

100.2018.361U  
HER/ZUD/SRE

**Verwaltungsgericht des Kantons Bern**  
Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil der Einzelrichterin vom 11. Juni 2019**

Verwaltungsrichterin Herzog  
Gerichtsschreiber Zürcher

**A.** \_\_\_\_\_  
Beschwerdeführer

gegen

**Gemeindeverband Regionaler Sozialdienst B.** \_\_\_\_\_  
handelnd durch den Regionalen Sozialdienst B. \_\_\_\_\_  
Beschwerdegegner

und

**Regierungsstatthalteramt Seeland**  
Amthaus, Stadtplatz 33, Postfach 60, 3270 Aarberg

betreffend Sozialhilfe; Rückerstattung von wirtschaftlicher Hilfe (Entscheid  
des Regierungsstatthalteramts Seeland vom 26. September 2018;  
vbv 13/2018)



## **Sachverhalt:**

### **A.**

A.\_\_\_\_\_ (geb. ... 1988) wird seit Juni 2011 vom Gemeindeverband Regionaler Sozialdienst B.\_\_\_\_\_, handelnd durch den Regionalen Sozialdienst B.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Sozialdienst) wirtschaftlich unterstützt. Mit Verfügung vom 29. Mai 2018 ordnete der Sozialdienst gegenüber A.\_\_\_\_\_ die Rückerstattung unrechtmässig bezogener wirtschaftlicher Hilfe im Betrag von Fr. 630.05 an. Bezüglich Rückerstattungsmodalitäten verfügte er weiter, dass im Sozialhilfebudget von A.\_\_\_\_\_ in den Monaten Juni und Juli 2018 je Fr. 293.10, im Monat August 2018 die restlichen Fr. 43.85 abgezogen werden. Einer allfälligen Beschwerde entzog er die aufschiebende Wirkung.

### **B.**

Dagegen reichte A.\_\_\_\_\_ am 28. Juni 2018 Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt (RSA) Seeland ein. Die Regierungsstatthalterin stellte mit Verfügung vom 20. Juli 2018 die aufschiebende Wirkung wieder her und hiess die Beschwerde mit Entscheid vom 26. September 2018 insofern teilweise gut, als sie die Rückerstattungsmodalitäten abänderte (kleinere Raten). Im Übrigen wies sie die Beschwerde ab, soweit sie darauf eintrat.

### **C.**

Gegen diesen Entscheid hat A.\_\_\_\_\_ am 26. Oktober 2018 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Er beantragt, der vorinstanzliche Entscheid sei aufzuheben und die Sache sei zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Weiter ersucht er um Erteilung der unentgeltlichen Rechtspflege.

Das Regierungsstatthalteramt beantragt mit Vernehmlassung vom 31. Oktober 2018 unter Verweis auf den angefochtenen Entscheid die Abweisung der Beschwerde. Der Sozialdienst beantragt mit Beschwerdeantwort vom 19. Dezember 2018 die Abweisung der Beschwerde und des Gesuchs um unentgeltliche Rechtspflege. A. \_\_\_\_\_ nahm am 28. Januar 2019 Einsicht in die Akten. Zur Sache hat er sich nicht mehr vernehmen lassen.

## **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. 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). Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

**1.2** Der Streitwert liegt unter Fr. 20'000.--, weshalb der vorliegende Entscheid in die einzelrichterliche Zuständigkeit fällt (Art. 57 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

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

### **2.**

**2.1** Der Beschwerdeführer wird seit Juni 2011 wirtschaftlich unterstützt (Klientenstammblatt, in Akten Sozialdienst act. 7A Reg. 1). Unter anderem

werden ihm die Wohnkosten finanziert, welche sich aus dem Nettomietzins sowie monatlichen Akontozahlungen für Heiz- und Nebenkosten in der Höhe von Fr. 400.-- zusammensetzen (Formular Miet-/Pachtzinsänderung vom 6.4.2018 sowie Mietvertrag vom 18.12.2015, in Akten Sozialdienst act. 7B+B1 Reg. 6). Es ist unbestritten, dass der Beschwerdeführer für die Abrechnungsperioden vom 1. Juli 2015 bis zum 30. Juni 2016 sowie vom 1. Juli 2016 bis zum 30. Juni 2017 von seinem Vermieter Fr. 1'150.75 aus zu viel geleisteten Akontozahlungen für Heiz- und Nebenkosten zurückerhielt (Heiz- und Nebenkostenabrechnungen vom 6.4.2018, in Akten Sozialdienst act. 7B+B1 Reg. 6). Davon zog er in Absprache mit dem Sozialdienst einen Betrag von Fr. 327.-- als Anteil an die nachzuzahlenden Heiz- und Nebenkosten seiner Mutter ab, bei welcher er während eines halben Jahres wohnhaft war. Von den verbleibenden Fr. 823.75 zahlte der Beschwerdeführer per 11. Mai 2018 einen Teilbetrag von Fr. 193.70 an den Sozialdienst zurück (Vorakten RSA pag. 70; Weisung/Mahnung vom 15.5.2018, in Akten Sozialdienst act. 7B+B1 Reg. 1). Den Restbetrag von Fr. 630.05 hielt der Beschwerdeführer mit der Begründung zurück, er könne diesen mit den Kosten für sein Sunrise TV-Abonnement für den Zeitraum Januar 2016 bis Juni 2017 in der Höhe von Fr. 630.-- (18 Monate x Fr. 35.--) verrechnen (Vorakten RSA pag. 2; vgl. im Übrigen hinten E. 3.4).

