

28. Juni 2010



CANTON DE FRIBOURG / KANTON FREIBURG

Tribunal cantonal
Kantonsgericht

603 2010-59

Entscheid vom 24. Juni 2010

III. VERWALTUNGSGERICHTSHOF

BESTEHEND AUS

Präsident:
Richter:

Michel Wuilleret
Gabrielle Multone, Marianne Jungo

PARTEIEN

Y und X, Beschwerdeführer, p. A. Procap Rechtsdienst, Flore 30, Postfach, 2503 Biel,

gegen

SOZIALKOMMISSION, beklagte Behörde,

GEGENSTAND

Sozialhilfe und -vorsorge
Beschwerde vom 14. April 2010 gegen den Entscheid vom 15. März 2010

i n E r w ä g u n g : S a c h v e r h a l t

A. X, geboren 1965, mazedonischer Staatsangehöriger, eingebürgert worden im 2006, verheiratet mit Y, geboren 1966. Das Paar hat zwei Kinder, Z, geboren am 11. Februar 1990, und W, geboren am 4. April 1995. Derzeit lebt nur W bei seinen Eltern.

X ist Maler von Beruf. Weil er arbeitslos wurde, lief für ihn vom 22. Dezember 2003 bis zum 21. Dezember 2005 eine Rahmenfrist der Arbeitslosenentschädigung. Während dieses Zeitraumes hat er vom 21. April 2004 bis zum 17. Juli 2005 temporär gearbeitet. Mit Entscheid vom 28. November 2005 wurde ihm aufgrund einer ärztlich bescheinigten gänzlichen Arbeitsunfähigkeit der Anspruch auf die ALV-Taggelder verweigert. Ab dem 1. Januar 2006 erhielt die Familie A eine materielle Sozialhilfe des Sozialdienstes der (der Sozialdienst).

Mit Entscheid vom 6. August 2007 hat die Invalidenversicherungsstelle (die IV-Stelle) ein am 2. Februar 2006 von X formuliertes IV-Rentengesuch abgelehnt. Da er nicht angefochten wurde ist dieser Entscheid in Kraft getreten. Seither haben seine Ärzte seine Arbeitsunfähigkeit von Zeit zu Zeit bestätigt, wobei diese jeweils zwischen 80 und 100 % schwankte.

Mit Entscheid vom 6. Oktober 2008 der Arbeitslosenkasse Syna wurde X Höchstanspruch auf Taggelder für die vom 22. August 2007 bis zum 21. August 2009 laufende Rahmenfrist für den Leistungsbezug am 31. August 2008 als ausgeschöpft eingestuft.

2008 und 2009 hat der Betroffene ein Atelier und verschiedene Praktika zur sozialberuflichen Eingliederung absolviert, die ihm vom Sozialamt nahe gelegt worden waren. Vom 1. Mai 2009 bis zum 1. August hat er namentlich zu 50 % ein Wiedereinstiegs-Atelier besucht, als Massnahme für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt (Programm VIPOCOM). Das Praktikum als Abwartshilfe zu 50 %, das vom 19. Oktober 2009 bis zum 19. Januar 2010 hätte dauern sollten, hat der Betroffene nach vier Nachmittagen abgebrochen. Im Allgemeinen wurde seine Motivation bei der Arbeit gerade Mal genügend bis ungenügend eingestuft, da sich X angesichts seines Gesundheitszustandes ständig über seine Arbeitspflicht beklagte.

B. Gleichzeitig hat Y, Näherin, ab dem 24. Februar 2006 einen Anspruch auf ALV-Taggelder geltend gemacht, Anspruch, der ihr jedoch mit Entscheid vom 27. Februar 2006 abgesprochen wurde. Es wurde vorgebracht, dass die Betroffene nie in der Schweiz gearbeitet hatte und dass es keinerlei Gründe für eine Befreiung von der Erfüllung der Beitragszeit gab.

Die Betroffene hat danach verschiedene befristete Stellen besetzt, jeweils für eine kurze Dauer, auf Anstiftung des Sozialdienstes hin; in der Regel war ihre Arbeit zufriedenstellend. 2009 blieb ihre Stellensuche aussichtslos. Nachdem sie aus gesundheitlichen Gründen ein Programm zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB) in und danach in verweigert hat, wurden ihr Bussen auferlegt. Aus einer

Stellungnahme des Arbeitsamtes der Gemeinde vom 2. September 2009 geht allerdings hervor, dass sie aufgrund einer Diskushernie an Rückenschmerzen leidet. Somit verfügt sie nur über eine beschränkte Arbeitsfähigkeit. Dabei scheint insbesondere das Reisen in öffentlichen Verkehrsmitteln kontraindiziert, weshalb die erwähnten Bussgelder aufgehoben wurden.

