrichtung einer Sozialhilfe, solange XX nicht alle Unterlagen beigebracht habe, aus denen seine wirkliche finanzielle Lage seit Herbst 2006 eindeutig hervorgehe. Sie betonte auch die mangelnde Bemühung des Beschwerdeführers um eine Minderung seines Unterstützungsbedarfs und um Arbeit.
- H. Am 7. September 2007 verlangte der mit der Instruktion des Falls betraute Richter vom Beschwerdeführer die Zustellung der in der Beschwerde angekündigten Beilagen. Diesem Schreiben wurde keine Folge geleistet.

In rechtlicher Hinsicht:

1. a) Nach Artikel 36 des Sozialhilfegesetzes unterliegen Einspracheentscheide der Beschwerde beim Verwaltungsgericht.

Beschwerdeberechtigt ist, wer um Sozialhilfe ersucht (Art. 37 Bst. a SHG). Die Beschwerde von XX vom 13. Juli 2007 gegen den am 13. Juni 2007 gemeldeten Einspracheentscheid vom 5. Juni 2007 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 12 BV 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; 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 ist die Grundlage der Sozialhilfe. Diese verfolgt aber weitergehende Ziele als die Sicherung des Existenzminimums. Neben der physischen Existenzsicherung soll unterstützten Personen auch die Teilnahme und Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben ermöglicht sowie ihre berufliche und soziale Integration ermöglicht werden (s. hierzu Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, revidierte Richtlinien 2005, Kap. A.1; SKOS-Richtlinien).

2. 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 verstärken (s. auch unveröffentl. Verwaltungsgerichtsentscheid vom 14. Juli 2000 in der Sache A).

2. c) Die Sozialhilfe wird 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 dann erteilt, wenn die 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).

2. d) 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 Bezügerinnen 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).

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 präziserte jedoch, dass es nicht angeht, eine solche Unterstützung aufzuheben, wenn

der Sozialhilfebedarf nachgewiesen ist (Verwaltungsgerichtsentscheid vom 28. März 2000 im Fall M, 3A 99 9, Erw. 3d).

3. a) Im vorliegenden Fall hat der Beschwerdeführer im September 2006 eine Sozialhilfe beantragt, und diese wurde ihm mit Entscheid vom 26. Oktober 2006 gewährt. Parallel zu diesem Verfahren – in welchem er sich als bedürftig ausgab – gelang es ihm, die Mittel für eine mehrmonatige Reise nach Lateinamerika aufzutreiben. Zu keinem Zeitpunkt informierte er die Sozialhilfebehörde – und auch nicht die Arbeitslosenversicherungsbehörde – über seine Absichten, und er reiste ab, ohne sie vorher darüber zu benachrichtigen. Ein solches Verhalten verstösst offensichtlich gegen den Grundsatz von Treu und Glauben und die Informationspflicht nach Artikel 24 SHG. Auch wenn der Beschwerdeführer im Oktober 2006 einen positiven Entscheid erhielt, muss festgestellt werden, dass dieser auf Sachverhalten basierte, die der Realität nicht entsprachen. Denn der Beschwerdeführer hatte nicht gemeldet, dass er vorhabe, ins Ausland zu reisen, und dass er über die nötigen finanziellen Mittel verfüge, um diese Reise anzutreten.

Bei seiner Rückkehr im März 2007 reichte er unverzüglich ein neues Gesuch um materielle Hilfe ein. Es sei aber daran erinnert, dass die Sozialhilfe kein garantiertes Mindesteinkommen ist, das unter bestimmten gesetzlich geregelten Voraussetzungen geschuldet würde. Sie ist eine Hilfe, die aufgrund einer individuellen Abklärung des effektiven Bedarfs der gesuchstellenden Person gewährt wird. Trotz wiederholter Aufforderung aber hat der Beschwerdeführer der Sozialkommission kein Dokument unterbreitet, das schlüssig Auskunft über die Herkunft der (erheblichen) Mittel gegeben hätte, die es ihm ermöglichten nach Südamerika zu reisen und mehrere Monate dort zu leben. Unter diesen Umständen konnte die beklagte Behörde es ablehnen, dem Beschwerdeführer eine materielle Hilfe zu leisten, denn wegen seiner mangelnden Mitarbeit konnte die Bedürftigkeit nicht nachgewiesen werden. (Art. 24 Abs. 2 SHG).

