

100.2018.173U
DAM/ROS

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil des Einzelrichters vom 23. Oktober 2018

Verwaltungsrichter Daum
Gerichtsschreiberin Nuspliger

A. _____
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdeführerin

gegen

Regierungsstatthalter B. _____
Regierungsstatthalter-Stellvertreter C. _____
Beschwerdegegner

und

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern
Münstergasse 2, 3011 Bern

betreffend Ablehnung des Regierungsstatthalters und Stellvertreters des
Verwaltungskreises D. _____ (Verfügung der Justiz-, Gemeinde- und
Kirchendirektion des Kantons Bern vom 14. Mai 2018; 26.85-18.6)



Sachverhalt:

A.

Die Einwohnergemeinde ... verpflichtete A._____ mit Verfügung vom 29. Dezember 2017, ihr insgesamt Fr. 142'882.05 geleistete wirtschaftliche Sozialhilfe zurückzuerstatten. Dagegen erhob A._____ am 1. Februar 2018 Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt D._____. Gleichzeitig stellte sie bei der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK) ein Ablehnungsbegehren gegen das «Regierungsstatthalteramt D._____». Die JGK behandelte die Eingabe als Antrag auf Ablehnung von B._____ (Regierungsstatthalter) und C._____ (Regierungsstatthalter-Stellvertreter) und wies das Gesuch ab.

B.

Gegen die Verfügung der JGK hat A._____ am 15. Juni 2018 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie stellt in der Sache das Rechtsbegehren, das «Regierungsstatthalteramt D._____» sei im Beschwerdeverfahren betreffend Rückerstattung wirtschaftlicher Sozialhilfe unter Aufhebung der angefochtenen Verfügung in den Ausstand zu versetzen und die Sache sei zur weiteren Behandlung an ein anderes Regierungsstatthalteramt zu verweisen. Der Regierungsstatthalter von D._____ und dessen Stellvertreter beantragen mit Beschwerdeantworten vom 9. Juli bzw. 22. Juni 2018 je die Abweisung des Rechtsmittels, ebenso die JGK mit Vernehmlassung vom 2. Juli 2018. A._____ hat sich am 23. Juli 2018 nochmals zur Ablehnungssache geäußert und dabei an ihren Begehren festgehalten.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde gegen die selbständig eröffnete Zwischenverfügung der JGK betreffend Ausstand und Ablehnung als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 3 i.V.m. Art. 61 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Ein Ausschlussgrund liegt nicht vor. In der Hauptsache geht es um die Rückerstattung wirtschaftlicher Sozialhilfe. Insoweit kann Beschwerde beim Verwaltungsgericht geführt werden (Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 VRPG; vgl. auch Art. 52 Abs. 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe [Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1]), weshalb dieses Rechtsmittel auch gegen die angefochtene Zwischenverfügung erhoben werden kann (Grundsatz der Einheit des Verfahrens; Art. 75 Bst. a VRPG, Umkehrschluss).

1.2 Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch die angefochtene Zwischenverfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (vgl. auch E. 1.3 hiernach).

1.3 Die Beschwerdeführerin beantragt, das «Regierungsstatthalteramt D._____» sei in den Ausstand zu versetzen (vorne Bst. B). Die Ausstandspflicht trifft nur Personen, nicht die (ganze) Behörde. Ein Ausstandsbegehren gegen die Behörde als solche ist deshalb unzulässig (BGE 139 I 121 E. 4.3; BVR 2002 S. 426 E. 1b/bb). Aus der Begründung der Beschwerde ergibt sich allerdings, dass sich der geltend gemachte Ausstand auf den Regierungsstatthalter und dessen Stellvertreter bezieht (vgl. insb. Ziff. 2 S. 5). Das Ablehnungsbegehren ist daher – wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren – in diesem Sinn zu verstehen, wobei hinreichend individualisierte Ausstandsgründe gegen diese beiden Personen vorgebracht werden; die Beschwerde genügt damit den Anforderungen an die Begründungspflicht (Art. 32 Abs. 2 VRPG; vgl. dazu BVR 2002 S. 426 E. 3a).

