

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

8C 100/2017

Urteil vom 14. Juni 2017

I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Maillard, Präsident,
Bundesrichter Frésard, Bundesrichterin Heine, Bundesrichter Wirthlin, Bundesrichterin Viscione,
Gerichtsschreiberin Betschart.

Verfahrensbeteiligte

Sozialkommission der Stadt Freiburg, Rue de l'Hôpital 2, 1700 Freiburg,
Beschwerdeführerin,

gegen

Eheleute A._____,
Beschwerdegegner.

Gegenstand

Sozialhilfe,

Beschwerde gegen den Entscheid des Kantonsgerichts Freiburg, Sozialversicherungsgerichtshof,
vom 16. Dezember 2016.

Sachverhalt:

A.

A.a. Die Eheleute A._____ wurden von April bis Juli 2012 und ab 1. August 2014 vom Sozialhilfedienst der Stadt Freiburg mit wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützt. Die Ehegatten A._____ waren zusammen mit ihrem Sohn Miteigentümer zu je einem Drittel einer Stockwerkeigentums-Wohnung. Daher knüpfte die Sozialkommission der Stadt Freiburg die Deckung des Sozialhilfebudgets im Unterstützungsentscheid vom 30. September 2014 an die Bedingung, dass das Ehepaar A._____ bis spätestens 31. Dezember 2014 "auf [dieser] Wohnung [...] einen Hypothekarschuldbrief zu Gunsten des Sozialhilfedienstes der Stadt Freiburg erstellen" müssen. Dieser Schuldbrief sei im Grundbuch einzutragen und habe die Vorschüsse an Sozialhilfe in Höhe der Sozialschuld sicherzustellen (maximaler Betrag des Schuldbriefes: gegenwärtig Fr. 70'000.--). Sollten die Eheleute A._____ vor der Schuldbrieferrichtung ihre Anteile verkaufen, hätten sie unverzüglich den Sozialhilfedienst zu informieren und den Verkaufserlös " (unter Vorbehalt der Grundpfandrechte) prioritär für die Rückzahlung der Vorschüsse an Sozialhilfe aufzuwenden".

Mit öffentlich beurkundetem Vertrag vom 27. Februar 2015 verkaufte das Ehepaar A._____ seine Miteigentumsanteile an seinen Sohn. Dieser beglich den Kaufpreis von Fr. 238'500.- durch Übernahme der auf der Liegenschaft lastenden Grundpfandrechte (Fr. 198'500.-) sowie durch Rückzahlung des von seinem Vater bei der Pensionskasse vorbezogenen Betrags von Fr. 40'000.-.

Nachdem sie vom Verkauf erfahren hatte, stellte die Sozialkommission die wirtschaftliche Hilfe am 28. Mai 2015 mit Wirkung ab 31. März 2015 ein. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen an, dass der Schuldbrief nicht errichtet worden sei und es die Eheleute unterlassen hätten, den Sozialhilfedienst rechtzeitig über den Verkauf zu informieren. Zudem hätten sie rechtswidrig über die Garantie der Vorschüsse an Sozialhilfe verfügt, die die Wohnung dargestellt habe, zumal sie die Anteile unter dem Marktwert veräussert hätten. Mit dem Bezug des BVG-Kapitals des Ehemannes verfügten er und seine Gattin bis zum Zeitpunkt, in dem sie die AHV-Rente vorzeitig beziehen könnten, über genügend Ressourcen, um ihren Lebensunterhalt sicherzustellen. Sie seien verpflichtet, mit diesem Kapital im Rahmen der Sozialhilfenormen sparsam umzugehen. Im Einspracheentscheid vom 6. Oktober 2015 bestätigte die Sozialhilfekommission diese Verfügung. Auf die dagegen erhobene Beschwerde trat das Kantonsgericht Freiburg mit Verfügung vom 1.

Dezember 2015 mangels Rechtsschutzinteresse nicht ein, weil sich der Ehemann sein Freizügigkeitsguthaben inzwischen habe auszahlen lassen, so dass er und seine Ehefrau nicht mehr bedürftig seien.

A.b. Mit Schreiben vom 19. Februar 2016 beantragte das Ehepaar A. _____ beim Sozialhilfedienst erneut materielle Hilfe. Mit Verfügung vom 9. Mai 2016 wies die Sozialkommission zum einen das Unterstützungsgesuch ab. Sie verwies erneut auf die Veräusserung der Miteigentumsanteile unter Marktwert, zudem hätten die Eheleute das Guthaben aus der Personalvorsorge von rund Fr. 62'000.- namentlich zur Rückzahlung von privaten Schulden und Ferienreisen anstatt für ihren Lebensunterhalt verwendet. Zum andern verpflichtete die Sozialkommission die Eheleute zur Rückerstattung des Betrags von Fr. 23'081.95 wegen unrechtmässigen Sozialhilfebezugs, weil diese dem Sozialhilfedienst Zahlungen der Tochter während der Monate August 2014 bis März 2015 sowie den Kauf von fünf auf den Namen des Ehemannes immatrikulierten Fahrzeugen verheimlicht hätten. Zudem werde bei der Staatsanwaltschaft des Kantons Freiburg eine Strafanzeige wegen Verletzung der Sozialhilfegesetzgebung erhoben. Die gegen die Verfügung gerichtete Einsprache wies die Sozialkommission mit Entscheid vom 13. September 2016 ab.

