

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 17. August 2020

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

Einwohnergemeinde Bern

handelnd durch das Sozialamt, Schwarztorstrasse 71, 3007 Bern

Beschwerdeführerin

gegen

A. _____
vertreten durch B. _____

Beschwerdegegnerin

und

Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland

Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen

betreffend Sozialhilfe; Parteikostenersatz bei nichtanwaltlicher Vertretung
(Abschreibungsverfügung des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland
vom 22. März 2019; shbv 75/2018)



Sachverhalt:

A.

Das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland (RSA) schrieb mit Verfügung vom 22. März 2019 das sozialhilferechtliche Beschwerdeverfahren shbv 75/2018 zwischen A._____, vertreten durch B._____, und der Einwohnergemeinde (EG) Bern als erledigt vom Geschäftsverzeichnis ab, nachdem die Gemeinde die angefochtene Verfügung aufgehoben hatte. Die stv. Regierungsstatthalterin verpflichtete die EG Bern, A._____ Parteikosten von insgesamt Fr. 622.55 zu ersetzen (mit Auslagen, ohne MWSt; Dispositiv-Ziff. 4); das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege schrieb sie als gegenstandslos geworden vom Geschäftsverzeichnis ab (Dispositiv-Ziff. 5).

B.

Gegen Ziffer 4 der Abschreibungsverfügung hat die EG Bern am 18. April 2019 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, die angefochtene Dispositiv-Ziffer sei ersatzlos aufzuheben, eventuell sei der Parteikostenersatz zu reduzieren. A._____, weiterhin vertreten durch B._____, beantragt mit Beschwerdeantwort vom 30. April 2019 die Abweisung der Beschwerde. Das Regierungsstatthalteramt hat am 14. Mai 2019 auf eine Vernehmlassung verzichtet. Am 21. Mai 2019 hat A._____ einen Nachtrag zur Beschwerdeantwort eingereicht, um «die bislang aufgelaufenen Vertretungsaufwände und -auslagen zu dokumentieren».

Erwägungen:

1.

1.1 Gegen Abschreibungsverfügungen steht das gleiche Rechtsmittel offen wie gegen den Sachentscheid (Art. 39 Abs. 2 und Art. 75 Bst. b [Umkehrschluss] des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; BSG 155.21]). Solche Verfügungen können auch nur teilweise angefochten werden, z.B. im Kostenpunkt (Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 39 N. 18, Art. 110 N. 7). In der Hauptsache umstritten war die Höhe der Sozialhilfeleistungen für die Beschwerdegegnerin (Anrechnung einer Eigenleistung im Sozialhilfebudget). Das Verwaltungsgericht wäre zur Beurteilung der Beschwerde gegen einen entsprechenden Sachentscheid als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 VRPG zuständig (vgl. auch Art. 52 Abs. 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe [Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1]). Die EG Bern wäre in der Hauptsache ausserdem zur Beschwerde befugt (Art. 79 Abs. 1 VRPG; BVR 2006 S. 408 E. 1.1). Sie kann daher gegen die Abschreibungsverfügung des Regierungsverwaltungsamts im Kostenpunkt Verwaltungsgerichtsbeschwerde führen (vgl. BVR 2013 S. 566 E. 3). 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 Die Beschwerdesache fällt an sich in die einzelrichterliche Zuständigkeit, zumal der Streitwert von Fr. 20'000.-- nicht erreicht wird (Art. 57 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. d des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]). Da jedoch eine Streitigkeit von grundsätzlicher Bedeutung vorliegt, urteilt das Verwaltungsgericht in Fünferbesetzung (Art. 57 Abs. 6 i.V.m. Art. 56 Abs. 2 Bst. a GSOG).

2.

