

100.2019.345U
HAT/SCA/ROS

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil des Einzelrichters vom 4. März 2020

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident
Gerichtsschreiberin Schnyder Niedermann

A. _____
Beschwerdeführerin

gegen

Einwohnergemeinde B. _____
Beschwerdegegnerin

und

Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland
Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen

betreffend Sozialhilfe; Verbindlichkeit des Prozessvergleichs vom
15./18. März 2019 (Abschreibungsverfügung des Regierungsstatthalter-
amts Bern-Mittelland vom 19. September 2019; shbv 85/2018)



Sachverhalt und Erwägungen:

1.

1.1 A._____ erhob am 29. November 2018 Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland (RSA) gegen die Verfügung der Einwohnergemeinde (EG) B._____ vom 24. Oktober 2018 betreffend Rückerstattung zu viel ausbezahlter Sozialhilfeleistungen in der Höhe von Fr. 1'136.10. Die EG B._____ beantragte in der Beschwerdeantwort vom 19. Dezember 2018 sinngemäss die Abweisung der Beschwerde. A._____ kritisierte daraufhin mit Replik vom 5. Januar 2019 die Abrechnung der EG B._____ unter verschiedenen Gesichtspunkten, worauf diese mit Duplik vom 21. Januar 2019 den Rückforderungsbetrag auf Fr. 1'021.30 reduzierte. Gleichzeitig führte sie aus, die Rückerstattung des genannten Betrags «scheine für Frau A._____ einen Härtefall darzustellen», weshalb sie folgende Lösung anbiete (Vorakten pag. 35 ff.):

«Die Rückerstattung der zu viel bezogenen Sozialhilfegelder von CHF 1'021.30 wird vorläufig zurückgestellt.

Die Abteilung Soziales versucht die Forderung von CHF 1'021.30 durch die Inkassohilfe der Kinderalimente einzuholen. Falls Herr ... die gesamte Forderung von CHF 27'000.-- an den Sozialdienst B._____ bezahlen kann, ist die Verrechnung der geforderten CHF 1'021.30 vorrangig gegenüber dem Saldo zugunsten von Frau A._____ über CHF 2'753.80.

Falls sich die finanzielle Situation von Frau A._____ wesentlich verbessert, ist sie verpflichtet, die Forderung von CHF 1'021.30 an die Gemeinde B._____ zurückzuerstatten.»

1.2 Das RSA übertrug den Wortlaut des Lösungsvorschlags als Vergleichsofferte in eine prozessleitende Verfügung und forderte A._____ auf, mitzuteilen, ob sie den Vorschlag annehme (Vorakten pag. 37). Am 18. Februar 2019 teilte diese dem RSA mit, sie sei mit dem Vorschlag einverstanden, bitte aber um eine «korrigierte Verfügung». Sie kenne keinen «Herrn ...», ihr Vater heisse «A._____». Ausserdem verlange sie weitere Abklärungen zur Abrechnung, da einzelne Beträge «nicht schlüssig» seien (Vorakten pag. 39 f.). Das RSA korrigierte daraufhin den Namen des Alimentenschuldners und wies A._____ darauf hin, dass ihre Annahmeerklärung nur gültig sei, wenn sie vorbehaltlos erfolge.

1.3 Am 6. März 2019 teilte die EG B. _____ dem RSA mit, die von A. _____ gegen die Berechnung vorgebrachten Einwände seien teilweise berechtigt. Sie habe den Fehler korrigiert. Als Beilage reichte sie zudem eine «korrigierte und aktualisierte Abrechnung» ein (Vorakten pag. 47 ff.). Der in der Vergleichsofferte enthaltene Saldo zugunsten von A. _____ wurde daher von Fr. 2'753.80 auf Fr. 3'421.10 erhöht und die Betroffene wurde vom RSA mit Verfügung vom 7. März 2019 erneut aufgefordert zu erklären, ob sie den Vergleichsvorschlag vorbehaltlos annehme (Vorakten pag. 51).

1.4 Am 15. März 2019 teilte A. _____ dem RSA Folgendes mit (Vorakten pag. 53 ff.):

«Ich nehme den Vergleichsvorschlag gemäss Ziff. 2 an, da Sie bei der telefonischen Unterredung mit meine Mutter, Frau ..., am 12. März 2019 erklärten, dass sämtliche eingehenden Zahlungen in der Schlussabrechnung der Sozialdienste B. _____ nach Eingang der zu viel erhaltenen Sozialhilfe, sowie der ausstehenden Alimente berücksichtigt werden.»