**2.2** Die Vorinstanz hat die Beschwerde teilweise gutgeheissen und die ursprünglich durch den Sozialdienst verfügbaren Rückerstattungsmodalitäten (Abzüge im Sozialhilfebudget des Beschwerdeführers über einen Zeitraum von drei Monaten; vgl. vorne A.) im angefochtenen Entscheid insofern geändert, als der Beschwerdeführer den strittigen Betrag neu mittels monatlicher Verrechnung mit 15 % des Grundbedarfs in der Höhe von jeweils Fr. 146.55 der laufenden Sozialhilfeleistungen zurückzuerstatten hat (vgl. vorne B.).

**2.3** Der Beschwerdeführer rügt die (angepassten) Rückerstattungsmodalitäten nicht. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist einzig strittig, ob er wirtschaftliche Hilfe im Betrag von Fr. 630.05 unrechtmässig bezogen hat und in diesem Umfang rückerstattungspflichtig ist.

### 3.

**3.1** Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich selber zu sorgen, hat nach Art. 12 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und Art. 29 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) – dieser geht nicht über die bundesverfassungsrechtliche Garantie hinaus (BVR 2013 S. 463 E. 3.1, 2005 S. 400 E. 5.2) – Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar sind. Der kantonalgesetzliche Anspruch auf Sozialhilfe gewährleistet jeder bedürftigen Person persönliche und wirtschaftliche Hilfe (Art. 23 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe [Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1]), wobei als bedürftig gilt, wer für seinen 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 f., 2014 S. 147 E. 2, 2013 S. 463 E. 3.3, 2013 S. 45 E. 5.1; VGE 2018/11 vom 31.5.2018 E. 2.1, 2018/5 vom 11.5.2018 E. 2). Darüber hinaus ist – im Sinn einer Vollzugshilfe – grundsätzlich das Handbuch Sozialhilfe der Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz (BKSE; nachfolgend: Handbuch BKSE, einsehbar unter: <[www.handbuch.bernerkonferenz.ch](http://www.handbuch.bernerkonferenz.ch)>) beachtlich (BVR 2016 S. 352 E. 2.5; VGE 2018/198 vom 26.4.2019 E. 2.1, 2018/107 vom 20.9.2018 E. 3.1, 2018/86 vom 7.9.2018 E. 2.1).

**3.2** Nach Art. 40 Abs. 5 SHG sind Personen, die unrechtmässig wirtschaftliche Hilfe bezogen haben, zu deren Rückerstattung samt Zins verpflichtet. Der Rückerstattungsgrund gemäss Art. 40 Abs. 5 SHG knüpft ausschliesslich an die Unrechtmässigkeit des Leistungsbezugs an und ist daher unabhängig davon erfüllt, ob die betroffene Person eine Pflichtverletzung begangen hat oder ein Verschulden trifft (BVR 2008 S. 266 E. 3.2 mit

Hinweisen; VGE 2018/107 vom 20.9.2018 E. 4.3, 2018/11 vom 31.5.2018 E. 7.1, 2018/5 vom 11.5.2018 E. 7.1, 2012/205 vom 29.1.2013 E. 3.2, SH/2017/193 vom 9.8.2017 E. 2.5.1).