1.4 Die Beurteilung der vorliegenden Streitigkeit fällt in die einzelrichterliche Zuständigkeit (Art. 57 Abs. 2 Bst. b des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

1.5 Das Verwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

2.1 Strittig ist, ob der Regierungsstatthalter und dessen Stellvertreter wegen Befangenheit gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. f VRPG in den Ausstand zu treten haben. – Nach der erwähnten Bestimmung tritt eine Person, die eine Verfügung oder einen Entscheid zu treffen oder vorzubereiten oder als Mitglied einer Behörde zu amten hat, in den Ausstand, wenn sie aus anderen als den in Art. 9 Abs. 1 Bst. a-e VRPG aufgeführten Gründen in der Sache befangen sein könnte. Diese Generalklausel erfasst namentlich Eigeninteressen, Vorbefassungen, enge Beziehungen und Interessenbindungen, die keinen anderen Ausstandsgrund erfüllen, aufgrund der konkreten Umstände aber doch auf mangelnde Unparteilichkeit schliessen lassen. Solche Umstände können entweder in einem bestimmten persönlichen Verhalten oder in gewissen funktionellen und organisatorischen Gegebenheiten begründet sein, wobei nicht auf das subjektive Empfinden einer Partei abzustellen ist, sondern das Misstrauen in objektiver Weise begründet erscheinen muss (Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 9 N. 15). Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts ist bei der Auslegung von Art. 9 Abs. 1 Bst. f VRPG die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 29 und 30 der Bundesverfassung (BV; SR 101) zu berücksichtigen (zum Ganzen BVR 2015 S. 213 E. 3.1, 2014 S. 216 E. 2.1).

2.2 Nach Ansicht der Beschwerdeführerin hat der Regierungsstatthalter von D._____ den Eindruck erweckt, sich von ihren Miterbinnen, die ihr schaden wollten, instrumentalisieren zu lassen; zudem habe er sich direkt, ungefragt und gegen ihren Willen in einen Zivilprozess eingemischt. Damit seien objektiv nachvollziehbar Zweifel an seiner Unbefangenheit im hän-

gigen sozialhilferechtlichen Verfahren ausgewiesen, die zum Ausstand führen müssten. Der Regierungsstatthalter habe seine voreingenommene Haltung zudem bekräftigt, indem er ihre Anliegen im Ablehnungsverfahren vor der JGK und vor dem Verwaltungsgericht generell als haltlos abqualifiziert und sich herablassend bzw. hochmütig über sie geäussert habe. Die Ausstandspflicht treffe im Übrigen aufgrund der räumlichen Nähe des Arbeitsplatzes und des bestehenden Subordinationsverhältnisses auch den Stellvertreter des Regierungsstatthalters.

3.

3.1 Einzugehen ist zunächst auf den Vorwurf, der Regierungsstatthalter habe sich instrumentalisiert lassen und sich in ein zivilrechtliches Verfahren eingemischt. – Die Beschwerdeführerin verweist zur Begründung ihres Standpunkts auf ein Schreiben, das der Regierungsstatthalter am 13. Dezember 2010 verfasst und an das Betreibungsamt ... gerichtet hat. Es lautet, soweit hier interessierend, wie folgt (Beilage 3 zur Beschwerde im vorinstanzlichen Verfahren; Vorakten pag. 8):

«Im Zusammenhang mit [der Beschwerdeführerin] haben in der Vergangenheit diverse behördliche Interventionen statt gefunden. Aufgrund des gezeigten Verhaltens [der Beschwerdeführerin] ist davon auszugehen, dass sie mögliche psychische Probleme hat und entsprechend ein gewisses Aggressionspotenzial bestehen kann. Die Voraussetzungen für eine fürsorgliche Freiheitsentziehung sind jedoch zurzeit noch nicht gegeben.

Gemäss Betreibungsauszug [...] wurde ein Begehren um Grundpfandverwertung [...] gestellt. Gerade in diesem Zusammenhang könnte [die Beschwerdeführerin] eine gewisse Gewaltbereitschaft zeigen und so sich selber bzw. Dritte gefährden.

Wir empfehlen Ihnen daher, Ihren Weibel in diesem Sinne zu informieren und bei weiteren Kontakten mit [der Beschwerdeführerin], insbesondere betreffend die Liegenschaft, eine polizeiliche Begleitung in Betracht zu ziehen.

[...]»

Unter Hinweis auf die möglichen «psychischen Probleme» und das «gewisse Aggressionspotenzial» erteilte der Regierungsstatthalter gleichentags der Kantonspolizei einen «vorsorglichen Auftrag» für den Transport der Beschwerdeführerin von ihrem Domizil bzw. vom Ort der Anhaltung zum Spital D._____, Psychiatrische Dienste. Im Fall von psychischen

Auffälligkeiten bei der nächsten polizeilichen Intervention ermächtigte er die Polizei, einen solchen Transport zur Beurteilung und Abklärung durch das Spital selber vorzunehmen und nötigenfalls die Wohnung der Beschwerdeführerin zu betreten (Beilage 4 zur Beschwerde im vorinstanzlichen Verfahren; Vorakten pag. 8).

