

# LU\_GERICHTE 7H 21 29 vom 26. Januar 2022

LU Gerichte, 2022-01-26, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu\\_gerichte\\_7H\\_21\\_29](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_7H_21_29)

FR: LU\_GERICHTE 7H 21 29 du 26 janvier 2022

IT: LU\_GERICHTE 7H 21 29 del 26 gennaio 2022

## Regeste

Subsidiarität der wirtschaftlichen Sozialhilfe: Rückerstattung einer Schenkung (Kaufpreis für einen Personenwagen; E. 3 und 4). Die Verpflichtung zum Verkauf des Personenwagens ist ein Eingriff in die Eigentumsgarantie. Die Weisung ist gesetzmässig, wenn von vornherein von einer zweckwidrigen Verwendung der staatlich geleisteten Mittel ausgegangen werden kann (E. 7 und 8). In casu verneint. | Art. 12 BV; § 3 Abs. 2 SHG, § 7 Abs. 1 SHG, § 27 Abs. 1 SHG, § 29 Abs. 1 SHG, § 39 SHG. | Sozialhilfe

## Erwägungen

### E. 4

Das kantonale Recht enthält, anders als etwa das Obligationenrecht (OR; SR 220) bei der Entstehung durch unerlaubte Handlung in den Art. 43 f. OR, keine Angaben zur Bemessung von Art und Grösse der Rückerstattungsforderung (vgl. insb. § 39 SHG und § 23 der Sozialhilfeverordnung [SHV; SRL Nr. 892a]). Fest steht gemäss § 39 Abs. 1 Satz 1 SHG allein, dass unrechtmässig erwirkte wirtschaftliche Sozialhilfe zurückzuerstatten ist. Daraus folgt, dass Abweichungen bei der Bemessung, namentlich Reduktionen, gesetzlich nicht vorgesehen sind. Die Höhe der Rückerstattungsforderung bemisst sich entsprechend nach der Differenz zwischen der sozialhilferechtlich unter Einbezug der erhaltenen Einnahmen berechneten Leistung und der tatsächlich ausgerichteten Leistung (vgl. vorne E. 3.2). Die Verpflichtung der Beschwerdeführer zur Rückerstattung des Betrags von Fr. 9'900.-- zu Unrecht bezogener wirtschaftlicher Sozialhilfe erweist sich folglich als gesetzeskonform. Zu prüfen bleiben die Modalitäten, wie die Forderung von den Sozialhilfebehörden zu vollstrecken ist.

### E. 5.1

Mit Entscheid vom 24. Oktober 2019 legten die Sozialen Dienste die Modalitäten der Rückerstattung fest. Die Forderung werde mit der laufenden Unterstützung verrechnet, wobei monatlich Fr. 150.-- vom laufenden Unterstützungsbeitrag abgezogen würden. Das GSD erachtete diese in Aussicht genommene Verrechnung als rechtens. Es erwog in seinem Entscheid vom 12. Januar 2021, dass die monatlichen Raten über Fr. 150.-- mit dem den Beschwerdeführern gewährten Einkommensfreibetrag von Fr. 330.-- pro Monat verrechnet werden könnten. Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt (nachfolgend: Grundbedarf) – und dementsprechend auch der Anteil der Unterstützungsleistung, welcher auf die Kinder entfalle – werde von dieser Verrechnung folglich nicht berührt. Das GSD erwog weiter, dass die Rückerstattungsforderung bei diesen Raten zwar erst innerhalb von fünfeinhalb Jahren getilgt wäre, hielt aber fest, dass sich die Forderung – und gleichsam die Dauer der Massnahme – bei Verkauf des Fahrzeugs und Leistung des Erlöses an die Sozialen Dienste entsprechend verringern würde.

## **E. 5.2**

Nach § 39 Abs. 3 SHG kann der zurückzuerstattende Betrag bei unrechtmässigem Bezug mit fälligen Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe (ratenweise) verrechnet werden. Weiterführende Regelungen zur Verrechnung kennt das kantonale Sozialhilferecht nicht. Die Verrechnung bei unrechtmässigem Bezug hat gerade keinen Strafcharakter und muss daher klar von einer Leistungskürzung als Sanktion i.S.v. § 30 Abs. 1 SHG i.V.m. § 14 Abs. 1 SHV unterschieden werden. Diese Bestimmungen zur sanktionsweisen Kürzung von Leistungen können bei der Beurteilung der Angemessenheit einer gemäss § 39 Abs. 3 SHG zu verrechnenden Forderung daher nicht direkt angewendet werden. Leitlinien zur Verrechnung bei unrechtmässigem Bezug finden sich jedoch in den vom kantonalen SHG immerhin für die Bemessung der wirtschaftlichen Sozialhilfe massgeblich erklärten SKOS-Richtlinien (§ 31 Abs. 1 SHG). Demnach darf eine Verrechnung mitsamt einer allfälligen Sanktion nicht weiter gehen, als die maximal zulässige Limite für die Leistungskürzungen (30% des Grundbedarfs; Ziff. E.4. SKOS-Richtlinien).