**3.3** Laut den SKOS-Richtlinien umfasst die materielle Grundsicherung nebst dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) unter anderem auch die Wohnkosten (vgl. SKOS-Richtlinien B.1). Der Grundbedarf beinhaltet auch die Ausgaben für Bildung und Unterhaltung (z.B. Radio/TV-Konzession und -Geräte; SKOS-Richtlinien B.2.1). Der Wohnungsmietzins ist anzurechnen, soweit er im ortsüblichen Rahmen liegt; ebenfalls anzurechnen sind die vertraglich vereinbarten Nebenkosten (SKOS-Richtlinien B.3; grundlegend zu den anrechenbaren Wohnkosten BVR 2007 S. 272 E. 3 und 4; vgl. weiter BVR 2016 S. 352 E. 2.3-2.5 und 3; VGE 2012/387 vom 18.7.2013 E. 3; Claudia Hänzi, Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Diss. Basel 2011, S. 370 ff., insb. 375 f.). Vom Vermieter zurückerstattete Beträge aufgrund zu viel geleisteter Akontozahlungen für Heiz- und Nebenkosten sind grundsätzlich an den Sozialdienst weiterzuleiten (vgl. Ruth Schnyder, Wohnen und Sozialhilfe – eine rechtliche Auslegeordnung, in Jusletter 25. März 2019, Rz. 82 f.). – Vorliegend hat der Sozialdienst die Wohnkosten des Beschwerdeführers inkl. monatliche Akontozahlungen für Heiz- und Nebenkosten übernommen (vgl. vorne E. 2.1), weshalb eine allfällige Rückerstattung daraus grundsätzlich ihm zusteht. Dies stellt der Beschwerdeführer auch nicht in Abrede. Er macht jedoch eine Gegenforderung geltend (vgl. E. 3.4 hiernach).

**3.4** Zumindest bis Ende 2015 brachte der Sozialdienst die in den Nebenkosten enthaltenen Kabelgebühren nicht in Abzug (vgl. Heiz- und Nebenkostenabrechnung vom 6.4.2018 für den Zeitraum vom 1.7.2015 bis zum 30.6.2016, in Akten Sozialdienst act. 7B+B1 Reg. 6). Per 1. Januar 2016 liess der Beschwerdeführer seinen Kabelanschluss plombieren (Vorakten RSA pag. 8) und bezog ab diesem Zeitpunkt ein TV-Angebot von Sunrise (Sunrise TV comfort für monatlich Fr. 35.--; Vorakten RSA pag. 30 f.). Nach erfolgter Rückerstattung zu viel geleisteter Akontozahlungen für Heiz- und Nebenkosten durch seinen Vermieter (vgl. vorne E. 2.1) machte der Beschwerdeführer gegenüber dem Sozialdienst einen An-

spruch in der Höhe von Fr. 630.-- geltend, entsprechend den Kosten für sein Sunrise TV-Abonnement im Zeitraum Januar 2016 bis Juni 2017 (18 Monate x Fr. 35.--), und hielt den entsprechenden Betrag zurück. Er beruft sich dabei im Wesentlichen auf das Stichwort «Elektronische Medien» im Handbuch BKSE in der Version vom 9. September 2011 (vgl. E. 3.5 hiernach) und argumentiert, dass nicht einfach stillschweigend und ohne vorherige Anzeige eine Leistung, die eine ältere Version des Handbuchs vorsieht, gestrichen werden könne. Er habe keine Anhaltspunkte gehabt, ab wann die neue Version vom Sozialdienst übernommen bzw. umgesetzt wird. Eine «Änderungsankündigung» sei nicht erfolgt und es bleibe abzuklären, wann der Sozialdienst den «Übernahmeentscheid» in dieser Sache gefällt hat (Beschwerde S. 1 f.).

**3.5** Nach dem Gesagten sind die Kosten für ein TV-Abonnement gemäss SKOS-Richtlinien im GBL enthalten und nicht separat als Teil der Wohnnebenkosten zu vergüten (vgl. vorne E. 3.3). Aus den SKOS-Richtlinien lässt sich daher kein Anspruch des Beschwerdeführers auf Bezahlung seines Sunrise TV-Abonnements begründen. Nichts anderes ergibt sich aus dem Handbuch BKSE: Dessen Stichwort «Elektronische Medien» statuiert in der Version vom 4. Dezember 2013 – wie auch in der aktuell gültigen Version vom 7. Februar 2019 – Folgendes (Vorakten RSA pag. 34):

«Radio- und Fernsehanschlussgebühren sind im Grundbedarf für den Lebensunterhalt enthalten und durch die Klientel aus diesem zu bezahlen. Dies gilt auch dann, wenn diese über die Mietnebenkosten erhoben wird [richtig: werden]. Die Klientel kann den Kabelanschluss plombieren lassen, womit die entsprechenden Kabelgebühren entfallen.»

Dem Beschwerdeführer ist zwar insoweit Recht zu geben, als sich der Wortlaut der Erklärung zum Stichwort geändert hat. In der Version vom 9. September 2011 lautete diese noch wie folgt (Vorakten RSA pag. 32):

«Kabelgebühren gehören zu den zulässigen Nebenkosten eines Mietverhältnisses und werden als solche vom Sozialdienst übernommen.

Lässt die Klientel den Kabelanschluss plombieren, entfallen die entsprechenden Kabelgebühren. [...].

