

100.2018.100U  
MUT/MAM/KIB

## Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

### Urteil des Einzelrichters vom 29. Januar 2019

Verwaltungsrichter Müller  
Gerichtsschreiberin Marti

1. **A.** \_\_\_\_\_
2. **B.** \_\_\_\_\_  
vertreten durch den Beschwerdeführer Ziff. 1

Beschwerdeführende

gegen

#### **Einwohnergemeinde Biel**

Abteilung Soziales, Alexander-Schöni-Strasse 18, 2501 Biel/Bienne

Beschwerdegegnerin

und

#### **Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne**

Schloss, Hauptstrasse 6, Postfach 304, 2560 Nidau

betreffend Sozialhilfe; Reduktion des Grundbedarfs wegen Aufenthalts im  
Ausland (Entscheid des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom  
22. März 2018; shbv 10/2018)



## **Sachverhalt:**

### **A.**

A.\_\_\_\_\_ (geb. ... 1975) wird seit Mai 2014 von der Einwohnergemeinde (EG) Biel mit Sozialhilfeleistungen unterstützt. Er ist am 10. Februar 2016 mit der aus Brasilien stammenden transsexuellen B.\_\_\_\_\_ (geb. ... 1984; mit damals amtlichen Namen: C.\_\_\_\_\_) eine eingetragene Partnerschaft eingegangen. Gestützt auf die eingetragene Partnerschaft hat B.\_\_\_\_\_ eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Sie wird seit März 2016 ebenfalls von der EG Biel unterstützt. Am 27. November 2017 ersuchte B.\_\_\_\_\_ die Abteilung für Soziales der EG Biel um Bewilligung eines Auslandsaufenthalts für die Zeit vom 28. November 2017 bis 20. Januar 2018. B.\_\_\_\_\_ beabsichtigte, in ihr Heimatland zu reisen, um ihren Vornamen ändern und neue Papiere ausstellen zu lassen. Die EG Biel bewilligte am 12. Dezember 2017 eine Ortsabwesenheit von maximal 14 Tagen. B.\_\_\_\_\_, die bereits am 28. November 2017 nach Brasilien gereist war, kehrte aber nicht am 11. Dezember 2017, sondern erst am 15. Februar 2018 in die Schweiz zurück. Aufgrund der nicht bewilligten Ortsabwesenheit von 65 Tagen (12.12.2017-14.2.2018) richtete die EG Biel A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ in den Monaten Januar und Februar 2018 lediglich den Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) für eine Person in einem Zweipersonenhaushalt aus und entzog einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung.

### **B.**

Hiergeben erhob A.\_\_\_\_\_ am 24. Januar 2018 Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt (RSA) Biel/Bienne. Die Regierungsstatthalter-Stellvertreterin wies die Beschwerde am 22. März 2018 ab.

**C.**

A.\_\_\_\_\_ ist mit Eingabe vom 3. April 2018 erneut an das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne gelangt. Dieses hat die Eingabe als Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid vom 22. März 2018 zuständigkeitshalber an das Verwaltungsgericht weitergeleitet. A.\_\_\_\_\_ stellt für sich und B.\_\_\_\_\_ den sinngemässen Antrag, der Entscheid vom 22. März 2018 sei aufzuheben und ihnen sei der Betrag von Fr. 1'494.-- (2 x Fr. 747.--) auszubezahlen.

Am 9. April 2018 hat die Regierungsstatthalter-Stellvertreterin unter Verweis auf den angefochtenen Entscheid auf eine Vernehmlassung verzichtet. Mit Beschwerdeantwort vom 22. Mai 2018 beantragt die EG Biel die Beschwerdeabweisung. Mit verspätet eingereichter Replik vom 27. Juni 2018, die der Instruktionsrichter am 29. Juni 2018 als neues Beweismittel zu den Akten genommen hat, hält A.\_\_\_\_\_ an den gestellten Anträgen fest.

Mit Verfügung vom 6. September 2018 hat der Instruktionsrichter B.\_\_\_\_\_ als Partei ins verwaltungsgerichtliche Verfahren einbezogen und ihr gleichzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Mit Eingabe vom 27. September 2018 hat B.\_\_\_\_\_ erklärt, sie lasse sich durch ihren Partner vertreten.

**Erwägungen:**

**1.**

**1.1** Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig (vgl. auch Art. 52 Abs. 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe [Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1]).

**1.2** Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Im Übrigen ist die Beschwerde fristgerecht eingereicht worden und genügt in formeller Hinsicht den herabgesetzten Anforderungen an Laieneingaben (vgl. BVR 2006 S. 470 E. 2.4.3). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten (zur Beteiligung der Beschwerdeführerin als notwendige Partei vgl. E. 2 hiernach).

