

Sozialhilfe bei eheähnlichen Gemeinschaften

- *Für das Sozialhilferecht ist im Sinne einer Tatsachenvermutung davon auszugehen, dass sich die Partner eines stabilen Konkubinates gegenseitig materiell unterstützen (E 2.2.1.1.)*
- *Da die unterstützte Person nicht Gefahr läuft nach Auflösung des Konkubinats die Unterstützung durch das Gemeinwesen zu verlieren, kann die für die eheähnliche Gemeinschaft notwendige Stabilität des Zusammenlebens aus sozialhilferechtlicher Sicht bereits nach Ablauf von 2 Jahren bejaht werden (E 2.2.1.1.)*

1. Feststellungen

1.1. Ausgangslage

Herr K. wohnt mit seiner Lebensgefährtin M. und deren 7-jähriger Tochter in seinem Eigenheim in D. Frau M. wird von der Gemeinde D. sozialhilferechtlich unterstützt.

Nach Angaben von Frau M. wurde der Einzug in die Liegenschaft in D. vom Sozialamt unter der Bedingung genehmigt, dass ihr auf der Einkommensseite ein Betrag von Fr. 550.-- als Haushaltsführungsentschädigung angerechnet wird. Die Gemeinde D. erstellte entsprechend ein Budget, welches als Ausgaben u.a. die Hälfte der Wohnkosten, ausmachend Fr. 1'000.— und als Einnahmen die Alimente für das Kind (Fr. 550.—) und die genannte Haushaltsführungsentschädigung von Fr. 550.— auswies.

Das Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit wies die Sozialhilfebehörde darauf hin, die Entschädigung für die Haushaltsführung könne auf Fr. 900.—, den in den SKOS-Richtlinien vorgesehenen Maximalbetrag, erhöht werden. Mit Verfügung vom 11. März 1999 eröffnete die Gemeinde Frau M. diese Erhöhung.

1.2. Beschwerdeverfahren

Herr K. erhob beim Departement des Innern gegen diese Verfügung Beschwerde. Er beantragt, die Entschädigung für die Haushaltsführung sei auf Fr. 550.— zu belassen. Aufgrund der Zusicherung des Sozialamtes im April 1997, die Entschädigung betrage auch für die Zukunft Fr. 550.—, habe Frau M. dem Umzug nach D. zugestimmt.

2. Erwägungen

2.1. Eintreten

Auf die Beschwerde wird eingetreten.

2.2. Inhaltliches

2.2.1. Die Unterstützung bei Konkubinatspaaren

2.2.1.1. Die Massgeblichkeit der SKOS-Richtlinien und die Bundesgerichtspraxis in Unterhaltsfragen bei Konkubinaten

Leben zwei Personen in einer eheähnlichen Gemeinschaft, bestehen keine gegenseitigen gesetzlichen Unterhaltspflichten, wie sie das Eherecht in den Art. 159 und Art. 163 ZGB vorsieht (so auch Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechtes, S. 162). Hingegen ist für das Sozialhilferecht im Sinne einer Tatsachenvermutung davon auszugehen, dass sich die Partner eines stabilen Konkubinates gegenseitig materiell unterstützen (Wolffers, ebenda). Zur Beurteilung der Frage, wann ein Konkubinatsverhältnis als stabil zu betrachten ist, kann hilfsweise auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zurückgegriffen werden: nach dieser verliert ein Ehegatte, dem gestützt auf Art. 151 oder Art. 152 ZGB ein Unterhaltsbeitrag zugesprochen wurde, seinen Anspruch nicht nur bei Wiederverheiratung, sondern auch dann, wenn er in einer festen Beziehung lebt, die ihm ähnliche Vorteile bietet wie eine Ehe. Bildet er mit seinem neuen Partner eine so enge Lebensgemeinschaft, dass dieser bereit ist, ihm Beistand und Unterstützung zu leisten, wie es Art. 159 Abs. 3 ZGB von den Ehegatten verlangt, sind die Bedingungen erfüllt; dabei sind die finanziellen Verhältnisse des Konkubinatspartners nicht massgeblich, sondern wesentlich sind allein die gegenseitigen Gefühle und das Bestehen einer Schicksalsgemeinschaft. Die blossе Tatsache, dass die Konkubinatspartner wirtschaftlich nicht in der Lage sind, einander im Notfall beizustehen, erlaubt es daher nicht, davon auszugehen, dass es sich um kein im Sinne der Rechtsprechung qualifiziertes Konkubinat handelt (BGE 124 III 52, Pra 88 Nr. 88).