C. Mit Entscheid vom 21. Dezember 2009 hat die Sozialkommission (die Sozialkommission) beschlossen, die Deckung des Sozialhilfebudgets von X und Y mit sofortiger Wirkung einzustellen. Um jedoch die Zukunft ihres Sohnes W nicht zu gefährden, hat sie sich bereit erklärt, eine minimale Finanzhilfe zu leisten, die sich auf die Miete der Familienwohnung und den Unterhalt des Sohnes in Höhe von 595 Franken beschränkt, abzüglich Kinderzulagen. Sie war der Ansicht, dass sie die Arztzeugnisse, die von den X Ärzten ausgestellt worden waren, nicht berücksichtigen konnte, da diese nicht zu einer Änderung der IV-Verfügung geführt haben. Laut der IV-Versicherung haben weder sein Gesundheitszustand noch seine Gebrechen einen Einfluss auf seine Arbeitsfähigkeit. Daher – und auch seitdem Massnahmen zur schrittweisen Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu seinen Gunsten unternommen worden waren – wurde der Betroffene als fähig befunden, wieder eine 100 %-Stelle zu finden. Was seine Frau anbelangt, so hat die Sozialkommission daran erinnert, dass der Sozialdienst seit 2006 verschiedene Massnahmen zur beruflichen Eingliederung umgesetzt und von November 2006 bis Februar 2008, also während 12 Monaten, Programme zur vorübergehenden Beschäftigung zu 80 % finanziert hat. Aus diesen Anstellungen entstand ein Anspruch auf ALV-Taggelder für die Dauer der Rahmenfrist der Arbeitslosenentschädigung, der jedoch auf Ende September 2009 erlöscht ist. Für diese Zeit wird der Betroffenen mangelnde Zusammenarbeit bei der aktiven Stellensuche vorgeworfen; darüber hinaus hat sie sich gewissen Stellen ohne Grund widersetzt. Unter diese Bedingungen hat die Sozialkommission befunden, dass sich das Ehepaar A aufgrund seiner allgemeinen Haltung mit seiner Mittellosigkeit begnügt, nicht an seiner beruflichen Eingliederung mitarbeitet und eigentlich auf Einkünfte verzichtet, mit denen es zur Deckung des Haushaltsbedarf beitragen könnte. Schliesslich hat die Sozialkommission noch daran erinnert, dass die mit der Situation betraute Sozialarbeiterin das Ehepaar schon seit mehreren Monaten vor einer allfälligen Kürzung oder Aufhebung der Sozialhilfebeiträge in einer solchen Situation warnte.

D. Am 15. März 2010 hat die Sozialkommission die am 20. Januar 2010 vom Ehepaar A eingereichte Beschwerde abgewiesen, wobei sie die bereits in ihrem Entscheid vom 21. Dezember 2009 vorgebrachten Gründe im Wesentlichen wieder aufgenommen hat. Allerdings hat sie anerkannt, dass die Sanktion infolge der Verweigerung einer Stelle in B durch Y aufgehoben worden war, weil die Versicherte für die Strecke C–B aus medizinischen Gründen nicht die öffentlichen Verkehrsmittel benutzen konnte. Nichtsdestotrotz wurde betont, dass Letztere ein Verhalten und eine Haltung an den Tag legte, das bzw. die dem- oder derjenigen einer Person, die aktiv nach einer Stelle in der Marktwirtschaft sucht, widerspricht. Seit 2006 hat sie nämlich nie gearbeitet, auch nicht temporär, und seit Ablauf ihres ALV-Anspruchs konnte ihr auch kein BAHG-Programm zugeteilt werden. In den Augen der Behörden zeigt dies, dass sie kein Interesse daran hat, aus dieser Situation der Bedürftigkeit wieder herauszukommen und selbstständig zu werden. Abschliessend war die Sozialkommission der Meinung, dass sie dem Ehepaar A genügend Zeit und Mittel zugewendet hatte, damit dieses aus seiner Armutssituation herausfindet. Folglich hat sie das Paar aufgefordert, mit eigenen Mitteln aktiv nach einer Arbeit zu suchen; dies war die Voraussetzung für die erneute Entrichtung einer materiellen Hilfe.

