

Veröffentlichung im Amtsbericht.

Art. 8 EMRK; Art. 10 Abs. 2 BV; Art. 22 und Art. 24 Abs. 1 SHG. Zulässigkeit eines Autobenutzungsverbots für Sozialhilfeempfänger (OGE 60/2008/10 vom 30. April 2009)

Die Auflage, auf die Benützung eines privaten Motorfahrzeugs durch Deponierung der Nummernschilder zu verzichten, ist jedenfalls dann zulässig, wenn wie im vorliegenden Fall konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Unterstützungsmittel falsch eingesetzt werden und sich daraus zusätzliche finanzielle Probleme ergeben (E. 2b dd).

Darf für Sozialhilfebezüger, die nicht zwingend auf ein privates Fahrzeug angewiesen sind, ein generelles Autobenutzungsverbot vorgesehen werden, wie dies die einschlägigen Richtlinien der Stadt Schaffhausen vorsehen? Frage offengelassen (E. 2b ee).

Die Sozialhilfekommission der Stadt Schaffhausen wies einen Sozialhilfebezüger, Vater einer siebenköpfigen Familie, unter Androhung einer Leistungskürzung im Säumnisfall an, sein Auto zu verkaufen. Auf Rekurs hin hob das Departement des Innern die Auflage, das Auto zu verkaufen, aus Gründen der Verhältnismässigkeit auf. Es verpflichtete aber den Sozialhilfebezüger, die Nummernschilder des Fahrzeugs zu deponieren. Das Obergericht wies eine hiegegen erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ab.

Aus den Erwägungen:

2.– a) aa) Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist nur noch umstritten, ob die von der Vorinstanz bestätigte Weisung (Auflage) der städtischen Sozialhilfekommission zulässig sei, wonach der Beschwerdeführer die Nummernschilder des Autos zu deponieren habe, andernfalls die Sozialhilfe um Fr. 300.– pro Monat gekürzt werde. Die Vorinstanzen stützen diese Auflagen auf Art. 24 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe vom 21. November 1994 (Sozialhilfegesetz, SHG, SHR 850.110), wonach die materielle Hilfe mit Auflagen oder Weisungen zur richtigen Verwendung der Beiträge verbunden werden kann (Abs. 1) und bei deren Nichtbeachtung nach Mahnung Leistungskürzungen vorgenommen werden können (Abs. 2 und 3). Verwiesen wird auch auf Richtlinien der städtischen Sozialhilfekommission im

"Merkblatt über die Kostenübernahme für Motorfahrzeuge während der Dauer des Sozialhilfeempfangs" vom 16. September 2004 (nachfolgend "Merkblatt"), welche die erwähnten Gesetzesbestimmungen für nicht erforderliche Motorfahrzeuge konkretisieren (vgl. Ziff. 4: mögliche Weisung, die Nummernschilder zu deponieren; Kürzung des Grundbedarfs um Fr. 300.– im Säumnisfall). Auf die in den erwähnten Richtlinien ebenfalls vorgesehene Auflage, das Motorfahrzeug zu verkaufen (vgl. ebenfalls Ziff. 4), hat die Vorinstanz demgegenüber wegen des voraussichtlich geringen Erlöses von nur Fr. 800.–, der kleiner ist als der Vermögensfreibetrag nach den massgebenden kantonalen Richtlinien, verzichtet.

bb) Der Beschwerdeführer hält dem Entscheid der Vorinstanz unter Hinweis auf Literatur und Rechtsprechung entgegen, das sich hieraus ergebende Autobenutzungsverbot verletze seine durch die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und die Europäische Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 (EMRK, SR 0.101) garantierte persönliche Freiheit und den Verhältnismässigkeitsgrundsatz. Überdies sei er durch Gefängnisaufenthalte und Folter in schwerster Weise verletzt worden, weshalb er auf ein Automobil angewiesen sei und sich sogar die Frage stelle, ob dieses nicht in die Bedarfsrechnung einzubeziehen sei. Der Betrieb des fraglichen Fahrzeugs sei im Übrigen sehr günstig und insbesondere wirtschaftlicher als die Benützung des öffentlichen Verkehrs. Es bestünden keine Hinweise dafür, dass Familienmitglieder, insbesondere die Kinder, wegen des Fahrzeugbetriebs zu wenig Geld für den Lebensunterhalt erhielten. Gegebenenfalls müssten die Kinder persönlich angehört werden, was bisher nicht geschehen sei.