Bezieht die Klientel nach der Plombierung des Kabelanschlusses einen dem Kabelanschluss entsprechenden Service bei einem anderen Anbieter, übernimmt der Sozialdienst diese Kosten alternativ zu den Kabelnetz-Gebühren, welche als Mietnebenkosten anfallen, als SIL gegen Rechnung bis zum Betrag der Basiskosten pro Jahr.»

Er verkennt jedoch, dass das Handbuch BKSE keine Leistungen begründen kann: Das Handbuch will die Rechtsgleichheit in der wirtschaftlichen Grundversorgung gewährleisten, bestehende Richtlinien und Erlasse erläutern, die Erfahrungen aus der Praxis der Sozialdienste und der Gesundheits- und Fürsorgedirektion sammeln und allgemein zugänglich machen (Handbuch BKSE, Startseite, Ziele des Handbuchs Sozialhilfe der BKSE). Es handelt sich mithin um eine Vollzugshilfe (vgl. auch BVR 2016 S. 352 E. 2.5). Solche Praxishilfen bzw. Verwaltungsverordnungen enthalten keine Rechtsnormen und begründen insbesondere keine Rechte oder Pflichten der Privaten (VGE 2018/18 vom 26.10.2018 E. 3; vgl. auch Handbuch BKSE, Startseite, Rechtliche Verbindlichkeit, wonach das Handbuch «empfehlenden Charakter» hat; zur Natur der Verwaltungsverordnung im Allgemeinen vgl. z.B. BGE 142 II 182 E. 2.3.2 f.). Allfällige Ansprüche auf Ausrichtung wirtschaftlicher Hilfe gründen ausschliesslich auf dem SHG, der dieses konkretisierenden SHV und dem darin verbindlich erklärten Inhalt der SKOS-Richtlinien (vgl. vorne E. 3.1). Damit bestand auch keine Pflicht und kein Anlass für den Sozialdienst, dem Beschwerdeführer eine Änderung seiner Praxis bzw. die Übernahme der neuen Erklärung zum Stichwort «Elektronische Medien» des Handbuchs BKSE anzukündigen bzw. anzuzeigen. Zudem wusste der Beschwerdeführer zum Zeitpunkt der Plombierung seines Kabelanschlusses und des Abschlusses des Sunrise TV-Abonnements offensichtlich um die neue Erklärung zum Stichwort «Elektronische Medien» (Beschwerde S. 1 f.; Vorakten RSA pag. 3). Der Beschwerdeführer hat nach dem Gesagten keinen Anspruch auf Bezahlung seines Sunrise TV-Abonnements durch den Sozialdienst und somit keine Forderung, die er diesem entgegenhalten könnte. Selbst wenn eine solche Forderung bestünde, hat die Vorinstanz zu Recht erwogen, dass Private gemäss Art. 125 Ziff. 3 des Schweizerischen Obligationenrechts (OR; SR 220) eine Forderung gegenüber dem Gemeinwesen mit einer öffentlich-rechtlichen Forderung des Gemeinwesens nur dann verrechnen können, wenn dieses zustimmt (vgl. angefochtener Entscheid E. 13 f.; BVR 1982 S. 348 E. 3b; VGE 2016/64/65 vom 31.10.2017 E. 3, 2014/256 vom 24.2.2015 E. 3.2 f.; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, N. 793). Die hier im Streit liegende Forderung des Gemeindeverbands gegen den Beschwerdeführer stützt sich auf die kantonale Sozialhilfegesetzgebung und stellt damit eine öffentlich-rechtliche Forde-

rung dar. Eine Zustimmung zur Verrechnung seitens des Sozialdienstes wurde unstrittig nie erteilt, womit die durch den Beschwerdeführer eigenmächtig vorgenommene Verrechnung in jedem Fall unzulässig ist.

**3.6** Die Vorinstanz ist somit zu Recht davon ausgegangen, dass der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf den strittigen Betrag von Fr. 630.05 hat und durch seine Verweigerung der Weiterleitung dieses Betrags an den Sozialdienst im entsprechenden Umfang unrechtmässig Leistungen der Sozialhilfe bezogen hat. Die verfügte Rückerstattung erweist sich damit als rechtmässig. Die Beschwerde ist unbegründet und abzuweisen.

#### **4.**

Verfahrenskosten sind keine zu erheben (Art. 102 VRPG i.V.m. Art. 53 SHG). Ersatzfähige Parteikosten sind im verwaltungsgerichtlichen Verfahren keine angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG). Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ist damit als gegenstandslos geworden abzuschreiben (Art. 39 Abs. 1 VRPG).

#### **Demnach entscheidet die Einzelrichterin:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird als gegenstandslos geworden vom Geschäftsverzeichnis abgeschrieben.

4. Zu eröffnen:

- dem Beschwerdeführer
- dem Beschwerdegegner
- dem Regierungsstatthalteramt Seeland

Die Einzelrichterin:

Der Gerichtsschreiber:

**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.