E. Am 14. April 2010 haben X und Y das Kantonsgericht eingeschaltet. Sie schliessen im Wesentlichen, unter Entschädigungsfolge, auf eine Annullierung des Einspracheentscheids vom 15. März 2010 und auf eine rückwirkende Reaktivierung der materiellen Hilfe per Beginn des Verfahrens. Sie verlangen, dass die Einsprache die aufschiebende Wirkung aufhebt und dass die materielle Hilfe folglich sofort wiederaufgenommen wird. Sie ersuchen auch um die vollumfängliche unentgeltliche Rechtspflege.

In tatsächlicher Hinsicht bringen sie vor, dass sich der Gesundheitszustand von X seit dem Ablehnungsentscheid der IV-Stelle vom 6. August 2007 und insbesondere Ende 2009 schrittweise verschlechtert hat.

In rechtlicher Hinsicht kritisieren sie den Standpunkt der Sozialkommission insofern, als diese dem Zeugnis der gänzlichen Arbeitsunfähigkeit des Beschwerdeführers jeglichen Wert abstreitet. In jedem Fall kann eine IV-Verfügung aus dem Jahre 2007 keine Grundlage für einen drei Jahre später gefällten Sozialhilfeentscheid sein. Was die Beschwerdeführerin betrifft, so weisen sie den Vorwurf, wonach sie kein Interesse daran gehabt habe, aus ihrer Mittellosigkeit herauszufinden, von sich, zum einen aufgrund der derzeitigen Konjunktur und zum anderen aufgrund der Qualität der Arbeit, die sie im Rahmen ihre Praktika und Temporärjobs geleistet hat. Was die Ablehnung des BAHG-Postens betrifft, so erinnern sie daran, dass die Betroffene aufgrund ihres Gesundheitszustandes nicht den öffentlichen Verkehr benutzen konnte, um an den besagten Arbeitsort zu gelangen. Im Übrigen stellen sie in Abrede, dass im vorliegenden Fall ein hypothetisches Einkommen, das sie theoretisch hätten verdienen können, als Argument herangezogen werden kann, zumal dazu ihre Arbeitsfähigkeit intakt sein müsste, ein Arbeitgeber bereit sein müsste, sie anzustellen und dieser ausserdem eine freie Stelle haben müsste, die ihren Fähigkeiten entspricht. Des Weiteren werfen sie der beklagten Behörde vor, das Gesetz und die Grundsätze nach den Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) in Sachen Verweigerung einer zumutbaren Arbeit (SKOS 04/05 A.8.5) nicht respektiert zu haben. Diese Richtlinien sehen in solchen Fällen eine Kürzung der Hilfe von höchstens 15 % für eine Dauer von maximal 12 Monaten vor. Zu einer Einstellung der Leistungen für die Grundsicherung kann es nur bei wiederholter Verweigerung einer zumutbaren, da mit dem Gesundheitszustand der Beschwerdeführenden zu vereinbarenden Arbeit kommen.

F. Am 15. April 2010 hat X die Wiederaufnahme seines IV-Dossiers beantragt, weil sich sein psychischer Gesundheitszustand verschlechtert hatte.

G. In ihrer Stellungnahme vom 1. Juni 2010 schlägt die Sozialkommission die Ablehnung der Beschwerde vor.

Im Wesentlichen übernimmt sie die Erwägungen aus ihrem Entscheid. Sie bestätigt, dass sich die Problematik des vorliegenden Falls nicht auf die Tatsache beschränkt, dass die Beschwerdeführer eine zumutbare Arbeit abgelehnt hätten oder nicht. Die Problematik muss ihrer Ansicht nach auch am Grundsatz der Subsidiarität der Sozialhilfe und an den Bemühungen der Betroffenen, sich aus eigener Kraft aus ihrer Mittellosigkeit zu befreien, gemessen werden. Weil – trotz der neuen Arztzeugnisse – kein neues IV-Gesuch eingereicht wurde, betrachtet es die beklagte Behörde im Besonderen als gerechtfertigt, vorzubringen, dass keinerlei zuverlässige Anzeichen auf eine verminderte Arbeitsfähigkeit des Beschwerdeführers schliessen lassen. Sie betont im Übrigen auch X schwachen Einsatz bei den Massnahmen, die im Hinblick auf seine berufliche Eingliederung getroffen worden