## **E. 5.3**

Bei der gerichtlichen Prüfung der Vollstreckungsmodalitäten einer mit laufenden Unterstützungsleistungen zu verrechnenden Rückerstattungsforderung sind neben den genannten Gesetzesbestimmungen die allgemeinen Grundsätze der Sozialhilfe zu berücksichtigen – so insbesondere das Bedarfsdeckungsprinzip. Dieses Prinzip besagt, dass die Sozialhilfe einer individuellen, konkreten und aktuellen Notlage abhelfen soll. Im kantonalen Recht wird es mehrfach gesetzlich konkretisiert: Namentlich sind die Leistungen der Sozialhilfe bedarfsgerecht und rechtzeitig zu erbringen (vgl. § 6 Abs. 1 SHG) und hat Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe, wer den Lebensbedarf nicht rechtzeitig oder nicht hinreichend bestreiten kann (vgl. § 27 Abs. 1 SHG). Die Sozialhilfeorgane haben somit für die Beseitigung der Notlage zu sorgen, ohne nach deren Ursachen zu fragen. Die Ursache der Bedürftigkeit spielt keine Rolle. Massgebend und anspruchsauslösend ist einzig der tatsächlich vorhandene Hilfsbedarf. Das gesetzlich konkretisierte Bedarfsdeckungsprinzip schliesst damit grundsätzlich die Bestreitung des aktuellen Bedarfs mittels Verrechnung mit früher zu Unrecht gewährten Leistungen aus. Massgeblich ist allein die aktuelle Bedürftigkeit. Sozialhilfe ist deshalb auch dann zu gewähren, wenn ein Hilfsbedürftiger in der Vergangenheit zu hohe Leistungen erhalten hat, weil er beispielsweise Einkommen verschwiegen hat (Wolffers, a.a.O., S. 74 f.). Der erwähnte § 39 Abs. 3 SHG – der eine Verrechnung mit einer Rückerstattungsforderung ermöglicht – steht damit im Widerspruch zu den §§ 6 Abs. 1 und 27 Abs. 1 SHG als kantonalrechtliche Umsetzung des Bedarfsdeckungsprinzips. Bei seiner Anwendung ist folglich eine behutsame Koordination erforderlich, die den Gesetzmässigkeitsanspruch umsetzt, und ist insbesondere die Verhältnismässigkeit der konkreten Unterstützungskürzung sowie deren Vereinbarkeit mit den fundamentalen verfassungsmässigen Rechten zu prüfen. Eine über Jahre dauernde ratenweise Reduktion von Sozialhilfeleistungen im Rahmen einer verrechnungsweise liquidierten Rückerstattungspflicht kann unter dem Gesichtspunkt der Menschenwürde problematisch sein (vgl. Wizent, a.a.O., S. 88 m.H.). Im Sozialhilferecht ist insbesondere bei Kürzung oder Entzug von Leistungen sowie der Anordnung von Weisungen und Disziplinar massnahmen die Vereinbarkeit der angeordneten Massnahme mit dem verfassungsmässigen Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) zu prüfen. Eine Massnahme muss demnach aufgrund der gesamten persönlichen und sachlichen Umstände

geeignet und erforderlich sein, um die nicht befolgte Anordnung durchzusetzen oder allenfalls zu ersetzen. Unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit ist unter anderem zu prüfen, ob eine in zeitlicher Hinsicht mildere Massnahme zum selben Ziel führt. Selbst eine geeignete und erforderliche Massnahme kann unverhältnismässig sein, wenn der mit ihr verbundene Eingriff in die Rechte des Bürgers im Vergleich zur Bedeutung des angestrebten Ziels unangemessen gross ist, wenn also keine angemessene Zweck-Mittel-Relation besteht (Wolffers, a.a.O., S. 104 f.; vgl. Mösch Payot, "Sozialhilfemissbrauch?!", in: Das Schweizerische Sozialhilferecht, a.a.O., S. 297).

#### **E. 5.4.1**

Die Verrechnung von monatlich Fr. 150.-- mit der dann fällig werdenden wirtschaftlichen Sozialhilfeleistung schmälert den gesetzlich garantierten Grundbedarf der Beschwerdeführer und ihrer Kinder rein rechnerisch um rund 7% ( $100/2'134 \times 150$ ). Erfolgt die Verrechnung jedoch – wie vom GSD zurecht ausgeführt (vgl. vorne E. 5.1) – mit dem der Familie zusätzlich zu den allgemeinen Leistungen der Sozialhilfe gewährten monatlichen Einkommensfreibetrag von Fr. 330.-- wird der Grundbedarf – und damit auch für die Kinder vorgesehene Leistungen – durch die mit der Verrechnung einhergehenden Kürzung der Unterstützungsleistung nicht tangiert. Dies ist insofern mit Blick auf die gesetzlich angestrebte Deckung des Bedarfs und das entsprechende Prinzip (vgl. E. 5.3 hiervor) von Relevanz, als den Beschwerdeführern, trotz Verrechnung und damit reduzierter Hilfeleistung, der gemäss SKOS-Richtlinien sozialhilferechtlich notwendige Mittelansatz zur Deckung des garantierten Bedarfs zur Verfügung steht. Auch unter Berücksichtigung des Aspekts, wonach die Höhe einer Verrechnung gemäss SKOS-Richtlinien (vgl. vorne E. 5.2) bis zu 30% des Grundbedarfs betragen darf, ohne dass damit die verbleibende Unterstützung den Hilfebedürftigen die elementare wirtschaftliche Existenz verunmöglicht, erscheint der den Beschwerdeführern monatlich verrechnete Betrag als durchaus zumutbar und insofern verhältnismässig.

#### **E. 5.4.2**

Ein besonderes Augenmerk ist auf die Dauer der Reduktion der wirtschaftlichen Unterstützung zu richten. Wie vom GSD ausgeführt, wäre die Forderung über Fr. 9'900.-- bei einer Verrechnung mit den genannten Modalitäten erst nach fünfeinhalb Jahren beglichen. Diese lange Dauer der konkreten Massnahme ist aber insofern zu relativieren, als eine Verkürzung der Verrechnung erzielt werden kann, wenn das Fahrzeug verkauft würde, was eine finanzielle Entlastung der Beschwerdeführer zur Folge hätte (vgl. vorne E. 5.1). Die Dauer der Massnahme erscheint auch insofern als angemessen, als die Verrechnungsmodalitäten bei einer erheblichen Veränderung der Bedarfslage in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht gestützt auf § 10 SHG anzupassen wären (vgl. § 10 SHG; vgl. Botschaft des Regierungsrats an den Kantonsrat B 126 vom 23.9.2014 zum neuen Sozialhilfegesetz [Entwurf], S. 62). Nach alledem erweist sich die gesetzmässige Verrechnung der Rückerstattungsforderung in monatlichen Raten von Fr. 150.-- als unter den Aspekten der Eingriffstiefe und der Dauer verhältnismässig. Vorbehalten bleiben Änderungen der Bedarfs- und Einkommenssituation der Familie während der Dauer der Kompensation.