Das RSA hielt mit Verfügung vom 18. März 2019, es handle sich bei der Erklärung von A. _____ noch immer um eine bedingte und damit ungültige Annahmeerklärung. Es bot A. _____ daher letztmals Gelegenheit bis 25. März 2019, den Vergleichsvorschlag bedingungslos anzunehmen und gab beispielhaft eine mögliche Formulierung wieder (Vorakten pag. 57). Die EG B. _____ erklärte am 18. März 2019, sie nehme den Vergleichsvorschlag vorbehaltlos an (Vorakten pag. 59). A. _____ liess sich dagegen nicht mehr vernehmen. Am 24. April 2019 stellte das RSA fest, A. _____ habe den Vergleichsvorschlag nicht gültig akzeptiert. Die Vergleichsverhandlungen seien deshalb gescheitert und es werde ein Entscheid in der Sache ergehen (Vorakten pag. 61).

1.5 Am 4. Juli 2019 erliess das RSA folgende Verfügung (Vorakten pag. 63 f.):

«Nach Konsultation des Verfahrensdossiers shbv 85/2018 durch den Abteilungsleiter Recht erachtet das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland den Vergleich gemäss Vorschlag vom 7. März 2019 entgegen den Ausführungen in der prozessleitenden Verfügung des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom 24. April 2019 als zustande gekommen. Es wird deshalb beabsichtigt, das Verfahren als erledigt abzuschreiben, ohne Auferlegung von Verfahrenskosten und ohne Zusprache von Parteikostenentschädigungen.»

A._____ erklärte daraufhin mit Schreiben vom 14. Juli 2019 Folgendes (Vorakten pag. 67):

«Hiermit widerrufe ich meine Annahme vom 15. März 2019, da ein Irrtum oder Täuschung vorlag. Meine Zustimmung zur Annahme basierte auf der Grundlage, dass die Schlussabrechnung der Sozialdienste B._____ korrigiert wird, da sie, wie belegt, fehlerhaft ist. [...] Damit, dass Sie nun eine Verfügung mit zweifellos unrichtiger Berechnung als einen zustande gekommenen Vergleich erachten, bin ich nicht einverstanden.»

Das RSA verfügte am 19. September 2019 gleichwohl die Abschreibung des Verfahrens. A._____ habe mit ihrer Erklärung vom 14. Juli 2019 ausdrücklich eingeräumt, dass sie den Vergleich am 15. März 2019 angenommen habe. Es bleibe ihr unbenommen, den «Abschreibungsentscheid mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde anzufechten» oder nach Rechtskraft desselben ein Revisionsverfahren anzuheben, um «Irrtum sprich Täuschung» geltend zu machen (Vorakten pag. 71 ff.).

1.6 Am 16. Oktober 2019 hat A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie verlangt die Aufhebung der Abschreibungsverfügung. Zudem sei die Abrechnung der Sozialdienste B._____ auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen, eventuell sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen. Gleichzeitig hat sie ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gestellt. Die EG B._____ hat sich mit Beschwerdeantwort vom 14. November 2019 zur Prozessgeschichte und zur Abrechnung der Sozialhilfe geäußert; abschliessend hat sie festgehalten, sie gehe auf den Inhalt der Beschwerde nicht weiter ein, da man der Beschwerdeführerin mit der Rückstellung der Forderung entgegengekommen sei. Das RSA hat sich ebenfalls am 14. November 2019 vernehmen lassen und beantragt unter Verweis auf die Abschreibungsverfügung sinngemäss die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführerin hat am 12. Dezember 2019 zu Beschwerdeantwort und Beschwerdevernehmlassung Stellung genommen und erklärt, sie halte vollumfänglich an ihrer Beschwerde fest.

2.

2.1 Gegen eine Abschreibungsverfügung steht das gleiche Rechtsmittel offen wie gegen den Sachentscheid (Art. 39 Abs. 2 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; BSG 155.21] sowie Art. 75 Bst. b VRPG [Umkehrschluss]). Das Verwaltungsgericht ist daher als letzte kantonale Instanz zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (vgl. Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 VRPG sowie Art. 52 Abs. 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe [Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1]).

2.2 Gemäss Art. 39 Abs. 1 VRPG schreibt die Behörde das Verfahren als erledigt vom Geschäftsverzeichnis ab, wenn das rechtserhebliche Interesse an einem Entscheid im Verlauf des Verfahrens dahinfällt, beispielsweise weil sich die Parteien über den Streitgegenstand geeinigt haben. Das Verfahren wird somit erst durch die Abschreibungsverfügung beendet, wodurch dem Umstand Rechnung getragen wird, dass beispielsweise Umfang und Tragweite eines Vergleichs und damit des Eintritts der Gegenstandslosigkeit klärungsbedürftig sein können und insoweit ein Bedürfnis nach Rechtsschutz bestehen kann (Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 39 N. 4 und N. 17; vgl. auch August Mächler, Vertrag und Verwaltungsrechtspflege, 2005, § 14 N. 11, wonach eine Abschreibungsverfügung mit der Begründung angefochten werden kann, es liege gar kein Vergleich vor). – Die Beschwerdeführerin bestreitet das Zustandekommen des Vergleichs. Sie ist daher durch die angefochtene Abschreibungsverfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG).