B.

Mit Entscheid vom 16. Dezember 2016 hiess das Kantonsgericht Freiburg die vom Ehepaar A. _____ dagegen erhobene Beschwerde teilweise gut, hob den Einspracheentscheid auf und wies die Sache zu neuer Entscheidung an die Sozialkommission zurück.

C.

Die Stadt Freiburg erhebt gegen diesen Entscheid Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und beantragt im Wesentlichen dessen Aufhebung; zudem sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuzuerkennen.

Die Beschwerdegegner schliessen sinngemäss auf Abweisung der Beschwerde und des Gesuchs um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Das Kantonsgericht verzichtet auf eine Stellungnahme.

Seither bedienen sowohl der Sozialhilfedienst als auch die Eheleute das Bundesgericht mit dem ab 28. Februar 2017 laufenden Schriftverkehr betreffend die Übernahme von Krankheitskosten. Zudem legt der Sozialhilfedienst die am 16. Mai 2017 gegen das Ehepaar ergangenen Strafbefehle auf.

Erwägungen:

1.

Gemäss Art. 54 Abs. 1 BGG wird das Verfahren in einer der Amtssprachen (Deutsch, Französisch, Italienisch, Rumantsch Grischun) geführt, in der Regel in der Sprache des angefochtenen Entscheids. Die Rechtsschriften ihrerseits müssen zwar in einer Amtssprache abgefasst werden (Art. 42 Abs. 1 BGG), doch muss es sich dabei nicht um die Sprache des angefochtenen Entscheids handeln (Urteil 2C 700/2015 vom 8. Dezember 2015 E. 1.4 mit Hinweis). Der hier angefochtene Entscheid des Kantonsgerichts Freiburg erging in deutscher Sprache. Die Beschwerde wurde zwar auf Französisch geschrieben, doch bot die Beschwerdeführerin an, ihre Eingabe bei Bedarf übersetzen zu lassen. Aus den Akten geht hervor, dass sich die Beschwerdegegner teilweise auf Deutsch und teilweise auf Französisch an die verschiedenen beteiligten Behörden wandten, was keine eindeutigen Schlüsse auf ihre bevorzugte Sprache zulässt. Daher wird das vorliegende Urteil in Deutsch abgefasst.

2.

Gestützt auf Art. 82 lit. a BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts. Dieses Rechtsmittel steht somit grundsätzlich auch auf dem Gebiet der kantonalen Sozialhilfe zur Verfügung. Das BGG enthält dazu in Art. 83 keinen Ausschlussgrund.

3.

3.1. Gemäss Art. 90 BGG ist die Beschwerde zulässig gegen Entscheide, die das Verfahren abschliessen (Art. 90 BGG). Ebenfalls zulässig ist nach Art. 92 Abs. 1 BGG die Beschwerde gegen selbstständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide über die Zuständigkeit und über Ausstandsbegehren. Gegen andere selbstständig eröffnete Zwischenentscheide ist die Beschwerde nur zulässig, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit

einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG). Rückweisungsentscheide, mit denen eine Sache zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen wird, sind Zwischenentscheide, die nur unter den genannten Voraussetzungen beim Bundesgericht angefochten werden können (BGE 140 V 282 E. 2 S 284; 133 V 477 E. 4.1.3 S. 481). Anders verhält es sich nur dann, wenn der unteren Instanz, an welche zurückgewiesen wird, kein Entscheidungsspielraum mehr verbleibt und die Rückweisung nur noch der Umsetzung des oberinstanzlich Angeordneten dient (BGE 135 V 141 E. 1.1 S. 143; 134 II 124 E. 1.3 S. 127).

3.2. Zuzufolge der materiellen Vorgaben des vorinstanzlichen Entscheids, die ihren Beurteilungsspielraum zumindest stark einschränken, wäre die Beschwerdeführerin gezwungen, eine ihres Erachtens rechtswidrige Verfügung zu erlassen. Der vorinstanzliche (Zwischen-) Entscheid hat für sie daher rechtsprechungsgemäss einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG zur Folge (vgl. BGE 140 V 282 E. 4.2 S. 285 f.). Im Übrigen würde bei Gutheissung der Beschwerde der vorinstanzliche Entscheid aufgehoben, was zur Folge hätte, dass über die Sache endgültig entschieden wäre, indem die Beschwerdegegner (gemäss Einspracheentscheid) keinen Anspruch auf Sozialhilfe hätten und zur Rückerstattung unrechtmässig bezogener Sozialhilfeleistungen im Umfang von Fr. 23'081.95 verpflichtet wären. Der vorinstanzliche Zwischenentscheid ist deshalb selbstständig anfechtbar.

4.