waren; 2009 hatte er gar keine Motivation und eine negative Einstellung. Obwohl während mehrerer Jahre alles Notwendige unternommen worden war, um ihm bei der Integration in die Arbeitswelt zu helfen, begnügte sich der Betroffene mit seiner Situation, wobei er sich auf seinen Gesundheitszustand berief, womit sich seine Sozialhilfeschuld heute auf 78 811 Franken beläuft. In Bezug auf seine Frau betont die beklagte Behörde, dass sie ihre Arbeitssuche auf die Unternehmen vor Ort beschränkt habe, die im Übrigen immer dieselben waren. Indem auch sie Gesundheitsprobleme geltend macht und Forderungen in Bezug auf die Nähe ihres Arbeitsortes sowie die Bedingungen, unter denen sie arbeiten könnte, stellt, lässt sie ihre Chancen auf eine feste Stelle schwinden. Die Sozialkommission ist ausserdem der Meinung, dass die vorgebrachten Gesundheitsprobleme aus ärztlicher Sicht keine langfristigen Auswirkungen auf ihre Arbeitsfähigkeit haben und im Rahmen einer angemessenen Aktivität entsprechend mit diesen umgegangen werden kann; diese Tatsache wurde schliesslich bei den vorgeschlagenen Aktivitäten auch berücksichtigt. Sie fragt sich jedoch auch, welcher Arbeitgeber eine Arbeitskraft einstellen würde, bei der sich die Stelle ihren Fähigkeiten anpassen muss und nicht umgekehrt.

Abschliessend befindet die beklagte Behörde, dass die Kürzung oder die Aufhebung der Sozialhilfe das einzige Mittel ist, um das Verhalten der Bezüger zu beeinflussen. Letztere wurden mehrmals auf die Folgen hingewiesen, die ihr Verhalten haben kann. Des Weiteren ist es nunmehr gerechtfertigt, die materielle Hilfe auf die Miete und die Krankenkassenkosten sowie auf den Unterhalt des Sohnes zu beschränken.

H. Per Schreiben vom 9. Juni 2010 hat die mit der Untersuchung der Sache betraute Richterin die Beschwerdeführer informiert, dass sie Einsicht in das gesamte Dossier des Sozialdienstes von haben könnten, wenn sie dies für notwendig befänden; sie selbst hatte das Dossier von Amts wegen erhalten.

R e c h t l i c h e s

1. Nach Art. 36 des Sozialhilfegesetzes (SHG; SGF 831.0.1) können Einspracheentscheide beim Kantonsgericht mit Beschwerde angefochten werden. Wer eine Sozialhilfe beantragt, ist nach Art. 37 Bst. c SHG dazu berechtigt.

X und Y sind klar dazu berechtigt, gegen einen Einspracheentscheid der Sozialkommission Beschwerde zu erheben. Weil die Beschwerde ausserdem in gesetzlich vorgegebener Frist und Form eingereicht wurde (Art. 79 ff Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege; VRG; SGF 150.1), ist ihre Beschwerde zulässig.

Das Kantonsgericht kann somit prüfen, inwieweit sie berechtigt ist.

2. a) Nach Art. 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 Art. 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 für die Sozialhilfe, die jedoch

weiter reichende Ziele als diese Mindestgarantie verfolgt. Über die Sicherung der physischen Existenz hinaus muss die Sozialhilfe es den unterstützten Personen ermöglichen, am wirtschaftlichen und sozialen Leben teilzuhaben, und ihre soziale und berufliche Integration fördern (s. SKOS-Richtlinien 2005, Fiche A.1).

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 oder 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 (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 unveröffentlichter Verwaltungsgerichtsentscheid vom 14. Juli 2000 in der Sache A.).

Art und Umfang der Sozialhilfe bestimmen sich nach den Vorschriften des SHG und seines Ausführungsreglements (ARSHG; SGF 831.0.11).

c) Art. 5 SHG bekräftigt den Grundsatz der Subsidiarität der Sozialhilfe. So werden Sozialhilfeleistungen nur gewährt, wenn die minderbemittelte Person nicht selber 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 (F. Wolffers, Grundlagen des Sozialhilferechts, 1995, S. 77).