2.3 Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist unter Vorbehalt von E. 2.4 hiernach einzutreten. Für die Beurteilung ist der Einzelrichter zuständig (Art. 57 Abs. 2 Bst. d des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG; BSG 161.1); er überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.4 Das Verfahren ist grundsätzlich auf den Streitgegenstand begrenzt, der ausgehend von der angefochtenen Verfügung oder dem angefochtenen Entscheid zu bestimmen ist (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 72 N. 6). Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist daher ausschliesslich die Frage, ob die Vorinstanz das Beschwerdeverfahren zwischen der Beschwerdeführerin und der EG B._____ zu Recht als gegenstandslos geworden abgeschrieben hat. Soweit die Beschwerdeführerin beantragt, die Abrechnung der EG B._____ sei auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen, kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.

3.

In der Sache ist streitig, ob die Beschwerdeführerin der Vergleichsofferte der EG B._____ rechtsgültig zugestimmt hat und sich die Parteien damit durch Vergleich vollumfänglich über den Streitgegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens geeinigt haben.

3.1 Der streitige Vergleich ist als verwaltungsrechtlicher Vertrag zu qualifizieren (zum Begriff und Wesen des Vergleichs in der verwaltungsrechtlichen Praxis einlässlich August Mächler, a.a.O., § 11 N. 1 ff.; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, N. 1323). Ob er zustande gekommen ist, muss durch Auslegung ermittelt werden, wobei die Vorschriften des Schweizerischen Obligationenrechts (OR; SR 220) als subsidiäres öffentliches Recht analog anzuwenden sind. Vorausgesetzt ist demnach, dass die Parteien übereinstimmende Willenserklärungen zur Streitsache abgeben («Konsens»; vgl. Art. 1 Abs. 1 OR; zum Ganzen: BVR 2010 S. 180 E. 3.2.1 mit Hinweisen; BGE 122 I 328 E. 4e; ferner statt vieler Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N. 1342 mit Hinweisen). Da der Vergleich das Prozessrechtsverhältnis zwischen den Parteien (mittelbar) beendet (vgl. vorne E. 2.2), müssen die Willenserklärungen als Prozesshandlungen zudem die verfahrensrechtlichen Vorgaben wahren, d.h. sie sind nur dann beachtlich, wenn sie unmissverständlich und vorbehaltlos abgegeben werden (statt vieler Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 39 N. 7; zum Grundsatz der Bedingungsfeindlichkeit von Partei-

erklärungen beim Vergleich siehe auch August Mächler, a.a.O., § 11 N. 133; BGE 127 II 306 E. 6c).

3.2 Schliessen die Beteiligten wie hier den Vergleich vor bzw. unter Mitwirkung einer Verwaltungsjustizbehörde, so liegt ein gerichtlicher Vergleich vor. Die Behörde hat solche Vergleiche zu prüfen und rechtswidrige Vergleiche zurückzuweisen. Ausserdem muss der Vergleich klar und vollständig sein. Bei Mängeln ist die Behörde verpflichtet, auf eine Verbesserung hinzuwirken. Kommt der Vergleich zustande und erweist er sich als zulässig, so ist er mit seinem Wortlaut in die Begründung oder in das Dispositiv des Abschreibungsbeschlusses aufzunehmen (vgl. zum Ganzen Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 39 N 11; BGE 124 II 8 E. 3b).

3.3 Die Vergleichsverhandlungen zwischen der Beschwerdeführerin und der EG B. _____ betrafen nebst dem Angebot der Gemeinde, vorerst auf eine Rückforderung von Sozialhilfeleistungen zu verzichten, auch die Frage, wie allfällige Zahlungen des unterstützungspflichtigen Vaters der Beschwerdeführerin mit der Forderung der Gemeinde und dem Saldo zugunsten der Beschwerdeführerin zu verrechnen seien. Das ursprüngliche Angebot der Gemeinde sah vor, dass diese ihre Rückforderung vorab durch Verrechnung tilgen kann. Ausserdem wurde ein bestimmter Saldo als Forderung der Beschwerdeführerin bestimmt (Vorakten pag. 35 sowie vorne E. 1.1). In der Folge haben die Parteien den Wortlaut der Vereinbarung mehrfach geändert (vorne E. 1.2 f.). Die von der Beschwerdeführerin abgegebenen Erklärungen waren zudem allesamt mit ergänzenden Hinweisen zum Inhalt des Vergleichs verbunden, insbesondere auch die Erklärung vom 15. März 2019, die von der Vorinstanz nachträglich als vorbehaltslose Zustimmung zur Vergleichsofferte gewertet wurde (Vorakten pag. 41 und 55 sowie vorne E. 1.4 f.).