**1.3** Strittig ist die Reduktion des GBL für die Monate Januar und Februar 2018 im Betrag von insgesamt Fr. 1'494.-- (2 x Fr. 747.--). Der Streitwert von Fr. 20'000.-- ist damit nicht erreicht, weshalb die Beurteilung der Beschwerde in die einzelrichterliche Kompetenz fällt (Art. 57 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

**1.4** Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

## **2.**

**2.1** Das Verwaltungsgericht hat kraft seiner Pflicht, die Prozessvoraussetzungen von Amtes wegen zu prüfen, die Beteiligung aller vom konkreten Verfahren materiell Betroffenen zu sichern (Art. 20a Abs. 2 VRPG; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 12 N. 4). Notwendige Parteien, d.h. die direkten Verfügungsadressaten, sind von Amtes wegen zu beteiligen (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 12 N. 5; vgl. insbesondere für den Bereich der Sozialhilfe BVR 2010 S. 129 E. 2). Beteiligt eine Behörde eine Person zu Unrecht nicht am Verfahren, begeht sie eine formelle Rechtsverweigerung und verletzt verfassungsrechtliche Gehörsansprüche (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV; SR 101] und Art. 26 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; BGE 133 I 201 E. 2.1). Eine zu Unrecht nicht beteiligte Person kann nach der Praxis des Verwaltungsgerichts auch noch in das Beschwerdeverfahren einbezogen werden. Für ein solches Vorgehen

spricht insbesondere der Grundsatz der Prozessökonomie. Die Heilung des Mangels bedingt jedoch, dass die betroffene Person ihre Rechte im Rechtsmittelverfahren umfassend wahrnehmen kann und die Rechtsmittelbehörde die Sache frei prüft (BVR 2008 S. 261 E. 3.4.1; Ruth Herzog, Verfahrensgarantien im Ausländerrecht, in Jahrbuch für Migrationsrecht 2008/2009, 2009, S. 3 ff., 28).

**2.2** Sowohl die Gemeinde als auch die Vorinstanz haben die Beschwerdeführerin, obschon sie direkte Verfügungsadressatin und damit notwendige Partei ist, nicht in das Verfahren einbezogen. Das Vorgehen ist zwar als formelle Rechtsverweigerung bzw. Gehörsverletzung zu qualifizieren. Diese kann im verwaltungsgerichtlichen Verfahren aber geheilt werden, weil die Beschwerdeführerin ausdrücklich erklärt hat, sich durch ihren Partner vertreten zu lassen (vgl. vorne Bst. C); dieses Vorgehen ist gemäss Art. 52 Abs. 4 SHG, wonach zur Prozessvertretung vor den Beschwerdeinstanzen in sozialhilferechtlichen Streitigkeiten Personen nach freier Wahl der beschwerdeführenden Personen zugelassen sind, nicht zu beanstanden. Für die Heilung spricht auch der Umstand, dass die Interessen der Beschwerdeführerin mit den Interessen des Beschwerdeführers gleichgerichtet und demnach bereits ins Verfahren eingebracht worden sind. Insofern wirkt sich die Gehörsverletzung nicht aus, zumal reine Rechtsfragen strittig sind, welche das Verwaltungsgericht uneingeschränkt prüfen kann (vgl. vorne E. 1.4). Die Gehörsverletzung bleibt unter diesen Umständen folgenlos; kostenmässig ist ihr nicht Rechnung zu tragen, da im Sozialhilfeverfahren ohnehin keine Verfahrenskosten erhoben werden (vgl. E. 7).

### **3.**

Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich selber zu sorgen, hat nach Art. 12 BV und Art. 29 Abs. 1 KV – dieser geht nicht über die bundesverfassungsrechtliche Garantie hinaus (BVR 2005 S. 400 E. 5.2) – Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar sind. Der kantonal-gesetzliche Anspruch auf Sozialhilfe gewährleistet jeder bedürftigen Person persönliche und wirtschaftliche Hilfe (Art. 23 Abs. 1 SHG), wobei als bedürftig gilt, wer für sei-

nen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann (Art. 23 Abs. 2 SHG). Für die Ausrichtung und Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe sind nach Art. 31 SHG i.V.m. Art. 8 der Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111) die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe über die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) in der Fassung der vierten überarbeiteten Ausgabe vom April 2005 mit den Ergänzungen 12/05, 12/07, 12/08, 12/10, 12/12, 12/14, 12/15 und 12/16 verbindlich, soweit das SHG und die SHV keine abweichende Regelung vorsehen (vgl. BVR 2016 S. 352 E. 2.1 und 2.2 [bestätigt durch BGer 8C\_104/2015 vom 13.3.2015], 2014 S. 147 E. 2).

#### 4.

Strittig ist die Reduktion des GBL. – Aufgrund der Akten ist von folgendem Sachverhalt auszugehen:

**4.1** Im Januar 2017 stellte die Gemeinde allen Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügern ein Informationsschreiben zu, welchem – soweit hier interessant – Folgendes zu entnehmen ist (act. 6A/7):

«3. Regelung über Ferien, Erholungsurlaub und Ortsabwesenheiten

Eine geplante Abwesenheit (Ferien, Erholungsurlaub, Ortsabwesenheit) von mehr als 2 Tagen [ist] mindestens 1 Monat im Voraus un- aufgefordert bei Ihrem Sozialarbeiter / Ihrer Sozialarbeiterin zu be- antragen. Diese kann erst nach Bewilligung durch die Abteilung So- ziales angetreten werden. Die Finanzierung dieser Abwesenheit ist Sache der Sozialhilfebeziehenden. Wird eine Abwesenheit nicht gemeldet oder trotz Nichtbewilligung angetreten, wird eine Sanktio- nierung durch die Abteilung Soziales geprüft. Nicht bewilligte Abwe- senheitstage müssen anteilmässig zurückbezahlt werden (Grund- bedarf und die Integrationszulage).»

