

100.2019.34U  
STN/SES/KIB

## Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 12. November 2019**

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Verwaltungsrichter Stohner  
Gerichtsschreiberin Seiler

**A.** \_\_\_\_\_  
vertreten durch Rechtsanwalt ...  
Beschwerdeführerin

gegen

**Einwohnergemeinde B.** \_\_\_\_\_  
Beschwerdegegnerin

und

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

betreffend Sozialhilfe; Rückerstattung von wirtschaftlicher Hilfe (Entscheid  
des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 13. Dezember 2018;  
RMS 59/2018)



## **Sachverhalt:**

### **A.**

A.\_\_\_\_\_ wurde von Juli 2013 bis Dezember 2017 von der Einwohnergemeinde (EG) B.\_\_\_\_\_ wirtschaftlich unterstützt. Mit Verfügung vom 24. August 2018 verpflichtete die Gemeinde A.\_\_\_\_\_, wirtschaftliche Hilfe in der Höhe von Fr. 29'767.90 (inkl. Zins) zurückzuerstatten.

### **B.**

Dagegen führte A.\_\_\_\_\_ am 24. September 2018 Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt (RSA) Biel/Bienne. Weil die EG B.\_\_\_\_\_ ihre Forderung um Fr. 16'567.90 auf Fr. 13'200.-- reduzierte, schrieb das RSA Biel/Bienne das Verfahren mit Entscheid vom 13. Dezember 2018 insoweit vom Geschäftsverzeichnis ab. Im Übrigen wies es die Beschwerde ab.

### **C.**

Gegen diesen Entscheid hat A.\_\_\_\_\_ am 14. Januar 2019 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt in der Hauptsache, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben, soweit ihre Beschwerde abgewiesen worden sei (Dispositiv-Ziff. 3.2). Des Weiteren ficht sie den zugesprochenen Parteikostensatz (Dispositiv-Ziff. 3.4) und die zugesprochene amtliche Entschädigung (Dispositiv-Ziff. 3.6) an. Gleichzeitig hat sie um unentgeltliche Rechtspflege unter Beiordnung ihres Rechtsvertreters als amtlicher Anwalt ersucht.

Mit Vernehmlassung vom 22. Januar 2019 schliesst das RSA Biel/Bienne auf Abweisung der Beschwerde, zum Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege stellt es keinen Antrag. Die EG B.\_\_\_\_\_ hat auf eine Beschwerdeantwort 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]). Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat grundsätzlich ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). 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. 1.2 hiernach einzutreten.

### **1.2**

**1.2.1** Die Beschwerdeführerin beantragt u.a., die zugesprochene amtliche Entschädigung (angefochtener Entscheid Dispositiv-Ziff. 3.6) sei zu erhöhen (vorne Bst. C). – Wird einer Partei die unentgeltliche Rechtspflege gewährt und ihr eine amtliche Anwältin oder ein amtlicher Anwalt beigeordnet, begründet dies ein besonderes öffentlich-rechtliches Verhältnis der Rechtsvertreterin bzw. des Rechtsvertreters zum Staat. Der beigeordneten Rechtsvertretung steht ein eigener Entschädigungsanspruch gegenüber dem Staat zu (vgl. Art. 112 Abs. 1 VRPG i.V.m. Art. 42 des Kantonalen Anwaltsgesetzes vom 28. März 2006 [KAG; BSG 168.11]). Diese muss die Höhe der ihr zugesprochenen amtlichen Entschädigung daher in eigenem Namen anfechten (vgl. BGE 143 III 520 [BGer 5A\_510/2016 vom 31.8.2017] nicht publ. E. 1.4; BGer 8C\_642/2014 vom 23.3.2015 E. 4). Zwar können nach Art. 112 Abs. 4 VRPG die amtliche Anwältin bzw. der amtliche Anwalt sowie die vertretene Partei den Entscheid über die Höhe der Entschädigung mit dem gleichen Rechtsmittel wie die Sache selber anfechten. Mit Blick auf die allfällige Nachzahlungspflicht der vertretenen Partei (Art. 113 VRPG) hat aber nur die amtliche Anwältin bzw. der amtliche Anwalt ein schutzwürdiges Interesse an der Erhöhung der amtlichen Entschädigung. Die anwaltlichen Interessen laufen insoweit jenen der Kli-