Der Grundsatz der Subsidiarität beinhaltet zuallererst den Grundsatz der Selbstversorgung, und er verpflichtet die gesuchstellende Person, all ihr Mögliches 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 öffentlich-rechtlichen 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).

d) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 2P.115/2001), welche die SKOS-Richtlinien heranzieht (A.5.2), müssen Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger alles in ihrer Macht Stehende tun, um ihre Notlage abzumildern 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 beinhaltet eine Gegenleistung, welche die Person in ihrem eigenen Interesse und im Interesse der Gemeinschaft liefern 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). Die Person muss aber vorher gewarnt werden und muss ausserdem in der Lage sein, aus eigenen Mitteln für sich aufzukommen (BGE 121 1367, Erwägung 3d S. 377). Die Kürzung oder der Entzug der Sozialhilfe sind effektiv das einzige Mittel, auf das Verhalten der Person Einfluss zu nehmen. Diese Mittel müssen aber befristet angewandt werden, um der Person Gelegenheit zu geben, 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 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 obgenannten 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).

f) Die von der Rechtsprechung zuvor ausgeführten Grundsätze finden sich sinngemäss auch im kantonalen Recht wieder. Nach Artikel 24 SHG muss, wer materielle Hilfe beantragt, dem Sozialdienst über seine persönlichen und finanziellen Verhältnisse genau Auskunft geben und die für die Abklärung erforderlichen Unterlagen einreichen (Abs. 1). Die materielle Hilfe kann verweigert werden, wenn der Gesuchsteller die für die Abklärung erforderlichen Unterlagen nicht einreicht. Sie kann jedoch einer bedürftigen Person nicht verweigert werden, selbst wenn diese persönlich für ihren Zustand verantwortlich ist (Abs. 2).

Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung über die Richtsätze für die Bemessung der materiellen Hilfe nach dem Sozialhilfegesetz präzisiert, dass eine Einstellung von Unterstützungsleistungen für die Deckung des Grundbedarfs (Lebensunterhalt, Wohnen, Gesundheit) nur ausnahmsweise dann zulässig ist, wenn die unterstützte Person sich ausdrücklich und wiederholt weigert, eine ihr zumutbare und zur Verfügung stehende Beschäftigung anzunehmen oder einen ihr zustehenden Anspruch auf Ersatzeinkommen geltend zu machen.

Die Sozialhilfebehörden sind verpflichtet, das Existenzminimum sicherzustellen, geeignete Eingliederungsmassnahmen anzubieten und die besonderen Bemühungen der Sozialhilfebezüger um ihre Eingliederung finanziell zu unterstützen. Sie haben aber das Recht, Sozialhilfeleistungen zu kürzen, wenn sie feststellen, dass es an Kooperationsbereitschaft oder Eingliederungsbemühungen fehlt, wenn infolge Fehlverhaltens der Bezüger Doppelzahlungen nötig waren oder wenn Hilfe unrechtmässig bezogen wurde. Die Kürzungen dürfen aber das verfassungsrechtlich geschützte Existenzminimum nicht in Frage stellen. Weigert sich die betroffene Person nach einer schriftlichen Warnung vor den Folgen ihres Verhaltens, die nötigen Daten zur Berechnung des Bedarfs beizubringen, so kann der Sozialdienst ernsthafte Zweifel am Bestehen dieses Bedarfs hegen. In diesem Fall kann er die Leistungen ablehnen (auf das Gesuch nicht eintreten) oder sie aufheben (s. SKOS-Richtlinien, Kap. A.8.1 und A.8.4). Ein Entzug der Leistungen ist namentlich möglich, wenn sich die unterstützte Person nicht an die Weisungen der zuständigen Behörde hält oder ihr die gewünschten Auskünfte nicht erteilt. Bevor sie aber den Entzug von Leistungen beschliesst, wird die Behörde prüfen, wie sich ihr Entscheid für die bedürftige Person auswirkt. Kann vermutet werden, dass die Person nicht in der Lage wäre, aus

