

# **SO\_GERICHTE VWBES.2010.255 vom 4. Mai 2011**

SO Obergericht, 2011-05-04, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/so\\_gerichte\\_VWBES.2010.255](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/so_gerichte_VWBES.2010.255)

FR: SO\_GERICHTE VWBES.2010.255 du 4 mai 2011

IT: SO\_GERICHTE VWBES.2010.255 del 4 maggio 2011

## **Regeste**

Akzessorische Normenkontrolle; Sozialhilfe und Auto. § 93 Abs. 1 lit. e SV stellt die unwiderlegbare Vermutung auf, dass ein Sozialhilfeempfänger, der ein Motorfahrzeug besitzt und benutzt, obwohl er darauf weder aus erwerblichen noch aus gesundheitlichen Gründen angewiesen ist, Sozialhilfeleistungen zweckwidrig verwendet. Die Bestimmung kann sich im Einzelfall als unverhältnismässig (und damit nicht anwendbar) erweisen, da sie dem Sozialhilfeempfänger verunmöglicht, die Vermutung zu widerlegen. Die Behörde kann einen Sozialhilfeempfänger unter Androhung der Kürzung der Leistungen im Unterlassungsfall auffordern, entweder den Fahrzeugausweis bei der Motorfahrzeugkontrolle zu hinterlegen oder aufgrund seiner Mitwirkungspflichten (§ 17 SG) zu belegen, dass er das Fahrzeug ohne Zweckentfremdung von Sozialhilfeleistungen zu finanzieren vermag.

## **Erwägungen**

### **E. 2**

Strittig und zu prüfen ist, ob die Sozialhilfekommission den Beschwerdeführer zu Recht aufforderte, die Kontrollschilder seines Automobils bei der Motorfahrzeugkontrolle zu hinterlegen und ihm für den Fall der Unterlassung androhte, die Sozialhilfe um monatlich CHF 500.00 zu kürzen.

a) 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 (Art. 12 der Bundesverfassung [BV, SR 101]). Bedürftige werden von ihrem Wohnkanton unterstützt (Art. 115 BV). Gemäss Art. 22 lit. a KV strebt der Kanton auf dem Weg der Gesetzgebung danach, dass im Rahmen seiner Zuständigkeit und der verfügbaren Mittel Menschen, die wegen ihres Alters, ihrer Gesundheit sowie ihrer wirtschaftlichen oder sozialen Lage Hilfe brauchen, die für ihre Existenz notwendigen Mittel erhalten. Die Sozialhilfe bezweckt die Existenzsicherung, fördert die wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit und unterstützt die berufliche und gesellschaftliche Integration (§ 147 Abs. 2 Sozialgesetz [SG, BGS 831.1]). Die Geldleistungen decken den Grundbedarf für den Lebensunterhalt und ermöglichen der hilfeschuchenden Person die Teilnahme am sozialen Leben (§ 150 Abs. 2 SG). Die Sozialhilfeleistungen werden grundsätzlich nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) bemessen (§ 152 Abs. 1 SG). Dabei handelt es sich um Empfehlungen zur Berechnung der Sozialhilfe zuhanden der Sozialhilfeorgane des Bundes, der Kantone, der Gemeinden sowie der Organisationen der privaten Sozialhilfe. Im Laufe der Jahre haben die SKOS-Richtlinien in Praxis und Rechtsprechung ständig an Bedeutung gewonnen und dienen heute als Referenz für die Sozialhilfepraxis. Durch den Verweis in der kantonalen Gesetzgebung werden die Richtlinien als mittelbares kantonales Recht verbindlich.

b) Das Recht auf Nothilfe (Art. 12 BV) garantiert nicht ein Mindesteinkommen; verfassungsrechtlich geboten ist nur, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Betteexistenz zu bewahren vermag. Die Mittel für den Betrieb eines Autos fallen nicht darunter (BGE 2P.267/2004 vom 4. Januar 2005). Auch aus der in der persönlichen Freiheit enthaltenen Bewegungsfreiheit (BGE 137 I 31) lässt sich kein Recht auf Finanzierung des Betriebs eines Motorfahrzeugs durch das Gemeinwesen ableiten. Die Kosten eines privaten Motorfahrzeugs werden durch die Sozialhilfe als Erwerbsunkosten nur dann (teilweise) übernommen, wenn das Fahrziel nicht auf zumutbare Weise mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreicht werden (SKOS-Richtlinien C.1.2) oder wenn die Erledigung einer bestimmten Erwerbstätigkeit nur mit einem Auto möglich ist (Claudia Hänzi: Leistungen der Sozialhilfe in den Kantonen, in: Christoph Häfeli [Hrsg.], Das schweizerische Sozialhilferecht, Luzern 2008, S. 131), ferner dann, wenn eine Person aus gesundheitlichen Gründen auf die Benützung eines Motorfahrzeugs angewiesen ist.

c) ( ) Der Beschwerdeführer ist weder aus beruflichen noch aus gesundheitlichen Gründen auf ein Motorfahrzeug angewiesen. Die Kosten eines Motorfahrzeugs zählen damit nicht zum Bedarf des Beschwerdeführers.

### **E. 3**

Gemäss § 152 Abs. 2 SG kann der Regierungsrat Ausnahmen von der generellen Anwendbarkeit der SKOS-Richtlinien festlegen.

a) Bundesverfassungsrechtlich ist die Delegation von an sich dem Gesetzgeber zustehenden Rechtsetzungszuständigkeiten an die Regierung oder ein anderes Organ zulässig, wenn sie in einem formellen Gesetz enthalten ist, nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen wird, sich auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und das Gesetz die Grundzüge der Regelung selber enthält, soweit die Stellung der Rechtsunterworfenen schwerwiegend berührt wird (BGE 128 I 113; statt vieler BGE 118 Ia 245 und 305 ). Die Kantonsverfassung lässt die Delegation zum Erlass von Bestimmungen zu, soweit es nicht um grundlegende und wichtige Bestimmungen geht (Art. 40 Abs. 1 KV), welche der Kantonsrat in Form des Gesetzes zu erlassen hat (Art. 71 Abs. 1 KV). Insbesondere ist der Regierungsrat ermächtigt, Verordnungen auf der Grundlage und im Rahmen der Gesetze, Staatsverträge und Konkordate zu erlassen (Art. 79 Abs. 2 KV). Die Delegation ist ferner in einem formellen Gesetz enthalten und auf ein bestimmtes Gebiet ■ die Bemessung von Sozialhilfeleistungen ■ beschränkt.

Was als grundlegende und so wichtige Bestimmung im Sinne von Art. 40 Abs. 1 bzw. Art. 71 Abs. 1 KV zu betrachten ist, dass sie im formellen Gesetz enthalten sein muss und wie detailliert die gesetzliche Normierung sein muss, kann nicht allgemein und ein für alle Mal gesagt werden. Massgebend sind die Umstände im Einzelfall. Allgemein gelten eher strenge Anforderungen, wo es um eine Einschränkung von Grundrechten oder um die Schaffung von öffentlichrechtlichen Pflichten geht, wobei die Natur und die Schwere des Eingriffs bzw. der Verpflichtung mit zu berücksichtigen sind. Auch für wichtige politische Entscheide und bisher unübliche Regelungen ist ein formelles Gesetz erforderlich. Wegleitend kann eine verbreitete, seit langem bestehende und auch in anderen Kantonen gängige Rechtswirklichkeit sein; eine Regelung auf Verordnungsstufe ist eher zulässig, wenn sie dem allgemein üblichen Standard entspricht (BGE 128 I 113). Im weitergehenden Umfange zulässig ist die Delegation namentlich dann, wenn es um die Regelung untergeordneter Einzelheiten technischer oder organisatorischer Natur geht (BGE

2P.283/2004 vom 7. April 2005; BGE 130 I 16).