entschaft zuwider (vgl. dazu auch Vortrag des Regierungsrats zu aArt. 43 Abs. 1 KAG [BAG 06-094 S. 9], der Vorgängerbestimmung von Art. 43 KAG i.V.m. Art. 112 Abs. 4 VRPG, in Tagblatt des Grossen Rates 2006, Beilage 4, S. 15). Art. 112 Abs. 4 VRPG ist daher einschränkend so zu verstehen, dass die vertretene Partei *höchstens eine Reduktion* der amtlichen Entschädigung verlangen kann (ein schutzwürdiges Interesse allgemein bejahend etwa Kaspar Plüss, in Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, § 16 N. 111; Stefan Meichssner, Das Grundrecht auf unentgeltliche Rechtspflege, Diss. Basel 2008, S. 202). Unter welchen Voraussetzungen daran effektiv ein hinreichendes praktisches Rechtsschutzinteresse besteht, wäre näher zu prüfen. Würde beispielsweise einzig eine Reduktion der amtlichen Entschädigung (und nicht auch des tarifmässigen Parteikostenersatzes) beantragt und gewährt, erhöhte sich der nachzahlungspflichtige Betrag gegenüber der Anwältin oder dem Anwalt (vgl. für diesen Gedanken auch BGE 145 IV 114 [BGer 6B\_1314/2016 und 6B\_1318/2016 vom 10.10.2018] nicht publ. E. 1.4.3; zum Ganzen grundlegend VGE 2019/5 vom 30.10.2019 [zur Publ. bestimmt, noch nicht rechtskräftig] E. 3, insbesondere E. 3.4 mit zahlreichen Hinweisen). Die Frage braucht hier nicht abschliessend geklärt zu werden, da eine zu tiefe Entschädigung gerügt ist. – Rechtsanwalt ... hat die amtliche Entschädigung selber nicht angefochten; er hat nicht (auch) in eigenem Namen Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben, sondern nur als Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin gehandelt. Wie dargelegt widerspricht die Erhöhung der amtlichen Entschädigung den Interessen der Beschwerdeführerin. Sie hat kein schutzwürdiges Interesse an einem solchen Begehren. Auf die Beschwerde ist insoweit nicht einzutreten. Anders verhält es sich aber, soweit die Beschwerdeführerin eine Erhöhung des Parteikostenersatzes verlangt, den die Vorinstanz *ihr* für das teilweise Obsiegen zugesprochenen hat (hinten E. 6).

**1.2.2** Von einem Rechtsanwalt darf erwartet werden, dass er die rechtlichen Folgen einer amtlichen Verbeiständung kennt und weiss, dass die amtliche Entschädigung nur ihm bzw. ihr selber zusteht. Es ist hier daher nicht angezeigt, die Rechtsschrift insoweit als Beschwerde von Rechtsanwalt ... selber zu deuten. Ein solches Umdeuten wäre zudem an-

gesichts der widersprechenden Interessen von Anwalt und vertretener Partei problematisch (E. 1.2.1 hiervor; VGE 2019/5 vom 30.10.2019 [zur Publ. bestimmt, noch nicht rechtskräftig] E. 3.5). Im Übrigen erwies sich die Beschwerde in diesem Punkt auch materiell als unbegründet, wie sich aus E. 6 hinten ergibt. Die Überlegungen zur Festsetzung des Parteikostenersatzes für die Beschwerdeführerin im Umfang ihres Obsiegens vor der Vorinstanz würden ebenso auf eine Beschwerde von Rechtsanwalt ... bezüglich seiner amtlichen Entschädigung zutreffen.

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

**1.4** Da der Streitwert den Betrag von Fr. 20'000.-- nicht erreicht, fällt der vorliegende Entscheid grundsätzlich in die einzelrichterliche Zuständigkeit (Art. 119 VRPG i.V.m. Art. 57 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]). Die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse rechtfertigen indes die Überweisung an die Kammer (Art. 57 Abs. 6 i.V.m. Art. 56 Abs. 1 GSOG).

## **2.**

Die Beschwerdeführerin erhielt von Juli 2013 bis Dezember 2017 von der Gemeinde wirtschaftliche Unterstützung (Beschwerde Ziff. III.1 f.; Verfügung der Gemeinde vom 24.8.2018). Als Kunstmalerin wurde sie zudem während rund drei Jahren (von September 2014 bis Dezember 2017) von der C.\_\_\_\_\_ AG gefördert, wovon die Gemeinde Kenntnis hatte. Dieses Unternehmen bezweckt gemäss Handelsregistereintrag insbesondere die Vermarktung von Künstlerinnen und Künstlern. Am 22. August 2017 gab die Beschwerdeführerin im Gespräch mit der zuständigen Sozialarbeiterin an, ihr hätten Dritte Rechnungen bezahlt, wofür sie ihnen Bilder überlassen habe (Beschwerde Ziff. III.3). Am 25. August 2017 beauftragte die Gemeinde den Verein Sozialinspektion, sowohl die Arbeitsfähigkeit der Beschwerdeführerin zu überprüfen als auch abzuklären, ob diese nichtdeklarierte Einkünfte erzielt habe (Inspektionsauftrag act. 4E). Am 20. Septem-