**4.2** Die Beschwerdeführerin beabsichtigte, in der Zeit vom 28. November 2017 bis zum 22. Januar 2018 in ihr Heimatland zu reisen. Sie wollte ihren Vornamen ändern und sich neue Dokumente ausstellen lassen. Am 23. Oktober 2017 buchte sie sowohl den Hin- als auch den Rückflug (vgl. E-Ticket Beleg; act. 6A/10). Am 27. November 2017 ersuchte die Beschwerdeführerin die EG Biel um Bewilligung der Ortsabwesenheit

für die Zeit vom 28. November 2017 bis zum 20. Januar 2018 (richtig: 22.1.2018), wozu sie das entsprechende Formular der EG Biel verwendete (vgl. act. 6A/8; auch zum Folgenden). Die Kosten für die Reise und den Aufenthalt bezifferte sie auf Fr. 1'500.--. Sie gab an, dass sie bei ihrer Familie leben könne. Den Flug habe auch die Familie bezahlt. Die Verpflegung und die neuen Dokumente würde sie allerdings mit den Sozialhilfeleistungen bezahlen. Weiter ist dem Gesuchsformular – soweit hier interessant – Folgendes zu entnehmen:

«Dieses Dokument ist mindestens einen Monat vor der geplanten Abwesenheit vollständig ausgefüllt bei der Abteilung Soziales einzureichen.

Das Unterlassen der Gesuchstellung oder die Nichtbewilligung resp. nur Teilbewilligung des Gesuchs kann zu einer Unterstützungskürzung resp. Sanktionierung führen. Während den ersten sechs Monaten der finanziellen Unterstützung werden in der Regel keine Ortsabwesenheiten und Erholungsurlaube gewährt.»

Die Beschwerdeführenden wiesen mit undatiertem Schreiben nochmals auf den Zweck der Auslandsabwesenheit hin (Namensänderung und Papierbeschaffung) und ersuchten die Gemeinde, «keine Einstelltage» zu verfügen. Schliesslich müsse der Lebensunterhalt auch in Brasilien bestritten werden (vgl. act. 6A/8). Das Gesuch ging am 29. November 2017 bei der EG Biel ein (act. 6A/8; Eingangsstempel). Die Beschwerdeführerin hatte ihren Flug bereits tags zuvor angetreten.

**4.3** Aktenkundig ist, dass die Beschwerdeführerin am 13. Dezember 2017 einen Termin bei einer brasilianischen Behörde hatte (Akten RSA [act. 4A2] Beilage 15). Anlässlich dieses Termins wurde ihrem Gesuch um Namensänderung entsprochen und ihr ein neuer Personalausweis («carteira de identidade») ausgestellt, lautend auf den Namen B. \_\_\_\_\_ (Akten RSA [act. 4A2] Beilage 16). Am 14. Dezember 2017 erhielt die Beschwerdeführerin die Bescheinigung der Wahlbehörde bzw. den Wahlausweis («título eleitoral»; Akten RSA [act. 4A2] Beilage 16).

**4.4** Am 13. Dezember 2017 informierte die Abteilung für Soziales der EG Biel die Beschwerdeführenden per E-Mail darüber, dass sie dem Gesuch um Ortsabwesenheit am 12. Dezember 2017 entsprochen und eine Abwesenheit «für eine maximale Zeit von 14 Tagen» bewilligt habe. Der Auslandsaufenthalt sei (einzig) zwecks Namensänderung bewilligt worden

(act. 6A/8 und 9). Hierauf fand zwischen dem Beschwerdeführer und der Abteilung für Soziales der EG Biel ein E-Mail-Wechsel statt. Der Beschwerdeführer vertrat im Wesentlichen die Auffassung, dass ein Aufenthalt von 14 Tagen für die Papierbeschaffung nicht ausreiche. Auch wenn seine Partnerin zwischenzeitlich den Vornamen habe ändern lassen können, würden weitere Behördengänge anstehen. Zu bedenken sei, dass seine Partnerin bei dieser Gelegenheit auch ihre Familie besuchen wolle. Es spiele schliesslich keine Rolle, ob seine Partnerin weitere 14 Tage in Brasilien bleibe. Die Gemeinde hingegen rief in Erinnerung, dass eine Abwesenheit von 14 Tagen zum Zweck der Namensänderung bewilligt worden sei. Die Beschwerdeführerin habe den Namen inzwischen ändern lassen können. Blicke die Beschwerdeführerin weiterhin landesabwesend, würde die Rückerstattung des GBL und eine Kürzung des GBL im Umfang von 15 Prozent während sechs Monaten in Betracht kommen (vgl. zum Ganzen den Ausdruck des E-Mail-Wechsels vom 13.12.2017; act. 6A/9).