b) aa) Eingangs ist zunächst festzuhalten, dass der Beschwerdeführer das fragliche Motorfahrzeug unbestrittenerweise nicht für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit und auch nicht zwingend aus gesundheitlichen Gründen benötigt. Der Beschwerdeführer hat offenbar ein Rückenleiden, doch befinden sich Einkaufsmöglichkeiten – wie die Vorinstanz zutreffend festgehalten hat – in der Nähe des Wohnsitzes des Beschwerdeführers, und die Einkäufe können auch von der Ehefrau des Beschwerdeführers oder den älteren Kindern erledigt werden, während der Beschwerdeführer die jüngeren Kinder beaufsichtigt. Die städtische Sozialhilfekommission hat die Kosten des Motorfahrzeugs daher zu Recht nicht in die Bedarfsrechnung einbezogen (vgl. auch das erwähnte Merkblatt, Ziff. 2), was im Übrigen auch nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet, wie der Beschwerdeführer selber anerkennt (vgl. zur Frage des Einbezugs von Fahrzeugkosten in die sozialhilferechtliche Bedarfsrechnung auch *Claudia Hänzi*, Leistungen der Sozialhilfe in den Kantonen, in: Christoph Häfeli [Hrsg.], Das Schweizerische Sozialhilferecht, Luzern 2008, S. 87 ff., 131).

Es stellt sich jedoch die Frage, ob dem Beschwerdeführer gestützt auf Art. 24 SHG bzw. das erwähnte Merkblatt die Auflage gemacht werden darf, die Nummernschilder zu deponieren, d.h. das Fahrzeug während der Dauer der Sozialhilfeunterstützung nicht mehr zu benutzen. Für die Beantwortung dieser Frage ist vom Sinn der Sozialhilfe auszugehen. Dieser besteht darin, materielle und persönliche Notlagen von Menschen abzuwenden, zu lindern oder zu beheben, wobei Ziel der Sozialhilfe ist, hilfsbedürftigen Personen wieder zu wirtschaftlicher und persönlicher Selbständigkeit zu verhelfen (Art. 2 Abs. 1 und 2 SHG). Die Sozialhilfe besteht aus vorbeugenden Massnahmen sowie persönlicher und materieller Hilfe. Sie richtet sich nach den Gegebenheiten des Einzelfalles und umfasst die Sicherung einer menschenwürdigen Existenz der hilfsbedürftigen Person unter angemessener Berücksichtigung individueller Bedürfnisse (Art. 4 SHG). Die mit dem Vollzug betrauten Instanzen und Personen haben die Menschenwürde und die persönliche Integrität der Hilfesuchenden zu achten und für rechtzeitige und ausreichende Hilfe zu sorgen (Art. 6 Abs. 1 und 2 SHG). Anspruch auf materielle Hilfe hat, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Die Unterstützung kann in Bargeld oder, wo es die Umstände rechtfertigen, auch auf andere Weise erbracht werden; die Unterstützungsart muss zweckmässig sein (Art. 22 Abs. 1 SHG). Die materielle Hilfe erstreckt sich auf die menschenwürdige Existenzsicherung von Hilfsbedürftigen sowie auf materielle Leistungen, die dem Ziel wirtschaftlicher und persönlicher Selbständigkeit der Betroffenen dienen; das zuständige Departement legt verbindliche Bemessungsrichtlinien für die materielle Hilfe fest (Art. 22 Abs. 2 und 3 SHG).