ber 2017 gewährte die Gemeinde der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör zu «teilweise nicht deklarierten Naturaleinkünften in Form von Übernahme von Rechnungen». Diese bestätigte an diesem Gespräch, von zwei «Kolleginnen» Fr. 1'200.-- bzw. Fr. 2'000.-- sowie von ihrem ehemaligen Partner Fr. 4'000.-- erhalten zu haben (act. 1C Beschwerdebeilage [BB] 8). Der Verein Sozialinspektion kam im Abschlussbericht vom 5. Februar 2018 u.a. zum Schluss, die Beschwerdeführerin habe mehrere Bilder verkauft und sich einer Brustvergrösserung (Mammaaugmentation) unterzogen, die ihr im Umfang von Fr. 10'000.-- von der C. \_\_\_\_\_ AG bezahlt worden sei (Abschlussbericht Sozialinspektion in act. 4E Ziff. 5.14 und Ziff. 6). Gestützt auf den Inspektionsbericht unterbreitete die Gemeinde der Beschwerdeführerin am 16. März 2018 eine Rückerstattungsverpflichtung bzw. Schuldanerkennung über Fr. 29'767.90 (inkl. Zins; act. 1C BB 12). Da die Beschwerdeführerin diese nicht unterzeichnete (act. 11C BB 16), ordnete die Gemeinde die Rückerstattung am 24. August 2018 mit Verfügung an. Im vorinstanzlichen Verfahren reduzierte sie ihre Forderung auf Fr. 13'200.-- (vorne Bst. B; act. 4A pag. 18). Vor Verwaltungsgericht ist noch die Rückerstattung von Sozialhilfe im Umfang der übernommenen Rechnungen von insgesamt Fr. 3'200.-- sowie der Mitfinanzierung der Mammaaugmentation in der Höhe von Fr. 10'000.-- streitig. Die Beschwerdeführerin stellt nicht in Abrede, dass ihr diese Zahlungen von Dritten geleistet worden sind. Sie ist aber der Ansicht, sie sei nicht zur Rückerstattung verpflichtet (Beschwerde Ziff. IV.6 ff.; vgl. dazu hinten E. 5).

### **3.**

**3.1** Nach Auffassung der Beschwerdeführerin hat die Vorinstanz Gehörsverletzungen durch die Gemeinde zu Unrecht verneint. Soweit vor Verwaltungsgericht noch umstritten, sei die Verfügung vom 24. August 2018 unzureichend begründet gewesen. Aus den Erwägungen sei nicht erkennbar, was ihr vorgeworfen werde und gegen welche Vorschriften sie verstossen habe. Auch gehe daraus weder hervor, wie sich der angeblich geschuldete Betrag zusammensetze, noch stütze sich die Forderung auf hinreichende Belege. Ihr sei weiter das Akteneinsichtsrecht nur unvollständig gewährt worden, da ihr nicht alle Dokumente zugestellt worden seien.

Das RSA Biel/Bienne hat erwogen, die Verfügung nehme auf vorangehende Gespräche und die Sozialinspektion Bezug, so dass der Beschwerdeführerin bekannt gewesen sei, worum es ging. Auch die Rüge der nur teilweise gewährten Akteneinsicht sei unbegründet, zumal der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin darauf verzichtet habe, sich die gesamten Vorakten zustellen zu lassen (angefochtener Entscheid E. 2.5 f.).

**3.2** Der Anspruch auf rechtliches Gehör im Sinn von Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und Art. 26 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) garantiert namentlich das Recht, dass die Behörde die Vorbringen der vom Entscheid in ihrer Rechtsstellung betroffenen Person tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Den Umfang der Begründungspflicht bestimmt in erster Linie das kantonale Recht. Dieses entspricht weitgehend den vom Bundesgericht aufgestellten Grundsätzen; Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG verlangt jedoch darüber hinaus die Begründung in der Verfügung selbst, wobei sie auch aus einem Verweis (z.B. auf ein Sitzungsprotokoll) bestehen kann (BVR 2013 S. 443 E. 3.1.1, 2011 S. 220 [2009/339 vom 23.9.2010] nicht publ. E. 2.1; VGE 2019/42/43 vom 24.4.2019 E. 3.3; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 52 N. 5). Im Allgemeinen muss die Begründung zumindest so abgefasst sein, dass die Betroffenen die Verfügung oder den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten können. Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (statt vieler BGE 140 II 262 E. 6.2, 136 I 229 E. 5.2; BVR 2018 S. 341 E. 3.4.2, 2016 S. 402 E. 6.2).