**4.5** Die Beschwerdeführerin weilte im Wissen darum, dass ihr lediglich eine Ortsabwesenheit von 14 Tagen bewilligt worden ist, weiterhin in Brasilien. Sie kehrte auch nicht wie ursprünglich geplant am 22. Januar 2018 in die Schweiz zurück (vgl. vorne E. 4.2). Mit E-Mail vom 1. Februar 2018 wandte sich der Beschwerdeführer an die EG Biel mit der Vermutung, die Beschwerdeführerin gehe der Prostitution nach. Er wisse zwar nicht, ob es stimme, habe es aber gehört (Akten RSA [act. 4A2] Beilage 9). Die Beschwerdeführerin liess sich in der Folge bei der brasilianischen Steuerbehörde registrieren; am 6. Februar 2018 erhielt sie ihre CPF-Steuer Nummer (Akten RSA [act. 4A2] Beilage 15). Am 15. Februar 2018 kehrte sie schliesslich in die Schweiz zurück (act. 6A/10). Dass die Gemeinde die Beschwerdeführerin mit der Vermutung des Beschwerdeführers konfrontiert hätte, ist aus den Akten nicht ersichtlich.

**4.6** Die nicht bewilligte Landesabwesenheit fand im Sozialhilfebudget für den Monat Dezember 2017 (noch) keine Berücksichtigung (Akten RSA [act. 4A2] Beilage 10). Die Gemeinde trug diesem Umstand aber in den Budgets der Monate Januar und Februar 2018 Rechnung, indem sie den Beschwerdeführenden jeweils den GBL für eine Person in einem Zweipersonenhaushalt ausrichtete. Die Krankenkassenprämien sowie die Woh-

nungskosten wurden in üblichem Umfang ausbezahlt (Akten RSA [act. 4A2] Beilagen 11 und 12).

## **5.**

**5.1** Bedürftige Personen werden von ihrem Wohnkanton unterstützt (Art. 115 BV; Art. 12 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger [Zuständigkeitsgesetz, ZUG; SR 851.1]), was grundsätzlich auch für Ausländerinnen und Ausländer mit Wohnsitz in der Schweiz gilt (Art. 20 Abs. 1 ZUG; BVR 2010 S. 512 E. 3.1). Gemäss Art. 46 Abs. 1 SHG obliegt die Gewährung der Sozialhilfe an Personen mit Aufenthalt im Kanton Bern der Gemeinde, in der die bedürftige Person ihren zivilrechtlichen Wohnsitz hat. Hält sich die bedürftige Person nicht mehr mit der Absicht des dauernden Verbleibens in der Schweiz auf, hat sie nach Massgabe von Art. 46 Abs. 1 SHG keinen sozialhilferechtlichen Unterstützungswohnsitz und somit keinen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen mehr (vgl. BVR 2010 S. 512 E. 5.1 und 5.3). Durch einen vorübergehenden Auslandsaufenthalt wird der sozialhilferechtliche Unterstützungswohnsitz aber grundsätzlich nicht unterbrochen (BVR 2010 S. 512 E. 5.3.1, 1998 S. 319 E. 4). Hält die bedürftige Person während eines vorübergehenden Auslandsaufenthalts ihren sozialhilferechtlichen Unterstützungswohnsitz bei, hat sie in der Regel weiterhin Anspruch auf Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen.

**5.2** Nach Art. 30 Abs. 1 SHG deckt die wirtschaftliche Hilfe der bedürftigen Person den GBL und ermöglicht ihr die angemessene Teilnahme am sozialen Leben.

**5.2.1** Vorbehalten bleiben insbesondere Einschränkungen für Personen, die aufgrund staatsvertraglicher Regelungen keinen Anspruch auf Sozialhilfe geltend machen können, die sich illegal in der Schweiz aufhalten oder die auf der Durchreise sind, sowie Kürzungen gemäss Art. 36 SHG (Art. 30 Abs. 2 SHG). Der Regierungsrat hat in Art. 8I Abs. 1 Bst. a SHV jene Personengruppen konkretisiert. Danach ist der Anspruch auf Sozialhilfe für Personen mit Wohnsitz oder Aufenthalt im Ausland eingeschränkt. Die So-

zialhilfe umfasst in diesen Fällen einen angemessen reduzierten Grundbedarf, die Krankenkassenprämie, die medizinische Grundversorgung sowie die Wohnkosten (Art. 8I Abs. 2 SHV). Laut dem Vortrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) vom 23. Oktober 2013 zur Änderung der SHV geht es dabei um Personen, die in der Schweiz keinen Wohnsitz oder keine Aufenthaltsbewilligung haben (vgl. S. 5). Für die hier interessierende Konstellation des bloss vorübergehenden Auslandsaufenthalts ist Art. 8I Abs. 1 Bst. a SHV somit nicht einschlägig, was sowohl die Vorinstanz als auch die Gemeinde übersehen haben.

