

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 16. Oktober 2020

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Daum, Verwaltungsrichterin Herzog,
Verwaltungsrichter Rolli, Verwaltungsrichterin Steinmann
Gerichtsschreiberin Schnyder Niedermann

Einwohnergemeinde A. _____

Beschwerdeführerin

gegen

B. _____

Beschwerdegegner

und

Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland

Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen

betreffend Sozialhilfe; Anrechnung eines Einkommensfreibetrags (Entscheidung des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom 25. März 2019; shbv 82/2018)



Sachverhalt:

A.

Die Einwohnergemeinde (EG) A._____ verfügte am 30. Oktober 2018, B._____ habe für seine Tätigkeit bei der gadPlus AG, Biel, keinen Anspruch auf einen Einkommensfreibetrag. Anstellungen bei der gadPlus AG seien dem zweiten Arbeitsmarkt zuzurechnen; für Einsätze in diesem Bereich werde eine Integrationszulage von Fr. 100.-- pro Monat ausgerichtet.

B.

B._____ bestand indes auf der Anrechnung eines Einkommensfreibetrags und erhob am 6. November 2018 Beschwerde beim Regierungsrat Bern-Mittelland. Die Regierungsrat-Stellvertreterin hiess die Beschwerde mit Entscheid vom 25. März 2019 gut, hob die angefochtene Verfügung auf und wies die Sache «zur Festsetzung des rückwirkenden Einkommensfreibetrages im Sinne der Erwägungen» an die EG A._____ zurück.

C.

Gegen diesen Entscheid hat die EG A._____ am 12. April 2019 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, der Entscheid vom 25. März 2019 sei aufzuheben und ihre Verfügung vom 30. Oktober 2018 sei zu bestätigen.

B._____ beantragt mit Beschwerdeantwort vom 23. April 2019 die Abweisung der Beschwerde. Die Vorinstanz hat am 14. Mai 2019 auf eine Vernehmlassung verzichtet.

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]). Angefochten ist ein Endentscheid, da die Rückweisung an die Gemeinde nurmehr der (rechnerischen) Umsetzung des Angeordneten dient (vgl. BVR 2017 S. 205 E. 1.4). Die Gemeinde hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid in ihren finanziellen Interessen und damit besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG; BVR 2006 S. 408 E. 1.1). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Es handelt sich um eine Streitigkeit von grundsätzlicher Bedeutung, über welche die Abteilung in Fünferbesetzung urteilt (Art. 56 Abs. 2 Bst. a 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 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 (statt vieler BVR 2019 S. 450 E. 2.1, 2016 S. 352 E. 2.1) – Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar sind. Der kantonal-gesetzliche Anspruch auf Sozialhilfe gewährleistet jeder be-

dürftigen Person persönliche und wirtschaftliche Hilfe (Art. 23 Abs. 1 SHG), 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. Darüber hinaus ist im Sinn einer Vollzugshilfe grundsätzlich das Handbuch Sozialhilfe der Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz (BKSE) beachtlich (nachfolgend: BKSE-Handbuch, einsehbar unter: <www.handbuch.bernerkonferenz.ch>; zum Ganzen zuletzt BVR 2019 S. 383 E. 2.1 mit Hinweisen sowie hinten E. 4.3).

2.2 Das individuelle Unterstützungsbudget umfasst stets die materielle Grundsicherung (Grundbedarf für den Lebensunterhalt, Wohnkosten und Kosten für die medizinische Grundversorgung). Zusätzlich werden unter bestimmten Voraussetzungen situationsbedingte Leistungen (SIL) gewährt, (minimale) Integrationszulagen (MIZ bzw. IZU) geleistet oder Einkommensfreibeträge (EFB) angerechnet (vgl. SKOS-Richtlinien A.6, C.1 und E.1.2). Die finanziellen Leistungen der Sozialhilfe ermöglichen der unterstützten Person in der Regel einen Lebensstandard, der über dem absoluten Existenzminimum liegt (BVR 2010 S. 129 E. 3.2).

3.