2.1 Die Beschwerdegegnerin ist durch B._____ vertreten, der gemäss eigenen Angaben über einen wirtschaftlichen und einen naturwissenschaftlichen Hochschulabschluss verfügt, mit «anschliessend langjähriger Erfahrung im wissenschaftlichen Arbeiten und beruflicher Tätigkeit im Versicherungsbereich» (Eingabe vom 22.12.2018, Vorakten RSA pag. 23). Nach bernischem Verfahrensrecht sind vorbehältlich anderslautender Gesetzgebung nur Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte zur Prozessvertretung vor den Verwaltungsjustizbehörden zugelassen (Art. 15 Abs. 4 VRPG; vgl. auch Art. 7 Abs. 1 des Kantonalen Anwaltsgesetzes vom 28. März 2006 [KAG; BSG 168.11]). Eine Ausnahme vom sog. Anwaltsmonopol sieht Art. 52 Abs. 4 SHG vor. Danach sind zur Prozessvertretung vor den Beschwerdeinstanzen Personen und Organisationen nach freier Wahl der beschwerdeführenden Person zugelassen. Die Beschwerdegegnerin ist daher berechtigt, ihre Interessen in sozialhilferechtlichen Angelegenheiten vor den Verwaltungsjustizbehörden (Regierungsstatthalteramt, Verwaltungsgericht) durch B._____ wahren zu lassen. Weil sie im vorinstanzlichen Verfahren als obsiegend galt, wurde ihr ein Parteikostenersatz in der Höhe von Fr. 622.55 zugesprochen (vorne Bst. A).

2.2 Von der Vertretungsbefugnis zu unterscheiden ist die Frage, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen das Vertretungsverhältnis die Partei dazu berechtigt, Parteikostenersatz geltend zu machen. Es handelt sich hierbei um zwei unterschiedliche Regelungsgegenstände, die jeweils einer eigenen gesetzlichen Grundlage bedürfen. Die Kosten einer zulässigen (gewillkürten) Vertretung sind demzufolge nicht ohne weiteres als Parteikosten ersatzfähig, sondern nur dann, wenn die verfahrensrechtlichen Bestimmungen es ausdrücklich vorsehen (vgl. BGer 2C_802/2013 vom 28.4.2014, in StR 2014 S. 731 E. 4 mit Hinweisen). Das lässt sich beispielsweise anhand des Verfahrens vor den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden veranschaulichen: Dort ist die Anordnung einer Vertretung im Sacherlass geregelt, wobei das Gesetz näher bestimmt, wer als Beistand oder Beiständin bezeichnet werden kann (Art. 449a des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [ZGB; SR 210]; zur allgemeinen Entschädigung Art. 404 ZGB). Die Frage, welche Kosten im Zusammenhang mit der Interessen-

wahrung in einem Erwachsenenschutzverfahren als Parteikostenersatz geltend gemacht werden können, beurteilt sich hingegen nach Massgabe des kantonalen Verfahrensrechts (BGE 143 III 183 E. 4, insb. E. 4.2.4). Auch für andere Verfahren werden Vertretungsbefugnis und Entschädigung regelmässig in je eigenen Rechtsgrundlagen geregelt (so etwa im bernischen Steuerrecht; vgl. Art. 160 Abs. 3 bzw. Art. 200 Abs. 4 des Steuergesetzes vom 21. Mai 2000 [StG; BSG 661.11]).

2.3 Dem Gesetzgeber ist es unbenommen, für die Parteikostenberechtigung zwischen Anwältinnen und Anwälten einerseits und nicht-anwaltlichen Vertretungen andererseits zu differenzieren. Es bestehen gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sachliche Gründe, die Vertretungsbefugnis und die Entschädigung von Vertreterinnen und Vertretern «nicht vollkommen parallel» auszugestalten. Den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten wird aufgrund ihrer Berufsausübungsbewilligung und der staatlichen Aufsicht über sie durch das kantonale Verfahrensrecht eine besondere Stellung eingeräumt. Diese kann es rechtfertigen, ausserhalb des Monopolbereichs zwar eine Entschädigung für anwaltliche Vertretungen vorzusehen, nicht aber für nichtanwaltliche Vertretungsverhältnisse. Verfassungsrechtlich wird kein Anspruch auf Parteientschädigung anerkannt. Mit anderen Worten müssen verfahrensrechtliche Bestimmungen, die vom Anwaltsmonopol abweichen, darüber hinaus nicht zwingend auch eine Entschädigung für Vertreterinnen und Vertreter ohne Anwaltspatent vorsehen (vgl. zum Ganzen BGer 1C_592/2012 vom 7.3.2013, in ZBI 2014 S. 564 E. 3.5; darauf verweisend etwa BGer 2C_172/2016 und 2C_173/2016 vom 16.8.2016 E. 4.5).