#### **E. 6.1**

Die Beschwerdeführer ersuchen in ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde um ganzen oder teilweisen "Schulden-Erlass". Für Forderungen aus dem SHG besteht kein allgemeiner

Erlasstatbestand. Gemäss § 39 Abs. 1 Satz 2 SHG kann immerhin auf die Rückerstattung in Härtefällen auf Gesuch hin ganz oder teilweise verzichtet werden (vgl. vorne E. 3.2). Wird auf eine bestehende Rückerstattungsforderung verzichtet, kommt das dem Erlass der Forderung gleich und bewirkt deren Untergang. Der Verzicht auf die Rückerstattungsforderung setzt aber den Bestand einer rechtskräftigen Rückerstattungsverfügung voraus (LGVE 2015 VI Nr. 13 E. 3; Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2013.00119 vom 23.4.2013 E. 1.2.1 m.H.). Vorliegend ist die Rückerstattungsforderung streitbetroffen und noch nicht rechtskräftig festgesetzt. Sollten die Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft bei der erstinstanzlich zuständigen Sozialhilfebehörde, Soziale Dienste der C.\_\_\_\_\_, ein entsprechendes Gesuch stellen, wäre diese Behörde verpflichtet, darüber zu entscheiden.

## **E. 6.2**

Die Tätigkeit der Rechtsmittelbehörde wird durch den Streitgegenstand begrenzt. Dieser bezeichnet den Umfang, in dem das mit der angefochtenen Verfügung geregelte Rechtsverhältnis umstritten ist. Die Überprüfungsbefugnis kann sich dabei nur auf das beziehen, was auch Gegenstand des angefochtenen Entscheids war oder bei richtiger Rechtsanwendung hätte sein müssen (Wirthlin, Luzerner Verwaltungsrechtspflege, Bern 2011, N 27.1). Der Streitgegenstand kann zwar durch die Beschwerdeanträge eingegrenzt werden, darf jedoch grundsätzlich nicht über das hinausgehen, was im Anfechtungsgegenstand geregelt ist (vgl. BGE 144 II 359 E. 4.3, 136 II 457 E. 4.2; BGer-Urteil 1C\_357/2020 vom 18.3.2021 E. 7.1). Im angefochtenen Beschwerdeentscheid war das Departement nicht mit dem vorliegend geltend gemachten Schulderlassgesuch befasst. Der Beschwerdeentscheid hatte sich damit nicht auseinanderzusetzen und dem Kantonsgericht ist, da das Begehren ausserhalb des Anfechtungsgegenstands liegt, verwehrt, sich damit inhaltlich zu befassen (vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 2019 268 vom 14.1.2020 E. 5). Auf das Gesuch um Erlass der Rückerstattungsforderung ist nach dem Gesagten nicht einzutreten.

## **E. 7.1**

Mit dem angefochtenen Beschwerdeentscheid bestätigte das GSD die Auflage der Sozialen Dienste, die Beschwerdeführer müssten den Personenwagen verkaufen, den Verkauf nachweisen und den Verkaufsertrag an die Sozialen Dienste überweisen. Die Sozialen Dienste begründeten die Verpflichtung zum Verkauf des Fahrzeugs damit, der Besitz eines privaten Motorfahrzeugs werde während der Unterstützung mittels wirtschaftlicher Sozialhilfe lediglich aus gesundheitlichen Gründen oder zu Erwerbszwecken genehmigt. Weder würden die gesundheitlichen Beeinträchtigungen des Beschwerdeführers genügen, um den Besitz eines Motorfahrzeugs zu rechtfertigen, noch würden die überdies vorgebrachten Motive eine andere Argumentation zulassen. Unter Wiederholung dieser Begründung bestätigten Stadtrat und GSD den Entscheid der jeweiligen Vorinstanz.

### **E. 7.2.1**

Bezüglich des Haltens und der Nutzung von Fahrzeugen durch Personen, die mit wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützt werden, sind zwei Aspekte auseinanderzuhalten: Einerseits die Frage, ob eine bedürftige Person ein Fahrzeug halten darf und andererseits, ob die wirtschaftliche Sozialhilfe für das Halten und die Nutzung von Fahrzeugen zusätzliche Kosten übernimmt (situationsbedingte Leistungen).

### **E. 7.2.2**

Der in der wirtschaftlichen Sozialhilfe gewährte Grundbedarf für den Lebensunterhalt ist eine pauschale Leistung, ein Pauschalbetrag. Pauschalbeträge ermöglichen unterstützten Personen, ihr verfügbares Einkommen selbst einzuteilen. Sie verfügen in diesem Umfang der wirtschaftlichen Unterstützung über Dispositionsfreiheit (Ziff. C.3.1 SKOS-Richtlinien, Erläuterungen). Mit anderen Worten können unterstützte Personen grundsätzlich den Pauschalbetrag nach freiem Ermessen verwenden und folglich u.U. auch für die Kosten der Nutzung eines Motorfahrzeugs einsetzen. Die Handlungsfähigkeit und die Entscheidungsfreiheit in der Lebensgestaltung werden durch den Bezug von wirtschaftlicher Sozialhilfe nicht eingeschränkt (Vogel, a.a.O., S. 181). Ein allgemeines Verbot zum Besitz eines Motorfahrzeugs für Menschen in der wirtschaftlichen Sozialhilfe hätte diskriminierenden Charakter und wäre im Lichte des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes nicht zulässig (Wizent, a.a.O., S. 293 f.; vgl. Zeitschrift für Sozialhilfe [ZESO] 1999 S. 124; Sozialhilfehandbuch des Kantons Zürich, Ziff 8.1.08.1 [abrufbar unter: [zh.ch/sozialhilfehandbuch](https://zh.ch/sozialhilfehandbuch), zuletzt besucht am 5.1.2022]). Nur ausnahmsweise liesse sich ein solches Verbot im Einzelfall rechtfertigen, dann nämlich wenn die Autobetriebskosten in Relation zum erhaltenen Grundbedarf relativ hoch sind und damit von einer zweckwidrigen Verwendung der Unterstützungsleistung gesprochen werden kann (Wizent, a.a.O., S. 294; Generelles Autoverbot: fachliche und rechtliche Aspekte, in: ZESO 1999 S. 122; vgl. Urteil des Kantonsgerichts Zürich VB.2009.00563 E. 2.4; Urteil des Appellationsgerichts Basel-Stadt VD.2013.60 vom 6.8.2014 E. 5.4.3).