Streitig ist, ob dem Beschwerdegegner für seine Tätigkeit bei der gadPlus AG eine IZU oder ein EFB zu gewähren ist. Zum massgeblichen Sachverhalt und den Standpunkten der Verfahrensbeteiligten lässt sich den Akten Folgendes entnehmen:

3.1 Der Beschwerdegegner, geb. 1960, ist spanischer Staatsangehöriger und verfügt über eine Niederlassungsbewilligung C. Er begann nach der obligatorischen Schulzeit eine Lehre als ... in ..., welche er nach zwei Jahren ohne Abschluss abbrach. In der Folge arbeitete er in verschiedenen, meist temporären Anstellungen, vorwiegend im Bereich Hausdienst/Haustechnik und Reinigung. Seit 2004 wird er durch die EG A._____ sozialhilferechtlich unterstützt, arbeitete aber zwischenzeitlich immer wieder in den genannten Bereichen und bezog phasenweise Taggeldleistungen der Arbeitslosenversicherung. Seit Februar 2011 ist er ausgesteuert. In der Folge leistete er im Rahmen der Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe (BIAS) einen Arbeitseinsatz beim Verein ... in ..., den der Anbieter jedoch per Ende 2014 infolge eines Konflikts beendet hat (vgl. Akten A._____ [act. 4B], Register 2, Situationsbeschreibung vom 31.12.2014).

3.2 Seit dem 17. August 2015 arbeitet der Beschwerdegegner auf Vermittlung der Gemeinde bei der gadPlus AG in Biel. Er steht dort in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis und leistet ein Arbeitspensum von 50 % bzw. 21 Stunden pro Woche im Liegenschaftsdienst. Dabei erzielt er einen Stundenlohn von brutto Fr. 12.37 (inkl. Anteil 13. Monatslohn und Ferien- sowie Feiertagsentschädigung; vgl. nicht datierter Arbeitsvertrag in Akten A._____, Register 8, sowie Situationsbeschreibung vom 23.12.2015 in Akten A._____, Register 2). Die gadPlus AG ist gemäss Beschreibung eine «unternehmerisch geführte Sozialfirma» (vgl. <www.gadplus.ch>). Es handelt sich um ein im Jahr 2013 initiiertes, vom Kanton Bern mitgetragenes Projekt mit dem Ziel, langzeitarbeitslosen Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern unbefristete Arbeitsstellen im zweiten Arbeitsmarkt anzubieten (vgl. Vorstellung des Projekts auf der Homepage der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion des Kantons Bern [GS]; ehemals Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF),

<www.gef.be.ch>, Rubriken «Soziales/Berufliche und soziale Integration/Für Sozialhilfebeziehende»).

3.3 Näher beschrieben ist das Angebot in einem von der gadPlus AG zusammen mit den kantonalen Behörden herausgegebenen «Informationsblatt» vom März 2013 (auch bezeichnet als «Flyer Sozialamt Bern»; in Vorakten [act. 4A], Beilage 2 zur Beschwerdeantwort [act. 4A2]; im ersten Halbjahr 2020 noch auf der Homepage der gadPlus AG aufgeschaltet): Danach sollen die Sozialhilfebehörden in erster Linie Personen der «Sozialfirma» zuweisen, die längerfristig wenig Chance haben, eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt zu finden, jedoch eine Grundarbeitsfähigkeit und Motivation aufweisen, selbständig und ohne individuelle Betreuung regelmässige Arbeit zu verrichten. Die Löhne der Beschäftigten werden vom Kanton refinanziert (vgl. Informationsblatt S. 3):

«Die Finanzierung der Sozialfirma geschieht nach dem Modell der Subjektfinanzierung, d.h. die Lohnkosten der Arbeitnehmenden (Bruttolöhne plus Arbeitgeberbeiträge) werden von gadPLUS AG dem Kanton in Rechnung gestellt (Lohnrefinanzierungsmodell). Auf Seiten der wirtschaftlichen Hilfe können Einsparungen in der Höhe der Nettolohnsumme gemacht werden. Die gadPLUS AG erfasst sowohl die Lohnkosten der Arbeitnehmenden als auch die Nettolohnsumme pro zuweisende Stelle zu Händen des Kantons. Personen, die durch den erwirtschafteten Lohn von der wirtschaftlichen Hilfe abgelöst werden, können weiterhin bei gadPLUS AG arbeiten.»

Unter dem Titel «Einkommensfreibeträge» hält das Informationsblatt Folgendes fest (S. 3):

«Muss zur Deckung des Existenzbedarfs zusätzlich zum Lohn wirtschaftliche Hilfe gewährt werden, so haben die bedürftigen Personen bei der Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe Anspruch auf Anrechnung eines Freibetrags auf ihrem Erwerbseinkommen (Einkommensfreibetrag [EFB] gemäss Artikel 8d Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe [Sozialhilfeverordnung, SHV]). Die gadPLUS AG erfasst die Summe der EFB zu Händen des Kantons.»