2.4 Das SHG äussert sich nicht dazu, wie gewillkürte Vertreterinnen und Vertreter zu entschädigen sind. Art. 52 Abs. 4 SHG beschlägt einzig die Vertretungsbefugnis; die Frage, ob Aufwendungen im Zusammenhang mit nicht-anwaltlichen Vertretungsverhältnissen zu Parteikostenersatz berechtigen, wird nicht geregelt. Zwar wollte der bernische Gesetzgeber das Sozialhilfeverfahren teilweise an das sozialversicherungsrechtliche Verfahren angleichen, indem er für die Prozessvertretung auch nicht patentierte Personen zulässt und das Verfahren für grundsätzlich kostenlos erklärt (vgl. Vortrag des Regierungsrats zum SHG, in Tagblatt des Grossen Rates 2001, Beilage 16 S. 25). Eine Angleichung an die im Vergleich zum kantonalen Recht

weiter gefassten sozialversicherungsrechtlichen Rechtsgrundlagen zum Anspruch auf Parteikostenersatz, wie sie namentlich in Art. 61 Bst. g des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) enthalten sind, hat er jedoch nicht vorgenommen. Die kantonale und bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Parteikostenersatz in sozialversicherungsrechtlichen Verfahren ist somit grundsätzlich nicht auf die hier streitige Frage übertragbar. Nicht anwendbar sind deshalb auch die entsprechenden Praxisfestlegungen der für die sozialversicherungsrechtliche Rechtsprechung zuständigen Abteilungen des Verwaltungsgerichts (vgl. Rundschreiben vom 16.12.2009, einsehbar unter <www.justice.be.ch>, Rubrik «Verwaltungsgerichtsbarkeit», «Verwaltungsgericht», «Downloads & Publikationen» «Kreisschreiben»; vgl. aber auch hinten E. 3.1).

2.5 Nicht einschlägig sind ferner die von der Beschwerdegegnerin angeführten Rechtsgrundlagen zum Verfahren vor dem Bundesgericht, d.h. namentlich das Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) bzw. das alte Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz, OG; BS 3 S. 531 und AS 1992 S. 288, in Kraft bis 31.12.2006) sowie das Reglement vom 31. März 2006 über die Parteientschädigung und die Entschädigung für die amtliche Vertretung im Verfahren vor dem Bundesgericht (SR 173.110.210.3). Gleiches gilt demzufolge für die hierzu ergangene bundesgerichtliche Rechtsprechung.

2.6 Die hier streitige Rechtsfrage beurteilt sich somit ausschliesslich nach Massgabe des allgemeinen kantonalen Verfahrensrechts. Einschlägig ist Art. 104 Abs. 1 und 2 VRPG:

Parteikosten

¹ Die Parteikosten umfassen den durch die berufsmässige Parteivertretung anfallenden Aufwand. Die Bemessung des Parteikostenersatzes richtet sich nach den Vorschriften der Anwaltsgesetzgebung.

² Bei aufwendigen Verfahren kann die Verwaltungsjustizbehörde Privaten, die ihren Prozess selber geführt haben, eine angemessene Parteientschädigung und Auslagenersatz zuerkennen.

Terminologisch unterscheidet das Gesetz zwischen dem «Parteikostenersatz» für Aufwand, der aus berufsmässiger Parteivertretung entsteht

(Abs. 1), und der «angemessenen Parteientschädigung» für Private, die ihren Prozess selber geführt haben (Abs. 2; auch «Billigkeitsentschädigung», so z.B. BVR 2013 S. 423 E. 4.2). Die Vorinstanz hat der Beschwerdegegnerin einen Parteikostenersatz gestützt auf Abs. 1 zugesprochen, was nach Ansicht der Gemeinde Recht verletzt.

3.