Die Sozialhilfeleistungen sollen den Grundbedarf für den Lebensunterhalt decken und den hilfesuchenden Personen die Teilnahme am sozialen Leben ermöglichen (§ 150 Abs. 2 SG). Die SKOS-Richtlinien konkretisieren diese gesetzliche Vorgabe. Sie sollen die rechtsgleiche Behandlung von Unterstützungsbedürftigen gewährleisten, zugleich aber auch Spielraum für angepasste, einzelfall- und bedürfnisgerechte Lösungen lassen. Es handelt sich dabei nicht um grundlegende und wichtige Bestimmungen, die auf Gesetzesstufe verankert werden müssten; die Kantone, welche die SKOS-Richtlinien anwenden, begnügen sich mit einem Verweis teils auf Gesetzes-, teils auf Verordnungsstufe (vgl. Claudia Hänzi, a.a.O., S. 115 f.). Entsprechend kann dem Regierungsrat auch die Befugnis übertragen werden, Abweichungen von den SKOS-Richtlinien vorzusehen. Die Delegation an den Regierungsrat in § 152 Abs. 2 SG ist demnach verfassungsmässig, was im Übrigen auch nicht umstritten ist.

b) Verordnungsrecht ist gesetzeskonform auszulegen. Es sind die gesetzgeberischen Anordnungen, Wertungen und der in der Delegationsnorm eröffnete Gestaltungsspielraum mit seinen Grenzen zu berücksichtigen. Im Rahmen verfassungskonformer oder verfassungsbezogener Auslegung sind sodann der Gleichbehandlungsgrundsatz sowie das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten.

Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art.

## **E. 8**

Abs. 1 BV) ist verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen, wenn also Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Verhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Gestaltungsspielraum (BGE 136 I 1; BGE 135 V 361; BGE 134 I 23).

Nach dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz muss eine Massnahme, insbesondere eine verwaltungsrechtliche Sanktion, das geeignete Mittel zur Erreichung des angestrebten Ziels sein und darf nicht über das hierzu Erforderliche hinausgehen. Ferner muss zwischen Ziel und Mitteln ein vernünftiges Verhältnis bestehen (BGE 131 I 91; BGE 130 V 196; BGE 130 II 425).

Der klare Sinn einer Gesetzesnorm darf indessen nicht durch eine verfassungskonforme Auslegung beiseitegeschoben werden (BGE 128 V 20; BGE 126 V 468; BGE 122 V 85). Ausnahmebestimmungen sind weder restriktiv noch extensiv, sondern nach ihrem Sinn und Zweck im Rahmen der allgemeinen Regelung auszulegen (BGE 136 I 300). Der Gesetzgeber hat in § 152 Abs. 2 SG dem Regierungsrat keine Vorgaben bezüglich der Regelung allfälliger Ausnahmen zu den SKOS-Richtlinien gemacht und ihm so ein grosses Ermessen eingeräumt.

4. Eine solche Ausnahme von der generellen Anwendbarkeit der SKOS-Richtlinien hat der Regierungsrat in § 93 Abs. 1 lit. e der Sozialverordnung (SV, BGS 831.2) für Eigentum, Besitz und Benutzung eines Autos statuiert:

«Wer ein Auto nicht aus gesundheitlichen oder beruflichen Gründen zu Eigentum hat, besitzt oder benutzt, dem werden die Sozialhilfeleistungen um den Wert der Aufwendungen (Vermögenswert und Betriebskosten) gekürzt. Wird ein Auto von verwandten oder bekannten Personen zur Verfügung gestellt, wird der Wert dieser Naturalleistung als Einnahme berechnet. Um den anrechenbaren Wert zu berechnen, gelten in beiden Fällen allgemein anerkannte Taxtschemen.»

a) Der Wortlaut dieser Verordnungsbestimmung regelt und verklammert mehrere unterschiedliche Konstellationen.

aa) Vorausgesetzt ist, dass der Sozialhilfeempfänger weder aus gesundheitlichen noch aus beruflichen Gründen auf ein Motorfahrzeug angewiesen ist (In ausdehnender Auslegung subsumiert das Departement Motorräder ebenfalls unter den Begriff Auto, GER 2005 Nr. 5).

bb) Ist der Sozialhilfeempfänger Eigentümer des Motorfahrzeugs, wird ihm dessen Vermögenswert, soweit dieser den Freibetrag übersteigt, angerechnet (und zwar unabhängig davon, ob er das Fahrzeug benutzt oder nicht); in diesem Fall geht es nicht um eine Kürzung der Hilfe, sondern es fehlt die Bedürftigkeit (Claudia Hänzi, a.a.O., S. 141 ff.). Die Betriebskosten können dagegen nur aufgerechnet werden, wenn er das Fahrzeug auch benützt, es also eingelöst hat.

cc) Ist dagegen der Sozialhilfeempfänger bloss Besitzer des Automobils, sei es aufgrund eines Leasing- oder Mietvertrags oder aufgrund einer Gebrauchsleihe, kann ihm dessen Vermögenswert nicht angerechnet werden; es fallen nur die von ihm getragenen Betriebskosten (insb. Leasingraten, Steuern, Versicherung, Unterhalt, Benzin) in Betracht.

dd) Als Benutzer eines Motorfahrzeugs kann der Sozialhilfeempfänger betrachtet werden, wenn er zugleich dessen Halter ist (also der Motorfahrzeugausweis auf ihn lautet) oder wenn er unbeschränkt oder mindestens weitgehend ■ bei Bedarf ■ darüber verfügen kann (vgl. GER 2009 Nr. 9, wo als Indiz der regelmässige Standort des Autos, insbesondere über Nacht bezeichnet wird). Es genügt dagegen nicht, wenn ihm das Fahrzeug bloss gelegentlich, für bestimmte Zwecke zur Verfügung gestellt wird, oder wenn er ein Fahrzeug als Mitfahrer nutzen kann.

ee) Soweit Dritte die Kosten des Automobils übernehmen, wird dem Sozialhilfeempfänger eine Naturalleistung als Einkommen angerechnet.

ff) In allen Fällen wird für die Bemessung der Fahrzeugkosten auf «allgemein anerkannte Taxtschemen» abgestellt (§ 93 Abs. 1 lit. e, in fine SV).

b) Diese Bestimmung weicht nur teilweise von den SKOS-Richtlinien ab: Die SKOS-Richtlinien zählen Privatfahrzeuge zum anrechenbaren Vermögen (E.2.1), verlangen also ■ soweit ihr Wert den Freibetrag übersteigt ■ ebenfalls deren Verwertung als Voraussetzung für die Gewährung materieller Hilfe. Ferner halten sie den Grundsatz fest, dass Sozialhilfeleistungen gegenüber freiwilligen Leistungen Dritter subsidiär sind (A.4.2), und erwähnen das Beispiel eines von Dritten zur Verfügung gestellten Fahrzeugs (G.3.4). Die SKOS-Richtlinien unterscheiden sich von der Verordnungsbestimmung einzig darin, dass sie keine automatische Kürzung der Leistungen vorsehen, wenn ein

Sozialhilfeempfänger ein privates Motorfahrzeug benutzt, dessen Betriebskosten nicht als zusätzliche situationsbedingte Leistung im Budget enthalten sind.