Dazu kommt, dass der Beschwerdeführer selber zugab, eine finanzielle Hilfe von seinen Angehörigen bekommen zu haben. In einem solchen Fall können die Sozialhilfeleistungen verweigert werden, dies in Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität, wonach die materielle Hilfe das letzte Auffangnetz ist, wenn alle anderen Möglichkeiten erschöpft sind. Das Bundesgericht hat daran erinnert, dass es gegen den Grundsatz der Subsidiarität verstösst, wenn die Interessierten in erster Linie die ihnen erteilte Sozialhilfe für ihren wesentlichen Bedarf verwenden und im Übrigen dank der dauerhaften Hilfe von Dritten Luxusausgaben bestreiten. Eine solche Situation würde auf eine Bevorzugung von Sozialhilfebezüglern gegenüber Personen führen, die in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen leben, ohne Sozialhilfe zu beanspruchen (s. Bundesgerichtsentscheid 2P.16/2006 vom 1. Juni 2006). Im vorliegenden Fall und insofern als der Beschwerdeführer die Leistungen Dritter bezog, um eine Reise zu machen, gibt es kein Indiz dafür, dass er bei seiner Rückkehr nicht auf ihre finanzielle Unterstützung zählen konnte. Auf jeden Fall hat der Beschwerdeführer keinen Beweis dafür erbracht.

3. b) In Anbetracht der Informationen und wenigen Unterlagen, die sie hatte, kann man der beklagten Behörde nicht vorwerfen, sie habe den rechtserheblichen Sachverhalt ungenau oder unvollständig festgestellt oder ihre Einschätzungsbefugnis überstrapaziert oder missbraucht, als sie die verlangte Hilfe nach der langen Abwesenheit des Interessierten verweigerte. Im Gegenteil ist erwiesen, dass der Beschwerdeführer mehrere Monate lang keine Kontakte mehr mit den für seine Eingliederung zuständigen Diensten unterhielt und ohne Sozialhilfe auskommen konnte. Gleich nach seiner Rückkehr ersuchte er um materielle Hilfe, legte aber nicht die für die Abklärung nötigen Unterlagen vor. Unter diesen Umständen konnte die beklagte Behörde zu Recht davon ausgehen, dass der Sozialhilfebedarf nicht nachgewiesen sei. Zudem hatte der Beschwerdeführer im Rahmen dieses Verfahrens kein Dokument vorgelegt – nicht einmal eines von denen, die er in seiner Beschwerdeschrift erwähnt hat – anhand dessen seine Bedürftigkeit und sein Sozialhilfebedarf nachgewiesen werden könnte,

4. a) Der völlig rechtskonforme und insbesondere Art. 24 Abs. 2 SHG entsprechende Entscheid der Sozialkommission muss demnach bestätigt und die Beschwerde von XX abgewiesen werden. Es versteht sich aber, dass ihm eine materielle Hilfe gewährt wird, sobald er überzeugend nachweist, dass er nicht für seinen Bedarf aufkommen kann.

4. b) In Anbetracht der finanziellen Lage des Beschwerdeführers werden ihm aufgrund von Artikel 129 Bst. a keine Verfahrenskosten belastet, obwohl er im Verfahren unterliegt.

**Demzufolge beschliesst
der III. Verwaltungsgerichtshof :**

1. Die Beschwerde von XX wird abgewiesen.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit Mitteilung mit Beschwerde beim Bundesgericht in Lausanne angefochten werden.
4. Er wird mitgeteilt:
 - a) dem Beschwerdeführer;
 - b) der Sozialkommission, mit ihrem Dossier zurück;
 - c) dem Kantonalen Sozialamt, zur Information.

Givisiez, 18. Dezember 2007