

Sozialhilfe; Auflage zur Einleitung eines Eheschutz- oder Scheidungsverfahrens – Art. 10 Abs. 2, Art. 13 Abs. 1, Art. 14 und Art. 36 BV; Art. 26 Abs. 2 und 3 SHEG; § 12 Abs. 1 SHEV.

Die Auflage, ein Eheschutzverfahren einzuleiten, greift erheblich in die persönliche Freiheit und das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens der unterstützten Person ein, weshalb sie nach Art. 36 BV eine gesetzliche Grundlage erfordert, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein muss (E. 5.1).

Aufgrund der Subsidiarität der Sozialhilfe kann von der unterstützten Person verlangt werden, innert dreissig Tagen eine gerichtliche Festsetzung der Unterhaltsbeiträge zu beantragen, soweit keine angemessenen Beiträge vereinbart worden sind. Legt die unterstützte Person jedoch glaubhaft dar, dass sie keinen Ehegattenunterhalt erhalten kann, rechtfertigt sich die Auflage, ein Eheschutzverfahren einzuleiten, nicht (E. 5.2 f.).

Liegen wichtige Gründe für das Getrenntleben der Ehegatten vor, können die auf dem getrennten Wohnen beruhenden Mehrauslagen berücksichtigt werden, ohne dass es einer gerichtlichen Regelung des Getrenntlebens bedarf (E. 5.4).

OGE 60/2021/20 vom 8. März 2022

Keine Veröffentlichung im Amtsbericht

Aus den Erwägungen

3.1. Wer für seinen Lebensunterhalt nicht selbst aufkommen kann, hat Anspruch auf materielle Hilfe. Diese besteht aus dem Grundbedarf, den Wohnkosten sowie den Kosten für die medizinische Grundversorgung. Darüber hinaus können weitere Leistungen zugesprochen werden (Art. 25 Abs. 1 SHEG). Das Departement des Innern legt verbindliche Richtlinien für die Bemessung der materiellen Hilfe fest (Art. 25 Abs. 3 SHEG; § 5 der Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe und soziale Einrichtungen vom 18. Februar 2014 [SHEV, SHR 850.111]; Schaffhauser Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe vom 28. Oktober 2013, in der ab 1. Januar 2020 gültigen Fassung; nachfolgend: Schaffhauser Richtlinien). Die Auslegung der kantonalen Sozialhilfebestimmungen erfolgt praxisgemäss in Anlehnung an die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien, hier massgebend: Version vom 1. Januar 2021; vgl. etwa OGE 60/2020/8 vom 8. Dezember 2020 E. 2).

3.2. Gemäss Art. 26 SHEG haben Personen, die um materielle Hilfe nachsuchen, Auflagen oder Weisungen zu befolgen, soweit diese sich auf die richtige Verwendung der Beiträge beziehen oder geeignet sind, die Lage der bedürftigen Person und ihrer Angehörigen zu verbessern (Abs. 2). Sie haben alles zur Vermeidung, Behebung oder Verminderung der Bedürftigkeit Erforderliche vorzukehren (Abs. 3). Solche Auflagen und Weisungen müssen im öffentlichen Interesse liegen, den Zwecken der Sozialhilfe dienen und verhältnismässig sein (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV; Art. 2 SHEG). Wer seinen Mitwirkungspflichten zuwiderhandelt, dem können die Leistungen unter Berücksichtigung der persönlichen Situation sowie der Grösse des Verschuldens um höchstens 30% des Grundbedarfs gekürzt werden. In schwerwiegenden Fällen kann die materielle Hilfe ganz verweigert werden. Vor Ausfällung der Sanktion ist der säumigen Person in jedem Fall das rechtliche Gehör einzuräumen (Art. 26 Abs. 4 SHEG).

[...]

5.1. Die Auflage zur Einleitung eines Eheschutzverfahrens greift erheblich in die persönliche Freiheit und das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens der Beschwerdeführerin ein (Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 BV; zur Überschneidung der Schutzbereiche vgl. Stephan Breitenmoser, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 13 Abs. 1 N. 4 f., S. 346 f.), indem sie die freie Entscheidung der Beschwerdeführerin und ihres Ehemannes gegen ein Eheschutzverfahren, welches üblicherweise die Vorstufe zur Scheidung darstellt (vgl. Ivo Schwander, in: Geiser/Fountoulakis [Hrsg.], Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 6. A., Basel 2018, Art. 175 N. 3, S. 1142), beeinträchtigt. Ein Eingriff in diese verfassungsmässigen Rechte erfordert nach Art. 36 BV eine gesetzliche Grundlage (Abs. 1), muss im öffentlichen Interesse liegen (Abs. 2) und verhältnismässig sein (Abs. 3). Sollte sich im Folgenden zeigen, dass die Auflage rechtmässig ist, so könnte die Alternative der Einleitung eines Scheidungsverfahrens als (zulässiger) deklaratorischer Hinweis auf eine der unterstützten Person ohnehin offenstehende rechtliche Möglichkeit verstanden werden, mit der die hinter der Anordnung stehenden Zwecke ebenfalls erreicht werden könnten. Die zwingende Verpflichtung zur Einleitung eines Scheidungsverfahrens würde hingegen von vornherein eine unverhältnismässige Einschränkung der verfassungsrechtlich geschützten Ehefreiheit darstellen (Art. 14 BV) und wohl sogar deren Kerngehalt tangieren (Art. 36 Abs. 4 BV; Urs Vogel, Rechtsbeziehungen – Rechte und Pflichten der unterstützten Person und der Organe der Sozialhilfe, in: Christoph Häfeli [Hrsg.], Das Schweizerische Sozialhilferecht, Luzern 2008, S. 171 sowie ferner KGer FR 605