**3.3** Der Verfügung vom 24. August 2018 ist nur zu entnehmen, dass die Gemeinde davon ausgeht, Dritte hätten der Beschwerdeführerin Rechnungen bezahlt, weshalb diese insgesamt Fr. 29'767.90 unrechtmässig bezogene wirtschaftliche Hilfe zurückzahlen müsse. Wie sich dieser Betrag zusammensetzt und welche Rechnungen im Einzelnen angesprochen sind, wird nicht ausgeführt. Auch die Mammaaugmentation wird nicht erwähnt. Die Gemeinde bezieht sich in ihrer Verfügung jedoch auf das Gespräch vom 22. August 2017 und auf die Aussagen der Beschwerdeführerin, wo-

nach ihr Drittpersonen Rechnungen bezahlt hätten. Auch das «mündliche rechtliche Gehör» vom 20. September 2017 wird erwähnt, an welchem die Beschwerdeführerin verschiedene Einkünfte angegeben bzw. bestätigt habe (act. 1C BB 8). Weiter verweist die Gemeinde in der Verfügung auf den Abschlussbericht der Sozialinspektion und auf die vorgeschlagene Rückerstattungsvereinbarung vom 23. März 2018. In dieser werden die Leistungen Dritter im Einzelnen aufgeführt, woraus sich der verfügte Gesamtbetrag von Fr. 29'767.90 (inkl. Zins) ergibt (act. 1C BB 12). Zwar wäre wünschenswert, diese Angaben wären in der Verfügung enthalten gewesen; insbesondere aufgrund der beiden letztgenannten Dokumente ist aber erkennbar, wie sich der geforderte Betrag zusammensetzt. Schliesslich wird in der Verfügung vom 24. August 2018 immerhin erläutert, aus welchem Grund – Subsidiarität der Sozialhilfe – die Beschwerdeführerin diesen Betrag zurückerstatten muss (act. 1C BB 17 S. 2). Damit sind die Anforderungen an die Begründung erfüllt. Insoweit hat die Vorinstanz eine Gehörsverletzung durch die Gemeinde zu Recht verneint.

**3.4** Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst weiter das Recht auf Akteneinsicht. Danach haben die Parteien Anspruch auf Einsicht in die Verfahrensakten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen deren Geheimhaltung erfordern (Art. 23 Abs. 1 VRPG). Das Akteneinsichtsrecht bezieht sich auf sämtliche Akten eines Verfahrens, die für dieses erstellt oder beigezogen wurden, ohne dass ein besonderes Interesse geltend gemacht werden müsste und unabhängig davon, ob aus Sicht der Behörde die fraglichen Akten für den Ausgang des Verfahrens bedeutsam sind (BGE 144 II 427 E. 3.1.1; BVR 2013 S. 443 E. 3.2.1; vgl. auch VGE 2015/316 vom 1.12.2016 E. 2.2.1.). Es ist aber grundsätzlich Sache der Parteien, Akteneinsicht zu verlangen (BVR 2016 S. 247 [VGE 2015/332 vom 23.2.2016] nicht publ. E. 4.1.1, 2011 S. 272 E. 4.4.1; VGE 2018/252 vom 11.3.2019 E. 2.1; BGE 132 V 387 E. 6.2).

**3.5** Mit Eingabe vom 23. März 2018 zeigte der Rechtsvertreter der Gemeinde seine Mandatierung an und ersuchte diese, ihm «die Unterlagen der Sozialinspektion zur Prüfung zukommen zu lassen» (act. 1C BB 13). Es ist unbestritten, dass die Gemeinde ihm bzw. der Beschwerdeführerin daraufhin zwar den Abschlussbericht der Sozialinspektion vom 5. Februar

2018 zustellte, aber weder den Inspektionsauftrag vom 25. August 2017 noch die Ermächtigung vom 16. Oktober 2017 zur Beweisaufnahme gemäss Art. 50c SHG. Einsicht in diese Dokumente erhielt die Beschwerdeführerin erst im vorinstanzlichen Verfahren (Beschwerde Ziff. IV.4; Verfügung des RSA Biel/Bienne vom 9.11.2018, act. 1C BB 20). Das RSA Biel/Bienne hat erwogen, mit dem Abschlussbericht der Sozialinspektion sei die Beschwerdeführerin über die Rückerstattungsforderung vollständig dokumentiert gewesen. Ihr Rechtsvertreter hätte jederzeit Einsicht in die vollständigen Akten beantragen können, worauf er jedoch verzichtet habe (angefochtener Entscheid E. 2.5). – Wie dargelegt haben die Parteien Anspruch auf Einsicht in alle Verfahrensakten, sofern dieser keine Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen (E. 3.4 hiervor). Dass solche bezüglich der beiden erwähnten Dokumente (Inspektionsauftrag und Ermächtigung zur Beweisaufnahme) vorlägen, hat die Gemeinde nicht geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich. Diese Unterlagen hätten der Beschwerdeführerin daher grundsätzlich zugestellt werden müssen, zumal sie einen Bezug zur Sozialinspektion aufweisen und sich der Antrag auf «Unterlagen der Sozialinspektion» wohl auf alle Aktenstücke *im Zusammenhang* mit dieser bezieht. Andererseits verlangte die Beschwerdeführerin offensichtlich nicht Einsicht in die *gesamten* Verfahrensakten des Sozialdienstes. Es ist daher fraglich, ob sie nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) nicht gehalten gewesen wäre, beim Sozialdienst nachzufragen, ob ein schriftlicher Auftrag zur Inspektion vorliegt. Dies gilt umso mehr, als ihr bekannt war, dass es einen solchen geben müsste (vgl. dazu ihre Ausführungen in der Beschwerde vor der Vorinstanz, act. 4A pag. 9). Die Frage kann hier offenbleiben, da die Beschwerdeführerin die Unterlagen im vorinstanzlichen Verfahren einsehen konnte und zu deren Inhalt hätte Stellung nehmen können. Aus der nachträglichen Einsichtnahme ist ihr daher jedenfalls kein Nachteil erwachsen, zumal das RSA Biel/Bienne über volle Kognition verfügt (Art. 66 VRPG). Selbst wenn die Gemeinde eine Gehörsverletzung begangen hätte, wäre diese im vorinstanzlichen Verfahren geheilt worden (vgl. zur Heilung von Gehörsverletzungen BGE 135 I 279 E. 2.6.1 [Pra 99/2010 Nr. 46]; BVR 2012 S. 152 E. 2.3.2; VGE 2017/269 vom 22.5.2018 E. 2.3).