3.1 Der Parteikostenersatz im Sinn von Art. 104 Abs. 1 Satz 1 VRPG entschädigt die vertretene Partei für einen «anfallenden Aufwand» und setzt damit grundsätzlich ein *entgeltliches Vertretungsverhältnis* voraus. Von diesem Konzept des Aufwendersatzes ist das Verwaltungsgericht bislang nur in einer spezifischen Konstellation abgewichen: Mit VGE 2011/215 vom 20. Januar 2012 (BVR 2012 S. 424) hat es unter Berücksichtigung der Praxis im Sozialversicherungsrecht entschieden, dass eine obsiegende Partei unbeschrieben der Entgeltlichkeit des Vertretungsverhältnisses parteikostenberechtigt ist, wenn sie sich durch eine Anwältin vertreten lässt, die für eine anerkannte gemeinnützige Organisation im Sinn von Art. 8 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2000 über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (BGFA; SR 935.61) tätig und gestützt auf diese Vorschrift im Anwaltsregister des Kantons Bern eingetragen ist. Solche Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter können nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung gestützt auf Art. 29 Abs. 3 der Bundesverfassung (BV; SR 101) als amtliche Anwältin oder amtlicher Anwalt eingesetzt werden und Anspruch auf eine amtliche Entschädigung geltend machen (BGE 135 I 1). Es wäre mit erheblichen Wertungswidersprüchen verbunden, wenn im Obsiegensfall bei solchen Vertretungsverhältnissen mangels Entgeltlichkeit kein Anspruch auf Parteikostenersatz bestünde. Das Verwaltungsgericht hat deshalb in besagtem Leitentscheid einer Partei in einem sozialhilferechtlichen Verfahren Parteikostenersatz für die unentgeltliche Vertretung durch eine Anwältin der Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not zugesprochen. Für die Bemessung hat es sich am Praxisbeschluss der für die sozialversicherungsrechtliche Rechtsprechung zuständigen Abteilungen des Verwaltungsgerichts orientiert (vgl. vorne E. 2.4 am Ende). Abgesehen von diesem Spezialfall kann einer Partei aber nur dann Parteikostenersatz zugesprochen

werden, wenn ihr ein entsprechender finanzieller Aufwand entstanden ist. Dies setzt ein entgeltliches Vertretungsverhältnis voraus.

3.2 B. _____ hat der Beschwerdegegnerin am 15. Dezember 2018 für das vorinstanzliche Verfahren einen Aufwand von 4,5 Stunden zu einem Stundenansatz von Fr. 135.-- sowie Auslagen von Fr. 6.75 und Fr. 8.30 in Rechnung gestellt, zahlbar innert 30 Tagen (Vorakten RSA pag. 25). Die Beschwerdegegnerin hat den gesamten Betrag von Fr. 622.55 offenbar am 6. Februar 2019 beglichen (act. 3A). Es ist somit davon auszugehen, dass ihr aus der Vertretung ein entsprechender Aufwand entstanden ist. Dies bestreitet die Gemeinde vor Verwaltungsgericht anders als im vorinstanzlichen Verfahren nicht mehr. Mit Blick auf das Folgende kommt der Frage allerdings keine entscheidende Bedeutung zu.

4.

4.1 Ein Parteikostenersatz nach Art. 104 Abs. 1 VRPG setzt weiter voraus, dass die Kosten aus einer *«berufsmässigen Parteivertretung»* stammen. Bisher hat das Verwaltungsgericht darunter die Vertretung durch eine Rechtsanwältin oder einen Rechtsanwalt verstanden, Ausnahmen aber nicht von vornherein ausgeschlossen («in erster Linie»; vgl. BVR 2012 S. 424 E. 5.2.1; VGE 23504 vom 12.5.2009 E. 4.1, 20822 vom 14.6.2002 E. 7b; ferner Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 104 N. 2). Ob auch eine nichtanwaltlich vertretene Partei Anspruch auf Parteikostenersatz hat, musste das Gericht aber bislang soweit ersichtlich noch nie entscheiden (ebenfalls offengelassen: OGer BE ZK 18 475 vom 10.1.2019 E. IV/21). Zwar hat es in zwei sozialhilferechtlichen Fällen, in denen die obsiegenden Parteien durch einen bei der Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not angestellten Juristen (lic.iur., ohne Anwaltspatent) vertreten waren, Parteikostenersatz zugesprochen; die Voraussetzung der berufsmässigen Parteivertretung hat es dabei jedoch nicht näher geprüft (vgl. VGE 2012/308 vom 26.11.2012 E. 4 [aufgehoben durch BGer 8C_1/2013 vom 4.3.2014] und VGE 2012/304 vom 27.5.2013 E. 9.1). Diese Urteile sind daher nicht praxisbildend. Der Frage ist im vorliegenden Fall vertieft nachzugehen.