bb) Im vorliegenden Fall haben die Vorinstanzen die vom Departement des Innern am 19. Dezember 2006 erlassenen "Schaffhauser Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe für das Jahr 2007" angewandt (vgl. aber auch die heute geltenden, im Wesentlichen mit diesen Vorschriften übereinstimmenden "Schaffhauser Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe für das Jahr 2009"). Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, enthalten weder das Sozialhilfegesetz noch die darauf abgestützten Richtlinien konkrete verbindliche Vorschriften, wie die Unterstützung zu verwenden ist. In lit. A.2 der Richtlinien wird jedoch angeführt, für welche Ausgabeposten der Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) bestimmt ist, welcher dem Beschwerdeführer zugesprochen wurde (hier Fr. 2'861.– für die siebenköpfige Familie). Danach umfasst der GBL alle Grundbedürfnisse ausser den Wohnkosten, den Kosten der medizinischen Grundversorgung sowie den situationsbedingten Leistungen (Leistungen im Zusammenhang mit einer besonderen gesundheitlichen, wirtschaftlichen oder familiären Lage einer unterstützten Person). Im GBL berücksichtigt sind neben Haushaltskosten also insbesondere auch Verkehrsauslagen inkl. Halbtaxabo, wobei diese Kosten im Sinn einer Beschränkung

auf die Grundbedürfnisse gemäss ausdrücklicher Vorschrift auf den öffentlichen Nahverkehr und den Unterhalt eines Velos oder Mofas beschränkt werden, wie dies in der Sozialhilfe allgemein der Fall ist (vgl. dazu auch *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., 186). Ferner fallen darunter auch Auslagen für Nachrichtenübermittlung, Unterhaltung und Bildung, Körperpflege, persönliche Ausstattung und Übriges (z.B. Vereinsbeiträge, kleine Geschenke).

cc) Hieraus bzw. aus dem erwähnten Betrag für eine siebenköpfige Familie ergibt sich, dass der GBL eng begrenzt ist und keinen grossen Spielraum für die Verwendung der beschränkten Mittel belässt. Gemäss dem Richtlinien-Text entsprechen die Zusammensetzung der Ausgabenpositionen und die Höhe des GBL denn auch dem Konsumverhalten des untersten Einkommensdezils, d.h. der einkommensschwächsten zehn Prozent der Schweizer Haushaltungen.

Der Beschwerdeführer macht geltend, das Fahrzeug koste ihn – da Unterhalt und Reparaturen weitgehend (aber immerhin nicht ausschliesslich) durch ihn selber vorgenommen würden – lediglich Fr. 200.– pro Monat (... ohne Amortisation und Verzinsung). Dieser Betrag wird nicht näher belegt und ist auch nicht glaubwürdig. Die Betriebskosten eines Motorfahrzeugs verbrauchen regelmässig, d.h. auch ohne grössere Reparaturen, einen erheblichen Teil eines Monatseinkommens. Zu berücksichtigen sind zudem auch die Kosten für die Steuern und Versicherung für das Fahrzeug. Im vorliegenden Fall eines nicht mehr neuen 2-Liter-Fahrzeugs rechnet die Budgetberatung Schweiz auch ohne Berücksichtigung von Amortisationskosten mit Fr. 500.– bis 600.– pro Monat, d.h. mit rund einem Fünftel des hier anrechenbaren GBL. Selbst wenn ein Teil des Unterhalts und der Reparaturen vom Hilfeempfänger selbst vorgenommen werden, besteht eine erhebliche Gefahr, dass bei Benutzung eines privaten Motorfahrzeugs die entsprechenden, in der Bedarfsrechnung nicht enthaltenen Fahrzeugkosten zu Lasten anderer Grundbedürfnisse der unterstützten Familie gehen und damit auch die erwähnten Ziele der Sozialhilfe (angemessene Hilfe für alle unterstützten Familienmitglieder) verfehlt werden. Hiefür bestehen im vorliegenden Fall durchaus konkrete Anzeichen, zumal der Beschwerdeführer immer wieder an das städtische Sozialamt gelangt und insbesondere für die Kinder mehr Unterstützungsbeiträge verlangt, u.a. auch mit dem Hinweis auf die Flextax-Kosten seiner Töchter. Dies ist – entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers ... – durch die Akten ausgewiesen, weshalb sich eine Kinderanhörung erübrigt. Aufgrund dieser Umstände und der erwähnten Zahlen ergibt sich denn auch, dass die nicht näher belegte Behauptung des Beschwerdeführers, der Betrieb

