

100.2019.180U  
ARB/SES/SRE

**Verwaltungsgericht des Kantons Bern**  
Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil der Einzelrichterin vom 5. August 2019**

Verwaltungsrichterin Arn De Rosa  
Gerichtsschreiberin Seiler

**A.** \_\_\_\_\_  
Beschwerdeführer

gegen

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

und

**Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne**  
Schloss, Hauptstrasse 6, Postfach 304, 2560 Nidau

betreffend Sozialhilfe; Nichteintreten auf Beschwerde (Entscheid des  
Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 21. Mai 2019; shbv 17/2019)



## **Sachverhalt:**

### **A.**

A.\_\_\_\_\_ wurde mehrfach, zuletzt vom 1. Dezember 2014 bis zum 30. Juni 2016 von der Einwohnergemeinde (EG) Biel wirtschaftlich unterstützt. Im November 2015 bzw. Mai 2016 wurden ihm nachträglich eine Invalidenrente sowie Ergänzungsleistungen zugesprochen. Die Abrechnung mit der vorgeschossenen Sozialhilfe ergab einen Saldo zugunsten der EG Biel von rund Fr. 2'000.--. Mit Schreiben vom 10. Juli 2017 widerrief A.\_\_\_\_\_ die Anerkennung dieser Forderung sowie die Vereinbarung über deren Rückerstattung und bat die EG Biel, auf die Forderung zu verzichten. Zur Begründung wies er darauf hin, dass er mit seinen beschränkten Einkünften die auf der nachträglichen Rentenzahlung erhobenen Steuern abzahlen müsse. Am 20. Juli 2017 teilte die EG Biel A.\_\_\_\_\_ u.a. mit, dass sie nicht auf die Rückerstattung der Sozialhilfeleistungen verzichte. Zudem hielt die Gemeinde fest, dass die Schuld weiterhin bestehe und A.\_\_\_\_\_ rückerstattungspflichtig sei, sobald sich seine wirtschaftliche Situation gebessert habe.

### **B.**

Mit Eingabe vom 8. April 2019 gelangte A.\_\_\_\_\_ an das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne (RSA). Er verlangte, dass die EG Biel auf ihre Forderung verzichte, insbesondere weil diese ihn nicht über die Steuerfolgen der Rentennachzahlung aufgeklärt habe, worin eine schwere Pflichtverletzung liege. Das RSA wertete die Eingabe als Beschwerde gegen das Schreiben der EG Biel vom 20. Juli 2017 und trat mit Entscheid vom 21. Mai 2019 darauf nicht ein.

### **C.**

Dagegen hat A.\_\_\_\_\_ am 27. Mai 2019 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Er beantragt, der Entscheid des RSA vom 21. Mai 2019

sei aufzuheben und die Sache sei zur materiellen Beurteilung an das RSA zurückzuweisen.

Mit Beschwerdeantwort vom 26. Juni 2019 bzw. Vernehmlassung vom 13. Juni 2019 beantragen die EG Biel und das RSA Biel/Bienne, die Beschwerde sei abzuweisen. Am 2. Juli 2019 hat A.\_\_\_\_\_ zu diesen Eingaben Stellung genommen, seine Begehren bestätigt und zusätzlich beantragt, «wenn es das Gerichtsverfahren erlaub[e], [sei die] EG Biel zum Verzicht auf die Rückzahlung [von] Fr. 2'000.-- zu verurteilen.»

### **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]). Da das RSA auf das Rechtsmittel des Beschwerdeführers nicht eingetreten ist, ergibt sich dessen Beschwerdebefugnis für das verwaltungsgerichtliche Verfahren unmittelbar aus dem negativen Prozessentscheid (BVR 2017 S. 459 E. 1.2 mit Hinweisen; vgl. auch Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 79 N. 3, Art. 65 N. 6). Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten (vgl. aber den Vorbehalt in E. 1.2 hiernach).