**5.2.2** Der GBL ist ein nach Haushaltsgrösse und Haushaltszusammensetzung abgestufter Pauschalbetrag. Er umfasst im Wesentlichen die Ausgaben für Nahrungsmittel und Getränke, Bekleidung, Schuhe und Körperpflege, Energieverbrauch, Verkehrsauslagen, Nachrichtenübermittlung sowie Unterhaltung und Bildung (vgl. für eine vollständige Auflistung der Ausgabenpositionen SKOS-Richtlinien B.2.1, Seite B.2-1). Er beträgt für einen Einpersonenhaushalt pro Monat Fr. 977.-- (Art. 8 Abs. 2 Bst. a SHV) und für einen Zweipersonenhaushalt Fr. 1'495.-- (Art. 8 Abs. 2 Bst. b SHV).

**5.2.3** Praxisgemäss ist es gestützt auf das in Art. 25 SHG verankerte Individualisierungsprinzip zulässig und angezeigt, den GBL im Monatsbudget entsprechend anzupassen, wenn die materiellen Bedürfnisse aufgrund ausserordentlicher Umstände tiefer ausfallen als unter gewöhnlichen Umständen (BVR 2008 S. 221 E. 3.2.1). Solche ausserordentlichen Umstände liegen bei vorübergehenden Auslandsaufenthalten in aller Regel vor, weshalb den günstigeren Wohn- und Lebenshaltungskosten im Ausland durch Anpassungen im Budget Rechnung getragen werden kann (vgl. BVR 2010 S. 512 E. 5.3.2, 2008 S. 221 E. 3.2.2, 1998 S. 319 E. 5b; vgl. auch das im Auftrag der GEF von der Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz [BKSE] erarbeitete Handbuch Sozialhilfe; nachfolgend: Handbuch BKSE; abrufbar unter: [www.bernerkonferenz.ch](http://www.bernerkonferenz.ch), Stichwort «Ortsabwesenheit und Ferien», Ziff. 3.2; Heinrich Dubacher, Wie lange muss die Sozialhilfe bei einem Auslandsaufenthalt bezahlen? in: ZESO 4/2013 S. 8). Das Staatssekretariat für Migration unterhält unter der Bezeichnung «Swissemigration» einen Informations- und Beratungsdienst für Auslandsaufenthalte und Auswanderung. Der entsprechende Internet-

auftritt hält statistische Angaben bereit zu den Lebenshaltungskosten in anderen Ländern (einsehbar unter: <[www.swissemigration.ch](http://www.swissemigration.ch)>).

**5.3** Eine weitergehende Anpassung bzw. eine Kürzung des Grundbedarfs kommt in Betracht, wenn die bedürftige Person im Zusammenhang mit der Auslandsabwesenheit eine Pflichtverletzung begangen hat (vgl. Art. 30 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 SHG).

**5.3.1** Nach Art. 28 Abs. 1 SHG haben Personen, die Sozialhilfe beanspruchen, dem Sozialdienst die erforderlichen Auskünfte über ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu geben und Änderungen der Verhältnisse unaufgefordert und unverzüglich mitzuteilen. Personen, die Sozialhilfe beanspruchen, sind nach Art. 28 Abs. 2 Bst. a SHG auch verpflichtet, Weisungen des Sozialdienstes zu befolgen. Die Gewährung der Sozialhilfe ist mit Weisungen zu verbinden, soweit dadurch die Bedürftigkeit vermieden, behoben oder vermindert oder eigenverantwortliches Handeln gefördert wird (Art. 27 Abs. 2 SHG).

**5.3.2** Auslandsaufenthalte können – ebenso wie Ortsabwesenheiten – je nach Art und Dauer geeignet sein, das Sozialhilfebudget der unterstützten Person zu beeinflussen, weshalb sie ausserordentliche Umstände darstellen (vgl. vorne E. 5.2.3). Sie können dazu führen, dass die Sozialhilfeleistungen für Reisekosten zweckentfremdet werden. Auch lässt sich das Ziel der Sozialhilfe, die berufliche und soziale Integration der unterstützten Person (vgl. Art. 2 Bst. c SHG), insbesondere bei längeren Ortsabwesenheiten und Auslandsaufhalten nur schwer verwirklichen. Nicht auszuschliessen ist überdies, dass Auslandsaufenthalte mit Zuwendungen oder anderen Leistungen von Drittpersonen finanziert werden, welche als eigene Mittel gemäss Art. 30 Abs. 3 SHG anzurechnen sind (BVR 2009 S. 225 E. 4). Sie unterliegen demnach bereits nach Massgabe von Art. 28 Abs. 1 SHG der Meldepflicht. Auch das Bundesgericht bejaht gestützt auf die allgemeine Mitwirkungs- und Meldepflicht zumindest dann eine Meldepflicht für einen Ferienbezug, wenn dieser für die Leistungserbringung relevant ist. Dies trifft zu, wenn die unterstützte Person die Sozialhilfe für Reisekosten zweckentfremdet oder sie während ihrer Auslandsabwesenheit finanzielle Leistungen Dritter bezieht (BGer 8C\_500/2012 vom 22.11.2012 E. 7.2.3 [betreffend den Kanton Aargau]; vgl. auch Heinrich Dubacher, a.a.O., S. 8,

wonach «budgetrelevante» längere Ortsabwesenheiten unter die allgemeine Mitwirkungs- und Meldepflicht fallen). Unter diesen Umständen ist es auch zulässig, den unterstützten Personen im Zusammenhang mit solchen Ortsabwesenheiten Weisungen zu erteilen, sind die Sozialbehörden doch verpflichtet, die zweckmässige Verwendung der Sozialhilfeleistungen sicherzustellen (vgl. Art. 39 SHG).