In der Tat kann, wie der Beschwerdeführer geltend macht, den SKOS-Richtlinien kein grundsätzliches Autoverbot entnommen werden. Der damalige Geschäftsführer der SKöF (heute SKOS) schrieb 1993, die Sozialbehörde dürfe den Betroffenen den Betrieb eines Autos nur unter Androhung des Entzugs von Sozialhilfegeldern verbieten, wenn das Fahrzeug ein erhebliches, im Sinne der Richtlinien zu liquidierendes Vermögen darstelle und/oder durch dessen Betrieb öffentliche Gelder missbraucht würden, z.B. dadurch, dass Drittpersonen materielle Nachteile erleiden (Peter Tschümperlin: Autobesitz und Sozialhilfe; keine unvereinbaren Gegensätze, in: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge 1993, S. 141 ff.). Diesen Standpunkt hat die SKOS 1999 bekräftigt (Generelles Autoverbot: fachliche und rechtliche Aspekte in: Zeitschrift für Sozialhilfe [ZESO] 1999, S. 122 ff.); er wird etwa auch vom Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (Urteil VB.2009.563) und vom Regierungsrat des Kantons Schwyz (EGVSZ 2005, Nr. C.7.3, S. 332) geteilt.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang aber zweierlei: Erstens ist die Sozialhilfe eine kantonale Angelegenheit, sodass in verschiedenen Kantonen unterschiedliche Lösungen getroffen werden können, ohne dass dies zwangsläufig gegen die Rechtsgleichheit oder eine andere Rechtsnorm verstösst (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz 501; BGE 133 I 249; BGE 1P.10/2007 vom 26. März 2007; BGE 125 I 173). Zweitens regeln nur die Kantone Aargau und Solothurn Besitz und Gebrauch von Motorfahrzeugen in ihren jeweiligen Verordnungen ausdrücklich; die anderen Kantone stützen sich auf eine allgemeine Weisungsbefugnis und/oder auf Merkblätter, die im Wesentlichen mit den Richtlinien der SKOS übereinstimmen. Auch in diesen Kantonen ist es im Übrigen nicht ausgeschlossen, dass ein Sozialhilfeempfänger angewiesen wird, die Kontrollschilder seines Fahrzeugs zu deponieren (für ein Beispiel: Urteil des Obergerichts des Kantons Schaffhausen vom 30. April 2009, OGE 60/2009/10).

c) § 93 Abs. 1 lit. e SV entspricht dem bis zum 31. Dezember 2007 geltenden, gleichlautenden § 4 Abs. 2 lit. e SHV. Die Materialien zur Sozialverordnung (RRB 2007/1834 vom 29. Oktober 2007) äussern sich zu dieser Bestimmung überhaupt nicht; diejenigen zur Änderung von § 4 der Vollzugsverordnung zum Sozialhilfegesetz vom 4. Oktober 2005 (RRB 2005/2030, Ziff. 4.6) in sehr unbestimmter Weise. In die Verordnung eingefügt wurde diese Bestimmung am 24. Februar 1998. Damit sollte die Beschwerdepraxis des Departements in der Verordnung verankert werden. Das Departement hatte diese Praxis wie folgt begründet (GER 1993 Nr. 18): Autofahren koste Geld. Nicht nur die Anschaffungskosten (Einmalbetrag oder in Raten), sondern insbesondere die Betriebskosten fielen in Betracht. Eine Abklärung beim Touringclub der Schweiz (TCS) und bei der kantonalen Motorfahrzeugkontrolle habe ergeben, dass der Betrieb monatliche Folgekosten von rund CHF 500.00 nach sich ziehe. Ein Sozialhilfebezüger, der ein Auto benützt, dessen Kosten nicht in die Bedarfsrechnung aufgenommen wurden, verfüge offenbar über nicht deklarierte finanzielle Mittel oder zweige finanzielle Mittel der Bedarfsberechnung für den Betrieb und Unterhalt ab. Schliesse man den erstgenannten Fall aus, ergebe sich nach den Prinzipien der Logik, dass die Bedarfsberechnung falsch sei. Zwar könne ein Sozialhilfeempfänger in einem engen und bescheidenen Rahmen Mittel in einem Bereich seines Bedarfs «sparen», um dabei zusätzliche Mittel zur Befriedigung des individuellen Bedarfs in einem anderen Bedarfsbereich zur Verfügung zu haben. Das Auto gehöre aber nicht zur Bedarfsrechnung.

In der Bedarfsrechnung sei vielmehr ein limitierter Betrag vorgesehen, über den der Sozialhilfeempfänger frei verfügen kann. Dieser festgelegte Betrag müsse für die «weiteren Bedürfnisse» ausserhalb des Bedarfs genügen. Zudem ergebe sich aus dem Prinzip der Subsidiarität der Sozialhilfe, dass sich ein Sozialhilfeempfänger wirtschaftlich verhalten muss. Die Sozialhilfebehörde habe ausdrücklich die Befugnis und Pflicht, wirtschaftliches Verhalten notfalls auch durchzusetzen. Dies ergebe sich aus § 33 SHG, wonach wirtschaftliche Hilfe mit Auflagen und Weisungen verbunden werden kann (heute § 17 Abs. 1 lit. d SG). § 11 SHV präzisiere dazu folgerichtig, dass solche Auflagen und Weisungen geeignet sein müssen, «die richtige Verwendung der Beiträge zu sichern oder die Lage des Hilfeempfängers (...) zu verbessern». Der Autogebrauch ohne gesundheitliche oder erwerbliche Notwendigkeit stelle ein unwirtschaftliches Verhalten dar, welches die Sozialhilfebehörde untersagen und ■ wenn der Betroffene dieser Weisung nicht nachkomme ■ mit einer Leistungskürzung sanktionieren könne. Dieses Vorgehen der Behörde habe nichts mit einem Eingriff in die Alltagsgestaltung und damit in die Freiheit des Sozialhilfeempfängers zu tun. Ebenso wenig werde mit dieser Praxis in die nach dem sozialen Existenzminimum geforderte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben eingegriffen. Die einzige, aber zumutbare Beschränkung liege darin, sich wie Tausende von Menschen auch ■ die keine Sozialhilfe beziehen ■ in erster Linie der öffentlichen Verkehrsmittel zu bedienen, was die geografische Mobilität kaum einschränke. Im Übrigen könne der Betroffene die Leistungskürzung sofort wieder rückgängig machen (recte wohl: deren Aufhebung pro futuro bewirken), indem er auf sein Auto verzichte und die Nummernschilder deponiere.

Diese Begründung entspricht im Wesentlichen derjenigen in den weiteren publizierten Departementsentscheiden (GER 2002 Nr. 7; GER 2005 Nr. 5 [bezüglich Motorrad]; GER 2009 Nr. 9 [betreffend Auto eines Dritten]) sowie in der angefochtenen Verfügung. In GER 2005 Nr. 5 (und ähnlich in GER 2009 Nr. 9) formuliert das Departement folgende Regel: «Ein Sozialhilfeempfänger oder eine Sozialhilfeempfängerin darf kein Auto fahren, sofern nicht berufliche oder gesundheitliche Gründe geltend gemacht werden können. Personen, welche um Hilfe nachsuchen, müssen sich grundsätzlich wirtschaftlich verhalten. Das wirtschaftliche Verhalten gründet einestheils im Grundsatz der Subsidiarität der Sozialhilfe und andernteils in der Eigenverantwortung des Sozialhilfeempfängers».

d) In dieser Begründung sind vier Gesichtspunkte miteinander verwoben: Der Sozialhilfeempfänger verfügt über zusätzliches Einkommen, sein Bedarf ist zu hoch berechnet, er verwendet die Sozialhilfe zweckwidrig und er verhält sich nicht wirtschaftlich. Die beiden ersten und der letzte Punkt sind jedoch von vornherein nicht geeignet, die in der Verordnungsbestimmung vorgesehene Leistungskürzung zu begründen:

aa) Wenn ein Sozialhilfeempfänger ein in der Bedarfsberechnung nicht enthaltenes Motorfahrzeug betreibt, kann dies den Verdacht begründen, er verfüge über zusätzliches, nicht offen gelegtes Einkommen. Ein solcher Verdacht muss in jedem Fall abgeklärt werden, nur schon weil das Zusatzeinkommen die Autobetriebskosten beträchtlich übersteigen kann. Es ginge nicht an, die Sozialhilfe kurzerhand um die mutmasslichen Autokosten zu kürzen, und es wäre geradezu widersinnig, die Sozialhilfe ■ trotz vermutetem Zusatzeinkommen ■ wieder auf die ursprüngliche Höhe aufzustocken, nur weil der Empfänger kein Motorfahrzeug mehr betreibt.

bb) Der Bedarf mag als zu hoch berechnet erscheinen, wenn aus den Mitteln der Sozialhilfe ein in der Bedarfsberechnung nicht berücksichtigtes Fahrzeug finanziert werden kann.