Die Beschwerdeführerin stützt ihre Beschwerdelegitimation sowohl auf die allgemeine Legitimationsklausel (Art. 89 Abs. 1 BGG) als auch auf die Gemeindeautonomie (Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG).

4.1. Nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten befugt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG sind Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt.

4.2. In BGE 140 V 328 kam das Bundesgericht aufgrund einer Gesamtbetrachtung zum Schluss, dass die Legitimation einer Gemeinde im Rahmen der Sozialhilfe nach der allgemeinen Legitimationsklausel in der Regel gegeben sein soll. Sie kann etwa verneint werden, wenn die präjudizielle Wirkung eines Entscheids weder geltend gemacht noch ersichtlich ist oder wenn ganz unerhebliche Rechtsfolgen zur Beurteilung anstehen. In solchen Fällen kann von einem besonderen schutzwürdigen Interesse der Gemeinde nicht mehr gesprochen werden, sondern es muss angenommen werden, dass es diesfalls nur noch um die richtige Rechtsanwendung oder gar um eine Frage des Prestiges geht, welche die Legitimation ausschliessen (BGE 140 V 328 E. 6.6 S. 335 f.).

4.3. In der Sache geht es insbesondere um die Frage, ob Bedürftigen hypothetisches Vermögen angerechnet werden darf. Die Beurteilung dieser Frage hat durchaus präjudiziellen Charakter, und die Gemeinden haben ein elementares Interesse an einer Klarstellung darüber, inwiefern sie keine Sozialhilfeleistungen auszurichten haben oder solche einstellen dürfen, wenn die betroffene Person Auflagen nicht befolgt oder die Bedürftigkeit aus eigener Kraft hätte abwenden können. Damit ergibt sich der Anspruch der Beschwerdeführerin auf einen Entscheid in der Sache bereits aus der allgemeinen Legitimationsklausel von Art. 89 Abs. 1 BGG. Soweit sie sich überdies auf die Verletzung der Gemeindeautonomie (Art. 50 BV) beruft, ist festzuhalten, dass es gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG rechtsprechungsgemäss ausreicht, wenn die Gemeinde eine solche Verletzung geltend macht; ob ihr im strittigen Bereich eine Autonomie tatsächlich zukommt und ob diese verletzt worden ist, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (BGE 135 I 43 E. 1.2 S. 45; Urteil 8C 270/2016 vom 17. August 2016 E. 3.3).

5.

5.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann wegen Rechtsverletzung gemäss Art. 95 und Art. 96 BGG erhoben werden. Der vorinstanzliche Entscheid stützt sich in der Sache auf kantonales Recht. Als Beschwerdegrund kommt deshalb hauptsächlich die Verletzung von Bundesrecht, insbesondere von verfassungsmässigen Rechten der Bundesverfassung in Frage (Art. 95 BGG). Die Anwendung des kantonalen Rechts als solches bildet nicht Beschwerdegrund.

Überprüft werden kann insoweit nur, ob der angefochtene Entscheid auf willkürlicher Gesetzesanwendung beruht oder ob das Gesetz oder seine Anwendung sonst wie gegen übergeordnetes Recht verstossen (vgl. BGE 133 II 249 E. 1.2.1 S. 251 f.). Willkür in der Rechtsanwendung liegt vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht; zudem ist erforderlich, dass der Entscheid nicht nur in der Begründung, sondern auch im Ergebnis willkürlich ist (BGE 142 V 513 E. 4.2 S. 517 mit weiteren

Hinweisen). Hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten (einschliesslich der willkürlichen Anwendung von kantonalem Recht) gelten qualifizierte Anforderungen an die Begründung. Eine solche Rüge prüft das Bundesgericht nicht von Amtes wegen, sondern nur, wenn sie in der Beschwerde vorgebracht und substantiiert begründet worden ist. Dies bedeutet, dass klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen ist, inwiefern verfassungsmässige Rechte verletzt worden sein sollen (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 138 I 225 E. 3.2 S. 228; 136 I 65 E. 1.3.1 S. 68; 134 II 244 E. 2.2 S. 246).

5.2. Nach Art. 105 BGG legt das Bundesgericht seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Abs. 1). Es kann diese Sachverhaltsfeststellung von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Abs. 2). Die Voraussetzungen für eine Sachverhaltsrüge nach Art. 97 Abs. 1 BGG und für eine Berichtigung des Sachverhalts von Amtes wegen nach Art. 105 Abs. 2 BGG stimmen im Wesentlichen überein (vgl. Urteil 8C 19/2013 vom 18. März 2014 E. 2.2).

5.3. Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (unechte Noven; Art. 99 Abs. 1 BGG), was in der Beschwerde näher darzulegen ist (Urteil 9C 748/2014 vom 14. April 2015 E. 2.1 mit Hinweis). Tatsachen oder Beweismittel, die sich erst nach dem angefochtenen Entscheid ereignet haben oder entstanden sind (echte Noven), können nicht durch dieses Erkenntnis veranlasst worden sein und sind deshalb von vornherein unzulässig (BGE 140 V 543 E. 3.2.2.2 S. 548). Da sowohl die von den Parteien aufgelegten Unterlagen betreffend die Übernahme von Krankheitskosten als auch die Strafbefehle vom 16. Mai 2017 Umstände betreffen, die erst nach dem angefochtenen Entscheid eingetreten sind, sind sie im vorliegenden Verfahren unbeachtlich.