**3.6** Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich, die Verfügung vom 24. August 2018 sei trotz anwaltlicher Vertretung an sie selber eröffnet worden. Sie wirft dem Regionalen Sozialdienst B. \_\_\_\_\_ vor, Treu und Glauben verletzt zu haben und mit «Kalkül» vorgegangen zu sein, «mit der vermutlichen Absicht, dass die fristgerechte Anfechtung eher unterbleibt». Die Verfügung sei bereits deshalb aufzuheben (Beschwerde Ziff. IV.5). Das RSA Biel/Bienne hat die fehlerhafte Eröffnung bestätigt, daraus aber nichts zu Gunsten der Beschwerdeführerin abgeleitet, weil sich dieser Fehler nicht nachteilig ausgewirkt habe (angefochtener Entscheid E. 2.7). – Wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat, hätte die Verfügung an den Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin eröffnet werden müssen. Der Eröffnungsfehler lässt die Verfügung aber weder als nichtig erscheinen, noch ist sie deshalb zwingend aufzuheben. Die Beschwerdeführerin konnte die Verfügung rechtzeitig und durch ihren Anwalt vertreten anfechten. Ihr entstand folglich kein Nachteil und der Eröffnungsmangel bleibt folgenlos (vgl. Art. 44 Abs. 6 VRPG).

#### **4.**

**4.1** Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich selber zu sorgen, hat nach Art. 12 BV und Art. 29 Abs. 1 KV – 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 kantonalesgesetzliche Anspruch auf Sozialhilfe gewährleistet jeder bedürftigen 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 (vgl. BVR 2016 S. 352 E. 2.1 und 2.2 [bestätigt durch BGer 8C\_104/2015 vom 13.3.2015], 2014 S. 147 E. 2, 2013 S. 45 E. 5.1). 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)>) anwendbar (BVR 2016 S. 352 E. 2.5 [bestätigt durch BGer 8C\_104/2015 vom 13.3.2015]; VGE 2018/86 vom 7.9.2018 E. 2.1).

**4.2** Sozialhilfeleistungen unterliegen dem Grundsatz der Subsidiarität (Art. 9 Abs. 1 SHG); sie werden nur gewährt, wenn die bedürftige Person sich nicht selbst helfen kann oder Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist (Art. 9 Abs. 2 und Art. 23 Abs. 2 SHG). Die wirtschaftliche Hilfe hat somit ergänzenden Charakter und verlangt, dass zunächst alle anderen Möglichkeiten der Hilfe ausgeschöpft werden. Dazu gehören auch freiwillige Leistungen Dritter, die tatsächlich ausgerichtet werden oder aufgrund von Zusicherungen ohne weiteres erhältlich sind. Nicht anrechenbar sind solche Leistungen, wenn sie sich in einem relativ bescheidenen Umfang bewegen, ausdrücklich zusätzlich zu den Sozialhilfeleistungen erbracht werden und bei einer Anrechnung entfallen würden (BVR 2014 S. 147 E. 4.1, 2006 S. 22 E. 3.1; SKOS-Richtlinien A.4). Gemäss den Empfehlungen der BKSE ist bei den freiwilligen Leistungen Dritter zu unterscheiden zwischen Zuwendungen, die im Interesse der Sozialhilfe sind, und Zuwendungen, die dem Zweck der Sozialhilfe nicht entsprechen (vgl. Handbuch BKSE, Stichwort: Freiwillige Leistungen Dritter, auch zum Folgenden). Zu letzteren zählen Zuwendungen, die eine deutliche Besserstellung der wirtschaftlich unterstützten Person zur Folge haben; sie sind auf der Einnahmenseite anzurechnen. Eine deutliche Besserstellung bewirkt etwa die Finanzierung von ausgiebigen und teuren Ferien, eines teuren Autos oder einer erheblich über den Mietzinsrichtlinien liegenden Wohnung. Denn unterstützte Personen sollen materiell nicht besser gestellt werden als nicht unterstützte, die in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen leben (sog. Angemessenheit der Hilfe, vgl. SKOS-Richtlinien A.4). Zuwendungen hingegen, die dem Zweck der Sozialhilfe entsprechen (z.B. für eine sinnvolle Zusatzversicherung), sind nicht anzurechnen, wenn sie sich in einem relativ bescheidenen Umfang bewegen, d.h. nicht mehr als

20 % des Grundbedarfs der bedürftigen Person ausmachen, und ausdrücklich zusätzlich zu den Sozialhilfeleistungen erbracht werden.