### **E. 7.2.3**

Nach den auch im Kanton Luzern angewendeten SKOS-Richtlinien (vgl. § 31 Abs. 1 SHG) soll die materielle Grundsicherung eine bescheidene und menschenwürdige Lebensführung mit sozialer Teilhabe (soziales Existenzminimum) ermöglichen. Sie umfasst namentlich den erwähnten Grundbedarf für den Lebensunterhalt, die anrechenbaren Wohnkosten, die medizinische Grundversorgung und grundversorgende situationsbedingte Leistungen. Diese materielle Grundsicherung wird individuell ergänzt durch fördernde situationsbedingte Leistungen, Integrationszulagen und Einkommensfreibeträge (Ziff. C.1 SKOS-Richtlinien). Im Licht dieser Zwecke wird bereits deutlich, dass die materielle Grundsicherung in aller Regel die mit einem Fahrzeug verbundenen Kosten nicht umfasst, da Fahrzeuge grundsätzlich nicht für eine Teilnahme am sozialen Leben benötigt werden. Ausnahmsweise können solche Kosten jedoch als situationsbedingte Leistungen zusätzlich zur wirtschaftlichen Sozialhilfe übernommen werden, etwa wenn die unterstützungsbedürftige Person aus gesundheitlichen oder beruflichen Gründen auf ein Auto angewiesen ist (vgl. Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe, Ausgabe 11 vom Januar 2022, S. 41 [abrufbar unter: [https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/Sozialhilfe/Luzerner\\_Handbuch\\_Sozialhilfe/2022\\_Luzerner\\_Handbuch\\_Version\\_11.pdf?la=de-CH](https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/Sozialhilfe/Luzerner_Handbuch_Sozialhilfe/2022_Luzerner_Handbuch_Version_11.pdf?la=de-CH), zuletzt besucht am 14.1.2022]).

### **E. 7.2.4**

Die vorinstanzlichen Erwägungen, welche sich mit der Frage befassen, ob der Beschwerdeführer aus gesundheitlichen Gründen auf ein Fahrzeug angewiesen sei, nehmen Bezug auf den Tatbestand der ausnahmsweisen Kostenübernahme im Rahmen von situationsbedingten Leistungen. Der vorinstanzliche Schluss, dass das Fahrzeug zu verkaufen sei, weil keine Notwendigkeit des Autobesitzes aus gesundheitlichen Gründen vorliege, lässt ausser Acht, dass die Beschwerdeführer sich nicht gegen eine Verweigerung der Kostenübernahme, welche nicht ausdrücklich verfügt wurde, zur Wehr setzen.

Angefochten ist die Verpflichtung zur Veräusserung des Fahrzeugs, welche sich gerade nicht mit der fehlenden gesundheitlichen Angewiesenheit auf ein Fahrzeug begründen lässt (vgl. vorne E. 7.2.2). Insoweit, als die Beschwerdeführer nunmehr im vorliegenden Verfahren Gründe für das Angewiesen sein auf ein Fahrzeug vorbringen, fehlt es an einem diesbezüglichen Primärentscheid. Der Entscheid der Vorinstanz suggeriert zwar, dass solche Argumente im Verfahren von Relevanz seien, jedoch bildet die Frage der Kostenübernahme gerade nicht Verfahrensgegenstand. Argumente, mit denen belegt werden soll, die Beschwerdeführer seien auf einen Personenwagen angewiesen, sind für das vorliegende Verfahren nicht von Bedeutung.

### **E. 8.1**

Die Beschwerdeführer kauften (mutmasslich) am 8. September 2016 einen Personenwagen VW Touran zum Preis von Fr. 9'900.--. Soweit ersichtlich übergab der Verkäufer das Fahrzeug den Beschwerdeführern zu Eigentum und der Kaufpreis wurde bezahlt, sodass der Mobiliarkauf i.S.v. Art. 184 Abs. 1 OR gesetzmässig abgewickelt wurde. Als Eigentümer können die Beschwerdeführer in den Schranken der Rechtsordnung über den Personenwagen nach ihrem Belieben verfügen (vgl. Art. 641 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs [ZGB; SR 210]).

### **E. 8.2**

Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht (Art. 5 Abs. 1 BV; § 2 Abs. 1 Verfassung des Kantons Luzern [KV; SRL Nr. 1]). Zu den Grundrechten im Sinn der BV zählt die Eigentumsgarantie. Das Eigentum ist gewährleistet (Art. 26 Abs. 1 BV). Im Kanton Luzern sind die Grundrechte nach Massgabe der Bundesverfassung gewährleistet (§ 10 Abs. 2 KV). Gemäss Art. 36 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Sie müssen insbesondere durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar. Die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage wären dann herabgesetzt, wenn das Sozialhilfeverhältnis ein sogenanntes Sonderstatusverhältnis darstellen würde. In diesem Fall würde es genügen, wenn sich die Einschränkung auf eine materiell-gesetzliche Grundlage bzw. eine Verordnung stützte. In der Lehre ist die Frage umstritten, ob das Sozialhilfe-Verhältnis ein solches, besonderes Rechtsverhältnis darstellt (vgl. Wolffers, a.a.O., S. 102 f.; Wizent, a.a.O., S. 556 m.H.). Da das Unterstützungsverhältnis regelmässig weder eine räumlich noch bürokratischhierarchische Eingliederung in ein Verwaltungssystem zur Folge hat und dem Staat keine spezifische Fürsorgepflicht zukommt, ist der Auffassung zu folgen, dass es sich dabei nicht um ein Sonderstatusverhältnis handelt (vgl. Wizent, a.a.O., S. 556). Die Verpflichtung zum Verkauf des Fahrzeugs greift in die Eigentumsgarantie ein. Es ist im Folgenden zu prüfen, ob die verfassungsmässigen Voraussetzungen gemäss Art. 36 BV dafür gegeben sind.