2015 16 vom 6. März 2015 E. 5a und Ruth Reusser, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 14 BV N. 20, S. 385 in fine, je mit Hinweisen).

5.2. Die Sozialhilfebehörde und das Departement stützen die Auflage, ein Eheschutzverfahren einzuleiten, unter anderem auf den Grundsatz der Subsidiarität der Sozialhilfe (Art. 4 und Art. 25 Abs. 1 SHEG sowie § 12 Abs. 1 SHEV), wonach materielle Hilfe nur nach Erschöpfung der eigenen Mittel ausgerichtet wird. Zu diesen gehören auch die Unterhaltsansprüche der hilfsbedürftigen Person. Gemäss den Schaffhauser Richtlinien kann von der unterstützten Person entsprechend verlangt werden, innert dreissig Tagen eine gerichtliche Festsetzung zu beantragen, soweit keine angemessenen Unterhaltsbeiträge vereinbart worden sind (Schaffhauser Richtlinien, Ziff. F.2 S. 15). Verzichtet die unterstützte Person auf eheliche Unterhaltsbeiträge, obwohl der Ehegatte offensichtlich solche leisten könnte, so muss sie sich aufgrund des Subsidiaritätsprinzips einen angemessenen Betrag anrechnen lassen. Die Anrechnung darf nicht erfolgen, wenn die unterstützte Person glaubhaft darlegt, dass sie keinen Ehegattenunterhalt erhalten kann (vgl. Schaffhauser Richtlinien, Ziff. F.2 S. 15). In diesem Fall rechtfertigt sich auch die Auflage, ein Eheschutzverfahren einzuleiten, nicht, da dies keine geeignete Massnahme darstellt, die Lage der hilfsbedürftigen Person zu verbessern (vgl. auch SKOS-Richtlinien, Kapitel D.4.1. Erläuterungen a).

5.3. Vorliegend kann aufgrund der finanziellen und gesundheitlichen Situation von A. [Ehemann der Beschwerdeführerin] nicht davon ausgegangen werden, der Beschwerdeführerin stünden eheliche Unterhaltsbeiträge zu, welche der Sozialhilfe vorgingen. Gestützt auf die im Recht liegenden Akten ist davon auszugehen, dass das Einkommen von A. von rund Fr. 2'000.– respektive Fr. 1'400.– ab Mai 2021 unter seinem betriebsrechtlichen Existenzminimum liegt. Bereits bei Berücksichtigung des Grundbetrags von Fr. 1'200.–, Mietkosten von Fr. 565.–, Krankenkassenprämien von Fr. 381.55 sowie Hausrat- und Haftpflichtversicherungsprämien von rund Fr. 14.– pro Monat fehlt(e) es ihm an Mitteln, um Unterhaltsbeiträge zu leisten (vgl. Richtlinien der Konferenz der Betriebs- und Konkursbeamten der Schweiz für die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums [Notbedarf] vom 1. Juni 2009; zu berücksichtigen wäre zwar eine allfällige Prämienverbilligung, hinzukämen aber von der Krankenkasse nicht getragene Gesundheitskosten und berufsbedingte Kosten [auswärtige Verpflegung, Fahrten zum Arbeitsplatz etc.] bis zur Erkrankung im Mai 2021). Über Vermögen verfügt A. gemäss den Akten nicht. Da Unterhaltsverpflichteten stets das betriebsrechtliche Existenzminimum zu belassen ist, könnte er auch von einem Eheschutzgericht

nicht zur Leistung von Unterhaltsbeiträgen verpflichtet werden (vgl. BGE 140 III 337 E. 4.3 S. 339 f. mit Hinweisen). Selbst die Möglichkeit, dass ihm ein hypothetisches Einkommen angerechnet würde (vgl. BGE 147 III 249 E. 3.4.4 S. 258), ist aufgrund seiner glaubhaft gemachten krankheitsbedingten vollständigen Arbeitsunfähigkeit nicht zu erwarten (dies konnte vor Rekursinstanz hingegen noch nicht ausgeschlossen werden; zur Berücksichtigung von Noven vgl. Daniel Sutter, in: Meyer/Herrmann/Bilger [Hrsg.], Kommentar zur Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege, 2021, Art. 42 VRG N. 7, S. 354 f. mit Hinweisen). Insofern unterscheidet sich die vorliegende Konstellation auch von jener des vom Departement zitierten Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau, wo die berufliche und finanzielle Situation des Ehemanns undurchsichtig erschien und seine finanziellen Möglichkeiten und der Unterhaltsanspruch der Beschwerdeführerin und ihrer Tochter nur umfassend durch das Eheschutzgericht beurteilt werden konnte (VGer AG WBE.2005.99 vom 13. Oktober 2005 E. 5.5).