Logische Folge daraus wäre dann aber, dass der Bedarf neu berechnet, nicht die Leistung gekürzt wird. Insbesondere wäre es widersprüchlich, dem Sozialhilfeempfänger die Leistungen wieder in der ursprünglichen, ungekürzten Höhe auszurichten, sobald er auf den Gebrauch des Motorfahrzeugs verzichtet. Es wäre im Übrigen auch nicht einzusehen, warum eine solche Abweichung vom pauschalierten Grundbedarf nur bei Benutzung eines Motorfahrzeugs vorgesehen ist, sind doch auch andere Konstellationen denkbar, in denen die Sozialhilfe nicht vollumfänglich für die Befriedigung elementarer Bedürfnisse verwendet wird.

cc) Sozialhilfeleistungen werden nur gewährt, wenn die bedürftige Person sich nicht selbst helfen kann oder Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist (Subsidiaritätsprinzip, vgl. §§ 8 Abs. 4, 9 und 17 lit. dbisSG). Aus dem Subsidiaritätsprinzip folgt, dass die hilfeschuchende Person alles Zumutbare zu unternehmen hat, um eine Notlage aus eigenen Kräften abzuwenden oder zu beheben (Felix Wolfers: Grundriss des Sozialhilferechts, Bern 1999, S. 71). In diesem Sinne ist die hilfeschuchende Person verpflichtet, sich wirtschaftlich zu verhalten. Sie darf also ihre Mittel nicht zur Befriedigung luxuriöser Gelüste ver(sch)wenden und gleichzeitig ihren elementaren Bedarf vom Gemeinwesen decken lassen (Verwaltungsgerichtsentscheid vom 6. Januar 2000, VWBES.1999.320). Soweit es nicht um die Verwertung eines im Eigentum des Sozialhilfeempfängers stehenden Motorfahrzeugs geht, deckt sich dieser Gesichtspunkt mit dem im vorhergehenden Absatz erwähnten: Kann ein Sozialhilfeempfänger ein nicht zu seinem Bedarf zählendes Motorfahrzeug finanzieren, ist er vermutlich nicht, jedenfalls nicht in vollem Umfang auf die Sozialhilfe angewiesen.

Das Subsidiaritätsprinzip besagt auch, dass die Sozialhilfe gegenüber freiwilligen Leistungen Dritter subsidiär ist und kein Wahlrecht zwischen den vorrangigen Hilfsquellen und der Sozialhilfe besteht (Felix Wolfers, a.a.O., S. 71; Claudia Hänzi, a.a.O., S. 102). Folglich sind Leistungen Dritter dem Sozialhilfeempfänger als Einkommen anzurechnen. Dies gilt insbesondere, wenn ihm Dritte ein Fahrzeug zur (auch nur teilweisen, z.B. bei Übernahme der fixen aber nicht variablen Kosten) unentgeltlichen Benutzung überlassen.

dd) Soweit § 93 Abs. 1 lit. e SV anordnet, dass Sozialhilfebezügern, die ein Motorfahrzeug besitzen und benutzen, ohne darauf aus beruflichen oder gesundheitlichen Gründen angewiesen zu sein, die Unterstützung im Umfang der Betriebskosten gekürzt wird, basiert diese Bestimmung somit auf der These, dass die Kosten eines privaten Motorfahrzeugs nicht durch den Grundbedarf abgedeckt sind und dass Sozialhilfeleistungen zweckwidrig verwendet werden, wenn damit Ausgaben finanziert werden, die nicht unter die im Grundbetrag enthaltenen Positionen fallen.

5. Das Verwaltungsgericht hat die Praxis des Departements des Innern in mehreren Entscheiden gebilligt. In den beurteilten Fällen ging es entweder um die berufliche oder gesundheitliche Notwendigkeit, ein Auto zu benutzen, oder um ein von Dritten zur Verfügung gestelltes Motorfahrzeug (Verwaltungsgerichtsurteil vom 4. Juni 2002, VWBES.2002.112; Verwaltungsgerichtsurteil vom 11. Februar 2003, VWBES.2002.270 [betr. ein von Dritten zur Verfügung gestelltes Motorfahrzeug]; Verwaltungsgerichtsurteil vom 13. Oktober 2003, VWBES.2003.237; Verwaltungsgerichtsurteil vom 25. Januar 2005, VWBES.2004.289; Verwaltungsgerichtsurteil vom 27. August 2009, VWBES.2009.244;). Das Gericht hatte bisher keinen Anlass, sich vertieft mit der Frage auseinanderzusetzen, ob § 93 Abs. 1 lit. e SV mit höherrangigem Recht (Verfassungs- und Gesetzesrecht) vereinbar ist.

a) In der Rechtsliteratur finden sich abgesehen von den bereits oben erwähnten Stellungnahmen der SKOS nur wenige Ausführungen zum Thema Auto und Sozialhilfe:

aa) Gemäss Felix Wolffers (a.a.O., S. 150) kennt das schweizerische Sozialhilferecht keinen allgemeinen Grundsatz, wonach der Besitz eines von der Sozialhilfebehörde nicht bewilligten Motorfahrzeugs mit der Unterstützung unvereinbar sei. Hilfeempfänger, die ein Auto besitzen, ohne dass die entsprechenden Auslagen von der Sozialhilfebehörde in die Bedarfsrechnung einbezogen werden, finanzierten die Betriebskosten des Motorfahrzeugs zumeist dadurch, dass ein Teil der zum Lebensunterhalt gewährten Mittel für das Auto abgezweigt wird. Dies stelle nicht ohne weiteres eine zweckwidrige Verwendung der Hilfe dar, sondern sei Ausfluss der (begrenzten) Dispositionsfreiheit des Hilfeempfängers. Ein Einschreiten der Behörde rechtfertige sich in solchen Fällen beispielsweise dann, wenn das Fahrzeug einen erheblichen Vermögenswert darstellt oder wenn durch dessen Betrieb die unterstützte Person nicht mehr genügend Mittel für ihren übrigen Lebensunterhalt hat. Unzulässig sei es jedoch, die Unterstützungsleistungen im Ausmass der vermuteten Betriebskosten für das Auto zu kürzen; eine solche Massnahme würde tendenziell die Rechtsgleichheit verletzen.

bb) Für Claudia Hänzi (a.a.O., S. 131) rechtfertigt sich die Kostenübernahme für ein Motorfahrzeug unter dem Titel Erwerbsauslagen nur dann, wenn der Arbeitsort nicht in zumutbarer Weise mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreicht werden kann bzw. wenn die Erledigung einer bestimmten Erwerbstätigkeit nur mit einem Auto möglich ist. Treffe dies nicht zu, habe die unterstützte Person die Betriebskosten des Autos selbst zu übernehmen, was sie meist durch Einsparungen beim Grundbedarf tun werde. Die Lehrmeinung, dass dies nicht ohne Weiteres eine zweckwidrige Verwendung der Hilfe darstellt und eine Kürzung um die Betriebskosten des Autos gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verstösst, habe sich nicht generell durchgesetzt. Namentlich in den Kantonen Aargau und Solothurn werde die Benutzung eines Personenwagens, auch eines leihweise zur Verfügung gestellten, nicht geduldet. Liegen keine beruflichen oder gesundheitlichen Gründe vor, werden die Betriebskosten bzw. bei Leihe der Wert der Naturalleistung zum Abzug gebracht. Es liege hier also nicht mehr in der Dispositionsfreiheit des Einzelnen, den Grundbedarf für den Betrieb eines Personenwagens zu verwenden.