3.4 Der Beschwerdegegner verlangte bereits bei Stellenantritt im August 2015 von der Gemeinde, es sei ihm für die Arbeitstätigkeit bei der gadPlus AG ein EFB anstelle einer IZU zu gewähren. Er stützte sich dabei auf eine Auskunft der Betriebsleitung, wonach offenbar allen anderen Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügern, die bei der gadPlus AG angestellt sind, ein EFB angerechnet werde. Die Gemeinde nahm damals Rücksprache mit den Verantwortlichen der Unternehmung und traf interne Ab-

klärungen, hielt aber schliesslich daran fest, dass lediglich eine IZU gewährt werden könne (Aktennotizen der Sozialberatung A._____ vom August und September 2015, in Beilage zu Akten A._____ [act. 4B1], ferner Beschwerdebeilage [BB] 2 [act. 1C]). Die Gemeinde erliess in der Folge jährlich die entsprechenden Budgetverfügungen unter Leistung einer IZU (Akten A._____, Register 3 und 12), welche der Beschwerdegegner nicht angefochten hat. Im September 2018 sprach er erneut bei der Gemeinde vor und verlangte gestützt auf das «Konzept» der gadPlus AG, von welchem er angeblich erst zu diesem Zeitpunkt Kenntnis erhalten hat, die Anrechnung eines EFB (Aktennotiz der Sozialberatung vom 26.9.2018 [act. 4B1]), was die Gemeinde A._____ schliesslich mit Verfügung vom 30. Oktober 2018 verweigerte (Beilage zu Akten A._____ [act. 4B3] sowie Vorakten pag. 5 ff.).

3.5 Die Vorinstanz hat zur streitigen Frage beim Sozialamt der GEF (heute: Amt für Integration und Soziales [AIS] der GSI) einen Amtsbericht eingeholt. Diesem ist im Wesentlichen Folgendes zu entnehmen (E-Mail der Abteilung Integration, Leiterin Fachbereich Beschäftigung vom 26.2.2019 [Vorakten pag. 23 ff.]): Das Rechtsamt der GEF habe 2015 die Situation beurteilt. Es sei zum Schluss gekommen, dass für die Ausrichtung eines EFB nicht entscheidend sei, ob es sich um Einkünfte aus einer Beschäftigung im ersten oder zweiten Arbeitsmarkt handle, sondern ob es sich um eine Entschädigung vorwiegend für eine Tätigkeit mit Erwerbscharakter (EFB) oder eher für die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm (IZU) handle. Die Tätigkeit bei der «Sozialfirma» gadPlus AG weise «einige arbeitsmarkt- und wirtschaftsübliche Charakteristika» auf, welche sie von klassischen Beschäftigungs- und Integrationsangeboten unterscheide. So biete sie «arbeitsmarkt-authentische Erwerbsmöglichkeiten» für Personen, die kaum mehr Chancen auf eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt hätten. Die Arbeitnehmenden befänden sich «in einem wirtschaftsrealen Umfeld» und würden «als wertschöpfende Mitarbeitende unbefristet [...] angestellt, behandelt und entlohnt». Die Anstellungsbedingungen entsprächen jenen im ersten Arbeitsmarkt, weshalb die Anrechnung eines EFB gerechtfertigt sei. Um eine einheitliche Handhabung im Kanton zu gewährleisten, sei die Frage 2015 ausdrücklich ins BKSE-Handbuch aufgenommen worden. Dieses halte unter dem Stichwort «Ein-

kommensfreibetrag EFB» fest, Voraussetzung für die Anrechnung eines EFB sei «eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt oder bei der Sozialfirma gadPlus AG». Die Vorinstanz hat diese Einordnung als sachgerecht beurteilt (angefochtener Entscheid E. 7.4 ff.; zum in der Zwischenzeit geänderten Eintrag im BKSE-Handbuch vgl. hinten E. 5.1).