**1.2** Der Beschwerdeführer beantragt in seiner Eingabe vom 2. Juli 2019, die Gemeinde sei zu verpflichten, auf ihre Forderung zu verzichten. – Da ein Nichteintretensentscheid angefochten ist, kann bloss die Frage, ob das RSA zu Recht keinen Sachentscheid gefällt hat, Prozessthema des vorliegenden Beschwerdeverfahrens sein. Das Verwaltungsgericht hat sich in solchen Verfahren grundsätzlich nicht mit der materiellrechtlichen Strei-

tigkeit zu befassen (vgl. BVR 2017 S. 418 E. 5.1; Merkli/Aeschli-  
mann/Herzog, a.a.O., Art. 51 N. 14). Der Antrag wäre im Übrigen auch  
verspätet, da er innert Rechtsmittelfrist hätte gestellt werden müssen  
(Art. 33 Abs. 3 VRPG). Auf die Beschwerde ist insofern nicht einzutreten.

**1.3** Beschwerden gegen Nichteintretensentscheide sind einzelrichterlich  
zu beurteilen (Art. 57 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über  
die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG;  
BSG 161.1]).

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

## **2.**

**2.1** Das RSA liess offen, ob es sich beim Schreiben der Gemeinde vom  
20. Juli 2017 um eine Verfügung handelt und trat auf die Beschwerde nicht  
ein, weil diese ohnehin verspätet gewesen sei. Der Beschwerdeführer geht  
hingegen vom Vorliegen einer Verfügung aus; diese hätte mit einer  
Rechtsmittelbelehrung versehen und per Einschreiben versandt werden  
müssen. Aufgrund der fehlenden Rechtsmittelbelehrung sei ihm der  
Rechtsweg verwehrt worden. Im Übrigen habe er nur deshalb in dieser Sa-  
che länger nichts unternommen, weil er sich beruflich, finanziell und ge-  
sundheitlich habe stabilisieren müssen.

**2.2** Rechtsschutz setzt grundsätzlich eine Verfügung voraus (Art. 60  
Abs. 1 Bst. a VRPG). Eine Verfügung liegt vor, wenn eine Verwaltungs-  
handlung die geforderten materiellen Strukturmerkmale aufweist. Nach  
ständiger Praxis gilt als Verfügung ein individueller, an Einzelne gerichteter  
Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbezie-  
hung in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird. Werden durch  
eine Anordnung oder einen Beschluss einer Behörde keine individuellen  
Rechte oder Pflichten gestaltend oder feststellend geregelt bzw. werden  
keine Rechtsfolgen verbindlich festgelegt, mangelt es an einem wesentli-  
chen Verfügungselement (vgl. BGE 141 II 233 E. 3.1, 135 II 328 E. 2.1  
[Pra 99/2010 Nr. 27]; BVR 2018 S. 99 E. 2.1, 2015 S. 263 E. 1.4, je mit

weiteren Hinweisen; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 49 N. 8; Markus Müller, Grenzsituationen in der Verwaltungsrechtspflege, Beschwerdeobjekte zwischen Verfügung und Realakt, in ZBI 2019 S. 295 ff., 299 ff. auch zum Folgenden). In welche äussere Form eine Anordnung gekleidet und wie sie bezeichnet wird, spielt für ihre Qualifikation als Verfügung keine Rolle. Ebenso ist unerheblich, ob eine schriftliche behördliche Äusserung alle Elemente einer Verfügung gemäss Art. 52 Abs. 1 VRPG enthält oder ob einzelne davon fehlen (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 49 N. 9; zum Ganzen BVR 2013 S. 423 E. 2.2, 2011 S. 564 E. 2.3.1).