### **E. 8.3**

Die Vorinstanzen stützen die angefochtene Auflage auf das Subsidiaritätsprinzip (§ 3 SHG i.V.m. § 27 SHG), die Bestimmung zur Rückerstattung unrechtmässig erbrachter Leistungen (§ 39 SHG) sowie das Sozialhilfe-Behördenhandbuch (seit Mitte Dezember 2021 Sozialhilfehandbuch) des Kantons Zürich.

### **E. 8.4**

Der gesetzlich konkretisierte Grundsatz der Subsidiarität legt für die wirtschaftliche Sozialhilfe fest, dass staatliche Hilfe erst dann erhältlich ist, wenn sich eine Person nicht selbst helfen kann (§ 3 SHG). Beim besagten Grundsatz handelt sich um ein abstraktes Strukturprinzip – bzw. einen Leitsatz des Sozialhilferechts – gestützt auf welches rechtliche Fragen nicht abschliessend geklärt werden können; zu berücksichtigen sind bei dessen Anwendung vielmehr weitere Prinzipien und die gesetzlich verankerten Pflichten (vgl. Wizent, a.a.O., S. 229 und 235). Das Subsidiaritätsprinzip ist demnach für sich keine gesetzliche Grundlage im Rechtssinn und die Verpflichtung zum Verkauf eines Fahrzeugs als Einschränkung des Eigentumsrechts kann sich folglich nicht allein darauf stützen.

### **E. 8.5**

Gemäss § 27 Abs. 1 SHG setzt der Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe – verkürzt gesagt – die Bedürftigkeit voraus. Dieser gesetzliche Tatbestand konkretisiert den Subsidiaritätsgrundsatz und hält die allgemeinen Voraussetzungen fest, die einen Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe begründen (vgl. vorne E. 2.1). Gestützt auf diese Bestimmung kann – bei fehlender Bedürftigkeit – ein ablehnender Entscheid hinsichtlich Unterstützung mit wirtschaftlicher Sozialhilfe ergehen bzw. ein Entscheid bezüglich der Ablösung aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe erfolgen. Eine Verpflichtung zum Verkauf eines Fahrzeugs, das im Eigentum eines Unterstützten steht, lässt sich gestützt auf diese Bestimmungen nicht begründen.

### **E. 8.6**

Die Vorinstanzen weisen in ihren Entscheiden bezüglich der Auflage zum Verkauf des Fahrzeugs u.a. auf das Sozialhilfehandbuch der Stadt Zürich hin. Ein solches Handbuch stellt eine Verwaltungsverordnung dar, die insbesondere der Sicherstellung einer einheitlichen Behördenpraxis dient, jedoch kein Gesetzesrecht darstellt und für die Gerichte daher nicht bindend ist (BGE 147 II 248 E. 2.2.1). Die Anweisung zum Verkauf eines Fahrzeugs kann sich daher nicht allein auf eine solche Verwaltungsverordnung stützen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N 84 und 87). Ohnehin sind die Luzerner Behörden nicht an die Weisungen des Kantons Zürich gebunden.

### **E. 8.7.1**

§ 29 Abs. 1 SHG sieht vor, dass die Ausrichtung von wirtschaftlicher Sozialhilfe mit Auflagen und Weisungen verbunden werden kann, die sich auf die zweckmässige Verwendung der Leistungen beziehen oder sonst wie geeignet sind, die Lage der hilfebedürftigen Person und ihrer Familienangehörigen im Sinn des eidgenössischen Zuständigkeitsgesetzes zu verbessern. Mit Nebenbestimmungen wie Auflagen und Bedingungen werden die rechtmässige Ausübung eines eingeräumten Rechts oder einer Bewilligung sowie die zweckkonforme Verwendung von staatlichen Leistungen sichergestellt (BGE 131 I 166 E. 4.4 m.H.). Auflagen und Weisungen haben im Bereich der Sozialhilfe in einem sachlichen Zusammenhang zur Hilfsbedürftigkeit und deren Ursache zu stehen und müssen darauf gerichtet sein, die rechtskonforme Ausübung des Anspruchs auf Sozialhilfe zu sichern (BGE 139 I 218 E. 4.2; Vogel, a.a.O., S. 183 f.). Statthaft sind sie insbesondere, wenn sie die zweckgemässe Verwendung der Unterstützungsleistung fördern, geeignet sind, die Eigenversorgungskapazität oder die Lage der unterstützten Person zu verbessern und bestenfalls zu ihrer Ablösung aus der Sozialhilfe führen (Wizent, a.a.O., S. 247; Vogel, a.a.O., S. 184 f.). Auflagen und Bedingungen bedürfen nicht zwingend einer

ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage; ihre Zulässigkeit kann sich auch unmittelbar aus dem Gesetzeszweck und dem darin manifestierten öffentlichen Interesse ergeben. Zu berücksichtigen ist jedoch unter allen Umständen die Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (BGE 138 V 310 E. 5.2; vgl. vorne E. 5.3).