3.6 Die Gemeinde A._____ teilt diese Auffassung nicht: Bei der «Sozialfirma» gadPlus AG handle es sich um ein Arbeitsangebot, bei welchem die Angestellten ihren Lohn nicht selber erwirtschaften müssten und das für Personen geschaffen worden sei, die keine Chance mehr auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt hätten. Es sei unverständlich, wie bei dieser Sachlage der Schluss gezogen werden könne, es herrschten bei der gadPlus AG Anstellungsbedingungen, die einer Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt entsprächen. Eine Anstellung bei der gadPlus AG sei Personen vorbehalten, die gerade nicht in der Lage seien, den Anforderungen des ersten Arbeitsmarkts zu genügen. Ausserdem habe sie, die Gemeinde, das BKSE-Handbuch nicht für verbindlich erklärt, sondern beachte ihre eigenen Richtlinien und Weisungen, welche fachlich und methodisch schlüssig ihre abweichende Praxis begründeten (Beschwerde S. 4 f. sowie Stellungnahme vom 12.3.2019 im vorinstanzlichen Verfahren [Vorakten pag. 31 f.]).

4.

Zu den massgeblichen Rechtsgrundlagen ist Folgendes festzuhalten:

4.1 Der Regierungsrat erlässt gemäss Art. 31 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. c SHG Vorschriften über die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe, die namentlich Anreizsysteme schaffen, welche die Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler zur Selbständigkeit und Integration, insbesondere zur Aufnahme einer Arbeit führen. Mit der IZU und dem EFB hat der Regierungsrat zwei solche Anreizsysteme in der SHV geregelt. Die Bestimmungen zum EFB wurden mit indirekter Änderung der SHV durch die Verordnung vom 20. Mai 2020 über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich [SAFV; BAG 20-052]) per 1. Juli 2020 neu gefasst. Da hier die Anrechnung eines

EFB für die Zeit sowohl vor als auch nach dieser Rechtsänderung strittig ist, sind beide Fassungen der SHV zu beachten, was jedoch, wie sich zeigen wird, wegen des unveränderten Regelungszwecks zum selben Ergebnis führt. – EFB und IZU wurden mit der Revision der SKOS-Richtlinien von 2005 als neue Instrumente eingeführt und sind Ausdruck des Grundgedankens, dass Anstrengungen zur beruflichen und sozialen Integration gefördert und vermehrt honoriert werden sollen. Als leistungsbezogene Sozialhilfe basieren sie auf der Idee der Gegenseitigkeit: Wer Integrationsleistungen erbringt, soll dafür belohnt werden. Darin unterscheiden sie sich vom sozialen Existenzminimum bzw. von der übrigen bedarfsabhängigen Hilfe (vgl. BVR 2019 S. 450 E. 4.2.1, auch zum Folgenden; ferner Guido Wizent, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Diss. Basel 2014, S. 383 f. [nachfolgend: Bedürftigkeit], und SKOS-Richtlinie A.3).

4.2 Gemäss Art. 8a Abs. 2 SHV hat jede bedürftige Person, die nicht erwerbstätig ist, Anspruch auf eine IZU von Fr. 100.-- pro Monat, wenn sie sich nachweislich angemessen um ihre soziale und/oder berufliche Integration bemüht. Als anerkannte Leistungen gelten solche, welche die Chancen auf eine erfolgreiche Integration erhöhen oder erhalten. Sie sind überprüfbar und setzen eine individuelle Anstrengung voraus (SKOS-Richtlinie C.2). – Anspruch auf Anrechnung eines Freibetrags auf ihrem Erwerbseinkommen hat nach aArt. 8d Abs. 1 SHV jede bedürftige Person, welche die obligatorische Schulzeit oder das 16. Lebensjahr vollendet hat und eine «Erwerbstätigkeit» ausübt, aufnimmt oder ausweitet (vgl. Fassung vom 17.1.2007, in Kraft bis 30.6.2020 [BAG 07-026]). Verlangt wurde nach dieser Regelung eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt (Vortrag der GEF zur Änderung der SHV vom 12.9.2005, S. 5, einsehbar unter: <www.gef.be.ch>, Rubriken «Soziales/Rechtliche Grundlagen/Sozialhilfe», unter Verweis auf SKOS-Richtlinie E.1.2). Seit dem 1. Juli 2020 ist das Erfordernis einer Erwerbstätigkeit «im ersten Arbeitsmarkt» nunmehr auch ausdrücklich im Verordnungstext abgebildet (Fassung vom 20.5.2020 [BAG 20-052]). Der revidierte Art. 8d Abs. 1 SHV verdeutlicht mithin, was bereits vor seiner Inkraftsetzung galt: Mit dem EFB soll ein Anreiz zur möglichst umfassenden und einträglichen Erwerbstätigkeit von Unterstützten im ersten Arbeitsmarkt geschaffen werden, um die Integrationschancen zu verbessern und dauerhaft finanzielle Leistungen der Sozialhilfe einzu-

sparen (vgl. zum Regelungszweck des EFB auch Guido Wizent, Sozialhilferecht, 2020, Rz. 566 f., sowie hinten E. 5.4).