6.

Strittig ist, ob die Vorinstanz gegen Bundesrecht verstossen und die Gemeindeautonomie der Beschwerdeführerin verletzt hat, indem sie einerseits die Weigerung der Beschwerdeführerin, das Unterstützungsbudget der Beschwerdegegner zu decken, als nicht rechtmässig erachtete und andererseits die Rückerstattungsforderung nicht im vollen, von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Umfang schützte.

7.

7.1. Die Beschwerdeführerin rügt, das Kantonsgericht habe ihre Autonomie verletzt, indem es in ihren relativ erheblichen Entscheidungsspielraum bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, der Prüfung der Anspruchsvoraussetzung der Bedürftigkeit und der Sanktionierung von Verletzungen der Mitwirkungspflichten eingegriffen habe. Ausserdem habe es wesentliche Umstände des Einzelfalls nicht berücksichtigt und sowohl Art. 12 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV als auch die massgeblichen Bestimmungen des kantonalen Rechts willkürlich und unter Missachtung der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesgerichts angewandt.

7.2. Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet (Art. 50 Abs. 1 BV). Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 135 I 233 E. 2.2 S. 241 f.; 129 I 410 E. 2.1 S. 413; Urteil 8C 500/2012 vom 22. November 2012 E. 3.2). Allerdings gewährt nicht jeder unbestimmte

Gesetzesbegriff des kantonalen Rechts der Gemeinde einen geschützten Autonomiebereich. Ob die der Gemeinde gewährte Entscheidungsfreiheit in einem bestimmten Bereich "relativ erheblich" ist, ergibt sich aus ihrer Bedeutung für

den Sinn der kommunalen Selbständigkeit, das heisst daraus, ob nach der kantonalen Gesetzgebung durch die kommunale Gestaltung mehr Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie eine bessere und sinnvollere Aufgabenerfüllung auf lokaler Ebene ermöglicht werden soll. Geht es um eine Entscheidungsfreiheit, die nicht in erster Linie deshalb besteht, weil einer Verschiedenheit der lokalen Bedürfnisse Rechnung zu tragen ist, sondern die sich daraus ergibt, dass in jedem Einzelfall im Interesse der Betroffenen sachgerechte Entscheidungen gefällt werden sollen, besteht von der Sache her grundsätzlich noch keine Autonomie der einzelnen Gemeinden. Erst ein erheblicher Ermessensspielraum, der auch die Berücksichtigung ergänzender eigener Kriterien erlaubt, begründet in solchen Fällen Autonomie (Urteile 8C 500/2012 vom 22. November 2012 E. 3.3; 2P.230/2005 vom 10. Juli 2006 E. 2.3; 2P.16/2006 E. 2.1; vgl. BGE 140 V 328 E. 6.7 S. 336).

7.3.

7.3.1. Im Kanton Freiburg ist die Gemeindeautonomie gemäss Art. 129 Abs. 2 KV/FR (SR 131.219) in den Grenzen des kantonalen Rechts gewährleistet. Staat und Gemeinden ergreifen Massnahmen zur Verhütung von Armut und stellen eine Sozialhilfe bereit (Art. 55 Abs. 1 KV/FR). Diese ist im Sozialhilfegesetz vom 14. November 1991 (SHG; SGF 831.0.1) geregelt. Nach Art. 22a SHG erlässt der Staatsrat die Richtsätze für die Berechnung der materiellen Hilfe; dabei bezieht er sich auf die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien). Der Staatsrat hat dazu die Verordnung vom 2. Mai 2005 über die Richtsätze für die Bemessung der materiellen Hilfe nach dem Sozialhilfegesetz (V-SHG; SGF 831.0.12) erlassen. Für alle Bereiche, die in dieser Verordnung nicht speziell geregelt sind, gelten die SKOS-Richtlinien, unter Vorbehalt der Spezialgesetzgebung (Art. 17 V-SHG). Das kantonale Recht regelt folglich die Voraussetzungen, unter denen eine Person als bedürftig angesehen wird und die Ziele, die mit den Sozialhilfeleistungen erreicht werden sollen, für das ganze Kantonsgebiet einheitlich. Die Freiburger Gemeinden können diese Voraussetzungen, und generell die Regeln zur Berechnung der materiellen Hilfe, nicht selbständig festlegen und geniessen hier somit keinen Autonomieschutz gegenüber den Rechtsmittelinstanzen (Urteile 8C 500/2012 vom 22. November 2012 E. 4; 8C 464/2009 vom 1. Februar 2010 E. 4.3.2 mit Hinweisen).