cc) Urs Vogel (Rechtsbeziehungen ■ Rechte und Pflichten der unterstützten Person und der Organe der Sozialhilfe, in: Christoph Häfeli [Hrsg.], Das schweizerische Sozialhilferecht, Luzern 2008, S. 153 ff.) führt aus, was eine zweckdienliche Nutzung der ausbezahlten finanziellen Leistungen beinhalte, sei im Einzelfall zu beurteilen. Grundsätzlich sei es Sache der unterstützten Person, zu entscheiden, wie die Gelder konkret eingesetzt werden, ob damit teurere oder billigere Lebensmittel eingekauft oder das Geld teilweise für kulturelle Bedürfnisse oder Freizeitbeschäftigungen verwendet werde. Die Handlungsfähigkeit und damit auch die Entscheidungsfreiheit in der Lebensgestaltung der unterstützten Person werde durch den Sozialhilfebezug generell nicht eingeschränkt. Die Sozialhilfeorgane hätten daher nur mit Zurückhaltung in diesen Bereich einzugreifen, wenn objektiv tatsächlich eine erhebliche Zweckentfremdung vorhanden sei, so z.B. bei Nichtbezahlen des Mietzinses oder der Krankenkassenprämien oder massivem Alkoholabusus (a.a.O., S. 181). Mobilität sei in der heutigen Gesellschaft eines der wichtigsten Merkmale von individueller Freiheit. In der materiellen Grundsicherung seien die Kosten für den öffentlichen Nahverkehr und den Unterhalt für das Velo respektive Mofa enthalten. Anrecht auf weitergehende finanzielle Unterstützung im Rahmen des

sozialhilferechtlichen Existenzminimums bestehe nicht. Vielmehr stelle das Auto einen Vermögensbestandteil dar, der allenfalls in Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes zu verwerten sei. Neben der Anrechnung des Werts des Autos als Vermögensbestandteil stelle der Betrieb des Autos allenfalls eine Zweckentfremdung von Sozialhilfeleistungen dar. In vereinzelt Kantonen sähen die gesetzlichen Grundlagen vor, dass, solange nicht auf den Betrieb des Autos verzichtet wird ■ in der Regel durch Abgabe der Nummernschilder ■, die Betriebskosten vom Auszahlungsbetrag des Sozialhilfebudgets in Abzug gebracht werden, wenn das Auto nicht aus gesundheitlichen Gründen oder zum Erzielen eines Erwerbs benutzt werden darf (a.a.O., S. 186).

Die beiden letztgenannten Autoren gehen offenbar davon aus, dass die in den Kantonen Solothurn und Aargau geltende Regelung nicht gegen Verfassungsrecht verstösst.

b) Das Bundesgericht hatte sich bisher noch nie direkt mit der sich im vorliegenden Fall stellenden Frage zu befassen.

c) Die Abhängigkeit von Sozialhilfe beschränkt die davon betroffenen Personen in keiner Weise in ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit. Ausdruck dieser vollen Rechts- und Handlungsfähigkeit ist grundsätzlich auch die selbständige und eigenverantwortliche Gestaltung der Lebensführung. Die Förderung dieser Selbständigkeit und Eigenverantwortung ist darüber hinaus als Ziel im Sozialgesetz verankert (§ 1 SG; vgl. auch Claudia Hänzi, a.a.O., S. 104; Urs Vogel, a.a.O., S. 181). Die Grundrechte der Bundesverfassung und der kantonalen Verfassungen stehen unterstützten Personen grundsätzlich im gleichen Umfang zu wie der übrigen Bevölkerung (Felix Wolfers, a.a.O., S. 94; Urs Vogel, a.a.O., S. 167). Gemäss Art. 36 BV ist die Einschränkung von Grundrechten zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht oder der Schutz von Grundrechten Dritter es erfordert und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt ist. Der Kerngehalt eines Grundrechts darf nicht angetastet werden. Bei einschränkenden Konkretisierungen von sozialen Grundrechtsansprüchen ist in sinngemässer Anwendung von Art. 36 BV zu prüfen, ob die Voraussetzungen der gesetzlichen Grundlage, des überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesses sowie der Verhältnismässigkeit erfüllt sind (BGE 129 I 12).

Die Auflage, auf die Nutzung eines privaten Motorfahrzeugs zu verzichten, tangiert einerseits die im Grundrecht der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) enthaltene Bewegungsfreiheit, andererseits die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV), welche auch den Besitz schützt (BGE 120 Ia 120). Die Auflage, ein wertvolles Motorfahrzeug zu verkaufen, greift zwar in die Eigentumsgarantie ein; dieser Eingriff ist aber durch den in der Sozialhilfe geltenden Subsidiaritätsgrundsatz ohne weiteres gerechtfertigt (Felix Wolfers, a.a.O., S. 155; Claudia Hänzi, a.a.O., S. 141 f.; Urs Vogel, a.a.O., S. 186 und S. 173). Die Auflage, den Fahrzeugausweis bei der Motorfahrzeugkontrolle zu deponieren, beschränkt das Eigentum insofern, als der Sozialhilfeempfänger sein Motorfahrzeug nicht mehr benutzen kann. Diese Einschränkung kann nicht mit dem Subsidiaritätsgrundsatz gerechtfertigt werden, weil dem Sozialhilfeempfänger dadurch keine zusätzlichen Mittel zufließen und sich auch sein Bedarf nicht vermindert; er erspart sich vielmehr bloss Auslagen, die in der Bedarfsberechnung ohnehin nicht berücksichtigt sind.

d) Die Anordnung, die Kontrollschilder eines Motorfahrzeugs bei der Motorfahrzeugkontrolle zu hinterlegen, stellt keine Zwangsmassnahme, sondern eine Auflage dar. Von einer Zwangsmassnahme unterscheidet sich die Auflage darin, dass ihre

Nichtbefolgung nicht mit Zwang gegenüber dem Sozialhilfebezüger durchgesetzt werden kann, sondern (nur) zu Sanktionen (wie Kürzung oder Streichung von Leistungen) führt, welche den Sozialhilfebezüger zu zweckkonformem und haushälterischem Umgang mit den ihm zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln anhalten sollen.

Das Sozialgesetz verpflichtet die Leistungsbezüger, Auflagen und Weisungen zu befolgen und die erhaltenen Leistungen zweckmässig zu verwenden (§ 17 lit. d und e SG). Die Sozialhilfe kann an Bedingungen und Auflagen gebunden werden, insbesondere die Geldleistung für einen bestimmten Zweck zu verwenden (§ 148 Abs. 2 lit. e SG). Auch wenn in der Sozialverordnung nicht mehr explizit vorgesehen, müssen Auflagen und Weisungen geeignet sein, die richtige Verwendung der Beiträge zu sichern oder die Lage des Hilfeempfängers zu verbessern, denn dabei handelt es sich um einen Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips (Felix Wolffers, a.a.O., S. 111 f.). Auflagen, die den Sozialhilfeempfänger zu haushälterischem Umgang mit den ihm zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln anhalten wollen, sind zulässig und stellen offensichtlich keinen Eingriff in das verfassungsmässige Recht auf Existenzsicherung dar (BGE 2P.127/2000 vom 13. Oktober 2000). Es besteht also eine gesetzliche Grundlage für Weisungen zu zweckkonformer Verwendung der Sozialhilfeleistungen. Die sparsame und zweckkonforme Verwendung von Sozialhilfegeldern liegt auch im öffentlichen Interesse.

e) Sozialhilfeleistungen sollen den Grundbedarf für den Lebensunterhalt decken und der hilfeschenden Person die Teilnahme am sozialen Leben ermöglichen (§ 150 Abs. 2 SG). Sie werden ihrem Zweck entfremdet, wenn sie nicht entsprechend der generellen Zweckausrichtung für die Bestreitung des Lebensunterhalts verwendet werden, so beispielsweise bei Nichtbezahlen des Mietzinses oder der Krankenkassenprämien oder massivem Alkoholmissbrauch (Urs Vogel, a.a.O., S. 181).