4.3 Für die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe sind nach Art. 31 SHG i.V.m. Art. 8 SHV die SKOS-Richtlinien verbindlich, soweit das SHG und die SHV keine abweichende Regelung vorsehen (vorne E. 2.1). Die SKOS-Richtlinien haben insoweit den Charakter rechtsverbindlicher Verordnungsbestimmungen. Stehen sie mit dem übergeordneten Recht in Einklang, sind die rechtsanwendenden Behörden daran gebunden. Dies bedeutet, dass allfällige Richtlinien und Praxishilfen wie das BKSE-Handbuch (vorne E. 2.1 und 3.5), das «Informationsblatt» zur gadPlus AG (vorne E. 3.3) oder allfällige Richtlinien der Gemeinden den von den SKOS-Richtlinien vorgegebenen Rahmen respektieren müssen. Es handelt sich dabei um Vollzugshilfen mit dem Zweck, die Rechtsgleichheit in der wirtschaftlichen Grundversorgung zu gewährleisten, bestehende Richtlinien (namentlich jene der SKOS) und Erlasse zu erläutern, die Erfahrungen aus der Praxis der Sozialdienste und der GSI zu sammeln und allgemein zugänglich machen (vgl. z.B. BKSE-Handbuch, Startseite, Ziele des Handbuchs). Solche Praxishilfen (sog. Verwaltungsverordnungen) enthalten keine Rechtsnormen und begründen insbesondere keine Rechte oder Pflichten der Privaten (vgl. auch BKSE-Handbuch, Startseite, Rechtliche Verbindlichkeit, wonach das Handbuch «empfehlenden Charakter» hat; hierzu allgemein statt vieler BGE 142 II 182 E. 2.3.2 f.; BVR 2018 S. 249 E. 4.1). Nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts sind Verwaltungsverordnungen trotz fehlender Gesetzeskraft bei der Rechtsanwendung dann zu berücksichtigen, wenn sie im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben stehen und diese auf überzeugende und praktikable Art und Weise konkretisieren (statt vieler BVR 2018 S. 139 E. 2.3, 2012 S. 121 E. 4.1.2, je mit weiteren Hinweisen). Dies gilt grundsätzlich auch für das BKSE-Handbuch (vgl. VGE 2018/18 vom 26.10.2018 E. 3).

4.4 Den Gemeinden verbleibt beim Vollzug der Sozialhilfegesetzgebung zwar ein Ermessensspielraum, soweit die gesetzlichen Grundlagen bzw. die SKOS-Richtlinien keinen der Höhe nach bestimmten Anspruch vorsehen und es Sache der Sozialhilfebehörden ist, im Einzelfall den Verhältnissen und den konkret betroffenen Personen angepasste Lösungen zu

treffen (vgl. Art. 25 SHG; BVR 2016 S. 352 E. 2.5, 2007 S. 272 E. 3.1). Soweit es indes darum geht, innerhalb des Kantons eine rechtsgleiche Behandlung der Bedürftigen sicherzustellen, verfügen die Gemeinden über keinen eigenen Spielraum. Vielmehr gilt es, die Leistungsziele des Sozialhilfewesens für das ganze Kantonsgebiet einheitlich zu umschreiben (so bereits BVR 2001 S. 30 E. 4d mit Hinweis auf BGer 22.1.1996, in ZBl 1997 S. 414). Hier geht es um Letzteres: Die Frage, ob die Tätigkeit bei der gadPlus AG Anspruch auf Anrechnung eines EFB verschafft, hängt nicht von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab, sondern muss für den gesamten Kanton einheitlich und für alle Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger rechtsgleich beurteilt werden.

5.