7.3.2. Gemäss Art. 15 SHG sorgen die Gemeinden dafür, dass den Bedürftigen die aufgrund dieses Gesetzes gewährten Sozialhilfeleistungen, namentlich die Eingliederungsmassnahmen, zuteil werden. Sie setzen einen Sozialdienst mit qualifiziertem Personal ein (Art. 18 Abs. 1 SHG). Dieser hat insbesondere die Aufgaben, sich an der Vorbeugung zu beteiligen, Sozialhilfe-Dossiers zu bearbeiten und die persönliche und materielle Hilfe zu leisten (vgl. Art. 18 Abs. 2 SHG). Des weiteren setzen die Gemeinden eine Sozialkommission ein (Art. 19 Abs. 1 SHG), die über die Gewährung, die Verweigerung, die Änderung, die Aufhebung und die Rückerstattung der materiellen Hilfe entscheidet und die Art, die Dauer und den Betrag der Hilfe festsetzt (Art. 20 Abs. 1 SHG). Diese Regelungen enthalten relativ unbestimmte Rechtsbegriffe und eröffnen den Gemeinden gewisse Entscheidungsspielräume, die es ihnen ermöglichen, dem konkreten Lebenssachverhalt Rechnung zu tragen und die geeignete Unterstützungsform zu finden. In diesem Rahmen können sie sich mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vor Bundesgericht gegen eine Autonomieverletzung zur Wehr setzen (Urteil 8C 500/2012 vom 22. November 2012 E. 4; vgl. auch BGE 140 V 328 E. 6.4 S. 334 f.

und Urteile 8C 764/2015 vom 11. April 2016 E. 5.2; 8C 464/2009 vom 1. Februar 2010 E. 4.3.2 mit Hinweisen).

8.

8.1. Zur Frage, ob die Beschwerdeführerin die Deckung des Unterstützungsbudgets ablehnen durfte, führte die Vorinstanz im Wesentlichen aus, dass der Anspruch auf finanzielle Unterstützung eine Notlage voraussetze (Art. 12 BV; Art. 3 SHG). Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip könne Sozialhilfe erst dann ausgerichtet werden, wenn sich die bedürftige Person nicht selbst helfen könne (z.B. durch die Annahme einer zumutbaren Arbeit oder Geltendmachung eines ihr zustehenden Ersatzeinkommens) und wenn Hilfe von Dritten (z.B. von Angehörigen) nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich sei (vgl. Art. 5 SHG und SKOS-Richtlinien Ziff. A.4). Im Unterschied zum Bereich der Ergänzungsleistungen könne die Hilfe in Notlagen im Sinn von Art. 12 BV nicht herabgesetzt oder verweigert werden, selbst wenn die bedürftige Person für ihre Lage selbst verantwortlich sei. Es handle sich um eine Konkretisierung des Grundsatzes der Subsidiarität der sozialen Hilfe, die den

letzten Rettungsanker für das Individuum darstelle (BGE 134 I 65 E. 3.3 S. 70 f.; 131 I 166 E. 4.3 S. 174 f.; 121 I 367 E. 3b S. 371 ff.). Diesbezüglich sei allein die aktuelle und tatsächliche Lage des Betroffenen im Zeitpunkt der Prüfung seines Anspruchs auf minimale Lebensbedingungen massgeblich. Mit andern Worten seien die Gründe, die zur Bedürftigkeit geführt hätten, unter dem Gesichtspunkt des von Art. 12 BV gewährten Schutzes irrelevant. Daher habe die Beschwerdeführerin das Gesuch um wirtschaftliche Hilfe nicht mit der Begründung abweisen dürfen, die Beschwerdegegner hätten ihr Vermögen verschwendet bzw. sich absichtlich in eine Notlage manövriert. Die Beschwerdeführerin habe daher die Bedürftigkeit der Beschwerdegegner anhand der aktuellen und tatsächlichen Verhältnisse abzuklären.

8.2. Das Grundrecht auf Nothilfe gemäss Art. 12 BV garantiert nicht ein Mindesteinkommen; verfassungsrechtlich geboten ist nur, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren vermag. Der Anspruch umfasst einzig die in einer Notlage im Sinne einer Überbrückungshilfe unerlässlichen Mittel (in Form von Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinischer Grundversorgung), um überleben zu können (BGE 142 I 1 E. 7.2.1 S. 5 f.; 139 I 272 E. 3.2 S. 276; 138 V 310 E. 2.1 S. 313).

8.2.1. Die Beschwerdeführerin hält dazu fest, sie habe diesem Anspruch Rechnung getragen und den Beschwerdegegnern nach der Verweigerung der materiellen Hilfe immerhin Nothilfe in Form von Essens- und Übernachtungsgutscheinen sowie der Deckung gewisser medizinischer Kosten angeboten. Damit habe sie den Kerngehalt dieses Grundrechts (vgl. Art. 36 Abs. 4 BV) gemäss der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts respektiert. Indem das Kantonsgericht dies nicht beachtet habe, habe es Art. 12 i.V.m. Art. 36 BV falsch ausgelegt.