3.2 Diese Vorkehren des Regierungstatthalters sind in einem breiteren Zusammenhang zu sehen. Die a.o. Gerichtspräsidentin ... des vormaligen Gerichtskreises ... ersuchte die Sozialkommission der Gemeinde mit Schreiben vom 5. Juli 2010 zu prüfen, ob für die Beschwerdeführerin im Rahmen eines bei ihr hängigen Zivilverfahrens eine Prozessbeistandschaft gemäss aArt. 392 Ziff. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) in der ursprünglichen Fassung (BS 2 S. 72) zu errichten oder ob allenfalls eine andere vormundschaftliche Massnahme angezeigt sei. Dabei handelte es sich (auch) um eine Anzeige an die zuständige Behörde gemäss aArt. 369 Abs. 2 ZGB in der ursprünglichen Fassung (BS 2 S. 68). Die Gerichtspräsidentin ging gestützt auf die Ausführungen der Beschwerdeführerin in der Klageantwort und insbesondere im Gesuch um unentgeltliche Prozessführung vom Eintritt eines Bevormundungsfalls wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche aus. Altrechtlich gehörte eine solche Person unter Vormundschaft, wenn sie ihre Angelegenheiten nicht zu besorgen vermochte, zu ihrem Schutz dauernd des Beistands und der Fürsorge bedurfte oder die Sicherheit anderer gefährdete (aArt. 369 Abs. 1 ZGB). Das Verhältnis der Beschwerdeführerin mit den Mitgliedern der Sozialkommission war allerdings stark belastet; sie lehnte zeitweise jeden Kontakt mit der kommunalen Behörde ab. Am 30. November 2010 teilte der Regierungstatthalter der a.o. Gerichtspräsidentin mit, die Voraussetzungen zur Errichtung einer Vertretungsbeistandschaft (nach damaligem Recht) seien nicht erfüllt; anderweitige vormundschaftliche Schritte würden zur Zeit in Erwägung gezogen (Beilagen 6-8 zur Beschwerde im vorinstanzlichen Verfahren; Vorakten pag. 8).

3.3 Wie die JGK zutreffend erwogen hat (angefochtene Verfügung E. 3.1 S. 4), ist bei der Beurteilung von Ablehnung oder Ausstand den funktionellen und verfahrensrechtlichen Besonderheiten des konkreten Verfahrens gebührend Rechnung zu tragen (vgl. auch vorne E. 2.1). Insbe-

sondere sind das spezifische Umfeld und der Aufgabenbereich der betroffenen Behörde zu berücksichtigen und die Anforderungen an die Unparteilichkeit unter Berücksichtigung ihrer gesetzlich vorgegebenen Funktion und Organisation zu ermitteln (BVR 2014 S. 216 E. 2.2). Die Unvoreingenommenheit ist in Frage gestellt, wenn objektive Umstände vorliegen oder glaubhaft gemacht sind, die den Anschein des Misstrauens in Behördenmitglieder begründen (zum Ganzen BVR 2015 S. 213 E. 3.2).

3.4 Nach der bis Ende des Jahres 2012 geltenden Ordnung war die Regierungsstatthalterin bzw. der Regierungsstatthalter die erstinstanzliche Aufsichtsbehörde in Vormundschaftssachen (aArt. 30 Abs. 1 des Gesetzes vom 28. Mai 1911 betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [EG ZGB; BSG 211.1] in der ursprünglichen Fassung [GS 1901-1916 S. 472]), mithin eine vormundschaftliche Behörde im Sinn des ZGB (vgl. aArt. 361 Abs. 1 ZGB in der ursprünglichen Fassung [BS 2 S. 66]). Ihr oder ihm oblag nach Art. 9 Abs. 1 des damaligen Gesetzes vom 22. November 1989 über die fürsorgerische Freiheitsentziehung und andere Massnahmen der persönlichen Fürsorge (FFEG; GS 1990 S. 79, 81) zudem die Anordnung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung gegenüber mündigen oder entmündigten Personen.