eigenen Mitteln für ihren Bedarf aufzukommen, wenn man ihr die Leistungen streicht, so erscheint die Sanktion ungesetzlich. Insbesondere gilt als unzulässig der vollständige Entzug der das Existenzminimum übersteigenden Sozialhilfe, wenn der Sozialhilfeempfänger gegen Weisungen verstösst, die nur von untergeordneter Bedeutung sind, oder sich nur in bestimmten Bereichen des Haushalts unangemessen verhält. Hingegen ist es bei der Bemessung der Hilfe zulässig, Ausgaben nicht zu berücksichtigen, für die trotz entsprechender Aufforderung der Behörde kein Beweis erbracht werden kann. Der Entzug oder die Kürzung von Sozialhilfeleistungen ist grundsätzlich befristet, um dem Bezüger Gelegenheit zu geben, sich erneut als kooperativ zu erweisen (s. WOLFFERS, S. 188 ff.).

g) Die Sozialhilfegesetzgebung verpflichtet die um Sozialhilfe ersuchenden Personen, an der Ermittlung der Sachlage mitzuwirken. Dies bedingt insbesondere die Erteilung genauer Daten zur persönlichen und finanziellen Situation, das heisst über Einkünfte, Vermögen, Familiensituation und Gesundheitszustand des Gesuchstellers. Grundsätzlich ist es an der Behörde, die nötigen Dokumente zu bezeichnen, und am Gesuchsteller, sie beizubringen. Ist die Person hierzu nicht in der Lage, ist die Behörde verpflichtet, die Hilfeleistung zu erteilen. Das Verfahren zur Ermittlung der Sachlage untersteht dem Untersuchungsgrundsatz, wonach die Behörde für die vollständige und genaue Ermittlung des Tatbestands verantwortlich ist. Die Parteien sind gehalten, die unter rechtlichem Aspekt wichtigen Fakten möglichst vollständig darzulegen und die Beweismittel zu unterbreiten. Jedoch ist die Behörde keineswegs durch das gebunden, was die betroffenen Personen beim Verfahren darlegen. Sie kann von Amtes wegen weitere Abklärungen durchführen, wenn sie dies für nötig hält, und die Darstellung des Sachverhalts durch die Parteien ergänzen (s. WOLFFERS, S. 116 und 220 f.).

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 wegen mangelnder Mitwirkung die Bedürftigkeit der um materielle Hilfe ersuchenden Person nicht nachgewiesen ist. Das Gericht hat jedoch präzisiert, dass es nicht in Frage kommt, eine solche Unterstützung aufzuheben, wenn der Sozialhilfebedarf nachgewiesen wird (Verwaltungsgerichtsentscheid vom 28. März 2000 in der Sache M.).

h) Der vorliegende Fall muss vor dem Hintergrund dieser Grundsätze untersucht werden.

3. Im vorliegenden Fall ist erwiesen, dass das Ehepaar A erwerbslos ist, weder ALV-Taggelder noch IV-Rente bezieht und keinerlei Vermögen besitzt. Für den Unterhalt und die Erziehung ihres jüngsten Sohnes, der heute 15 Jahre alt ist, muss es alleine sorgen.

Weil die Familie keinerlei Einkünfte hat sind die Sozialhilfebehörden grundsätzlich dazu verpflichtet, zumindest das Existenzminimum sicherzustellen, und dies unabhängig von der Ursache für die hier erwiesene Mittellosigkeit.

4. Darüber hinaus ist ärztlich belegt, dass der Beschwerdeführer nicht in der Lage ist, durch eine bezahlte Arbeit für seine Bedürfnisse aufzukommen. Die beklagte Behörde bestreitet indes diese Tatsache.

Es muss jedoch festgestellt werden, dass sie keine ernsthaften Untersuchungen angestellt hat, um die derzeitige, mit ärztlichen Zeugnissen belegte Arbeitsunfähigkeit des Beschwerdeführers gegebenenfalls in Frage zu stellen. Darüber hinaus gibt im Dossier nichts dazu Anlass, die Wahrhaftigkeit dieser Situation zu bezweifeln. Die IV-Verfügung, mit

der eine IV-Rente verweigert wurde, ist fast drei Jahre alt und reicht unter diesen Bedingungen nicht aus, die Arbeitsfähigkeit des Betroffenen zum heutigen Zeitpunkt einzuschätzen. Ausserdem muss vorgebracht werden, dass ärztlich belegt ist, dass der Beschwerdeführer nicht in der Lage ist, für seine Bedürfnisse aufzukommen. Somit ist ein Entzug der Leistungen, was ihn betrifft, illegal (s. auch WOLFFERS, S. 188 ff, wie zuvor erwähnt).