4.2 Was unter «berufsmässiger Parteivertretung» im Sinn von Art. 104 Abs. 1 Satz 1 VRPG zu verstehen ist, muss durch Auslegung ermittelt werden. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut (grammatisches Auslegungselement). Ist der Normtext nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Zu berücksichtigen sind der Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen (systematisches Auslegungselement), die Entstehungsgeschichte (historisches Auslegungselement) sowie Sinn und Zweck der Norm (teleologisches Auslegungselement), soweit diesen bei der Auslegung überhaupt eigenständige Bedeutung zukommt. Gleich wie das Bundesgericht lässt sich das Verwaltungsgericht von einem pragmatischen Methodenpluralismus leiten, der keinem Auslegungselement einen grundsätzlichen Vorrang einräumt. Es muss im Einzelfall abgewogen werden, welche Methode oder Methodenkombination zu der Lösung führt, die im normativen Gefüge und mit Blick auf die Wertentscheidungen des Gesetzgebers am meisten überzeugt (statt vieler BVR 2019 S. 51 E. 6.2, 2016 S. 167 E. 3.1, je mit Hinweisen).

4.3 Die deutsche Fassung von Art. 104 Abs. 1 Satz 1 VRPG verwendet die Formulierung «berufsmässige Parteivertretung». «Partei» ist in diesem Zusammenhang, wer als solche an einem Verfahren beteiligt ist (vgl. Art. 12-14 VRPG). Mit «berufsmässiger Parteivertretung» ist somit die Prozessvertretung gemeint, also die Interessenwahrung einer an einem Verwaltungsjustizverfahren beteiligten Partei durch eine dafür beruflich qualifizierte Vertretung (sog. forensische Anwaltstätigkeit; zum Verwaltungsverfahren vgl. hingegen Art. 107 Abs. 3 VRPG). Diese Umschreibung ist auf vertraglich beauftragte freiberuflich tätige Anwältinnen und Anwälte zugeschnitten. Weitere Klarheit bringt der französische Gesetzestext, welcher der deutschen Fassung gleichgestellt ist (Art. 11 Abs. 1 des Publikationsgesetzes vom 18. Januar 1993 [PuG; BSG 103.1]). Art. 104 Abs. 1 Satz 1 VRPG lautet auf Französisch wie folgt (Hervorhebung hinzugefügt): «Les dépens comprennent les frais découlant de la représentation d'une partie *par un avocat ou une avocate* agissant à titre professionnel». Nach grammatischer Auslegung sind Parteikosten im Sinn von Art. 104 Abs. 1 VRPG somit ausschliesslich Aufwendungen aus der Prozessvertretung durch freibe-

ruflich tätige Anwältinnen und Anwälte, die aus ihrer staatlich reglementierten und beaufsichtigten Tätigkeit ein Erwerbseinkommen erzielen. Der Parteikostenersatz bemisst sich denn auch «nach den Vorschriften der Anwaltsgesetzgebung» (Art. 104 Abs. 1 Satz 2 VRPG, in Kraft seit 1.1.2007 [BAG 06-094]), womit auch die systematische Auslegung von Art. 104 Abs. 1 VRPG dafür spricht, dass nur Kosten aus anwaltlicher Vertretung als Parteikosten im Sinn dieser Bestimmung zu qualifizieren sind.

4.4 Die historische Auslegung führt nicht zu abweichenden Erkenntnissen:

4.4.1 Bereits unter der Geltung des alten Gesetzes vom 22. Oktober 1961 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG 1961; GS 1961 S. 210 ff.) hat das Verwaltungsgericht gestützt auf Art. 87 VRPG 1961 in ständiger Praxis einer obsiegenden Partei nur dann Parteikostenersatz zugesprochen, wenn sie anwaltlich vertreten war (BVR 1979 S. 222 E. 6). Diese Praxis hat das Gericht in einem Leitentscheid vom 10. September 1979 insofern ergänzt, als es einer nicht (anwaltlich) vertretenen Partei ausnahmsweise aus Billigkeitsgründen eine bescheidene «Parteientschädigung» zusprach, weil sie durch namhafte Bemühungen wesentlich zur Urteilsfindung beigetragen hatte (BVR 1980 S. 239).