8.2.2. Zwar ist der Beschwerdeführerin darin beizupflichten, dass die vom Kantonsgericht zitierte Rechtsprechung, wonach die Hilfe auch bei selbstverschuldeter Notlage nicht verweigert werden darf (BGE 134 I 65 E. 3.3 S. 70 f.; 131 I 166 E. 4.3 S. 174 f.; 121 I 367 E. 3b S. 371 ff.) ausdrücklich nur auf den in Art. 12 BV gewährleisteten Anspruch auf minimale Existenzsicherung Bezug nimmt. In der Lehre wurde denn auch schon kritisiert, dass namentlich aus der Begründung von BGE 134 I 65 nicht genügend klar hervorgehe, ob und inwieweit die Ausführungen zur Ursachen- und Verschuldensunabhängigkeit nicht nur für den Anspruch auf Nothilfe, sondern auch für den kantonalrechtlichen Anspruch auf Sozialhilfe - der umfassender ist (vgl. BGE 141 I 1 E. 7.2.1 S. 6; BGE 138 V 310 E. 2.1 S. 313) - Geltung beanspruchen (GUIDO WIZENT, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Diss. Basel 2014, S. 223). Wie es sich damit verhält, muss hier allerdings nicht vertieft werden. Im vorliegenden Fall fehlt es einerseits an einer gesetzlichen Grundlage für den Einbezug hypothetischer Eigenmittel in die Bedürftigkeitsbemessung und andererseits sieht das kantonale Recht sogar ausdrücklich vor, dass die materielle Hilfe einer bedürftigen Person selbst dann nicht verweigert werden darf, wenn diese persönlich für ihren Zustand verantwortlich ist (Art. 24 Abs. 2 SHG). Die Schlussfolgerung des kantonalen Gerichts, die Sozialkommission hätte die Deckung des Unterstützungsbudgets nicht mit der Begründung verweigern dürfen, die Beschwerdegegner hätten ihr Vermögen verschwendet, erweist sich somit nicht als willkürlich. Daran ändert auch nichts, dass die Beschwerdeführerin den Beschwerdegegnern immerhin Nothilfe anbietet (und teilweise auch gewährt) und so den Kerngehalt des Grundrechts auf Nothilfe wahrt.

8.3. Die Beschwerdeführerin weist des Weiteren darauf hin, dass sie den Beschwerdegegnern bei der Ablösung aus der Sozialhilfe per Ende März 2015 (Verfügung vom 28. Mai 2015) die Auflage gemacht habe, sparsam mit dem vorzeitig bezogenen BVG-Kapital von Fr. 62'000.- umzugehen, um ihren Lebensunterhalt bis zum Erreichen des Alters, in dem ein vorzeitiger Bezug der AHV-Altersrente möglich sein würde, sicherzustellen. Die Beschwerdegegner hätten dieses Kapital aber unter anderem dafür benutzt, zwei private Darlehen im Umfang von je Fr. 10'000.- zurückzuzahlen sowie weitere Schulden (insbesondere Steuerschulden) zu begleichen und in die Ferien zu fahren. Dieses Verhalten stelle einen Rechtsmissbrauch dar. Würde die vorinstanzliche Rechtsprechung geschützt, hätte dies zudem zur Folge, dass das System von Auflagen und Sanktionen wirkungslos würde, weil Unterstützte, die sich missbräuchlich verhielten, ihre Einkünfte und Vermögen verschwendeten oder gegen Auflagen der Sozialbehörden verstiessen, danach ohne Weiteres wieder Anspruch auf Sozialhilfe hätten und höchstens eine zeitlich beschränkte Kürzung befürchten müssten. Sodann würden solche Personen bevorzugt gegenüber gutgläubigen Unterstützten, die ihre Mittel sparsam einsetzten, um den Rückgriff auf die Sozialhilfe zu verzögern oder zu vermeiden.

8.3.1. Es ist anerkannt, dass das Rechtsmissbrauchsverbot als Teilgehalt des Grundsatzes von Treu und Glauben (Art. 2 Abs. 2 ZGB und Art. 9 BV) die zweckwidrige Berufung auf ein Rechtsinstitut zur

Verwirklichung von Interessen untersagt, die dieses nicht schützen will (vgl. BGE 110 Ib 332 E. 3a S. 336). Es beansprucht auch im öffentlichen Recht allgemeine Geltung (BGE 121 II 5 E. 3a S. 7). Rechtsmissbrauch setzt notwendigerweise voraus, dass die bedürftige Person absichtlich die eigene Lage allein zum Zweck verursacht hat, um sich in der Folge auf das Recht auf Hilfe in Notlagen und darüber hinaus gehende Sozialhilfe berufen zu können. Dieser Wille muss klar und unbestreitbar festgestellt werden. Der Missbrauch muss daher offensichtlich sein. Blosser Verdachtsmomente und Indizien genügen nicht (vgl. dazu BGE 134 I 65 E. 5.2 S. 73; Urteile 8C 270/2016 vom 17. August 2016 E. 8.3; 8C 927/2008 vom 11. Februar 2009 E. 5.3; CLAUDIA HÄNZLI, Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, 2011, S. 153 f.; PETER MÖSCH PAYOT, Sozialhilfemissbrauch?!, in: Das Schweizerische Sozialhilferecht, 2008, a.a.O., S. 284 f.; WIZENT, a.a.O., S. 224 ff.). Ein - wenn auch stossendes - renitentes Verhalten gegenüber der Behörde begründet für