3.5 Es gehörte somit zu den Aufgaben des Regierungsstatthalters, sich mit vormundschaftlichen Massnahmen zu befassen und in diesem Zusammenhang allenfalls Abklärungen zu treffen; das schliesst mögliche Beeinträchtigungen der psychischen Gesundheit einer Person mit ein. Wie im Schreiben vom 13. Dezember 2010 zum Ausdruck kommt, erkannte der Regierungsstatthalter Anzeichen für derartige Schwierigkeiten. Inwiefern er bei seiner Einschätzung von Dritten, namentlich den Miterbinnen der Beschwerdeführerin, manipuliert oder gar instrumentalisiert worden sein soll, ist nicht ersichtlich. Aus dem Umstand, dass der Regierungsstatthalter Kenntnis von einem die Beschwerdeführerin betreffenden Urteil des Obergerichts des Kantons Aargau (Inspektionskommission) vom 4. November 2011 hatte, das er im vorinstanzlichen Verfahren eingereicht hat (Ausstandsverfahren in einer gerichtlichen Auseinandersetzung über Erbstreitigkeiten; Vorakten pag. 14 ff.), lässt sich solches jedenfalls nicht schliessen. Dass hinreichender Anlass bestand, ein (altrechtliches) Entmündi-

gungsverfahren zu eröffnen bzw. vormundschaftliche Massnahmen zumindest zu prüfen, zeigt auch die Anzeige der a.o. Gerichtspräsidentin (vorne E. 3.2; vgl. allgemein dazu auch BGE 110 Ia 117 E. 5). Ob der Regierungstatthalter mit dem Vorgehen, das er in der Folge gewählt hat, alle gesetzlichen Vorgaben eingehalten hat, muss hier nicht näher untersucht werden. Jedenfalls lässt ihn seine damalige Einschätzung im hier interessierenden Verfahren betreffend Rückerstattung von Sozialhilfe nicht befangen erscheinen, zumal sie Verhältnisse betrifft, die mehrere Jahre zurückliegen.

3.6 Eine Befangenheit lässt sich sodann auch nicht mit der angeblich «direkten, ungefragten» Einmischung in einen Zivilprozess begründen. Nach dem vorstehend Gesagten wurde der Regierungstatthalter im Rahmen seiner gesetzlichen Kompetenzen tätig. Auf welchem Weg er Kenntnis von den (weiteren) Informationen erhalten hat, die zur Abklärung vormundschaftlicher Massnahmen geführt haben, ist letztlich unerheblich. Es bestehen keine Hinweise dafür, dass sich der Regierungstatthalter bei seinen Abklärungen von unsachlichen Motiven hat leiten lassen oder persönliche Interessen verfolgt hat; dass er im weiteren Verlauf des Verfahrens vormundschaftliche Massnahmen angeordnet hätte, die zudem rechtswidrig waren, macht die Beschwerdeführerin selbst nicht geltend.

4.

4.1 Zu prüfen ist weiter, ob der Regierungstatthalter aufgrund seiner Äusserungen im bisherigen Verfahren einen Ausstandsgrund gesetzt hat.– Die Beschwerdeführerin bezieht sich vorab auf die Vernehmlassung, die der Regierungstatthalter am 27. Februar 2018 im vorinstanzlichen Verfahren zur Ausstandssache abgegeben hat. Um den «modus operandi» der Beschwerdeführerin zu dokumentieren, reichte er der JGK wie erwähnt ein Urteil des Obergerichts des Kantons Aargau vom 4. November 2011 ein (vorne E. 3.5). Weiter führte er aus: «Daraus erhellt, dass die Antragstellerin sowohl Justizbehörden wie auch ihre Anwälte mit haltlosen Vorwürfen eindeckt. Auch wenn dies sich wiederholt, kann ich damit gut leben» (Vorakten pag. 13). In seiner Beschwerdeantwort vom 9. Juli 2018 an das Verwaltungsgericht hielt er sodann fest: «Gerade daraus, dass Ablehnungs-

begehren gerichtsnotorisch zum Arsenal der Beschwerdeführerin gehören, ergibt sich auch, dass diese *nicht persönlich* [Hervorhebung im Original] zu nehmen sind» (act. 5).

4.2 Der Anschein der Befangenheit kann durch unterschiedlichste Umstände und Gegebenheiten erweckt werden. Dazu können insbesondere vor oder während eines Verfahrens abgegebene Äusserungen eines Behördenmitglieds zählen, die den Schluss zulassen, dass sich dieses bereits eine feste Meinung über den Ausgang des Verfahrens gebildet hat (BGE 137 I 227 E. 2.1, 134 I 238 E. 2.1). So können konkrete Äusserungen Zweifel an der Unbefangenheit wecken, wenn sie über das Notwendige hinausgehen und mindestens indirekt auf eine bestimmte abschliessende Meinungsbildung schliessen lassen, weil ihnen z.B. die notwendige Distanz fehlt (vgl. BGE 133 I 89 E. 3.3).