4.4.2 Diese Praxis hat der Gesetzgeber bei der Totalrevision des Gesetzes in Art. 104 Abs. 2 VRPG kodifiziert (vgl. Vortrag des Regierungsrats betreffend die Totalrevision des VRPG, in Tagblatt des Grossen Rates 1989, Beilage 5 [nachfolgend: Vortrag VRPG] S. 9). Damit wollte er die auf Billigkeitsüberlegungen beruhende verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung fortführen und den Behörden die Möglichkeit einräumen, «nicht durch eine Anwältin oder einen Anwalt vertretenen Privaten» ausnahmsweise eine Entschädigung zuzusprechen (so der Entwurf von Art. 104 Abs. 2 VRPG zur ersten Lesung [nachfolgend: E-VRPG]). Der Parteikostenersatz blieb wie bisher den Fällen berufsmässiger Parteivertretung vorbehalten (vgl. Art. 104 Abs. 1 E-VRPG, welcher dem geltenden Recht entspricht [Art. 104 Abs. 1 Satz 1 VRPG]; vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1989, Beilage 21 S. 25).

4.4.3 In der ersten Lesung setzte sich der Grosse Rat mit einem Antrag von Grossrat Wehrli auseinander, der Art. 104 Abs. 2 E-VRPG streichen und den Anwendungsbereich von Art. 104 Abs. 1 E-VRPG erweitern wollte.

Danach hätten Parteikosten im Sinn des Gesetzes nebst dem Aufwand aus berufsmässiger Parteivertretung und einem angemessenen Auslagenersatz auch eine Entschädigung für Private umfassen sollen, sofern der Aufwand dies rechtfertigt. Grossrat Wehrli begründet seinen Antrag mit dem Anliegen, «gleich lange Spiesse» zu schaffen für alle Parteien, unabhängig davon, ob sie sich anwaltlich vertreten lassen oder nicht. Insbesondere sei es nicht gerechtfertigt, bei nicht anwaltlich vertretenen Privaten die Qualität des Parteibeitrags zu würdigen («in namhafter Weise zur Entscheidungsfindung beigetragen»), während bei einer anwaltlichen Vertretung allein das Prozessergebnis (Obsiegen) ausschlaggebend sein solle. Da der Antrag in der grossrätlichen Kommission zur Vorberatung der Totalrevision des VRPG nicht besprochen worden war, wurde Art. 104 Abs. 1 E-VRPG in die Kommission zurückgegeben; Abs. 2 der Bestimmung nahm der Grosse Rat hingegen an (Tagblatt des Grossen Rates 1989, S. 224).

4.4.4 Im Vorfeld der zweiten Lesung mussten sich die Regierung und die grossrätliche Kommission demnach mit der Frage befassen, ob nicht anwaltlich vertretene Private unter gleichen Voraussetzungen entschädigungsberechtigt sein sollen wie berufsmässig vertretene Parteien. Dies wurde gemäss dem gemeinsamen Antrag von Regierung und Kommission für die zweite Lesung verworfen und der vom Grossen Rat zur Überarbeitung zurückgewiesene Abs. 1 von Art. 104 E-VRPG unverändert übernommen. Gleichwohl haben Regierung und Kommission dem Antrag Wehrli teilweise Rechnung getragen, indem sie den (an sich bereits angenommenen) Abs. 2 neu formuliert haben (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1989 Beilage 21 S. 25): Anstelle des «namhaften Beitrags» der obsiegenden Partei zur Entscheidungsfindung wurde «ein aufwendiges Verfahren» vorausgesetzt. Dem ursprünglichen Vorschlag der Justizdirektion, den Anwendungsbereich der Entschädigung auf «besonders aufwendige Verfahren» zu beschränken, folgte man nicht. Weiter wurde die Formulierung «nicht durch eine Anwältin oder einen Anwalt vertretene Private» ersetzt durch «Private, die ihren Prozess selber geführt haben». Wie es zu Letzterem kam, lässt sich den Sitzungsprotokollen nicht entnehmen. Es ist davon auszugehen, dass die Änderung rein sprachliche Gründe hatte. Die Sitzungsprotokolle machen deutlich, dass unter Parteikostenersatz nach Abs. 1 ausschliesslich der Aufwand einer Rechtsanwältin oder eines Rechtsanwalts verstanden wurde. Es

gibt keinerlei Hinweise dafür, dass man auch nichtanwaltlich vertretenen Parteien bei Obsiegen einen Parteikostenersatz im Sinn von Abs. 1 hätte gewähren wollen. Ohne anwaltliche Vertretung sollte es vielmehr (wenn auch mit geänderten Voraussetzungen) bei der Billigkeitsentschädigung bleiben. In diesem Zusammenhang wurde unter anderem auf die sozialversicherungsrechtliche Entschädigungspraxis des Eidgenössischen Versicherungsgerichts und des Verwaltungsgerichts (bzw. früher Versicherungsgericht) bei nicht bzw. nichtanwaltlich vertretenen Parteien Bezug genommen (vgl. z.B. Protokoll der Sitzung vom 10.3.1989, S. 16 f.; zu den Diskussionen um den Umfang der Billigkeitsentschädigung auch bereits das Protokoll der Sitzung vom 7.12.1988, S. 15 ff.). Der Grosse Rat nahm Art. 104 E-VRPG in der zweiten Lesung wie vom Regierungsrat und der grossrätlichen Kommission vorgeschlagen diskussionslos an (Tagblatt des Grossen Rates 1989, S. 569).