**5.4** Verletzt die unterstützte Person die Meldepflicht oder missachtet sie Weisungen im Zusammenhang mit der Auslandsabwesenheit, sind Sanktionen zu prüfen. Gestützt auf Art. 36 Abs. 1 SHG wird die wirtschaftliche Hilfe bei Pflichtverletzungen oder bei selbstverschuldeter Bedürftigkeit gekürzt. Die Kürzung setzt indes voraus, dass die angeordnete Weisung zulässig ist (vgl. BVR 2002 S. 34 E. 5b/bb). Die Leistungskürzung muss mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip dem Fehlverhalten der bedürftigen Person angemessen sein. In verfahrensrechtlicher Hinsicht ist bei Pflichtverletzungen die Kürzung vorgängig anzudrohen und in der Regel erst nach erfolgloser Mahnung anzuordnen (vgl. BVR 2010 S. 129 E. 4.4). Weiter darf die Leistungskürzung den zum Überleben absolut nötigen Existenzbedarf nicht berühren und nur die fehlbare Person selber treffen. Das Verwaltungsgericht zieht im Übrigen die in A.8 der SKOS-Richtlinien enthaltene Kürzungsregelung heran, soweit diese mit der gesetzlichen Regelung vereinbar ist und diese in praxisnaher Weise konkretisiert (BVR 2010 S. 129 E. 4.2 mit Hinweisen). Danach kann der Grundbedarf um 5-30 Prozent gekürzt und können Leistungen mit Anreizcharakter (Einkommensfreibetrag [EFB] und Integrationszulage [IZU]) gekürzt oder gestrichen werden. Die Kürzung ist auf maximal zwölf Monate zu befristen. Kürzungen von 20 Prozent und mehr sind in jedem Fall auf höchstens sechs Monate zu befristen und dann zu überprüfen. Die maximale Kürzung von 30 Prozent des Grundbedarfs ist nur bei wiederholtem oder schwerwiegendem Fehlverhalten zulässig (vgl. SKOS-Richtlinien A.8.2, Seite A.8-4; BVR 2010 S. 129 E. 4.2 ff.; vgl. zum Ganzen VGE 2018/64 vom 21.6.2018 E. 5.5, VGE 2012/207 vom 19.12.2012 E. 2.3). Die Einstellung der Sozialhilfe ist nur dann zu prüfen, wenn begründete Zweifel an der Bedürftigkeit der unterstützten Person bestehen (vgl. BVR 1998 S. 319 E. 5).

## 6.

Zur hier strittigen Reduktion des GBL ergibt sich Folgendes:

**6.1** Zunächst wird von keiner Seite geltend gemacht und ergibt sich auch nicht aus den Akten, dass die Beschwerdeführerin ihren Wohnsitz in der Gemeinde während ihres Auslandsaufenthalts in Brasilien (28.11.2017-14.2.2018) aufgegeben habe. Demnach bleibt die sozialhilferechtliche Zuständigkeit der EG Biel auch während der Auslandsabwesenheit der Beschwerdeführerin bestehen.

**6.2** Die Beschwerdeführenden bringen indes vor, von der Meldepflicht keine Kenntnis gehabt zu haben. Die Auslandsabwesenheit sei zudem zwingend gewesen, da sich die Beschwerdeführerin solange nicht integrieren könne, als sie noch den männlichen Vornamen C. \_\_\_\_\_ trage. Der bewilligte Aufenthalt von 14 Tagen habe für die Änderung des Namens nicht ausgereicht. Daher könne der Beschwerdeführerin nicht vorgeworfen werden, während 65 Tagen unbewilligt auslandsabwesend gewesen zu sein (Beschwerde S. 1 f.). – Eine Auslandsabwesenheit wie die hier interessierende ist für die Leistungserbringung relevant (budgetrelevant), weshalb die Beschwerdeführenden bereits gestützt auf Art. 28 Abs. 1 SHG meldepflichtig gewesen wären (vgl. vorne E. 5.3.2). Wie es sich mit der im Informationsschreiben vom Januar 2017 erwähnten Meldepflicht letztlich verhält (vgl. vorne E. 4.1), kann dahingestellt bleiben. Die Gemeinde hat dem Ersuchen der Beschwerdeführenden am 12. Dezember 2017 entsprochen und der Beschwerdeführerin einen Auslandsaufenthalt für eine maximale Dauer von 14 Tagen zwecks Namensänderung bewilligt (vgl. vorne E. 4.4). Die Beschwerdeführerin, die bereits am 28. November 2017 ausgereist war, hätte demnach am 11. Dezember 2017 wieder zurückkehren müssen. Sie erhielt aber (erst) am 13. Dezember 2017 Kenntnis davon, dass ihr die Ortsabwesenheit bewilligt worden war. Am selben Tag wurde ihr in Brasilien der neue Personalausweis ausgestellt. Tags darauf erhielt sie den Wahlausweis (vgl. vorne E. 4.3). Mit Blick auf den Zweck der bewilligten Ortsabwesenheit und die konkreten Umstände hätte die Beschwerdeführerin somit längstens bis und mit 14. Dezember 2017 in Brasilien bleiben dürfen. Ein darüber hinausgehender Aufenthalt war hinsichtlich des Zwecks der Reise nicht mehr geboten. Aus dem