### **E. 8.7.2**

Wie bereits ausgeführt (vgl. vorne E. 7.2.2) steht es hilfsbedürftigen Personen frei, den gewährten Grundbedarf auf die eine oder andere Art zu nutzen – und sich zulasten anderer Budgetpositionen ein Fahrzeug zu leisten. Auflagen zur Verwendung dieser Mittel in einer bestimmten Weise, wie etwa zum Verkauf eines Fahrzeugs, dienen daher grundsätzlich nicht der zweckmässigen Verwendung von Sozialhilfeleistungen i.S.v. § 29 Abs. 1 SHG. Ausnahmsweise wäre eine solche Auflage dennoch gerechtfertigt, wenn durch die Art der Verwendung der gewährten Mittel – beispielsweise durch das Halten eines Fahrzeugs – andere elementare Bedürfnisse der hilfesuchenden Person oder ihrer Familienmitglieder in zweckwidriger Weise beeinträchtigt würden. Die Vorinstanzen prüften nicht, ob im vorliegenden Fall eine zweckwidrige Mittelverwendung vorliegt und sich eine Weisung zum Verkauf des Fahrzeugs aus diesem Grund rechtfertigt. Das GSD bringt in seiner Vernehmlassung jedoch vor, die laufenden Fahrzeugkosten könnten – aufgrund der zusätzlichen Belastung des Budgets der Beschwerdeführer mit der Rückerstattungsforderung – nicht ohne Zuhilfenahme der Teilunterstützung durch die wirtschaftliche Sozialhilfe finanziert werden, wodurch auch die Kinder betroffen wären.

### **E. 8.7.3**

Die Rechtsmittelinstanz klärt, soweit erforderlich, den erheblichen Sachverhalt ab (§ 139 Abs. 1 VRG). Neue Beweismittel sind im Rechtsmittelverfahren zulässig, soweit sie den für die Rechtsmittelinstanz erheblichen Sachverhalt betreffen (§ 139 Abs. 2 VRG; vgl. § 154 Abs. 2 VRG). Das GSD bringt mit der Behauptung – die Beschwerdeführer könnten die laufenden Autokosten nicht ohne Zuhilfenahme der Teilunterstützung finanzieren, wodurch auch die auf die Kinder entfallende Unterstützungsleistung betroffen sei – ein sogenanntes Novum i.S. einer neuen Tatsachenbehauptung vor, welches noch keiner Beurteilung unterlag (vgl. dazu Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1979, S. 187). Für das vorliegende Verfahren ist diese Behauptung insoweit erheblich, als dessen Zutreffen eine zweckwidrige Verwendung der Mittel indiziert und sich damit eine Auflage zum Verkauf des Fahrzeugs als zulässig erweisen könnte (vgl. vorne E. 7.2.2 und 8.7.2). Dem Kantonsgericht obliegt im Sozialhilferechtspflegeverfahren gemäss Bundesrecht eine umfassende und freie Prüfung des massgebenden Sachverhalts (Art. 110 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110]), dies bedeutet jedoch nicht, dass es sämtliche Behauptungen der Verfahrensbeteiligten von Grund auf zu erörtern hat. In vorliegendem Verfahren haben bereits drei Behörden den erheblichen Sachverhalt erstellt und geprüft. Für das verwaltungsgerichtliche Beschwerdeverfahren rechtfertigt sich daher eine in dem Sinne eingeschränkte Pflicht zur Erstellung des rechtserheblichen Sachverhalts, als die Parteien ihre Noven durch substantiierte Sachdarstellung und durch Beschaffung oder Bezeichnung von Beweismitteln darzulegen haben (vgl. LGVE 2009 II Nr. 1 E. 3 b/aa; vgl. dazu, für das Verfahren der direkten Bundessteuer, Richner/Frei/Kaufmann/Meuter, Handkomm. zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer [DBG; SR 642.11], 3. Aufl. 2016, Art. 140 DBG N 55). Für Noven, vorgebracht durch vorinstanzliche Entscheidungsträger, hat dies umso mehr zu gelten, als es den Behörden zum Zeitpunkt ihrer Entscheidungsfindung bereits möglich war, ihre Annahmen eigenhändig zu prüfen und

mittels notwendiger Beweismittel zu ergänzen bzw. zu belegen. Hat eine solche Prüfung dennoch nicht stattgefunden, so kann es nicht dem Kantonsgericht obliegen, den Sachverhalt hinsichtlich dieses neuen Aspekts vollständig zu ergründen und die fehlenden Belege zu ihrer Klärung zu beschaffen. Vielmehr liegt es in diesem Fall an den Verfahrensbeteiligten – und damit auch der Vorinstanz –, ihre Vorbringen substantiiert vorzutragen, damit eine Prüfung durch das Kantonsgericht erfolgen kann.

Zusammenfassend kann sich das Kantonsgericht im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren auf die Annahme substantiiert Behauptungen beschränken. Das GSD bringt eine neue Behauptung vor, ohne diese auch nur ansatzweise zu belegen oder konkrete Anhaltspunkte für deren Annahme zu liefern. Eine selbständige Prüfung dieses Vorbringens hat es – wie aufgrund der Erwägungen seines Entscheids anzunehmen ist – nicht vorgenommen. Das Kantonsgericht kann diese fehlende Prüfung gestützt auf die eben erfolgten Ausführungen nicht in seiner Vollständigkeit und unter Erhebung zusätzlicher Akten durchführen. Zu prüfen bleibt jedoch, ob sich in den Verfahrensakten ein, die Rückweisung notwendig machendes, Fundament für die Behauptung des GSD findet bzw. sich diese aus den vorinstanzlichen Akten ergibt und sie in diesem Sinn als zu untersuchende Tatsache angesehen werden kann. Die im Folgenden durchzuführende Prüfung kann deshalb, dem gesetzlichen Rahmen von §§ 139 Abs. 1 und 154 Abs. 2 VRG sowie Art. 110 BGG genügend, schematisch und auf verschiedenen Annahmen beruhend erfolgen.