4.4.5 Die historische Auslegung von Art. 104 VRPG führt somit zum Schluss, dass die obsiegende Partei bei nichtanwaltlicher Vertretung keinen Anspruch auf Parteikostenersatz im Sinn von Abs. 1 hat; vielmehr kommt nur eine Billigkeitsentschädigung nach Abs. 2 in Betracht. Die Entstehungsgeschichte bestätigt mit anderen Worten das Verständnis der «berufsmässigen Parteivertretung» als Prozessvertretung durch Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte und stellt das Ergebnis der grammatikalischen (und systematischen) Auslegung nicht in Frage.

4.5 Keine anderen Erkenntnisse ergeben sich schliesslich aus der teleologischen Auslegung. Insbesondere kann aus der Ausnahme vom Anwaltsmonopol in einem einzelnen Sachbereich nicht geschlossen werden, «Sinn und Zweck» dieser Regelung bedinge ohne weiteres eine Gleichstellung anwaltlicher und nichtanwaltlicher Vertretungsverhältnisse in der Entschädigungsfrage (vgl. dazu vorne E. 2.2 f.). Es mag zwar «nicht in jeder Hinsicht zu befriedigen», wenn Vertretungsbefugnis und Entschädigungsanspruch je nach Vertretungsverhältnis auseinanderklaffen (vgl. BGer 1C_592/2012 vom 7.3.2013, in ZBI 2014 S. 564 E. 3.5). Immerhin kann der Aufwand der obsiegenden Partei, die (zulässigerweise) nichtanwaltlich vertreten ist, nach bernischem Recht aber im Rahmen von Art. 104 Abs. 2 VRPG berücksichtigt werden (vgl. hinten E. 5.1). Eine Entschädigung ist also nicht von vornherein ausgeschlossen. Wohl bewegt sie

sich in eher bescheidenem Rahmen und erreicht nicht den Umfang des Parteikostenersatzes nach Art. 104 Abs. 1 VRPG; dies lässt sich indes mit der besonderen Stellung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte als professionelle Prozessvertreterinnen und -vertreter rechtfertigen (vgl. dazu auch die Bemerkungen von Christoph Auer zum erwähnten bundesgerichtlichen Urteil, in ZBI 2014 S. 569 ff.). Der Gesetzgeber ist frei, spezialgesetzlich eine weitergehende Entschädigungsregelung vorzusehen. Darauf hat er auf dem Gebiet der Sozialhilfe verzichtet (vorne E. 2.4). Im Übrigen ist es Sache der Parteien, bei der Wahl ihrer Vertretung die unterschiedlichen Entschädigungsregelungen zu berücksichtigen.

4.6 Die Vorinstanz hat der Beschwerdegegnerin somit zu Unrecht Parteikostenersatz gestützt auf Art. 104 Abs. 1 VRPG zugesprochen. B. _____ erfüllt die Anforderungen an eine berufsmässige Parteivertretung im Sinn der erwähnten Bestimmung nicht. Von welcher Qualität seine Eingaben waren oder welche Anforderungen an eine qualifizierte Vertretung auf dem Gebiet der Sozialhilfe gestellt werden müssten, ist hier ohne Bedeutung. Gleiches gilt für die Frage, was unter einer «berufsmässigen Vertretung» im Sinn von Art. 68 Abs. 2 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272) zu verstehen ist. Für den Kostenspruch in Verwaltungsjustizverfahren wie dem vorliegenden ist ausschliesslich das VRPG massgebend (vgl. auch vorne E. 2.6).

5.