## 5.

**5.1** Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, die drei erwähnten Zuwendungen von Dritten erhalten zu haben (vorne E. 2). Sie ist aber der Ansicht, sie müsse diese nicht zurückzahlen. Die Mitfinanzierung der Mammaaugmentation durch die C.\_\_\_\_\_ AG sei von dieser als «eine Art Marketingmassnahme zur Ankurbelung und Förderung der angedachten Künstlerkarriere der Beschwerdeführerin eingeplant gewesen.» Hätte die Beschwerdeführerin den angestrebten Erfolg gehabt, hätte sie sich vom Sozialdienst lösen können, was auch der Gemeinde gedient hätte. Diese sei über die Zusammenarbeit mit der C.\_\_\_\_\_ AG denn auch informiert und damit einverstanden gewesen. Was die Zuwendungen von zwei Bekannten anbelange, so sei nicht ersichtlich, weshalb gerade diese Zahlungen im Umfang von insgesamt Fr. 3'200.-- zurückerstattet werden müssten, nicht aber diejenige des ehemaligen Partners der Beschwerdeführerin über Fr. 4'000.--. Die drei Zahlungen entsprächen alle dem Zweck der Sozialhilfe und seien existenzsichernd gewesen (Beschwerde Ziff. IV.7 f.).

**5.2** Dem kann nicht gefolgt werden: Zunächst ist die Begründung der Beschwerdeführerin, weshalb die C.\_\_\_\_\_ AG eine Schönheitsoperation mitbezahlt habe, wenig glaubhaft. Die Beschwerdeführerin ist als Kunstmalerin tätig; dass ihr eine Brustvergrösserung bei der Vermarktung ihrer Bilder und der Förderung ihrer Karriere hätte helfen sollen, ist nicht ohne weiteres nachvollziehbar. Selbst wenn mit der Mammaaugmentation ein verkaufsfördernder Effekt angestrebt worden wäre, ist der sehr kostspielige Eingriff der Privatsphäre der Beschwerdeführerin zuzuordnen. Damit stösst auch ihr Vorbringen ins Leere, wonach die Gemeinde stets über die Zusammenarbeit mit der C.\_\_\_\_\_ AG informiert gewesen sei. Ihre Argumentation widerspricht zudem der Aussage des Geschäftsführers der C.\_\_\_\_\_ AG im Rahmen der Sozialinspektion. Demnach erfolgte die Mammaaugmentation «auf Wunsch der Klientin und wurde ihr zum

Grossteil von der C.\_\_\_\_\_ AG bezahlt. Bedingung dafür sei gewesen, dass die Klientin es schaffe, ein Bild zu verkaufen, was ihr auch gelungen sei» (Abschlussbericht Sozialinspektion act. 4E Ziff. 5.14). Dass sich die Beschwerdeführerin einer Schönheitsoperation im Wert von über Fr. 10'000.-- unterziehen konnte, stellt sie wirtschaftlich besser als eine nicht unterstützte Person, die in bescheidenen Verhältnissen lebt. Die Zuwendung entspricht nicht dem Zweck der Sozialhilfe (vorne E. 4). Nichts anderes gilt für die von Dritten bezahlten Rechnungen. Die Beschwerdeführerin hat ihren Bekannten nach eigenen Angaben Bilder als Gegenleistung übergeben. Auch wenn sie von «Tausch» spricht, bedeutet dies nichts anderes, als dass sie die Bilder verkauft und Einkommen erzielt hat. Im Umfang dieser Einnahmen aus ihrer künstlerischen Tätigkeit war die Beschwerdeführerin nicht bedürftig und hatte sie keinen Anspruch auf wirtschaftliche Unterstützung der Gemeinde. Selbst wenn es sich dabei um einseitige Leistungen Dritter gehandelt hätte, die dem Zweck der Sozialhilfe entsprechen, wie die Beschwerdeführerin behauptet, wurden sie weder ausdrücklich zusätzlich zur Sozialhilfe erbracht, noch bewegten sie sich in einem bescheidenen Umfang; beides Voraussetzungen, damit die Zahlungen nicht angerechnet werden müssten (vorne E. 4.2). Daran ändert nichts, dass die Gemeinde die Zahlung des ehemaligen Partners der Beschwerdeführerin nicht berücksichtigt hat. Ob sie darauf zulässigerweise verzichtet hat, ist hier nicht zu beurteilen (vgl. vorne E. 2). Die Beschwerdeführerin hat folglich im Umfang von Fr. 13'200.-- unrechtmässig wirtschaftliche Hilfe der Gemeinde bezogen. Diese hat sie der Gemeinde nach Art. 40 Abs. 5 SHG samt Zins zurückzuerstatten. 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 ob sie ein Verschulden trifft. Sie wird in dem Umfang rückerstattungspflichtig, in dem sie nicht bedürftig war (BVR 2008 S. 266 E. 3.2 mit Hinweisen; VGE 2018/361 vom 11.6.2019 E. 3.2, 2018/107 vom 20.9.2018 E. 4.3; vgl. SKOS-Richtlinien E.3.2). Auf Antrag hin kann in Härtefällen auf eine Rückerstattung ganz oder teilweise verzichtet werden (Art. 43 Abs. 3 SHG). Die Beschwerdeführerin stellt keinen solchen Antrag, weshalb sich weitere Ausführungen hierzu erübrigen.