5.1 Es ist unbestritten, dass die Beschäftigung bei der gadPlus AG ein Angebot des zweiten Arbeitsmarkts ist, welches sich an Personen richtet, die längerfristig wenig Chancen haben, eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt zu finden (vgl. vorne E. 3.3; «Informationsblatt» zur gadPlus AG, Stichwort «Zuweisungskriterien/Zielgruppen»). Nach der klaren und verbindlichen Regelung auf Verordnungsebene (vorne E. 4.2) haben Angestellte der gadPlus AG daher grundsätzlich keinen Anspruch auf Anrechnung eines EFB. Gegenteilige Vorgaben des BKSE-Handbuchs (vorne E. 3.5 am Schluss) und des «Informationsblatts» zur gadPlus AG (vorne E. 3.3) sind grundsätzlich unbeachtlich. Im Übrigen wurde das Stichwort «Einkommensfreibetrag EFB» im BKSE-Handbuch jüngst soweit hier interessierend in Übereinstimmung mit dem Verordnungsrecht gebracht: Gemäss Fassung vom 13. August 2020 wird als Voraussetzung für die Anrechnung eines EFB eine «bezahlte Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt» vorausgesetzt; eine Anstellung bei der gadPlus AG wird nicht mehr als anspruchsbegründend erwähnt. Demgegenüber sind unter dem ebenfalls überarbeiteten Stichwort «Integrationszulage IZU» Personen als anspruchsberechtigt aufgeführt, die im zweiten Arbeitsmarkt tätig sind.

5.2 Vorbehalten bleibt einzig ein allfälliger Verstoss des Verordnungsrechts gegen übergeordnetes Recht: Ein solcher wäre zu bejahen, wenn

die Angestellten der gadPlus AG gegenüber Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger, die im ersten Arbeitsmarkt erwerbstätig sind, in rechtswidriger Weise benachteiligt würden (Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots; vgl. auch Art. 31 Abs. 2 Bst. a SHG). – Die Rechtsgleichheit ist gewährleistet (Art. 8 Abs. 1 BV; Art. 10 Abs. 1 Satz 1 KV). Das Rechtsgleichheitsgebot ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird, was beispielsweise zutrifft, wenn hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen (vgl. BGE 143 I 361 E. 5.1, 141 I 153 E. 5.1, 140 I 77 E. 5.1; BVR 2019 S. 450 E. 4.1, 2018 S. 358 E. 3.2.4).

5.3 Gemeinsam ist EFB und IZU der Anreizgedanke bzw. das Ziel, das Integrationspotenzial von erwerbstätigen und nichterwerbstätige Personen zu verbessern, indem sozialhilferechtlich erwünschte Tätigkeiten gefördert werden (vgl. auch Guido Wizent, *Bedürftigkeit*, S. 384). Die Vorinstanz hat argumentiert, bei der gadPlus AG würden vornehmlich Menschen arbeiten, die keine Chance im ersten Arbeitsmarkt mehr hätten, weshalb es sinnvoll erscheine, ihnen eine «besondere Motivation» zu geben (angefochtener Entscheid E. 7.5). Dies ist jedoch nach der SHV kein taugliches Abgrenzungskriterium bzw. rechtfertigt es nicht, ihnen statt einer IZU einen EFB zu gewähren. *Beide* Anreizsysteme belohnen ein sozialhilferechtlich erwünschtes Leistungsverhalten, weshalb allein das Anliegen, die unterstützte Person für ihre Anstrengungen zu belohnen, kein Grund ist, ihr statt einer IZU den vorteilhafteren EFB zuzugestehen. Für die Frage, ob eine IZU oder ein EFB zu gewähren ist, ist demnach nicht oder jedenfalls nicht in erster Linie das sozialhilferechtlich erwünschte Verhalten oder die persönliche Situation der unterstützten Person massgeblich, sondern die *Art der erbrachten Integrationsleistung*.

5.4 Die sozialhilferechtlichen Anreizsysteme sind wesentlich darauf ausgerichtet, erwerbsfähige unterstützte Personen so schnell wie möglich wieder in die wirtschaftliche Selbständigkeit zu führen (vgl. Art. 31 Abs. 2