5.1 Zu prüfen bleibt, ob der Beschwerdegegnerin gestützt auf Art. 104 Abs. 2 VRPG eine Parteientschädigung zugesprochen werden kann (Billigkeitsentschädigung; vgl. vorne E. 2.6). Eine solche Entschädigung ist nach dem Gesetzeswortlaut an sich Privaten vorbehalten, die ihren Prozess selber geführt haben. Mit Blick auf die Entstehungsgeschichte (vorne E. 4.4) können jedoch auch obsiegende Parteien entschädigt werden, die zulässigerweise eine Vertretung beigezogen haben, die nicht berufsmässig im Sinn von Art. 104 Abs. 1 VRPG handelt (anders VGE 23504 vom 12.5.2009 E. 4.1 bei einer Vertretung nach Art. 52 Abs. 4 SHG, allerdings ohne Begründung). Insoweit ist Art. 104 Abs. 2 VRPG analog anzuwenden. Es sind keine sachlichen Gründe ersichtlich, eine Partei, die erlaubtermassen nicht-

anwaltlich vertreten ist, anders zu behandeln als eine Partei, die ihren Prozess selber führt und sich dabei allenfalls fachkundig beraten lässt.

5.2 Nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts wird die Parteientschädigung nach Art. 104 Abs. 2 VRPG nur ausnahmsweise und mit grosser Zurückhaltung zugesprochen. Sie ist auf aufwendige Verfahren beschränkt (BVR 2013 S. 423 E. 4.2, 2012 S. 1 E. 6). War die Angelegenheit nicht besonders komplex und überstieg der gerechtfertigte Arbeitsaufwand nicht den Rahmen dessen, was der Partei zur Besorgung ihrer persönlichen Angelegenheiten zugemutet werden kann, wird keine Entschädigung zugesprochen (vgl. VGE 2017/178/179 vom 1.2.2018 E. 11.3, 2016/112 vom 27.12.2016 E. 8.3). Diese Grundsätze gelten namentlich auch in sozialhilferechtlichen Beschwerdeverfahren (vgl. z.B. VGE SH/2017/1022 vom 15.12.2017 E. 4.2).

5.3 Vor dem Regierungsstatthalteramt war in der Sache streitig, ob der Beschwerdegegnerin als zumutbare Eigenleistung im Sozialhilfebudget ein fiktives Einkommen von Fr. 350.-- pro Monat eingerechnet werden darf. Zu beantworten war damit eine klar umrissene Rechtsfrage; die Feststellung des massgeblichen (unbestrittenen) Sachverhalts erforderte keine nennenswerte Mitwirkung der Beschwerdegegnerin. Ihr Arbeitsaufwand lag damit im Rahmen dessen, was zur Besorgung der persönlichen Angelegenheiten zumutbar ist und rechtfertigt deshalb keine Parteientschädigung im Sinn von Art. 104 Abs. 2 VRPG.

6.

6.1 Die Beschwerde erweist sich damit als begründet und ist gutzuheissen. Ziffer 4 der Abschreibungsverfügung des Regierungsstatthalteramts vom 22. März 2019 ist aufzuheben. Für das vorinstanzliche Verfahren sind keine Parteikosten zu sprechen. Bei diesem Ergebnis müsste an sich auch Ziffer 5 der Verfügung betreffend Abschreibung des Gesuchs um unentgeltliche Rechtspflege im Parteikostenpunkt aufgehoben werden. Diese Anordnung ist indes nicht angefochten, und die Beschwerdegegnerin führt in ihrer Beschwerdeantwort aus, sie habe gar nie einen Antrag auf amtliche Beordnung ihres Rechtsvertreters gestellt. Ein allfälliges Gesuch um amtliche Verbeiständung wäre im Übrigen offensichtlich unbegründet gewesen,

da einer Partei nach Art. 111 Abs. 2 VRPG nur Anwältinnen und Anwälte beigeordnet werden können. Die Aufhebung (auch) der Ziffer 5 der Verfügung hätte keine praktischen Auswirkungen, weshalb davon – ungeachtet der prozessualen Ausgangslage – abgesehen werden kann.

6.2 Für das verwaltungsgerichtliche Verfahren sind weder Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 i.V.m. Art. 53 SHG) noch Parteikosten zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 4 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Ziffer 4 der Abschreibungsverfügung des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom 22. März 2019 wird aufgehoben. Für das Verfahren vor dem Regierungsstatthalteramt werden keine Parteikosten gesprochen.
2. Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Zu eröffnen:
 - Einwohnergemeinde Bern
 - Beschwerdegegnerin
 - Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland

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.