**2.3** Eine Verfügung muss einen Hinweis auf das zulässige ordentliche Rechtsmittel mit Angabe der (Rechtsmittel-)Frist und (Beschwerde-)Instanz enthalten (Art. 52 Abs. 1 Bst. d VRPG). Im Kanton Bern besteht ein verfassungsmässiger Anspruch auf eine Rechtsmittelbelehrung (Art. 26 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 44 N. 26, Art. 52 N. 16 auch zum Folgenden). Fehlt die Rechtsmittelbelehrung, ist sie unrichtig oder ist sie unvollständig, dürfen den Betroffenen daraus keine Nachteile erwachsen (vgl. auch Art. 44 Abs. 6 VRPG; BVR 2011 S. 564 E. 2.3.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 49 N. 9). Das bedeutet aber nicht, dass sich die Betroffenen ohne Einschränkungen auf eine mangelhafte Eröffnung berufen können. Das Gebot des Verhaltens nach Treu und Glauben verlangt (Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung [BV; SR 101]), dass sie ihrerseits die nötige Sorgfalt aufwenden und als unrechtmässig empfundene Vorkehren innert nützlicher Frist beanstanden. Namentlich wenn eine Rechtsmittelbelehrung vollständig fehlt, ist zu berücksichtigen, dass jede Person um die Fristgebundenheit von Rechtsmitteln wissen muss und nicht beliebig lange zuwarten darf, wenn sie vermutet oder sogar weiss, dass ein Verwaltungsakt ergangen ist (BVR 2000 S. 537 E. 2c; VGE 2011/480 vom 2.7.2012 E. 2, 2009/184 vom 27.7.2009 E. 2.3 und 2.5; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 44 N. 27 mit Hinweisen).

**2.4** Der Beschwerdeführer hat die Gemeinde am 10. Juli 2017 darum ersucht, ihre Forderung zu erlassen. Die Gemeinde hielt mit Schreiben vom 20. Juli 2017 fest, dass sie auf die Forderung nicht verzichte, diese weiterhin bestehe und der Beschwerdeführer sie zurückzuerstatten habe, sobald

sich seine finanziellen Verhältnisse verbessert hätten (Beschwerdeantwort Beilage act. 4A Nr. 9). Danach unternahmen unbestrittenermassen weder die Gemeinde noch der Beschwerdeführer weitere Schritte. Erst am 8. April 2019, mithin über eineinhalb Jahre später, erhob der Beschwerdeführer gegen die Äusserungen der Gemeinde Beschwerde beim RSA.

**2.5** Das RSA hat offengelassen, ob es sich beim Schreiben der Gemeinde vom 20. Juli 2017 um eine Verfügung handelt. – Selbst wenn man dies bejahte und mangels Rechtsmittelbelehrung auf eine fehlerhafte Eröffnung schliessen würde, hätte der Beschwerdeführer nach Treu und Glauben nicht eineinhalb Jahre zuwarten dürfen, bis er sich gegen das Schreiben zur Wehr setzte. Seine Sorgfaltspflicht hätte zumindest geboten, dass er sich nach Erhalt der Antwort der Gemeinde zeitnah erkundigt hätte, wie er vorgehen müsse, wenn er damit nicht einverstanden sei. Er macht nicht geltend und es ist nicht ersichtlich, dass er in dieser Hinsicht etwas unternommen hat, was ihm umso mehr vorzuhalten ist, als er im Umgang mit Behörden nicht gänzlich unerfahren ist. Schliesslich führt er auch keine Gründe an, die sein langes Zuwarten rechtfertigen würden. Zwar bringt er pauschal vor, er habe sich beruflich, finanziell und gesundheitlich stabilisieren müssen; inwiefern ihn dies gehindert haben soll, auf das Schreiben der Gemeinde zu reagieren, erörtert er nicht näher und ist nicht erkennbar. Darin sind denn – das sei der Vollständigkeit halber angemerkt – auch keine Gründe für die Wiederherstellung der Frist zu erblicken (Art. 43 Abs. 2 VRPG). Dass er das Schreiben der Gemeinde nicht oder erst im Frühling 2019 erhalten hätte, macht der Beschwerdeführer schliesslich nicht geltend. Insoweit kann er aus dem Umstand, dass es ihm nicht mit eingeschriebener Post zugestellt worden ist, nichts zu seinen Gunsten ableiten (Art. 44 Abs. 2 und 6 VRPG; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 44 N. 12). Das RSA ist daher zu Recht auf die Beschwerde nicht eingetreten.

### **3.**

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen. Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht sind ungeachtet des Verfahrensausgangs keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 102 VRPG i.V.m.

Art. 53 SHG). Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (vgl. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

**Demnach entscheidet die Einzelrichterin:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Zu eröffnen:
  - dem Beschwerdeführer
  - der Einwohnergemeinde Biel
  - dem Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne

Die Einzelrichterin:

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.