Der Grundbedarf gemäss SKOS-Richtlinien umfasst die für den Lebensunterhalt in einem Privathaushalt notwendigen Ausgaben (ohne Miete und Gesundheitskosten). Darunter fallen namentlich Nahrungsmittel, Bekleidung, Körperpflege, aber auch Unterhaltung, Bildung und Verkehr. Die Zusammensetzung der Ausgabenpositionen und die Höhe des Grundbedarfs entsprechen dem Konsumverhalten der einkommensschwächsten zehn Prozent der Schweizer Haushaltungen. Der in den Entscheiden des Departements des Innern erwähnte Betrag zur freien Verfügung war in den früheren, in den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts geltenden SKOS-Richtlinien zusätzlich zum Grundbetrag als Pauschale zur Befriedigung individueller Bedürfnisse, wie insbesondere Vergnügungen, Teilnahme am kulturellen und sozialen Leben, Zeitschriften, kleine Geschenke und gelegentliche Fahrten mit Nahverkehrsmitteln vorgesehen (Felix Wolffers, a.a.O., S. 141). In den aktuellen Richtlinien sind diese Positionen im Grundbedarf integriert; zusätzlich kann nun Personen, die sich um eine Verbesserung ihrer Situation bemühen, eine Integrationszulage ausgerichtet werden (vgl. SKOS-Richtlinien C.2 und C.3).

Der Grundbedarf wird als Pauschalbetrag ausgerichtet; dies soll es unterstützten Personen ermöglichen, ihr verfügbares Einkommen selbst einzuteilen und die Verantwortung zu übernehmen (SKOS-Richtlinien B.2.2.). Die unterstützte Person entscheidet, wie die Gelder konkret eingesetzt werden, ob damit teurere oder billigere Lebensmittel eingekauft oder das Geld teilweise für kulturelle Bedürfnisse oder Freizeitbeschäftigungen verwendet wird (Urs Vogel, a.a.O., S. 181; Felix Wolffers, a.a.O., S. 141). Die Gewichtung der verschiedenen Ausgabenpositionen (vgl. Handbuch Sozialhilfe, Kapitel G 6) beschränkt die Dispositionsfreiheit der Sozialhilfeempfänger nicht. Einerseits handelt es sich dabei um

pauschalierte Durchschnittsansätze. Andererseits kann die Aufteilung für die Sozialhilfeempfänger nicht verbindlich sein, weil sie ihnen weder bekannt gegeben wird noch Inhalt einer Verfügung bildet. Den Sozialhilfeempfängern kann weder vorgeschrieben werden, wofür sie den ihnen auch nach Auffassung des Departements zu freier Verfügung stehenden Betrag einzusetzen haben, noch ist ihnen verwehrt, mit sparsamem Verhalten in einzelnen Bereichen weitergehende Bedürfnisse in anderen Bereichen zu finanzieren.

f) Im Grundbedarf der SKOS-Richtlinien sind Verkehrsauslagen enthalten. Dass dort (B.2.1) lediglich von Halbtaxabonnement, öffentlichem Nahverkehr, Velo und Mofa die Rede ist, bedeutet bloss, dass diese Kosten Grundlage für die Bemessung des Bedarfs bildeten. Es kann daraus nicht abgeleitet werden, dass die Sozialhilfeempfänger andere Verkehrsmittel wie Taxis oder Fernverkehrszüge nicht benutzen dürfen. Ebenso ist nicht ausgeschlossen, dass Sozialhilfeempfänger gelegentlich ein Motorfahrzeug mieten, beispielsweise um sperrige Güter zu transportieren. Wer ein eigenes Motorfahrzeug hält, gibt dafür zweifellos mehr Geld aus, als gemäss der Gewichtung der Ausgabepositionen im Handbuch Sozialhilfe für Verkehrsauslagen vorgesehen ist. Es verhält sich dabei aber nicht anders als mit starken Rauchern (der Konsum eines Pakets Zigaretten pro Tag kostet rund CHF 200.00 pro Monat), Liebhabern alkoholischer Getränke, Haltern von Haustieren, regelmässigen Wirtshausbesuchern (für auswärts eingenommene Getränke sind lediglich CHF 12.00 pro Monat und auswärts eingenommene Mahlzeiten gar nicht vorgesehen) oder passionierten Kinogängern. Alle diese Personen ■ wie wahrscheinlich überhaupt alle Sozialhilfeempfänger ■ geben in einzelnen Bereichen mehr aus, als der gewichteten Ausgabenposition entspricht, und müssen sich gezwungenermassen in einem anderen Bereich einschränken. Der pauschalisierte Grundbedarf lässt dies auch zu; er soll ja gerade die individuelle und verantwortungsvolle Verwendung der Mittel ermöglichen. Wer sich in den Bereichen, die über das absolut Lebensnotwendige hinausgehen, einschränkt oder ■ wie etwa Nichtraucher ■ gar keine entsprechenden Bedürfnisse hat, hat mehr Geld für andere Ausgaben zur Verfügung. Eine Kontrolle, wofür genau die Sozialhilfebezüger ihr Geld ausgeben, ist weder wünschbar noch möglich. Zweifellos gibt es auch Sozialhilfebezüger, die zwar kein Auto besitzen, einen Teil der Unterstützung aber ebenso für im Grundbedarf nicht enthaltene Positionen ausgeben. Allein deswegen kann noch nicht von zweckwidriger Verwendung der Sozialhilfe gesprochen werden; ebenso wenig ist einzusehen, warum Sozialhilfeempfängern ohne nachgewiesenen Bedarf der Besitz eines eingelösten Motorfahrzeugs von vornherein verwehrt sein soll.

g) Nach § 93 Abs. 1 lit. e SV sind die Betriebskosten eines Motorfahrzeugs nach allgemein anerkannten Taxtschemen zu bestimmen. Massgebend sind also nicht die individuellen Kosten, die das jeweilige Fahrzeug verursacht, sondern Durchschnittswerte, die plausibel und nachvollziehbar sein müssen.

Das Departement geht seit Jahr und Tag von minimalen monatlichen Autobetriebskosten von rund CHF 500.00 aus. Es stützt sich dabei nicht auf ein Taxtschema, sondern auf Abklärungen beim Touringclub der Schweiz (TCS) und bei der kantonalen Motorfahrzeugkontrolle. Diese befinden sich weder in den Akten, noch sind sie allgemein zugänglich, so dass mangels Überprüfbarkeit darauf nicht abgestellt werden kann. Die Grössenordnung der departementalen Zahlen wird allerdings durch Berechnungsbeispiele der Budgetberatung Schweiz auf den ersten Blick bestätigt. Die Budgetberatung Schweiz unterscheidet zwischen Fixkosten (Amortisation, Steuer, Haftpflicht- und Teilkaskoversicherung, Abstellplatz, Clubbeitrag, Vignette, Fahrzeugpflege) und variablen