#### **E. 8.7.4**

Die Beschwerdeführer tragen Kosten von halbjährlich Fr. 374.40 (monatlich Fr. 62.40) für die Motorfahrzeugversicherung, eine Parkplatzgebühr von monatlich Fr. 140.-- sowie – gemäss Aussagen der Beschwerdeführer – monatlich Fr. 50.-- für den Treibstoff. Die Kosten für die Verkehrssteuer gehen aus den Akten nicht hervor. Für ein dieselmotriebenes Fahrzeug mit einem Hubraum von 1968 cm<sup>3</sup> beträgt die jährliche Verkehrssteuer gemäss Verkehrssteuerrechner des Kantons Luzern Fr. 397.-- (monatlich Fr. 33.10; Strassenverkehrsamt Luzern, Verkehrssteuerrechner für Fahrzeuge, [https://strassenverkehrsamt.lu.ch/Strassenverkehr/steuern\\_gebuehren/steuerberechnungen](https://strassenverkehrsamt.lu.ch/Strassenverkehr/steuern_gebuehren/steuerberechnungen), zuletzt besucht am 5.1.2022). Die Beschwerdeführer bringen vor, bisher keine Auslagen für Reparaturen gehabt zu haben. Es ist daher von einem Durchschnittswert auszugehen. Mit Fr. 50.-- lassen sich – unter Berücksichtigung eines Dieselpreises von Fr. 1,84/Liter (TCS, PDF Benzinpreise, Stand 16.1.2022, <https://www.tcs.ch/mam/Digital-Media/PDF/Info-Sheet/treibstoffpreise-europa.pdf>, zuletzt besucht am 24.1.2021) – monatlich 27,2 Liter Diesel tanken und bei einem durchschnittlichen Verbrauch von 6,18 Litern/100 km (Bundesamt für Energie, Leichte Zunahme von Treibstoffverbrauch und CO<sub>2</sub>-Emissionen neuer Personenwagen im 2019, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79705.html>, zuletzt besucht am 5.1.2022) folglich etwa 440 km fahren (27,2/6,18x100). Bei durchschnittlichen Reparaturkosten von Fr. 800.-- pro 10'000 gefahrener Kilometer (Fr. 800.-- als Durchschnittswert, <https://www.comparis.ch/autoversicherung/junglenker/analyse/autokosten>, zuletzt besucht am 5.1.2022) ergeben sich rechnerische Kosten von monatlich Fr. 35.20 für Reparaturen (440/10'000x800). Gestützt auf diese statistisch gestützten Angaben ergibt sich ein theoretischer monatlicher Kostenpunkt der Beschwerdeführer von Fr. 320.70 für die Nutzung und Haltung des Fahrzeugs. Den Beschwerdeführern steht gemäss Budgetberechnung vom 9. Dezember 2020 – abzüglich der verrechneten

Rückerstattungsforderung – ein Einkommensfreibetrag von Fr. 180.-- zur Verfügung. Wird dieser Betrag zur Deckung eines Teils der Fahrzeugkosten verwendet, resultiert ein Total von Fr. 140.70, welches durch den von der wirtschaftlichen Sozialhilfe gewährten Grundbedarf gedeckt werden muss. Gemäss Praxishilfe der SKOS zum Grundbedarf (SKOS, Praxishilfe, SKOS-Warenkorb, [https://skos.ch/fileadmin/user\\_upload/skos\\_main/public/pdf/Recht\\_und\\_Beratung/Merkblaetter/2019\\_11\\_\\_SKOS-Warenkorb.pdf](https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Recht_und_Beratung/Merkblaetter/2019_11__SKOS-Warenkorb.pdf), zuletzt besucht am 5.1.2022) sind 6,1% dieses Betrags zur Deckung von Auslagen, die den Verkehr betreffen, vorgesehen. Bei einem Grundbedarf von Fr. 2'134.-- – wie er den Beschwerdeführern gewährt wird – ist folglich ein Betrag von Fr. 130.17 für Mobilitätskosten vorgesehen ( $6,1/100 \times 2'134$ ). Mit diesem Betrag lassen sich die noch offenen Fahrzeugkosten beinahe decken. Es resultiert ein – nicht mit den effektiven Auslagen übereinstimmender, sondern theoretischer – Restbetrag von Fr. 10.53, welcher aus einer anderen Position des Grundbedarfs gedeckt werden müsste. Bei einem Betrag in dieser Höhe kann davon ausgegangen werden, dass Einsparungen in einem anderen Bereich gemacht werden können, ohne dass dadurch Leistungen, welche für die Kinder gedacht sind, tangiert werden. Zudem bleibt festzuhalten, dass die für das Fahrzeug aufgewendeten Kosten einen Wert von (mindestens) 440 gefahrenen Kilometern repräsentieren; eine solche Fahrleistung wäre ohnehin mit Kostenfolgen verbunden. Hinzuweisen ist weiter auch auf die Vorteile, welche den Kindern erwachsen, werden sie doch mit dem Personenwagen zu verschiedenen Aktivitäten gefahren. Gestützt auf die erfolgten Ausführungen und ausgehend von den vorinstanzlichen Akten, kann nicht von vornherein von einer zweckwidrigen Verwendung der Mittel ausgegangen werden, wenn die Beschwerdeführer ihre Mittel zur freien Verfügung teilweise für den Personenwagen einsetzen. Es bleibt erneut festzuhalten, dass die dargestellte Berechnung teils auf Annahmen beruht, weil die Aktenlage keine detaillierte und in allen Aspekten belegte Prüfung zulässt. Deshalb ist naheliegend, dass bei einer Berechnung unter Berücksichtigung der effektiven liquiditätswirksamen Kosten ein anderes Berechnungsergebnis resultieren kann, wobei die liquiditätswirksamen Belastungen durchaus tiefer sein könnten. Entscheidend gegen den vom GSD erstmals im vorliegenden Verfahren geltend gemachten Verdacht, wonach ein unzulässiger Eingriff in den Bedarf der Kinder erfolgen müsse, spricht freilich, dass die Beschwerdeführer den Personenwagen nun seit Jahren halten und nutzen, ohne dass den Akten Anhaltspunkte für Vernachlässigung im elementaren, mit der Sozialhilfe im Grundbetrag gedeckten, Bedarf entnommen werden könnten. Es besteht deshalb kein sozialhilferechtlich genügender Anlass, die für die tatbestandsmässigen Voraussetzungen einer Auflage i.S.v. § 29 Abs. 1 SHG notwendige und im erstinstanzlichen Verfahren unterbliebene Sachverhaltsabklärung zur Prüfung der effektiven Ausgaben für das Fahrzeug nachzuholen.