5. a) Was die 44-jährige Beschwerdeführerin betrifft, so ist es vollkommen gerechtfertigt, alle Massnahmen zu treffen, um sie in ihrer Eingliederung zu unterstützen und ihr gleichzeitig vorzuschreiben, dass sie auch selbst nach einer Stelle suchen muss – wie dies der Sozialdienst ja getan hat. Alles in allem kann ihr in Bezug auf ihre Motivation für die angepriesenen Massnahmen kein Vorwurf gemacht werden und ihre Einstellung bei der Arbeit wurde als durchaus positiv eingestuft.

b) Die Sozialkommission anerkennt, dass die Betroffene gesundheitlich eingeschränkt ist und dass ihre Probleme nur in einem entsprechenden Arbeitsumfeld gehandhabt werden können. Die beklagte Behörde gibt also eine bestimmte Einschränkung der Arbeitsfähigkeit der Beschwerdeführerin zu, fragt sich jedoch – und dies steht im Widerspruch mit ihrer eigenen grundsätzlichen Vermutung –, welcher Arbeitgeber eine Arbeitskraft einstellen würde, deren Stelle sich ihren Fähigkeiten anpassen muss. Die Frage, die sie sich stellt, ist somit unbestreitbar nutzlos und verhindert ganz offensichtlich die zwingend objektive Anwendung von Art. 4 SHG, wie sie zuvor erwähnt wurden.

Es ist ausserdem darauf hinzuweisen, dass die Betroffene Recht bekommen hat, nachdem sie bestraft worden war, weil sie Stellen mit längerer Anreise mit einem öffentlichen Verkehrsmittel abgelehnt hatte, und dass ihre Unfähigkeit, die öffentlichen Verkehrsmittel zu benutzen, anerkannt worden ist. Dessen ungeachtet wirft ihr die Sozialkommission weiterhin – offensichtlich zu Unrecht – vor, dass sie nur in einer geografisch beschränkten Zone nach Stellen sucht.

c) Schliesslich darf nicht vergessen werden, dass die Beschwerdeführerin nie eine formale Warnung erhalten hat, die eine Kürzung oder eine Aufhebung der materiellen Hilfe angekündigt hätte. Darüber hinaus wurden bisher keine Massnahmen getroffen, um schrittweise Druck auf sie auszuüben, wie dies normalerweise getan werden muss, um sie dazu anzuspornen, selbstständig zu werden, dies stets mit gleichzeitiger aktiver Unterstützung. Aus den Unterlagen geht zwar hervor, dass das Paar von ihrer Sozialarbeiterin 2009 zwei Mal mündlich auf die Risiken hingewiesen wurde, denen es sich aussetzt, wenn es sich nicht bemüht (s. Unterlagen von August und September 2009 zur Situation des laufenden Monats). Angesichts der Auswirkungen, die eine Sanktion auf den Alltag einer Familie hat, die bereits auf vieles verzichten muss, ist es jedoch ausgeschlossen, dass ein paar Worte während eines Gespräches als ausreichend eingestuft werden können, um im Rahmen dieses Verfahrens als ernsthafte Warnung berücksichtigt zu werden, dies umso mehr, als nicht erwiesen ist, ob sie diese auch richtig verstanden haben.

d) In Anbetracht der vorangegangenen Elemente muss ferner zugegeben werden, dass die beklagte Behörde gegen das Gesetz verstossen hat, indem sie dem beschwerdeführenden Paar das Existenzminimum gestrichen hat, weil sie zu Unrecht der Meinung war, dass die Ehefrau selbstverschuldet auf Einkünfte verzichtete; die Zahlung der Miete und der Krankenkassenprämien reichen ganz offensichtlich nicht aus, um der Familie die Mittel zu gewährleisten, die sie zum Überleben braucht.

6. a) Sicher, das beschwerdeführende Paar hat nach rund viereinhalb Jahren ohne Einkommen eine Sozialhilfeschuld von 78 811 Franken angesammelt. Es ist offensichtlich, dass es alles ihm Mögliche unternehmen muss – und zwar mit dem nötigen Eifer, der sich nach so vielen Jahren aufdrängt –, um ein Einkommen zu erzielen oder, gegebenenfalls, Ausgleichsrenten zu beziehen, auf die es möglicherweise Anspruch hat. Vor allem muss der Beschwerdeführer das IV-Verfahren, das er am 15. April 2010 reaktiviert hat, sorgfältig beachten.