Bst. c SHG). Oberstes Ziel ist mithin, dass eine unterstützte Person wenn immer möglich ihre Fähigkeit, im ersten Arbeitsmarkt zu bestehen, entweder aufrechterhält oder möglichst rasch wiedererlangt. Dieser Regelungsgedanke wurde bereits in den bis Ende Juni 2020 geltenden Bemessungsgrundsätzen des EFB abgebildet (vgl. aArt. 8e SHV, Fassungen vom 21.9.2005 [BAG 05-110] und 27.10.2010 [BAG 10-100]): Sie waren so ausgestaltet, dass jene Personen am meisten profitierten, die sich aktiv um die Ablösung von der Sozialhilfe bemühten, deren Erwerbstätigkeit mithin erwarten liess, dass sie rasch wieder ihre wirtschaftliche Selbständigkeit erlangen. Da die Chancen auf eine Ablösung von der Sozialhilfe mit zunehmendem Beschäftigungsgrad steigen, war der EFB abgestuft von 200 Franken (bei einem Beschäftigungsgrad bis 20 Prozent), steigend um 50 Franken je zusätzliche 10 Prozent Arbeitspensum bis zum Maximum von 600 Franken (aArt. 8e Abs. 1 SHV in der Fassung vom 21.9.2005). Weiter war der EFB tiefer, wenn die unterstützte Person bei Eintritt in die Sozialhilfe erwerbstätig war (aArt. 8e Abs. 2 Bst. a SHV in der Fassung vom 27.10.2010), ihr Einkommen aber zur Deckung des Existenzminimums nicht ausreichte («working poor»). Diese Personen kamen erst dann in den Genuss des höheren EFB gemäss aArt. 8e Abs. 1 SHV (Fassung vom 21.9.2005), wenn sie ihre Erwerbssituation und damit ihre Chancen auf eine Ablösung von der Sozialhilfe aktiv verbesserten, beispielsweise indem sie ihre Erwerbstätigkeit ausweiteten. Ausserdem wurde nach aArt. 8e Abs. 4 SHV der zulässige Höchstbetrag auf maximal Fr. 400.-- reduziert, wenn sich Personen innert sechs Monaten trotz Erwerbstätigkeit nicht von der Sozialhilfe haben ablösen können (vgl. zum Ganzen auch Vortrag der GEF zur Änderung der SHV vom 12.9.2005, S. 6, einsehbar unter: <www.gef.be.ch>, Rubriken «Soziales/Rechtliche Grundlagen/Sozialhilfe»). Diese Regelung verdeutlichte das Ziel des EFB, erwerbsfähige bedürftige Personen dazu zu motivieren, durch aktive Bemühungen den Anschluss an den *ersten Arbeitsmarkt* zu erhalten oder wiederzuerlangen und sich dadurch möglichst rasch von der Sozialhilfe abzulösen. Dies gilt seit der Rechtsänderung per 1. Juli 2020 unverändert: Die Voraussetzung der Erwerbstätigkeit «im ersten Arbeitsmarkt» ist neu ausdrücklich im Verordnungstext abgebildet (Art. 8d Abs. 1 SHV; vorne E. 4.2). Zudem wird dem Anreizgedanken weiterhin über eine Abstufung des EFB nach Beschäftigungsgrad Rechnung getragen (Art. 8d Abs. 2 SHV). Grund für die

Änderung der Regelung war einzig das Bestreben, das System zu vereinfachen (Vortrag der GSI zur SAFV vom 20.5.2020, S. 24, einsehbar unter: <www.rr.be.ch>, Rubrik «Regierungsratsbeschlüsse», Geschäftsnummer 2018.GEF.996); das Regelungsziel des EFB blieb unangetastet.

5.5 Es ist sachlich gerechtfertigt, eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt als Integrationsleistung stärker zu honorieren bzw. gegenüber anderen Integrationsleistungen (z.B. Tätigkeiten im zweiten Arbeitsmarkt, Beschäftigungsprogramme) zu privilegieren. Denn wer in der Lage ist, im ersten Arbeitsmarkt zu bestehen, hat in der Regel bessere Chancen, sich kurz oder mittelfristig wieder selber zu erhalten. Entgegen der Auffassung des damaligen Sozialamts (vgl. Bericht vom 26.2.2019 [vorne E. 3.5]) gibt es mithin sachliche Gründe, für die Anrechnung des EFB zwischen Erwerbstätigkeiten im ersten und solchen im zweiten Arbeitsmarkt zu unterscheiden. Andernfalls würde das gesetzlich angestrebte Wirkungsziel des EFB – möglichst rasche Ablösung von der Sozialhilfe durch den Erhalt bzw. Ausbau einer Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt (vgl. E. 5.4 hiavor) – in unzulässiger Weise unterlaufen. Ausserdem bestünde die Gefahr von negativen Anreizen: Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger, die aufgrund ihrer persönlichen Ressourcen noch Chancen auf eine Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt haben und an einem Beschäftigungsprogramm oder Qualifizierungsangebot teilnehmen (müssen), würden gegenüber den ressourcenschwächeren, die bei der gadPlus AG tätig sind, benachteiligt. Ihre Integrationsleistung wird lediglich mit einer IZU honoriert (vorne E. 4.1); die wirtschaftliche Unterstützung würde damit tiefer ausfallen, als wenn sie keine Chance auf Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt mehr hätten und einer entlöhnten Tätigkeit im zweiten Arbeitsmarkt (z.B. bei der gadPlus AG) nachgingen. Dies widerspricht dem Anreizgedanken des EFB, der jene Integrationsleistungen am stärksten honoriert, welche die besten Chancen auf eine Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt versprechen (E. 5.4 hiavor).