Als objektives Kriterium ist dabei die Dauer des Konkubinats von einer gewissen Bedeutung. Je länger ein Konkubinat gedauert hat, desto eher ist nämlich in der Regel die Annahme berechtigt, die Partner fühlten sich moralisch verpflichtet, sich gegenseitig wie Ehegatten beizustehen. Bei der Beurteilung des Einzelfalles ergeben sich jedoch naturgemäss Abgrenzungsschwierigkeiten. Um diesen zu begegnen, rechtfertigt sich eine Tatsachenvermutung in dem Sinne, dass bei einem Konkubinat, das im Zeitpunkt der Einleitung der Klage betreffend Abänderung des Scheidungsurteils (Aufhebung des Unterhaltsbeitrages) schon seit mindestens fünf Jahren dauert, grundsätzlich anzunehmen ist, die Beziehung zwischen den beiden Partnern sei so stabil und eng, dass die im Abänderungsverfahren beklagte Partei in einer allfälligen künftigen Notlage von ihrem neuen Partner Unterstützung und Beistand erwarten könne und dass sie von einer Heirat nur deshalb absehe, um den scheidungsrechtlichen Unterhaltsanspruch nicht untergehen zu lassen. Es darf in aller Regel davon ausgegangen werden, dass mit zunehmender Dauer der eheähnlichen Lebensgemeinschaft die Enttäuschung über das Scheitern der früheren Ehe an Bedeutung verliert und immer weniger als ernsthafter Grund für eine Nichtwiederverheiratung erscheint. Das Gesagte hat jedoch nicht zur Folge, dass der rentenberechtigte Ehegatte nicht den Gegenbeweis antreten könnte. Es muss ihm vielmehr die Möglichkeit offenstehen darzutun, dass das Gemeinschaftsverhältnis nur lose ist oder dass andere Gründe für die Nichtwiederverheiratung verantwortlich sind. Der Festsetzung einer zeitlichen Limite mag etwas Willkürliches anhaften. Doch ist das Abstellen auf ein objektiv, d.h. in zeitlicher Hinsicht klar umschriebenes Kriterium um der Rechtssicherheit willen geboten. Die Aufstellung einer Tatsachenvermutung im erwähnten Sinn mit Umkehrung der Beweislast nach fünfjähriger Konkubinatsdauer ändert selbstverständlich nichts daran, dass eine Abänderungsklage unter besonderen Umständen schon vor Ablauf der angeführten Frist gutzuheissen ist. Es kann eine eheähnliche Lebensgemeinschaft schon von Anfang an oder jedenfalls nach kürzerer Zeit auf Dauer angelegt und von einem grossen gegenseitigen Verantwortungsbewusstsein getragen sein, auch wenn dies nicht der Regel entspricht (BGE 109 II 191).

2.2.1.2. Folgerungen und Anpassungen

In Unterhaltsfragen gilt daher vermutungsweise ein während fünf Jahren gelebtes Konkubinat als für den Verlust des Anspruches massgeblich. Die Beachtung einer kürzeren Dauer bleibt nach der Rechtsprechung ausdrücklich vorbehalten. Allerdings obliegt dem Unterhaltspflichtigen in diesen Fällen die Beweislast bezüglich der Qualität der Beziehung unter den Konkubinatspartnern. Das Bundesgericht bejahte dann auch im genannten Entscheid 124 III 52 ein gefestigtes Konkubinat bei einer Dauer von 4 Jahren. Es sah es dort als erwiesen an, dass das Konkubinat ohne weiteres mit einer Ehe zu vergleichen sei und kein Zweifel daran bestehe, dass die beiden Konkubinatspartner eine Wohn-, Tisch- und Bettgemeinschaft bildeten.

Analog zu dieser Rechtsprechung müssen nun die in der SKOS-Richtlinie F.5.1. "familienähnliche Gemeinschaften" genannten Konkubinatspaare auch in sozialhilferechtlichen Fällen rechtlich zur gegenseitigen Hilfe verpflichtet werden können: wird der zahlungspflichtige Ehemann durch das Konkubinat seiner Ehefrau von seiner Unterstützungspflicht befreit, muss dies analog – und unter dem Aspekt der Leistungserbringung durch die öffentliche Hand - auch für das unterstützungspflichtige Gemeinwesen gelten. Liegt eine eheähnliche Gemeinschaft vor, soll das Gemeinwesen entlastet werden. Die SKOS-Richtlinien sehen dann auch vor, dass in den Fällen, in denen beide Partner eines Konkubinates sozialhilferechtlich unterstützt werden, das Konkubinatspaar nicht besser zu stellen sei, als ein unterstütztes Ehepaar (RL F. 5.2.). Umso mehr muss dies gelten, wenn nur einer der beiden Partner von der Sozialhilfe unterstützt wird: Wie in den Fällen, in denen ein Ehepartner ein Einkommen erzielt, welches allein auf den erwerbstätigen Ehepartner betrachtet, keine Grundlage für die Unterstützung durch die Gemeinde darstellt, hingegen für den Lebensunterhalt des Paares oder der Familie nicht zu genügen vermag, hat die Sozialhilfebehörde das Einkommen in die Bedarfsrechnung einzubeziehen.