Umstand, dass sich die Beschwerdeführerin in der Folge noch bei der brasilianischen Steuerbehörde registrieren liess, kann sie für das vorliegende Verfahren nichts zu ihren Gunsten ableiten, denn die Registrierung war vom Zweck ihrer Ortsabwesenheit nicht gedeckt. Der Auffassung der Beschwerdeführenden, die Namensänderung und die Papierbeschaffung hätten einen Auslandsaufenthalt bis am 14. Februar 2018 erforderlich gemacht, kann daher nicht gefolgt werden. Vielmehr ist der Aufenthalt der Beschwerdeführerin in Brasilien bis am 14. Dezember 2017 erforderlich gewesen. Sie hätte daher spätestens am 15. Dezember 2017 die Rückreise in die Schweiz antreten müssen. Ihr ist demnach vorzuwerfen, in der Zeit vom 15. Dezember 2017 bis 14. Februar 2018 ohne Zustimmung der Behörde landesabwesend gewesen zu sein. Mit Blick auf den erstellten Sachverhalt sind keine weiteren Beweismassnahmen erforderlich, weshalb der Antrag auf ein Parteiverhör abgewiesen wird.

**6.3** Die Beschwerdeführenden machen geltend, es sei nicht zulässig, ihnen für die Monate Januar und Februar 2018 nur den GBL für eine Person in einem Zweipersonenhaushalt auszurichten. Die Beschwerdeführerin habe in Brasilien selber für ihren Lebensunterhalt aufkommen müssen, da ihre Familie über keine ausreichenden finanziellen Mittel verfügen würde. Sie würden die Familie – trotz ihres knappen Budgets – ab und zu mit Beträgen zwischen Fr. 30.-- und Fr. 50.-- unterstützen. Zudem müsse die Beschwerdeführerin das Geld, welches sie für den Flug erhalten habe, wieder zurückbezahlen. Die Reduktion des GBL habe zu einer neuen Verschuldung geführt (Beschwerde S. 1 f.).

**6.3.1** Die Vorinstanz vertritt die Auffassung, dass bei gemeldeten und bewilligten Ortsabwesenheiten der Unterstützungsanspruch grundsätzlich weiter besteht. «E contrario kann die Unterstützung während einer unbewilligten Abwesenheitsperiode ausgesetzt werden». Mit Blick auf die nicht bewilligte Abwesenheit sei eine «vollständige Streichung» des Grundbedarfs für die Monate Januar und Februar 2018 gerechtfertigt (vgl. angefochtener Entscheid E. 2.13). Auch die Gemeinde stellt sich auf den Standpunkt, dass die Beschwerdeführerin unter diesen Umständen «keinen Anspruch auf GBL» habe (Beschwerdeantwort S. 3). Mit Blick auf die darge-

legten Rechtsgrundlagen kann der von der Vorinstanz und der Gemeinde vertretenen Auffassung indes nicht gefolgt werden. Auch die Ausführungen im Informationsschreiben vom Januar 2017, wonach nicht bewilligte Abwesenheitstage anteilmässig zurückbezahlt werden müssten (vgl. vorne E. 4.1), sind nicht haltbar. Bleibt eine unterstützte Person – entgegen entsprechender Weisung – weiterhin landesabwesend, ist ihr unstreitig eine Pflichtverletzung vorzuwerfen. Eine Pflichtverletzung berechtigt zwar zu einer Leistungskürzung, nicht aber zur vollständigen Leistungseinstellung (vgl. vorne E. 5.4). Eine Einstellung käme zum einen in Betracht, wenn sich eine unterstützte Person nicht mehr mit der Absicht des dauernden Verbleibens in der Schweiz aufhält und damit zufolge des im Sozialhilferecht geltenden Territorialitätsprinzips ihre Leistungsansprüche verliert (vgl. vorne E. 5.1 und 6.1). Zum anderen ist eine Leistungseinstellung zu prüfen, wenn die oder der Betroffene nicht (mehr) bedürftig ist (vgl. vorne E. 5.4). Die Vorinstanz geht im angefochtenen Entscheid zwar ohne weiteres davon aus, dass die Beschwerdeführerin im Ausland von ihrer Familie unterstützt worden sei (vgl. angefochtener Entscheid E. 2.13). Mit den Einwänden der Beschwerdeführenden hat sie sich aber nicht ansatzweise auseinandergesetzt. Die Beschwerdeführenden haben mehrfach angegeben, dass die Beschwerdeführerin zwar bei ihrer Familie wohnen könne, den Lebensunterhalt aber selber bestreiten müsse. Auch müsse sie die neuen Dokumente bezahlen (vgl. vorne E. 4.2). Hinweise, die darauf schliessen liessen, die Familie habe auch diese weiteren Kosten übernommen, finden sich in den Akten keine. Aus den Umständen, dass die Beschwerdeführerin bei ihrer Familie wohnte und dass ihr diese die Kosten für den Flug bezahlte, kann nicht gefolgert werden, die Familie sei auch für die weiteren Kosten aufgekommen. Schliesslich können aus der blossen Vermutung des Beschwerdeführers, seine Partnerin sei möglicherweise der Prostitution nachgegangen (vgl. vorne E. 4.5), mit Blick auf deren Bedürftigkeit keine Rückschlüsse gezogen werden. Daher ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin auch während ihres Auslandsaufenthalts in Brasilien grundsätzlich bedürftig war. Die Einstellung des auf die Beschwerdeführerin entfallenden Anteils des GBL kommt damit nicht in Frage.