5.6 Die Vorinstanz hat zudem geprüft, ob die Arbeitsbedingungen bei der gadPlus AG jenen im ersten Arbeitsmarkt gleichzustellen sind, was sie im Ergebnis bejaht hat (vgl. angefochtener Entscheid E. 7.4). Dem kann nicht gefolgt werden: Selbst wenn es zutreffen mag, dass bei der gadPlus

AG «einige arbeitsmarkt- und wirtschaftsübliche Charakteristika» auszumachen sind, ändert dies nichts daran, dass die Angestellten bei einer Gesamtbetrachtung der Arbeits- und Anstellungsbedingungen gerade nicht den Anforderungen des ersten Arbeitsmarkts ausgesetzt sind. Insbesondere muss die gadPlus AG die Löhne ihrer Mitarbeitenden nicht selbst finanzieren (vorne E. 3.3). Die Mitarbeitenden können folglich nur deshalb zu den genannten, als «arbeitsmarkt-authentisch» beschriebenen Bedingungen angestellt werden, weil die Lohnkosten von der öffentlichen Hand getragen und nicht auf dem freien Arbeitsmarkt erwirtschaftet werden müssen. Es lässt sich nicht schlüssig begründen, wie jemand, der kaum mehr in der Lage ist, im ersten Arbeitsmarkt zu bestehen, Arbeitsbedingungen erfüllen soll, wie sie in ebendiesem Arbeitsmarkt verlangt werden. Wäre die bedürftige Person dazu in der Lage, würde sie gemäss den Zuweisungskriterien die Voraussetzungen für die Aufnahme bei der gadPlus AG gerade nicht erfüllen. Vielmehr wäre durch geeignete Massnahmen auf ihre Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt und eine Ablösung von der Sozialhilfe hinzuwirken (E. 5.5 hiervor). Dass auch bei einer Festanstellung in der gadPlus AG letztlich die Integration in den ersten Arbeitsmarkt «vorrangiges Ziel» bleibt, ändert daran nichts.

5.7 Die Verordnungsregelung, welche für die Anrechnung eines EFB eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt verlangt (Art. 8d SHV in der bis 30.6.2020 und ab 1.7.2020 geltenden Fassung i.V.m. SKOS-Richtlinie E.1.2), ist demnach mit dem übergeordneten Recht und insbesondere mit dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbar. Die Situation von unterstützten Personen, die bei der gadPlus AG und damit im zweiten Arbeitsmarkt angestellt sind, unterscheidet sich massgeblich von der Situation jener Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler, die einer Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt nachgehen. Es gibt daher sachliche Gründe, nur Letzteren Anspruch auf einen EFB einzuräumen bzw. den Angestellten der gadPlus AG keinen EFB zu gewähren. Die Gemeinde A._____ hat dem Beschwerdegegner damit zu Recht keinen EFB angerechnet. Da der Beschwerdegegner sowohl unter der Geltung des bisherigen als auch des neuen Verordnungsrechts keinen Anspruch auf Anrechnung eines EFB hat, erübrigt sich insoweit eine Anpassung seines Sozialhilfebudgets (vgl. Übergangsbestimmung zur Änderung vom 20.5.2020 in Art. T7-2 SHV). Die

Beschwerde der Gemeinde ist demzufolge gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben.

6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt der Beschwerdegegner; da das Verfahren kostenfrei ist, hat er jedoch keine Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG i.V.m. Art. 53 SHG). Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 3 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom 25. März 2019 wird aufgehoben. Die Verfügung der Einwohnergemeinde A. _____ vom 30. Oktober 2018 wird bestätigt.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Zu eröffnen:
 - Einwohnergemeinde A. _____
 - Beschwerdegegner
 - Regierungsstatthalteramt Bern-Mittellandund mitzuteilen:
 - Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion des Kantons Bern (Amt für Integration und Soziales)

Der Abteilungspräsident:

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.