## 6.

**6.1** Weiter stellt die Beschwerdeführerin die Höhe der vom RSA Biel/Bienne zugesprochenen Parteikostenentschädigung in Frage (angefochtener Entscheid Dispositiv-Ziff. 3.4). Da die Gemeinde ihre Forderung reduzierte, obsiegte die Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren teilweise und sprach ihr das RSA Biel/Bienne einen Parteikostenersatz im Umfang von drei Fünfteln zu. Die Vorinstanz hat dabei den mit Kostennote vom 23. November 2018 geltend gemachten Parteikostenersatz für das Verfahren vor dem RSA Biel/Bienne gekürzt. Zusammenfassend hat sie ausgeführt, die Forderung übersteige die üblicherweise in erstinstanzlichen Verwaltungsbeschwerdeverfahren namentlich im Bereich der Sozialhilfe geltend gemachten und zugesprochenen Anwaltshonorare deutlich. Der gebotene Zeitaufwand lasse sich auf höchstens zwölf Stunden veranschlagen, zu einem Ansatz von Fr. 250.--, ausmachend insgesamt Fr. 3'000.-- (zuzüglich Auslagen und MWSt; angefochtener Entscheid E. 2.17). – Die Beschwerdeführerin macht geltend, letztlich sei nicht nur der gebotene Zeitaufwand entscheidend, sondern auch die Bedeutung der Streitsache. Weil sie in bescheidenen finanziellen Verhältnissen lebe, sei diese für sie hoch. Ihr sei daher für das vorinstanzliche Verfahren eine höhere Parteientschädigung zuzusprechen (Beschwerde Ziff. V.3).

**6.2** Die Parteikosten umfassen den durch die berufsmässige Parteiververtretung anfallenden Aufwand. Die Bemessung des Parteikostenersatzes richtet sich nach den Vorschriften der Anwaltsgesetzgebung (Art. 104 Abs. 1 VRPG). Danach bemisst sich der Parteikostenersatz innerhalb des anwendbaren Rahmentarifs nach dem in der Sache gebotenen Zeitaufwand, der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des Prozesses (Art. 41 KAG i.V.m. Art. 11 ff. der Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes [PKV; BSG 168.811]). Für verwaltungsrechtliche Beschwerdeverfahren beträgt das Honorar pro Instanz Fr. 400.-- bis Fr. 11'800.-- (Art. 11 Abs. 1 PKV). Gebotener Zeitaufwand ist der Aufwand, den eine fachlich ausgewiesene, gewissenhafte Rechtsvertretung unter Berücksichtigung der Schwierigkeit der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse und des Aktenumfangs für die korrekte Erledigung

des Geschäfts benötigt (vgl. etwa VGE 2015/157 vom 1.12.2015 E. 4.1, 2011/109 vom 23.5.2012 E. 5.4.1). Das Verwaltungsgericht auferlegt sich in Bezug auf Bestimmung und Verlegung von Verfahrens- und Parteikosten praxisgemäss eine gewisse Zurückhaltung und billigt den vorinstanzlichen Behörden in dieser Hinsicht einen grossen Beurteilungs- und Ermessensspielraum zu; es greift nur dann ein, wenn die Vorinstanz ihr Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt hat (vgl. BVR 2004 S. 133 E. 1.3; aus jüngerer Zeit VGE 2018/125 vom 12.9.2018 E. 4 a.E.; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 80 N. 15 und Art. 104 N. 7). Für die Annahme eines Rechtsfehlers genügt es nicht, wenn die Behörde sich auf ein unhaltbares Argument abstützt; vielmehr muss sich der zugesprochene Betrag im Licht der massgebenden Kriterien als unhaltbar erweisen, da das Verwaltungsgericht bei seiner Prüfung nicht an die vorinstanzliche Begründung gebunden ist und es eine seines Erachtens falsche Begründung durch die von ihm als richtig erachtete ersetzen kann (statt vieler BVR 2018 S. 139 E. 5.2.2, 2015 S. 66 E. 2.3; mit Bezug auf die Festsetzung des Parteikostenersatzes VGE 2010/256 vom 14.12.2010 E. 2.3).