#### **E. 8.7.5**

Die Verpflichtung zum Verkauf des Personenwagens VW Touran sichert demnach nicht notwendigerweise die zweckmässige Verwendung der Mittel der Sozialhilfe (vgl. vorne E. 7.2.2 und 8.7.2). Vielmehr scheinen die Beschwerdeführer ihre Mittel auch ohne zusätzlichen Eingriff in ihre Rechte dem Zweck nach zu verwenden. Die Bestimmung von § 29 Abs. 1 SHG, welche vorsieht, dass Auflagen und Weisungen zulässig sind, welche der zweckmässigen Verwendung der geleisteten Sozialhilfe dienen, erfasst deshalb gestützt auf die heutige Aktenlage, die Verpflichtung zum Verkauf im vorliegenden Fall nicht.

#### **E. 8.7.6**

Der Verkauf des Fahrzeugs würde die Situation der Beschwerdeführer kurzfristig – aufgrund des im Fahrzeug verkörperten Werts – insoweit verbessern, als der Betrag der Rückerstattungsforderung bzw. die Dauer der verrechneten Leistung verkürzt würde. Wird von diesem sozialhilferechtlichen Rückerstattungsverhältnis abgesehen, führt der Verkauf nicht zu einer Verbesserung der Lage der Beschwerdeführer bzw. ihrer Eigenversorgungskapazität (vgl. vorne E. 8.5). Der Verkauf ist deshalb nicht "... sonst wie geeignet ...", die Lage der hilfebedürftigen Person und ihrer Familienangehörigen im Sinn des eidgenössischen Zuständigkeitsgesetzes zu verbessern (§ 29 Abs. 1 2. Teilsatz SHG), sodass sich eine Weisung zum Verkauf des Fahrzeugs auch nicht darauf abstützen lässt.

#### **E. 8.7.7**

Die Bestimmung von § 29 Abs. 1 SHG soll die sozialhilferechtlich sinnvolle Nutzung der gewährten wirtschaftlichen Sozialhilfe sichern. Sie kann aber nicht herangezogen werden, um den staatlichen Anspruch auf eine Rückerstattung i.S.v. § 39 Abs. 1 SHG möglichst rasch durchzusetzen. Das Sozialhilfegesetz sieht keine Bestimmungen hinsichtlich der zeitlichen Dauer der Rückerstattung vor. Das öffentliche Interesse an der möglichst unverzüglichen Rückerstattung vermag die gesetzliche Grundlage für die Auflage zum Verkauf des Fahrzeugs von vornherein nicht zu ersetzen. Die Sozialen Dienste können ihre Rückerstattungsforderung über den Weg der Verrechnung mit eigenen Leistungen nach § 39 Abs. 3 SHG durchsetzen.

#### **E. 8.7.8**

Entscheide, die auf Geldzahlung oder Sicherheitsleistung lauten, sind von Bundesrechts wegen im Betreibungsverfahren durchzusetzen (Wirthlin, a.a.O., N 38.6; vgl. Art. 38 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs [SchKG; SR 281.1]; § 207 Abs. 1 VRG; vgl. BGE 134 I 293 E. 3.2). § 39 Abs. 3 SHG schafft für die Rückerstattung unrechtmässig bezogener Sozialhilfe eine Sonderbestimmung, welche für die Vollstreckung der Rückerstattungsforderung, d.h. einer Geldforderung, die – faktisch auf ratenweise und Teilbeträge (bezogen auf die Sozialhilfebudgets) beschränkte – Verrechnung erlaubt. Damit erfolgt eine Reduktion der monatlichen, sozialhilferechtlich gesetzmässigen wirtschaftlichen Sozialhilfe. Wird eine Rückerstattungsforderung auf diesem Weg durchgesetzt, bleibt für eine gleichzeitige betreibungsrechtliche Vollstreckung kein Raum. Die sozialhilfegesetzliche Verrechnungsregelung löst das Dilemma, welches eine Betreibung unterstützter Personen entstehen lässt, haben doch die Sozialhilfebehörden neben der wirtschaftlichen Unterstützung auch persönliche Hilfe i.S. einer Stabilisierung und Stärkung der Lage der unterstützten Personen zu leisten (vgl. Ziff. B.1 SKOS-Richtlinien).

#### **E. 8.8**

Wie vorne erwogen (E. 8.1), greift die Verpflichtung zum Verkauf des Fahrzeugs in die mit der Eigentumsgarantie grundrechtlich geschützte Freiheit des Rechtsunterworfenen ein, im Rahmen der Rechtsordnung über sein Eigentum verfügen zu dürfen. Da der Tatbestand der für eine solche Auflage infrage kommenden sozialhilfegesetzlichen Grundlage nicht erfüllt ist, erweist sich der Eingriff in das Grundrecht mangels gesetzlicher Grundlage von vornherein als unzulässig. Damit erübrigt sich die Prüfung des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit, wie sie nach Art. 36 Abs. 3 und 4 BV vorgeschrieben ist. Offenbleiben kann sodann, ob die mit der Verpflichtung zum Verkauf des Fahrzeugs gemäss Weisung vom 23. Oktober 2019 zusätzlich verbundenen Verpflichtungen zulässig

sind, setzen sie doch die Rechtsbeständigkeit der Verkaufsverpflichtung voraus.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.