sich allein noch keinen Rechtsmissbrauch (Urteil 8C 927/2008 vom 11. Februar 2009 E. 6.2). Vorliegend verwendeten die Beschwerdegegner zwar einen Teil des Vorsorgekapitals zur Rückzahlung von privaten Darlehen und weiterer Schulden sowie (im Umfang von Fr. 2'000.-) für einen Ferienaufenthalt, wodurch ihnen weniger Mittel zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts zur Verfügung standen. Doch ist nicht erkennbar, dass dies in der eindeutigen Absicht geschehen wäre, eine erneute sozialhilferechtliche Bedürftigkeit herbeizuführen, zumal sie für die Verwaltung des BVG-Kapitals die Unterstützung der Caritas Freiburg in Anspruch nahmen. Ein offensichtlicher Missbrauch ist daher nicht erkennbar. Deswegen kann auch weiter offenbleiben, ob und unter welchen Voraussetzungen ein rechtsmissbräuchliches Verhalten allenfalls eine vollständige Verweigerung der Unterstützungsleistungen rechtfertigen könnte (BGE 139 I 218 E. 5.5 S. 229).

8.3.2. Entgegen der Beschwerdeführerin ist sodann nicht zu befürchten, dass angesichts des vorinstanzlichen Entscheids Auflagen und Weisungen mangels wirksamer Sanktionen inskünftig obsolet würden. Sanktionen in Form von Kürzungen bis hin zur Leistungseinstellung sind (unter Vorbehalt des Anspruchs auf Nothilfe gemäss Art. 12 BV) nach Massgabe des jeweils anwendbaren kantonalen Rechts grundsätzlich zulässig. Im Kanton Freiburg ist die Leistungseinstellung in Art. 10 Abs. 5 V-SHG geregelt und nur ausnahmsweise zulässig, wenn die unterstützte Person sich ausdrücklich und wiederholt weigert, eine ihr zumutbare und zur Verfügung stehende Beschäftigung anzunehmen oder einen ihr zustehenden Anspruch auf Ersatzeinkommen geltend zu machen.

8.3.3. Auch mit Blick auf diese Überlegungen erweist sich die Anwendung des kantonalen Rechts durch die Vorinstanz nicht als willkürlich (zumal diese angesichts der verschiedenen Pflichtverletzungen der Beschwerdegegner ebenfalls auf die Möglichkeit von Sanktionen hinweist). Zudem steht der Entscheid nicht im Widerspruch zum Urteil des Bundesgerichts 2P.156/2005 vom 17. Oktober 2005, auf das sich die Beschwerdeführerin beruft: Dort weigerte sich der Unterstützte trotz mehrfacher Aufforderung und zweimaliger Kürzung der Unterstützungsleistung, eine Arbeit zu suchen, was die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens von Fr. 500.- (nicht aber die vollständige Einstellung der Sozialhilfe) rechtfertigte (vgl. insbes. E. 5 des genannten Urteils).

8.4. Die Beschwerdeführerin macht sodann geltend, die Beschwerdegegner seien nicht bedürftig, weil sie ihre Anteile an der Wohnung unter dem Marktwert veräussert und sich geweigert hätten, einen Schuldbrief auf den Miteigentumsanteilen zu errichten, freiwillig auf die günstige Wohnmöglichkeit in der angestammten Wohnung verzichtet hätten, ihr Vorsorgekapital verschwendet hätten, von ihrer Tochter finanziell unterstützt würden und vier Personenwagen auf den Namen des Beschwerdegegners immatrikuliert seien. Indem die Vorinstanz diese Umstände nicht beachtet habe, habe sie auch das Subsidiaritätsprinzip verletzt. Was die Veräusserung der Miteigentumsanteile und die Verwendung des BVG-Kapitals betrifft, kann auf das bereits Gesagte verwiesen werden, wonach auf den aktuellen Bedarf abzustellen ist. Zur Wohnmöglichkeit, den Zahlungen der Tochter und den Fahrzeugen hält die Vorinstanz zutreffend fest, dass solche Umstände in der Prüfung der Bedürftigkeit abzuklären sind. Insofern kann der Vorinstanz auch keine unrichtige Beweiswürdigung vorgeworfen werden. Im Übrigen weist die Vorinstanz zu Recht darauf hin, dass in diesem Zusammenhang auch eine allfällige Verwandtenunterstützungspflicht gemäss Art. 328 ZGB untersucht werden kann, dass

aber die materielle Hilfe nicht vorab mit dem Verweis auf die blosser Möglichkeit freiwilliger Unterstützungsleistungen von Verwandten oder Bekannten verweigert werden durfte.

9.