4.3 Wesentlich ist im vorliegenden Fall zunächst, dass sich der Regierungsstatthalter in seinen Stellungnahmen an die JGK und das Verwaltungsgericht auf die strittige Ausstandsfrage beschränkt hat; zur Sache, d.h. zur Rückerstattung der gewährten Sozialhilfeleistungen, hat er sich nicht geäussert. Die von der Beschwerdeführerin kritisierten Wendungen, die er in seinen Ausführungen verwendet hat («modus operandi», «haltlose Vorwürfe», «Arsenal der Beschwerdeführerin») beziehen sich ausschliesslich auf das Ausstandsbegehren. Wohl trifft zu, dass der Regierungsstatthalter damit seinem Missfallen über den Verfahrensablauf Ausdruck gegeben hat. Entscheidend ist indes, dass er sich dabei – wie in der Beschwerdeantwort ausdrücklich festgehalten wird – auf die Verfahrensführung bezogen hat, nicht aber auf die Beschwerdeführerin als Person. Eine gewisse Kritik darf in dieser Hinsicht geübt werden, ohne einen Ausstandsgrund zu setzen. So genügt etwa der Vorwurf, eine Partei verhalte sich schikanös, grundsätzlich nicht, um ein Behördenmitglied objektiv als befangen erscheinen zu lassen (vgl. Stephan Wullschleger, in Sutter-Somm/Hasenböhler/Leuenberger [Hrsg.], Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, 3. Aufl. 2016, Art. 47 N. 33 mit zahlreichen Hinweisen auf die Rechtsprechung). Das zeigt nicht zuletzt folgende Überlegung: Dem Regierungsstatthalter wäre es unbenommen, im Ablehnungsverfahren den Antrag zu stellen, der Beschwerdeführerin seien nach Art. 53 SHG wegen

mutwilliger Prozessführung Kosten aufzuerlegen. Argumente, die auf Mutwilligkeit des Ablehnungsbegehrens schliessen lassen, können für sich allein nicht genügen, um in der Sache eine Ausstandspflicht zu begründen.

5.

Die JGK durfte somit den Ausstandgrund von Art. 9 Abs. 1 Bst. f VRPG im Fall des Regierungsstatthalters verneinen. Ob der Regierungsstatthalter-Stellvertreter aufgrund seiner beruflichen Funktion als Mitarbeiter desselben Regierungsstatthalteramts ausstandspflichtig wäre (vgl. zur Problematik des Ausstands zufolge Unterstellung unter einen vorbefassten weisungsbefugten Vorgesetzten BGer 2C_334/2015 vom 19.5.2015), kann bei dieser Sachlage dahingestellt bleiben. Die Beschwerde erweist sich in allen Teilen als unbegründet und ist abzuweisen.

6.

Für das verwaltungsgerichtliche Verfahren sind keine Kosten zu erheben (Art. 102 VRPG i.V.m. Art. 53 SHG), teilt der vorliegende Zwischenentscheid betreffend Ablehnung in verfahrensrechtlicher Hinsicht doch das Schicksal der Hauptsache (Rückerstattung individuell gewährter wirtschaftlicher Hilfe; vgl. BVR 2010 S. 366 [VGE 2009/151 vom 29.3.2010] nicht publ. E. 7.1; VGE 2010/369 vom 1.11.2010 E. 3). Eine mutwillige oder leichtfertige Prozessführung kann der Beschwerdeführerin, namentlich mit Blick auf die Äusserungen des Regierungsstatthalters im Ablehnungsverfahren, nicht vorgehalten werden. Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

7.

Gegen das vorliegende Urteil steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110)

offen. Dabei handelt es sich um einen selbständig eröffneten Zwischenentscheid im Sinn von Art. 92 Abs. 1 BGG. Er kann mit Beschwerde gegen den Endentscheid nicht mehr angefochten werden (Art. 92 Abs. 2 BGG).

Demnach entscheidet der Einzelrichter:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Zu eröffnen:
 - der Beschwerdeführerin
 - dem Beschwerdegegner 1
 - dem Beschwerdegegner 2
 - der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bernund mitzuteilen:
 - der Einwohnergemeinde ..., Sozialdienst

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.