Diese Praxis steht im Einklang mit der neuesten bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach die bei einem stabilen Konkubinat vermutungsweise angenommene materielle Unterstützung des Konkubinatspartners als freiwillige Leistung Dritter zu betrachten ist und daher ohne Willkür zu den eigenen Mitteln des Unterstützten gerechnet werden kann, was auch dem Grundsatz der Subsidiarität der Sozialhilfe entspricht. Die Folge davon ist, dass das Einkommen des Konkubinatspartners für die Beurteilung der Bedürftigkeit mitberücksichtigt werden muss (Urteil des Bundesgerichtes vom 24. August 1998 Erw. 3 c; SKOS Richtlinie G.3.1.).

Im Bereich der sozialhilferechtlichen Unterstützung gilt es bezüglich der relevanten Dauer Folgendes zu beachten: lebt ein unterhaltsberechtigter Ehepartner während einigen Jahren in einem Konkubinat, verliert er seinen Anspruch gegenüber dem geschiedenen Ehegatten endgültig: das mehrjährige Konkubinat wird rechtlich einer Wiederverheiratung gleichgestellt, welche zur Folge hat, dass die Pflicht zur Entrichtung des Unterhaltsbeitrages aufhört (Art. 153 Abs. 1 ZGB). Der unterhaltspflichtige Ehegatte wird so von seiner Leistungspflicht befreit, der berechtigte Ehegatte wird während einer gewissen Zeit materiell geschützt. Nur kurz währende Konkubinatsverhältnisse beeinträchtigen die finanzielle Unterstützung durch den Ehegatten nicht.

Unterstützt hingegen die öffentliche Hand den einen Konkubinatspartner, so kann sie nach Auflösung des Konkubinates erneut zur Leistung von wirtschaftlicher Hilfe im vollen Umfang

herangezogen werden. Das Kriterium der Dauer von mehreren Jahren für die Annahme der Stabilität des Konkubinates scheint daher in sozialhilferechtlichen Belangen nicht vordringlich. Gleichzeitig scheint eine sofortige Berücksichtigung des Einkommens des Konkubinatspartners und eine gemeinsame Budgetberechnung unangebracht: dem Entstehen eines beständigen Zusammengehörigkeitsgefühls und der Bereitschaft, einander Beistand zu leisten, muss ein gewisser Zeitraum eingeräumt werden. Da die unterstützte Person in keinerlei Hinsicht Gefahr läuft, die Unterstützung durch die Gemeinde zu verlieren, kann die für die eheähnliche Gemeinschaft notwendige Stabilität des Zusammenlebens aus sozialhilferechtlicher Sicht bereits nach Ablauf von 2 Jahren bejaht werden.

2.2.1.3. Die konkreten Auswirkungen

Lebt eine von der Gemeinde unterstützte Person in einem Konkubinatsverhältnis mit einer nicht unterstützten Person, so hat sie während den ersten beiden Jahren des Zusammenlebens Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe durch die Gemeinde, ohne dass der Partner als Person und dessen Einkommen direkt in die Bedarfsrechnung einfließen. Allerdings hat sie sich eine Entschädigung für die Haushaltsführung anrechnen zu lassen. Bezüglich der Festsetzung dieser Entschädigung steht der Gemeinde ein gewisser Ermessensspielraum zu. Als Faustregel für die Berechnung gilt der Betrag von 20 % des Nettoeinkommens des Konkubinatspartners, wobei die Minimal- und Maximalbeträge nach SKOS in der Regel zu beachten sind. Die Entschädigung ist daher den konkreten Verhältnissen angepasst festzusetzen.

Nach Ablauf von 2 Jahren hat die Sozialhilfebehörde ein neues Budget zu erstellen: die Haushaltgrösse wächst um eine Person (Konkubinatspartner). Auf der Ausgabenseite erhöhen sich daher die Pauschalen für den Grundbedarf I und II und die situationsbedingten Leistungen umfassen nun auch diejenigen des Partners. Auf der Einnahmenseite ist das gesamte Einkommen des Paares zu berücksichtigen. Die Entschädigung für die Haushaltsführung entfällt.