**6.3.2** Nach dem Gesagten erweist sich der angefochtene Entscheid als rechtsfehlerhaft. Die Vorinstanz ist (ebenso wie die Gemeinde) fälschli-

cherweise davon ausgegangen, dass die Unterstützung während einer unbewilligten Abwesenheitsperiode ausgesetzt werden kann. Ein solches Vorgehen ist mit den dargelegten Rechtsgrundlagen nicht vereinbar. Vielmehr drängt sich unter den gegebenen Umständen eine Kürzung der Unterstützung sowohl aufgrund des veränderten Bedarfs (Individualisierungsprinzip) als auch aufgrund der unbewilligten Auslandsabwesenheit (Sanktion infolge Pflichtverletzung) auf.

**6.3.3** Es ist nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, als letzte kantonale Instanz über die genannten Punkte erstmals zu befinden (vgl. Art. 84 Abs. 1 VRPG; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 84 N. 4). Dies gilt hier umso mehr, als in der Beurteilung der Sache ein beträchtlicher Beurteilungsspielraum besteht, der durch die Gemeinde zu füllen ist (vgl. BVR 2008 S. 372 E. 5.3 mit Hinweisen). Die Sache ist demnach zur Fortsetzung des Verfahrens an die Gemeinde zurückzuweisen; diese wird dabei Folgendes zu beachten haben:

- In einem ersten Schritt wird den tieferen Lebenshaltungskosten in Brasilien Rechnung zu tragen sein (vgl. vorne E. 5.2.3). Denn es ist gerichtsnotorisch, dass die Beschwerdeführerin für die Deckung der Lebenshaltungskosten in Brasilien Ausgaben in geringerer Höhe erwachsen sind als bei einem Aufenthalt in der Schweiz (vgl. BVR 2008 S. 221 E. 3.2.2 betreffend die Lebenshaltungskosten in Brasilien). Hierbei handelt es sich um keine Sanktion, sondern um eine Anpassung an den veränderten individuellen Bedarf.
- In einem zweiten Schritt wird eine Sanktion nach Art. 36 SHG zu prüfen sein. Indem die Beschwerdeführerin insgesamt rund zweieinhalb Monate in ihrem Heimatland weilte, hat sie offensichtlich gegen die Weisung der EG Biel verstossen und damit eine Pflichtverletzung begangen. Ihr ist ein relativ schweres Fehlverhalten vorzuwerfen, welches sich auf den Umfang und die Dauer der Kürzung auswirken kann (zu den Kürzungsregeln vgl. E. 5.4).

**7.**

**7.1** Die Beschwerde erweist sich nach dem Gesagten als teilweise begründet. Der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und die Angelegenheit ist zur Fortsetzung des Verfahrens an die Gemeinde zurückzuweisen. Soweit sie weiter geht, ist die Beschwerde unbegründet und abzuweisen.

**7.2** Verfahrenskosten sind keine zu erheben (Art. 102 VRPG i.V.m. Art. 53 SHG). Ersatzfähige Parteikosten sind im verwaltungsgerichtlichen Verfahren keine angefallen (Art. 104 Abs. 1 VPRG).

**8.**

Rückweisungsentscheide gelten nach der Regelung des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) als Zwischenentscheide. Sie können unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG mit dem in der Hauptsache offenstehenden Rechtsmittel selbständig angefochten werden (statt vieler BGE 140 V 282 E. 2 mit Hinweisen).

**Demnach entscheidet der Einzelrichter:**

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der Entscheid des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 22. März 2018 wird aufgehoben und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinn der Erwägungen an die Einwohnergemeinde Biel zurückgewiesen. Soweit weitergehend wird die Beschwerde abgewiesen.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Zu eröffnen:
  - den Beschwerdeführenden

- der Beschwerdegegnerin
- dem Regierungstatthalteramt Biel/Bienne

Der Einzelrichter:

Die Gerichtsschreiberin:

**Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.