Kosten (Benzin, Reifenersatz, Service und Reparaturen). Je nach Neuwert des Fahrzeugs und jährlicher Fahrleistung resultieren monatliche Kosten von zwischen CHF 550.00 und CHF 1'057.00. Auf diese Zahlen kann jedoch nicht unbesehen abgestellt werden:

aa) Den grössten Teil der Fixkosten machen die Abschreibungen aus, welche linear mit 10% vom Neuwert eingesetzt sind, sodass Fahrzeuge nach zehn Jahren abgeschrieben sind. Mittels Abschreibungen wird im betrieblichen Rechnungswesen der Wertverminderung von Vermögensgegenständen erfasst. Es handelt sich dabei nicht um reale Ausgaben, sondern um eine rein buchhalterische Wertminderung der bilanzierten Aktiven. Weil kein Geld fliesst, werden die Abschreibungen gemäss dem Handbuch Sozialhilfe, Kapitel E.04, nicht berücksichtigt, wenn die Autokosten als Erwerbsunkosten anerkannt sind. Sie sind damit auch dann nicht zu berücksichtigen, wenn der Sozialhilfeempfänger, ohne darauf angewiesen zu sein, ein eigenes Motorfahrzeug betreibt. Anders verhält es sich dagegen, wenn ein Dritter dem Sozialhilfeempfänger das Fahrzeug unentgeltlich zur Verfügung stellt; in diesem Fall geht es nämlich darum, den wirtschaftlichen Wert der Leistung zu bemessen. Ferner wären allfällige Leasing- oder Mietraten zu berücksichtigen, da in diesem Fall das Fahrzeug nicht durch den einmaligen Verbrauch eines Vermögensbetrags finanziert, sondern durch effektiv geleistete monatliche Zahlungen amortisiert wird.

bb) Die Motorfahrzeugsteuer wird nach dem Hubraum bemessen (§§ 7 und 23 der Verordnung über Steuern und Gebühren für Motorfahrzeuge, Fahrräder und Schiffe, BGS 614.62). Die Budgetberatung Schweiz geht von Durchschnittswerten von CHF 300.00, CHF 350.00 und CHF 400.00 pro Jahr aus. Diese Steuerbeträge sind bei einem Hubraum von 1300, 1600 und 1900 cm<sup>3</sup> erreicht. Die angenommenen Durchschnittswerte sind also durchaus realistisch.

cc) Die Kosten der Haftpflichtversicherung werden von der Budgetberatung Schweiz mit CHF 900.00 bis CHF 1'200.00 jährlich eingesetzt. Sie variieren indes nicht nur nach dem Fahrzeugtyp, sondern wesentlich auch danach, ob der Versicherungsnehmer von einem Schadensfreiheitsrabatt profitiert oder im Gegenteil einen Zuschlag bezahlen muss, weil er in der Vergangenheit einen oder gar mehrere Schäden verursacht hat. Im Rahmen eines Taxschemas, wie § 93 Abs. 1 lit. e SV es vorsieht, muss jedoch auf Durchschnittswerte abgestellt werden.

dd) Zu den fixen Kosten zählt die Budgetberatung Schweiz ferner durchschnittliche jährliche Ausgaben für die Teilkaskoversicherung (CHF 250.00 bis CHF 400.00), für die Miete eines Abstellplatzes oder einer Garage (CHF 1'200.00) sowie Clubbeitrag, Vignette und Fahrzeugpflege (CHF 300.00). Auch wenn diese Kosten nicht zwingend anfallen und ihre Höhe beträchtlich variieren kann, handelt es sich um übliche Aufwendungen, die im Rahmen eines Taxschemas berücksichtigt werden können.

ee) Die Höhe der variablen Kosten wird hauptsächlich durch die Treibstoffpreise und die Zahl der gefahrenen Kilometer beeinflusst. Bei einer jährlichen Fahrleistung von 10'000 Kilometern ergeben sich unter Ausschluss der Amortisationskosten monatliche Fahrzeugkosten von CHF 407.50 (Neuwert des Fahrzeugs CHF 17'000.00), CHF 458.30 (Neuwert CHF 25'000.00) bis CHF 531.70 (Neuwert CHF 35'000.00). In der billigsten Fahrzeugkategorie steigen diese Kosten bei einer Fahrleistung von 15'000 Kilometern auf CHF 488.30 und bei einer solchen von 20'000 Kilometern auf CHF 569.30.

h) Die Benutzung eines eigenen Motorfahrzeugs kann eine zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfe bedeuten, dann nämlich wenn deswegen nicht mehr genügend Mittel für die

elementarsten Lebensbedürfnisse (Nahrung, Obdach, Kleidung, Körperpflege, medizinische Versorgung) zur Verfügung stehen oder die Bedürfnisse von Familienangehörigen zu kurz kommen (z.B. Benzin statt Kinderkleider gekauft wird). Ausgehend von den oben genannten Kosten stellt die Benutzung eines eigenen Motorfahrzeugs sehr wohl ein gewichtiges Indiz für eine zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen dar. Die Betriebskosten können aber auch wesentlich tiefer sein, dann nämlich wenn der Sozialhilfeempfänger keinen Abstellplatz mieten muss, auf Zusatzversicherungen verzichtet und bei der Haftpflichtversicherung einen maximalen Prämienrabatt (üblicherweise 60%) genießt. Im günstigsten Fall reduzieren sich so die monatlichen Betriebskosten um rund CHF 165.00 pro Monat. Werden jährlich bloss 5'000 Kilometer zurückgelegt, reduzieren sich die Kosten monatlich um weitere CHF 80.00. Wird zudem berücksichtigt, dass der Grundbedarf der SKOS-Richtlinien, eventuell verbunden mit einer Integrationszulage, dem Sozialhilfeempfänger einen gewissen Spielraum in der Verwendung der Mittel öffnet, erscheint es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass ein Sozialhilfeempfänger in Ausnahmefällen die Betriebskosten eines nicht zum erweiterten Bedarf zählenden Motorfahrzeugs finanzieren kann, ohne Sozialhilfeleistungen zweckwidrig zu verwenden.

6. § 93 Abs. 1 lit. e SV stellt die unwiderlegbare Vermutung auf, dass ein Sozialhilfeempfänger, der ein Motorfahrzeug besitzt und benutzt, obwohl er darauf weder aus erwerblichen noch aus gesundheitlichen Gründen angewiesen ist, Sozialhilfeleistungen zweckwidrig verwendet. Da dies in Ausnahmefällen nicht zutrifft, ist diese Bestimmung insoweit unverhältnismässig (und damit nicht anwendbar), als sie dem Sozialhilfeempfänger verunmöglicht, die aufgrund der mit Betrieb eines Motorfahrzeugs verbundenen Kosten im Regelfall zutreffende Vermutung zu widerlegen. Im Einzelnen:

a) Aus dem Umstand, dass jemand im Fahrzeugausweis eines Motorfahrzeugs eingetragen ist, darf geschlossen werden, dass er dessen Eigentümer, zumindest dessen Halter ist und für die Betriebskosten des Fahrzeugs aufkommt. In diesem Fall obliegt es dem Sozialhilfeempfänger, dies zu widerlegen; bloss unbelegte Behauptungen genügen dazu nicht (BGE 2P.16/2006 vom 1. Juni 2006).

b) Wer ein Motorfahrzeug zu Eigentum hat, dessen Wert den Vermögensfreibetrag (für eine Einzelperson CHF 4'000.00) übersteigt, muss dieses verkaufen, bevor er materielle Hilfe beanspruchen kann. Ein Sozialhilfeempfänger kann damit wohl nur Eigentümer eines älteren, wenig wertvollen Motorfahrzeugs bleiben.

c) Werden die Kosten des Fahrzeugs von Dritten getragen, ist dem Sozialhilfeempfänger eine Naturalleistung in der Höhe des wirtschaftlichen Werts dieser Leistung (also einschliesslich Amortisation) als Einkommen anzurechnen. Es wäre mit dem in der Sozialhilfe geltenden Prinzip der Subsidiarität nicht zu vereinbaren, wenn Sozialhilfebezüger die ihnen gewährten Sozialhilfeleistungen zwar für ihren Unterhalt verwenden, während sie gleichzeitig und dauernd von Dritten unterstützt würden, um so luxuriöse Ausgaben zu finanzieren. Damit würden nämlich Sozialhilfebezüger gegenüber Personen bevorzugt, die in bescheidenen finanziellen Verhältnissen leben, ohne Anspruch auf staatliche Unterstützung zu haben (BGE 2P.16/2006 vom 1. Juni 2006).