Angesichts der gesundheitlichen Probleme, mit denen die Ehefrau zu kämpfen hat, muss die Sozialkommission entsprechend den geltenden gesetzlichen Bestimmungen auch weiterhin alle nützlichen Massnahmen umsetzen, um die Betroffene bei ihrer Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu begleiten, sodass sie zumindest eine gewisse finanzielle Unabhängigkeit erzielt.

Sollte trotz dieses Verfahrens und der getroffenen Massnahmen keine spürbaren Anstrengungen unternommen werden, so müssen die Beschwerdeführer – nachdem sie entsprechend vorgewarnt worden sind – zwingend mit einer Kürzung der Unterhaltsleistungen rechnen.

b) Aus all diesen Gründen muss festgestellt werden, dass der Entscheid der Sozialkommission, die Deckung des Sozialhilfebudgets der Beschwerdeführerin mit sofortiger Wirkung einzustellen und folglich ihre Notlage zu ignorieren, dem von der Verfassung garantierten Recht auf das Existenzminimum widerspricht. Folglich kann der Entscheid der Sozialkommission, auch wenn den Betroffenen einiges vorgeworfen werden kann – sie scheinen nicht mit der von ihnen zu erwartenden Sorgfalt gehandelt zu haben – nicht bestätigt werden. Sie haben Anspruch auf eine Sozialhilfe für sich und ihren jüngsten Sohn, dessen Höhe von der Sozialkommission festgelegt werden muss, entsprechend den Vorschriften nach SHG, seines Ausführungsreglementes und der Sozialhilfeverordnung. Im Übrigen ist es an dieser Behörde, einen formellen Warnungs-Entscheid im Sinne der vorangegangenen Erwägungen zu fällen.

Folglich muss die Beschwerde von X und Y gutgeheissen und die Sache zum neuen Entscheid im Sinne der Erwägungen an die beklagte Behörde zurückgewiesen werden.

c) Da das Gericht ihr Urteil gefällt hat und die Beschwerdeführer zu ihrem Recht gekommen sind, werden die Forderungen nach vorsorglichen Massnahmen und aufschiebender Wirkung gegenstandslos.

d) Es werden weder bei den Beschwerdeführern, die Recht bekommen (Art. 131 VRG), noch bei der Sozialkommission Verfahrenskosten erhoben (Art. 133 VRG). Durch diesen Entscheid wird der Antrag auf unentgeltliche Rechtspflege, insofern als diese die Befreiung von den Gerichtskosten betrifft, gegenstandslos.

e) Angesichts des anwaltlichen Vertretungsmonopols im Kanton Freiburg (Art. 14 Abs. 1 VRG), namentlich in Sachen Sozialhilfe, wird der Beauftragten der Beschwerdeführer keine Parteientschädigung zugesprochen; Letztere handelt als Angestellte des Procacp Rechtsdienstes. Aus demselben Grund kann sie auch nicht als amtlicher Rechtsbeistand ernannt werden (s. auch Art. 3a des Gesetzes über die unentgeltliche Rechtspflege URPG; SGF 136.1). Auch muss das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege unter diesem Aspekt abgelehnt werden.

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 :

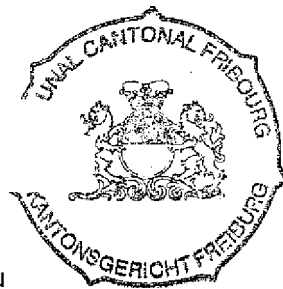
I. Die Beschwerde von X und Y wird gutgeheissen.

Folglich wird der Entscheid der Sozialkommission vom 15. März 2009 aufgehoben und die Sache wird zu neuer Entscheidung im Sinne der Erwägungen an sie zurückgewiesen.

II. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben und keine Parteientschädigungen gewährt.

III. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege, sofern sie überhaupt einen Gegenstand hat, wird abgewiesen.

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



Le Président:

Givisiez, den 24. Juni 2010/gmu

Mitteilung an: die Beschwerdeführer an die von ihnen angegebene Adresse, die beklagte Behörde (Dossier zurück) und das kantonale Sozialamt, zur Information.

25. Juni 2010