Sollten sich die finanziellen oder beruflichen Verhältnisse ihres Ehemannes in Zukunft erheblich verbessern – worauf aktuell nichts hindeutet und worüber die Beschwerdeführerin mitteilungs pflichtig wäre (Art. 26 Abs. 1 SHEG) – müsste die Situation von der Sozialhilfebehörde allenfalls neu beurteilt werden.

5.4. Auch die Mehrauslagen, welche dadurch entstehen, dass die Beschwerdeführerin und A. zwei Haushalte führen, bzw. die Schadenminderungspflicht der Beschwerdeführerin rechtfertigen die Auflage zur Einleitung eines Eheschutzverfahrens nicht. Gemäss den Schaffhauser Richtlinien sind die auf dem getrennten Wohnen von verheirateten Personen beruhenden Mehrauslagen lediglich dann zu berücksichtigen, wenn das Getrenntleben gerichtlich geregelt ist oder sonst wichtige Gründe dafür vorhanden sind (vgl. Schaffhauser Richtlinien, Ziff. F.2 S. 15). Letzteres kann beispielsweise bei beruflichen Umständen der Fall sein oder wenn ein Zusammenleben nicht zumutbar ist (Handbuch öffentliche Sozialhilfe im Kanton Schaffhausen, Ausgabe 2015, Kapitel 7.11.2 S. 118; vgl. auch SKOS Richtlinien, Kapitel D.4.1. Erläuterungen c). Vorliegend haben die Beschwerdeführerin und A. die eheliche Gemeinschaft bereits Ende 2012 aufgegeben (Beschwerdeschrift vom 23. Juni 2021 S. 2 und 4). Nach einer jahrelangen faktischen Trennung kann ihnen – entgegen der Ansicht der Sozialhilfebehörde – nicht zugemutet werden, wieder einen gemeinsamen Haushalt aufzunehmen. Vom 10. Februar bis 31. Oktober 2020 lebte A. zwar vorübergehend wieder in der Wohnung der Beschwerdeführerin zur Untermiete. Es erscheint jedoch plausibel und ist auch nicht bestritten, dass dies nicht der Wiederaufnahme der ehelichen Gemeinschaft diene, sondern als

Übergangslösung gedacht war, bis er nach langer Arbeitslosigkeit und mehrjähriger Obdachlosigkeit wieder in der Schweiz Fuss fassen konnte. Auch dass die Beschwerdeführerin A. seit seiner Krebserkrankung in diversen Belangen (ideell) unterstützt, kann nicht bereits als Wiederaufnahme der ehelichen Beziehung gewertet werden und ändert an der Unzumutbarkeit des Zusammenlebens somit nichts. Die Beschwerdeführerin legt sodann nachvollziehbar dar, weshalb sie, um eine zusätzliche psychische Belastung von A. zu verhindern, davon absieht, ein Eheschutzverfahren einzuleiten. Anzumerken ist überdies, dass auch im Rahmen eines Eheschutzverfahrens nicht geprüft würde, ob sachliche Gründe für das Getrenntleben bestehen, da sich Ehegatten einvernehmlich darauf einigen können, getrennte Haushalte zu führen, ohne dass es dazu einer gerichtlichen Bewilligung bedarf (vgl. Schwander, Art. 175 ZGB N. 1, S. 1141). Ein Eheschutzverfahren würde ferner zusätzlichen Aufwand und Kosten generieren und könnte entgegen der Ansicht der Sozialhilfebehörde selbst bei Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege aufgrund der Nachzahlungspflicht (vgl. Art. 123 ZPO) mit einer finanziellen Belastung für die Beschwerdeführerin und ihren Ehemann verbunden sein. Ein rechtsmissbräuchliches Verhalten der Beschwerdeführerin lässt sich nicht erkennen (vgl. zu einem ähnlichen Beispiel auch Peter Stadler, Wie ist die Sozialhilfe zu bemessen, wenn Eheleute nicht zusammenwohnen und das Getrenntleben nicht gerichtlich geregelt ist?, Fragen aus der Praxis zur Anwendung der SKOS-Richtlinien, ZESO 5/2001, S. 70 ff.).

5.5 Nach dem Gesagten ist die Auflage, ein Eheschutz- oder Scheidungsverfahren einzuleiten, nicht rechtmässig, weil sie in unverhältnismässiger Weise in die Grundrechte der Beschwerdeführerin eingreift. Der Rekursentscheid ist in diesem Punkt aufzuheben, womit infolge des Devolutiveffekts insoweit auch der Beschluss der Sozialhilfebehörde vom 17. Februar 2021 (Abs. 3) aufgehoben ist, und die Beschwerde entsprechend gutzuheissen. Eine Prüfung der weiteren Rügen der Beschwerdeführerin erübrigt sich.