d) Durch den Betrieb eines Autos fallen Kosten an, die in Relation zum Grundbedarf für den Lebensunterhalt relativ hoch sind. In der Regel kann sich ein Sozialhilfebezüger deshalb kein Motorfahrzeug leisten, wenn ihm dafür keine Zusatzleistungen ausgerichtet werden. Verfügt er dennoch über ein solches, lässt dies vermuten, dass er entweder über

zusätzliche, den Sozialhilfebehörden nicht bekannte Mittel verfügt oder Sozialhilfeleistungen zweckwidrig verwendet.

aa) In erster Linie zu klären ist, ob der Sozialhilfeempfänger über weitere, bisher nicht bekannte Mittel verfügt. Trifft dies zu, sind sie ihm als Einnahmen nach den SKOS-Richtlinien anzurechnen, was zu einem entsprechend geringeren Leistungsanspruch führt.

bb) Besteht kein Hinweis auf zusätzliche Einnahmen, kann die Behörde den Sozialhilfeempfänger unter Androhung der Kürzung der Leistungen auffordern, entweder den Fahrzeugausweis bei der Motorfahrzeugkontrolle zu hinterlegen oder aufgrund seiner Mitwirkungspflichten (§ 17 SG) zu belegen, dass er das Fahrzeug ohne Zweckentfremdung von Sozialhilfeleistungen zu finanzieren vermag.

cc) Dazu hat der Sozialhilfeempfänger einerseits die dadurch entstehenden Kosten (Steuern, Versicherungen, Einstellplatz etc.) und das Mass der Benutzung zu belegen. Andererseits hat er glaubhaft (z.B. anhand eines detaillierten Budgets) darzulegen, wie er diese Kosten aus den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln finanzieren kann, ohne sich über Gebühr in den elementaren Lebensbedürfnissen (Nahrung, Kleidung, Körperpflege, Gesundheit) einzuschränken. Insbesondere muss ausgeschlossen werden können, dass Familienangehörige (insbesondere Kinder) sich wegen des Motorfahrzeugs in ihren Bedürfnissen weitergehend einschränken müssen, als dies im Rahmen der Sozialhilfe ohnehin der Fall ist.

dd) Die Sozialhilfebehörde hat diese Angaben anhand der eingereichten Belege, aufgrund allgemein zugänglicher oder vom Departement bereitgestellten Berechnungsschemen sowie aufgrund von Erfahrungszahlen zu überprüfen. Die Amortisation des Fahrzeugs ist nicht zu berücksichtigen. Dabei dürfte sich ergeben, dass eine unterstützte Person die Betriebskosten eines Motorfahrzeugs nur ausnahmsweise finanzieren kann, ohne Sozialhilfegelder zweckwidrig zu verwenden, etwa wenn nur wenige Tausend Kilometer pro Jahr zurückgelegt werden und es sich um eine Einzelperson ohne Unterhaltspflichten handelt. Eine zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen liegt demgegenüber insbesondere dann vor, wenn die Benutzung eines Motorfahrzeugs zulasten der Bedürfnisse von Familienmitgliedern insbesondere von Kindern geht oder wenn Schulden geäuft, z.B. Mietzinse oder Krankenkassenbeiträge nicht bezahlt werden. In solchen Fällen ist eine Sanktion weiterhin möglich.

ee) Sozialleistungen können nach vorausgegangener schriftlicher Androhung befristet verweigert, gekürzt oder in schweren Fällen eingestellt werden, wenn der Empfänger seine Mitwirkungspflichten nach § 17 SG in unentschuldbarer Weise missachtet (§ 165 SG). Sozialgesetz und -verordnung regeln Ausmass und Dauer der Sanktion nicht näher. Der Regierungsrat hat diesbezüglich die Anwendbarkeit der Richtlinien nicht generell ausgeschlossen und keine strengeren Sanktionen vorgesehen (wie dies die Kantone Aargau, Basel-Landschaft und Schaffhausen getan haben, vgl. Peter Mösch Payot, «Sozialhilfemissbrauch?!», in: Christoph Häfeli [Hrsg.]: Das schweizerische Sozialhilferecht, Luzern 2008, S. 303 FN 84). Massgebend sind also insofern in erster Linie das Verhältnismässigkeitsprinzip (Wolffers, a.a.O., S. 168; Peter Mösch Payot, a.a.O., S. 297 f., 302) und die SKOS-Richtlinien (Kapitel A.8.2). Einzig die in § 93 Abs. 1 lit. e SV vorgesehene Sanktion ■ Kürzung der Sozialhilfe um die Betriebskosten des Fahrzeugs ■ kann sich härter als die in den SKOS-Richtlinien vorgesehenen Sanktionen auswirken. Ob

dies vor dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz Stand hält, muss aufgrund der persönlichen und sachlichen Umstände im Einzelfall geprüft werden.

7. Für den vorliegenden Fall ergibt sich damit Folgendes:

a) Beim Fahrzeug des Beschwerdeführers handelt es sich gemäss der in den Akten befindlichen Kopie des Motorfahrzeugausweises um einen BMW 318i Touring mit Jahrgang 1990 und rund 165'000 km. Eine in den Akten befindliche Bewertung für einen BMW 318 mit entsprechendem Jahrgang und Kilometerstand ergab einen Wert von CHF 4'318.00. Es ist davon auszugehen, dass das Fahrzeug des Beschwerdeführers keinen relevanten Vermögenswert mehr hat; die Sozialen Dienste haben denn auch nicht dessen Verwertung gefordert.

b) Ob der Beschwerdeführer einen Abstellplatz gemietet hat oder sein Fahrzeug unter einer Laterne parkiert (was in der Stadt Solothurn wohl monatlich CHF 10.00 kostet), geht aus den Akten nicht hervor. Zudem macht der Beschwerdeführer geltend, er habe Steuern und Versicherung (über deren Höhe nichts bekannt ist) bereits bezahlt gehabt, bevor er sozialhilfebedürftig wurde. Trifft dies zu, liegen die monatlichen Autobetriebskosten wesentlich unter den vom Departement angenommenen CHF 500.00, nämlich bei rund CHF 200.00 im Monat. Zu einem ähnlichen Ergebnis führt eine durchgeführte Auto-Betriebskostenberechnung mit dem Modell BMW 316 (für einen BMW 318i Touring ist keine Berechnung möglich): Diese ergibt (Hubraum und Gewicht gemäss Fahrzeugausweis; ohne Berücksichtigung von Wertverminderung und Amortisation, aber einschliesslich Steuern und Versicherung ohne Bonus) unter Annahme einer Fahrleistung von 3'000 km pro Jahr monatliche Kosten von CHF 195.00, bei 10'000 km pro Jahr von CHF 325.00.

c) Bei monatlichen Kosten in der Grössenordnung von CHF 200.00 bis CHF 300.00 erscheint es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der Beschwerdeführer das Fahrzeug finanzieren kann, ohne Sozialhilfeleistungen zweckwidrig zu verwenden. Einerseits erhält er eine Integrationszulage von CHF 100.00 pro Monat. Andererseits sind im (um 10% gekürzten) Grundbedarf für Verkehrsauslagen CHF 55.00 vorgesehen. Wenn der Beschwerdeführer in anderen Bereichen (Bekleidung, Tabak, auswärts eingenommene Getränke, Unterhaltung, Haustierhaltung) unterdurchschnittlich konsumiert, kann er das Fahrzeug finanzieren, ohne Sozialhilfegelder zweckwidrig zu verwenden.

d) Im vorliegenden Fall kann aufgrund der Akten nicht ausgeschlossen werden, dass der Beschwerdeführer das Motorfahrzeug finanzieren kann, ohne Sozialhilfegelder zweckwidrig zu verwenden. Die Beschwerde ist daher teilweise gutzuheissen, der angefochtene Beschwerdeentscheid aufzuheben und die Sache zu näherer Abklärung an die Sozialhilfebehörde zurückzuweisen.

Verwaltungsgericht, Urteil vom 4. Mai 2011 (VWBES.2010.255)

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