Zu prüfen bleibt, ob das Kantonsgericht den Rückerstattungsanspruch zu Recht von Fr. 23'081.95 (Gesamtbetrag der Unterstützungsleistungen von 2012 bis 2015) auf denjenigen Betrag reduzierte, der den Beschwerdegegnern gestützt auf die Verfügung vom 30. September 2014, mithin von August

2014 bis März 2015, ausgerichtet wurde.

9.1. Die Vorinstanz führte dazu aus, dass nach Art. 30 Abs. 1 SHG den zu Unrecht bezogenen Betrag zurückzuerstatten hat, wer infolge unwahrer oder unvollständiger Angaben materielle Hilfe erhalten hat. Dieser Rückerstattungsanspruch knüpfe ausschliesslich an die Unrechtmässigkeit des Leistungsbezugs infolge unwahrer oder unvollständiger Angaben an, ohne dass er auf Seiten des Hilfeempfängers ein schuldhaftes Verhalten voraussetze. Immerhin müsse eine Verletzung der Auskunftspflicht in materieller Hinsicht zu einem unrechtmässigen Bezug der Fürsorgeleistungen geführt haben. Ein solcher liege nicht nur dann vor, wenn die Hilfe bei korrekter Mitwirkung gar nicht oder in geringerem Umfang gewährt worden wäre, sondern auch, wenn durch das unlautere Verhalten ein möglicher Rückgriff vereitelt werde. Vorliegend habe die Sozialkommission in ihrem Entscheid vom 30. September 2014 als Bedingung für die Deckung des Sozialhilfebudgets festgehalten, dass die Beschwerdegegner bis spätestens am 31. Dezember 2014 zur Sicherung der Rückerstattung einen Schuldbrief errichten und die Behörde über einen allfälligen Verkauf unverzüglich informieren müssten. Die Beschwerdegegner hätten in der Folge jedoch keinen Schuldbrief errichtet,

sondern ihre Anteile ohne Gewinn veräussert. Auch hätten sie die Behörde erst nachträglich über den Verkauf informiert und dadurch einen möglichen Rückgriff vereitelt. Die Verletzung der Verfahrenspflichten habe damit zu einem unrechtmässigen Bezug von Fürsorgeleistungen geführt. Die verfügte Rückerstattung erweise sich demnach als rechtmässig, soweit die entsprechenden gewährten und nun zurückgeforderten Fürsorgeleistungen auf dem Entscheid der Sozialkommission vom 30. September 2014 basierten, welche die einschlägigen Bedingungen zum Grundpfand etablierte. Soweit es sich indes um Fürsorgeleistungen handle, die den Beschwerdegegner im Jahr 2012 gestützt auf den Entscheid der Sozialkommission vom 7. Mai 2012 gewährt worden seien, fehle eine entsprechende Grundlage für die Rückerstattung. Die Sozialkommission habe daher die Rückerstattungsforderung neu zu berechnen und dabei nur die ab 2014 ausgerichteten Leistungen zu berücksichtigen.

9.2. Die Ausführungen in der Beschwerde lassen die vorinstanzlichen Ausführungen nicht als willkürlich oder sonstwie qualifiziert rechtsfehlerhaft erscheinen, soweit sie den qualifizierten Anforderungen gemäss Art. 42 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 106 Abs. 2 BGG überhaupt genügen. Namentlich enthält erst die Verfügung vom 30. September 2014 die Bedingungen zur Errichtung des Schuldbriefs bzw. betreffend die Information der Behörden im Fall eines Verkaufs, während der Verfügung vom 7. Mai 2012 noch nichts dergleichen entnommen werden kann. Mithin konnten die Beschwerdegegner in diesem früheren Zeitpunkt auch noch keine entsprechenden Pflichten verletzen. Daher ist es auch nicht willkürlich, den Rückerstattungsanspruch auf die ab August 2014 ausgerichteten Unterstützungsleistungen zu begrenzen. Schliesslich widerspricht der angefochtene Entscheid auch nicht dem Urteil 8C 189/2014 vom 13. März 2015: Zwar erachtete es das Bundesgericht dort nicht als willkürlich, dass der Betroffene wegen verschiedener Meldepflichtverletzungen zur Rückerstattung des Gesamtbetrags der Unterstützungsleistungen verpflichtet worden war. Allerdings wurde die Frage ebenfalls nur unter dem Gesichtspunkt der Willkür geprüft. Zudem war es dem damaligen Beschwerdeführer nicht gelungen, mit der erforderlichen Begründungsdichte aufzuzeigen, dass er nur einen Teilbetrag zurückzuerstatten habe (vgl. E. 3 des Urteils).

10.

Das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung wird mit dem Urteil in der Sache gegenstandslos.

11.

Die unterliegende Beschwerdeführerin, um deren Vermögensinteresse (Sozialhilfeleistungen) es in der Hauptsache geht (Art. 66 Abs. 4 BGG; Urteil 8C 79/2010 vom 24. September 2010 E. 8, nicht publ. in: BGE 136 V 346), trägt die Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Kantonsgericht Freiburg, Sozialversicherungsgerichtshof, schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 14. Juni 2017

Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Maillard

Die Gerichtsschreiberin: Betschart