des eigenen Autos sei günstiger als die Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel, nicht zutreffen kann und die Familie des Beschwerdeführers nicht auf die Benutzung des öffentlichen Verkehrs zugunsten des Gebrauchs des eigenen Motorfahrzeugs verzichtet. Dies wäre denn auch namentlich hinsichtlich der älteren Kinder unter dem Aspekt der auch für die Sozialhilfe geltenden Förderung der Selbständigkeit der Kinder bzw. des Kindeswohls kaum angängig.

dd) Unter diesen Umständen (fortbestehende finanzielle Probleme insbesondere im Zusammenhang mit dem Kinderunterhalt trotz laufender richtlinienkonformer Unterstützung) aber erscheint es jedenfalls gerechtfertigt, dass die städtische Sozialhilfekommission dem Beschwerdeführer die Weisung erteilt hat, auf eine Fahrzeugbenutzung zu verzichten und die Nummernschilder zu deponieren. Sie kann sich hierbei auf die ausdrückliche gesetzliche Grundlage in Art. 24 Abs. 1 SHG stützen, wonach die materielle Hilfe mit Auflagen oder Weisungen über die richtige Verwendung der wirtschaftlichen Hilfe (lit. d) und mit anderen, nach den Umständen angebrachten Verhaltensregeln verbunden werden kann (lit. e), welche geeignet sind, die Lage der unterstützten Person und ihrer Angehörigen zu verbessern. Eine solche Verhaltensregel bildet – wie das heute allgemein anerkannt ist – unter anderem auch ein Autobenutzungsverbot. Ein solches ist in den Sozialhilfavorschriften zum Teil ausdrücklich vorgesehen (vgl. dazu die Hinweise zu den Kantonen Aargau und Solothurn bei *Vogel*, S. 186), doch ist ein Autobenutzungsverbot nach herrschender Auffassung jedenfalls auch dann aufgrund einer lediglich allgemeinen Vorschrift über Verhaltensaufgaben, wie sie im Kanton Schaffhausen besteht, zulässig, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die zur Verfügung gestellten Mittel falsch eingesetzt werden und sich hieraus zusätzliche finanzielle Probleme ergeben, was vorliegend nach dem Gesagten zutrifft (vgl. dazu auch die vom Beschwerdeführer ebenfalls erwähnte Fachstellungnahme in *Zeitschrift für Sozialhilfe [ZESO]* 1999, S. 122 ff., und bereits *Peter Tschümperlin*, *Autobesitz und Sozialhilfe: keine unvereinbaren Gegensätze*, in *Zeitschrift für öffentliche Fürsorge [ZöF]* 1993, S. 142 ff. [Zulässigkeit eines Autobenutzungsverbots, wenn Unterstützungsgelder zweckentfremdet werden und Drittpersonen materielle Nachteile erleiden]; zur Zulässigkeit von Auflagen allgemein und zur hier eingehaltenen Begründungspflicht auch *Vogel*, S. 183 f., sowie *Felix Wolfers*, *Grundriss des Sozialhilferechts*, Bern 1993, S. 111 f.).

ee) Die Stadt Schaffhausen kann sich zusätzlich auch auf das erwähnte Merkblatt stützen, welches in Ziff. 4 ausdrücklich eine entsprechende Auflage (Autobenutzungsverbot) vorsieht. Zwar handelt es sich hierbei nur um Verwaltungsrichtlinien, nicht um eine auf eine Delegation des Gesetzgebers gestützte allgemeinverbindliche Verordnungsvorschrift, welche wie in den er-

wähnten Kantonen Aargau und Solothurn eine eigenständige gesetzliche Grundlage für ein Autobenutzungsverbot bildet, doch dienen diese Richtlinien immerhin einer gleichmässigen Rechtsanwendung hinsichtlich der gesetzlich vorgesehenen Verhaltensaufgaben und werden von der städtischen Sozialhilfekommission offenbar auch so gehandhabt.