3.4 Die Einwände der Beschwerdeführerin richteten sich insbesondere gegen die Höhe des zu ihren Gunsten festgesetzten Saldos. Die Gemeinde hat dazu eingeräumt, dass ihre Software keine korrekten Abrechnungen erstellen könne. Die Daten müssten «manuell aus verschiedenen Bereichen und Tabellen gezogen werden», was fehleranfällig sei. Beim Abschluss der Sozialhilfe gelte aber der definitive Saldo und nicht die manuell erstellten

Abrechnungen (Vorakten pag. 47). Die von der Gemeinde dazu eingereichte «Schlussabrechnung» (Vorakten pag. 49) weist in der Tabelle einen Betrag zugunsten der Beschwerdeführer von Fr. 3'421.10 aus. In den Bemerkungen zur Abrechnung wird jedoch (abgesehen von einem unverändert falschen Namen des Alimentenschuldners) ein Guthaben der Beschwerdeführerin von Fr. 3'863.10 angegeben. Welcher Betrag korrekt ist, bleibt offen und die Gemeinde konnte die Zweifel an der Richtigkeit ihrer Abrechnung offenkundig nicht ausräumen. Gleichwohl hat die Vorinstanz in der Vergleichsofferte den Saldo zugunsten der Beschwerdeführerin auf Fr. 3'421.10 festgesetzt. Inwiefern die Parteien diesen tatsächlich als korrekt und verbindlich erachtet haben, ist unklar. Bei dieser Ausgangslage war es jedenfalls unzulässig, die Erklärung der Beschwerdeführerin vom 15. März 2019 als vorbehaltlose Zustimmung auszulegen. Weiter erschliesst sich nicht hinreichend, ob die Beschwerdeführerin mit ihrer Erklärung zudem einen Vorbehalt zur vorgeschlagenen Verrechnungslösung anbringen wollte. Ob über den Inhalt und die Tragweite des angeblichen Vergleichs ein Konsens erzielt wurde und was Inhalt der Vereinbarung sein soll, bleibt damit in wesentlichen Teilen unklar. Der zu Beginn des Verfahrens zuständige Sachbearbeiter des RSA hat sich zwar zunächst bemüht, auf eine klare und vollständige Vergleichslösung hinzuwirken. Er hat dann aber zu Recht die Bemühungen als gescheitert erklärt, nachdem sich die Beschwerdeführerin auf seine letzte Aufforderung zur unmissverständlichen und vorbehaltlosen Willenserklärung hin nicht mehr hat vernehmen lassen.

3.5 Soweit das RSA nach «revidierter Auffassung» geltend macht, die Beschwerdeführerin habe mit ihrem als «Widerruf» bezeichneten Schreiben vom 14. Juli 2019 ausdrücklich eingestanden, dass sie am 15. März 2019 dem Vergleich zugestimmt habe, kann ihm nicht gefolgt werden. Es liegt nahe, dass die Beschwerdeführerin als Laiin die Formulierung «Widerruf» verwendet, wenn ihr das RSA zuvor mitteilt, es handle sich bei ihrer Erklärung vom 15. März 2019 um eine «vorbehaltlose Zustimmung» (Verfügung vom 4.7.2019 [Vorakten pag. 64]). Ausserdem ändert diese Auffassung nichts am Umstand, dass sich nicht mit hinreichender Klarheit ermitteln lässt, ob und worüber die Parteien einen Konsens erzielt haben (E. 3.4 hiavor). Die Vorinstanz durfte damit nicht vom Zustandekommen

eines Vergleichs ausgehen und hätte das Verfahren nicht abschreiben dürfen. Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Die angefochtene Verfügung ist aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zur Fortsetzung des Verfahrens zurückzuweisen.

4.

Das Verfahren ist kostenlos (Art. 53 SHG); ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (Art. 104 Abs. 1 VRPG). Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird als gegenstandslos abgeschrieben.

Demnach entscheidet der Einzelrichter:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Die Abschreibungsverfügung des Regierungstatthalteramts Bern-Mittelland vom 19. September 2019 wird aufgehoben und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens an die Vorinstanz zurückgewiesen.
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:
 - Beschwerdeführerin
 - Beschwerdegegnerin
 - Regierungstatthalteramt Bern-Mittelland

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.