**6.3** Ob die Kürzung der Kostennote tatsächlich auch damit begründet werden kann, dass die Beschwerdeführerin sich namentlich zu formellen Fragen geäussert habe und nur untergeordnet zur Rückerstattungspflicht, ist fraglich (so die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid E. 2.17). Das ändert aber nichts daran, dass die Kürzung der Kostennote im Ergebnis nicht rechtsfehlerhaft ist. Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin hat folgende Arbeiten aufgeführt: Drei Besprechungen mit der Beschwerdeführerin, Aktenstudium, drei Schreiben an den Sozialdienst B.\_\_\_\_\_, Beschwerde, Gesuch um Erteilung der unentgeltlichen Rechtspflege, Schreiben an das RSA, Übermittlung von Kopien der Eingaben und Verfügungen an die Beschwerdeführerin sowie Telefonate und Mails an diese und den Sozialdienst B.\_\_\_\_\_ (act. 4A pag. 27). Die Honorarforderung von Fr. 7'240.-- (zuzüglich Auslagen und MWSt) entspräche beim üblichen Stundenansatz von Fr. 250.-- knapp 29 Stunden Aufwand. Das erscheint für die aufgelisteten Arbeiten und mit Blick auf die vorne in E. 6.2 erwähnten Kriterien als massiv überhöht. Wohl ist die Bedeutung der Streitsache für die in bescheidenen finanziellen Verhältnissen lebende Beschwerdeführerin als eher überdurchschnittlich zu werten, war sie doch

immerhin mit einer Forderung von knapp Fr. 30'000.-- konfrontiert. Indes stellten sich weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht komplexe Fragen, weshalb die Schwierigkeit des Prozesses als unterdurchschnittlich einzuschätzen ist. Auch die Akten sind von äusserst bescheidenem Umfang. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz von einem gebotenen Aufwand von rund 12 Stunden ausging.

## 7.

**7.1** Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist (vorne E. 1.2). Kosten sind in sozialhilferechtlichen Verfahren keine zu erheben (Art. 53 SHG). Auf einen Parteikostenersatz hat die vollständig unterliegende Beschwerdeführerin keinen Anspruch (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 10 SHG). Sie hat aber für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht um unentgeltliche Rechtspflege ersucht.

**7.2** Auf Gesuch hin befreit die Verwaltungsjustizbehörde eine Partei von den Verfahrenskosten, wenn die Partei nicht über die erforderlichen Mittel verfügt und ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint (Art. 111 Abs. 1 VRPG; vgl. auch Art. 117 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272]). Unter den gleichen Voraussetzungen kann einer Partei überdies eine Anwältin oder ein Anwalt beigeordnet werden, wenn die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse es rechtfertigen (Art. 111 Abs. 2 VRPG). Ein Prozess ist nicht aussichtslos, wenn berechtigte Hoffnung besteht, ihn zu gewinnen, das heisst wenn Gewinnaussichten und Verlustgefahren sich ungefähr die Waage halten oder jene nur wenig geringer sind als diese. Als aussichtslos sind nach der bundesgerichtlichen Praxis demgegenüber Prozessbegehren anzusehen, bei denen die Gewinnaussichten beträchtlich geringer sind als die Verlustgefahren und die deshalb kaum als ernsthaft bezeichnet werden können. Massgebend ist dabei, ob eine Partei, die über die nötigen Mittel verfügt, sich bei vernünftiger Überlegung zu einem Prozess entschliessen oder aber davon absehen würde; eine Partei soll einen Prozess, den sie auf eigene Rechnung und Gefahr nicht führen würde, nicht deshalb austra-

gen können, weil er sie nichts kostet (BVR 2016 S. 369 E. 3.1; BGE 142 III 138 E. 5.1).

**7.3** Die Prozessarmut der Beschwerdeführerin ergibt sich aus den Akten (act. 2 und 2A). Hingegen muss die Prozessführung vor dem Verwaltungsgericht als von vornherein aussichtslos betrachtet werden. Mit Blick auf die ständige Praxis des Verwaltungsgerichts zur Heilung von Gehörverletzungen konnte auch der Antrag auf Aufhebung des Entscheids aus formellen Gründen von vornherein nicht ernsthafte Erfolgsaussichten haben (vgl. vorne E. 3.5; VGE 22791 vom 5.3.2007 E. 4.2 [bestätigt durch BGer 2C\_111/2007 vom 8.6.2007]). Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ist abzuweisen.

**Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Das Gesuch um Erteilung der unentgeltlichen Rechtspflege wird abgewiesen.
3. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
  - der Beschwerdeführerin
  - der Einwohnergemeinde B. \_\_\_\_\_
  - dem Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne

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.