Es kann hierbei offengelassen werden, ob ein Autobenutzungsverbot für Sozialhilfebezüger ohne besondere Bestimmung gestützt auf Art. 24 Abs. 1 SHG generell, also auch ohne konkrete Hinweise für finanzielle Probleme im Zusammenhang mit einem falschen Mitteleinsatz, angeordnet werden kann (ablehnend die erwähnten Fachstellungen in ZESO und ZöF). Angesichts der Höhe der Autobetriebskosten dürften sich allerdings solche Probleme bei genauerem Hinschauen meist nachweisen lassen. Im vorliegenden Fall sind jedoch die Folgen der falschen Mittelverwendung (fortbestehende finanzielle Probleme beim Kinderunterhalt) durch die städtische Sozialhilfekommission in genügender Weise dargetan worden, so dass nicht gesagt werden kann, die angefochtene Anordnung sei grundlos oder schikanös erfolgt. Sie ist ferner ohne Zweifel geeignet, zur Linderung der finanziellen Probleme des Beschwerdeführers bzw. seiner Familie beizutragen, weshalb die Anordnung auch verhältnismässig ist, zumal im Zusammenhang mit den Verkehrsauslagen keine mildere Sanktion einen besseren Mitteleinsatz bewirken kann. Wohl zu Recht hat die Vorinstanz dagegen aufgrund des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes auf die Auflage verzichtet, dass der Beschwerdeführer das Fahrzeug verkaufen müsse. Dies ist auch nicht mehr umstritten. Sind aber gesetzliche Grundlage (Art. 24 Abs. 1 SHG), öffentliches Interesse (richtiger Einsatz der Unterstützungsmittel) und Verhältnismässigkeit der angefochtenen Anordnung gegeben, kann auch nicht gesagt werden, diese verletze den Grundsatz der persönlichen Freiheit bzw. der freien Lebensgestaltung (Art. 10 BV, Art. 8 EMRK), zumal die erforderlichen Eingriffsvoraussetzungen gegeben sind und nicht der Kern dieses Grundrechts betroffen ist (Art. 36 BV). Obwohl die Mobilität in der heutigen Gesellschaft eines der wichtigsten Merkmale von individueller Freiheit ist, kann aus dem erwähnten Grundrecht – wie die Vorinstanzen zu Recht geltend gemacht haben – auch nicht abgeleitet werden, dass man selbst als Sozialhilfebezüger über ein privates Motorfahrzeug verfügen können (vgl. dazu auch *Vogel*, S. 186).

ff) Die Androhung, dass bei Missachtung der Auflage, die Nummernschilder des Fahrzeugs zu deponieren, die materielle Hilfe um Fr. 300.– gekürzt werde, hat der Beschwerdeführer nicht selbständig angefochten bzw. diesbezüglich keine zusätzlichen Rügen erhoben. Sie kann sich grundsätzlich auf Art. 24 Abs. 3 SHG und die erwähnten Richtlinien stützen, hält den dort vorgesehenen Rahmen von Art. 24 Abs. 3 SHG ein und erscheint auch in Anbetracht der in Frage stehenden Autobetriebskosten von jedenfalls rund

Fr. 500.– pro Monat als durchaus angemessen. Hinzuweisen ist lediglich noch darauf, dass eine Leistungskürzung aufgrund von Art. 24 Abs. 2 und 3 SHG erst nach einer Mahnung zulässig ist. Dies erscheint im vorliegenden Fall auch deshalb sinnvoll, weil die Auflage zur Deponierung der Nummernschilder angefochten war und noch nicht in Rechtskraft erwachsen ist, sondern dies erst mit diesem Entscheid tun wird.