Als Wohnkosten ist in beiden Fällen ein der Anzahl der Unterstützten angemessener, ortsüblicher Mietzins einzusetzen. In den ersten zwei Jahren bemisst sich dieser daher allein an den Bedürfnissen des Unterstützten: ist sein Anteil an die Mietkosten höher als der durchschnittliche Wert einer ihm angepassten anderen Wohnung, ist der tiefere Wert einzusetzen. Ab dem dritten Jahr passt sich der durchschnittliche Wert der Anzahl tatsächlich in der Wohnung lebenden Personen an. Auch hier kann der durchschnittliche Wert einen überhöhten ersetzen. Übersteigen die Einnahmen die berechneten Ausgaben, hat die Gemeinde keine Unterstützung mehr zu leisten.

2.2.2. Der konkrete Fall

Seit dem 1. April 1997 leben Frau M. und Herr K. als Konkubinatspaar in D. Während der ersten zwei Jahre, d.h. bis zum 1. April 1999 hatte die Gemeinde D. für Frau M. ein Budget zu erstellen, welches allein die Bedarfsrechnung von Frau M. und deren Tochter umfasste. Grundsätzlich darf ihr als Wohnkosten jener Betrag berechnet werden, den sie bei einem Wohnungswechsel innerhalb der Gemeinde D. in etwa zu gegenwärtigen hätte: der von der Gemeinde D. im Budget ausgewiesene Betrag von Fr. 1'000.— entspricht ungefähr diesen zu erwartenden Kosten und ist daher – wie die anderen Positionen auf der Ausgabenseite – nicht zu beanstanden.

Für die Berechnung der Entschädigung für die Haushaltsführung ist grundsätzlich vom Netto-Einkommen des Konkubinatspartners auszugehen. Als Faustregel gilt ein von diesem an seine haushaltführende Partnerin zu entrichtender Betrag von 20 % des Erwerbseinkommens gemäss Ziff. I.3. der Steuererklärung.

Gemäss definitiver Veranlagung für das Steuerjahr 1998 weist Herr K. in Ziff. I.3. ein Erwerbseinkommen von Fr. 55'349.— aus, was eine an Frau M. zu leistende Entschädigung für die Haushaltsführung von Fr. 850.— (20%) ergibt. Dieser Betrag ist per 1. April 1999 ins Budget aufzunehmen. Die Beschwerde von Herrn K. ist daher abzuweisen.

Per 1. Mai 1999 hat die Gemeinde D. ein neues Budget zu erstellen: sie hat von einem 3-Personen- Haushalt auszugehen und die Position der Wohnungskosten mit einem durchschnittlichen, den ortsüblichen Gegebenheiten angepassten Wert zu belegen. Sowohl die Erwerbsunkosten wie die Einkommen von Herrn K. und Frau M. sowie die Kinderalimente sind zu berücksichtigen.

3. Reformatio in peius

Gemäss § 35 i.V.m. § 22 VRG darf die angefochtene Verfügung oder der Entscheid zum Nachteil der Beteiligten dann abgeändert werden, wenn wichtige öffentliche Interessen dies erfordern. Von Gesetzes wegen sind die Gemeinden verpflichtet, bedürftigen Einwohnern die zum Lebensunterhalt notwendige Unterstützung zu leisten. Leben Unterstützte während geraumer Zeit in einem Konkubinatsverhältnis, so tritt neben die Unterstützungspflicht der Gemeinde, auch eine Unterhalts- und Beistandspflicht des Partners. Die von der Gemeinde ausgerichtete Sozialhilfe soll die partnerschaftliche Beistandspflicht in finanzieller Hinsicht nicht aufheben: die finanzielle Leistungsfähigkeit des Lebenspartners soll zu Gunsten der Leistungspflicht der öffentlichen Hand mitberücksichtigt werden. Für die sozialhilferechtlich unterstützte Konkubinatspartnerin wirkt sich diese Mitberücksichtigung als ausgleichende Verlagerung ihrer Unterstützungsansprüche aus. Die Reduzierung der Sozialhilfe zu Lasten der Unterhaltspflicht ihres Partners hat zudem die Folge, dass der Rückerstattungsanspruch der Gemeinde ihr gegenüber sich ebenfalls vermindert.

Nicht zuletzt auch aus aufsichtsrechtlichen Gründen darf die angefochtene Verfügung daher zum Nachteil der Beschwerdeführerin abgeändert werden.

4. Verfahrenskosten und Parteientschädigung

Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch eine Parteientschädigung ausgerichtet.

5. Verfügung

- 5.1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 5.2. Die Gemeinde D. wird angewiesen, per 1. April 1999 die Wohnungskosten mit einem Betrag von Fr. 1'000.--, die Entschädigung für die Haushaltsführung mit Fr. 850.— im Budget zu berücksichtigen.
- 5.3. Die Gemeinde D. wird angewiesen, per 1. Mai 1999 die Unterstützung für Frau M. unter Einschluss des Einkommens von Herrn K. neu zu berechnen.
- 5.4. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch eine Parteientschädigung ausgerichtet .

(Verfügung vom 31. März 1999)