

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 28. Juni 2021

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Verwaltungsrichterin Herzog
Verwaltungsrichterin Meyrat Neuhaus, Verwaltungsrichter Stohner
Gerichtsschreiberin Liniger

Einwohnergemeinde Thun

handelnd durch den Gemeinderat, dieser vertreten durch die Abteilung
Soziales, Hofstettenstrasse 14, Postfach 145, 3602 Thun

Beschwerdeführerin

gegen

A. _____
vertreten durch Rechtsanwältin ...

Beschwerdegegner

und

Regierungsstatthalteramt Thun
Scheibenstrasse 3, 3600 Thun

betreffend Sozialhilfe; Einstellung der wirtschaftlichen Hilfe (Entscheid des
Regierungsstatthalteramts Thun vom 2. Dezember 2019; shbv 16/2019)



Sachverhalt:

A.

A._____ (Jg. 1967) wird seit Juli 2015 von der Einwohnergemeinde (EG) Thun wirtschaftlich unterstützt. Er ist Alleineigentümer eines Wohnhauses in Thun, das er selber bewohnt und teilweise vermietet. Mit Verfügung vom 22. Juli 2019 stellte die EG Thun die wirtschaftliche Hilfe per 31. August 2019 ein, weil A._____ sich geweigert hatte, mit ihr eine Rückerstattungsvereinbarung abzuschliessen. Darin hätte er sich insbesondere verpflichten müssen, bei der Errichtung einer vertraglichen Grundpfandverschreibung zugunsten der Gemeinde mitzuwirken, um deren Rückerstattungsanspruch für geleistete Sozialhilfe zu sichern.

B.

Gegen die Einstellungsverfügung gelangte A._____ am 18. August 2019 an den Regierungsstatthalter des Verwaltungskreises Thun, der die Beschwerde mit Entscheid vom 2. Dezember 2019 guthiess und die Verfügung vom 22. Juli 2019 aufhob.

C.

Dagegen hat die EG Thun am 20. Dezember 2019 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, der Entscheid des Regierungsstatthalters vom 2. Dezember 2019 sei aufzuheben.

Der Regierungsstatthalter hat mit Vernehmlassung vom 8. Januar 2020 auf Antragstellung verzichtet.

Auf Aufforderung des Abteilungspräsidenten i.V. hat die EG Thun mit Eingabe vom 20. Januar 2020 einen Protokollauszug der Gemeinderatssitzung vom 18. Dezember 2019 eingereicht.

Mit Eingabe vom 6. Februar 2020 hat Rechtsanwältin ... mitgeteilt, dass sie A._____ mit der Wahrung seiner Interessen beauftragt habe. Nach Einsicht in die amtlichen Akten beantragt A._____ mit (innert mehrfach erstreckter Frist eingereichter) Beschwerdeantwort vom 6. Mai 2020, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventuell sei sie abzuweisen; subeventuell sei die Beschwerde abzuweisen, und der Sozialdienst der Gemeinde sei anzuweisen, gemeinsam mit A._____ hinsichtlich der Rückerstattungsvereinbarung eine Lösung zu erarbeiten, die nicht zu einem Liegenschaftsverlust führe. Weiter beantragt A._____, ihm sei für das Beschwerdeverfahren die unentgeltliche Rechtspflege zu erteilen und seine Anwältin sei ihm als unentgeltliche Rechtsbeiständin beizuordnen.

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]).

1.2 Von Amtes wegen ist zu prüfen, ob es sich beim angefochtenen Entscheid um einen Teil- bzw. Endentscheid oder um einen Zwischenentscheid handelt; Letzterer wäre nur bei Vorliegen einer der Voraussetzungen von Art. 61 Abs. 3 VRPG anfechtbar (Art. 74 Abs. 3 VRPG; Art. 20a Abs. 2 VRPG; BVR 2017 S. 205 E. 1.2, 2015 S. 27 E. 1.3).

1.2.1 Für die verfahrensrechtliche Qualifizierung eines angefochtenen Erkenntnisses ist nicht die formelle Bezeichnung oder Ausgestaltung entscheidend, sondern der materielle Inhalt. Massgebend ist vorab das Dispositiv, wird doch regelmässig nur das Dispositiv einer Verfügung bzw. eines Entscheids, nicht auch die dazugehörige Begründung rechtskräftig. Bleiben Zweifel über die Tragweite der im Dispositiv getroffenen Regelung, muss der

massgebende Gehalt durch Auslegung ermittelt werden, wofür insbesondere auf die Entscheidungsbegründung und den Gesamtzusammenhang zurückzugreifen ist (BVR 2016 S. 237 E. 4.1 mit Hinweisen). – Die Vorinstanz hat in Dispositiv-Ziffer 1 die Beschwerde des Beschwerdegegners gutgeheissen und die (Einstellungs-)Verfügung der Gemeinde aufgehoben. Gleichzeitig hat sie in der Begründung erwogen, die Gemeinde habe zu prüfen und zu dokumentieren, ob eine Veräusserung der Liegenschaft dem Beschwerdegegner zum aktuellen Zeitpunkt möglich und zumutbar wäre; diesbezüglich seien die Akten «wenig aufschlussreich». Erst wenn dies bejaht werde und sich der Beschwerdegegner trotz Aufforderung weigere, sein Grundeigentum zu veräussern, könne die wirtschaftliche Hilfe mangels Bedürftigkeit eingestellt werden (vgl. angefochtener Entscheid E. III/3.2). Mit diesem Erkenntnis hat der Regierungsstatthalter die Zulässigkeit der Einstellung im Zusammenhang mit der Liegenschaft des Beschwerdegegners noch nicht abschliessend beurteilt (vgl. auch BGer 2C_503/2018 vom 12.6.2018 E. 2.2; ferner etwa BGE 140 V 321 E. 3.3, 138 I 143 E. 1.2, je mit weiteren Hinweisen). Der angefochtene Entscheid führt daher zu einer Fortsetzung des Verfahrens, weshalb zwar nicht formell, wohl aber inhaltlich ein Rückweisungsentscheid vorliegt. Derartige Rückweisungsentscheide stellen nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Zwischenentscheide dar (vgl. BVR 2017 S. 205 E. 4).

1.2.2 Nach Art. 61 Abs. 3 VRPG sind Zwischenverfügungen und Zwischenentscheide (mit Ausnahme jener nach Abs. 2) nur selbständig anfechtbar, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Bst. a) oder die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Bst. b). – Käme das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass die Gemeinde die Sozialhilfe zu Recht eingestellt hat, würde dies das Verfahren unmittelbar beenden. Damit würden sich die von der Vorinstanz verlangten zusätzlichen Abklärungen zur Zumutbarkeit der Verwertung der Liegenschaft erübrigen. Das Verwaltungsgericht stellt – anders als das Bundesgericht (vgl. z.B. BGE 133 III 629 E. 2.4.2 [Pra 97/2008 Nr. 66]) – keine allzu hohen Anforderungen an den Aufwand, der eingespart würde (BVR 2017 S. 205 E. 3.4; VGE 2018/263 vom 7.11.2019 E. 1.2.2). Im konkreten Fall erscheint der einsparbare Auf-

wand bedeutend genug, zumal die Verhältnismässigkeit der Verwertung geklärt und zudem wohl eine Verkehrswertschätzung der Liegenschaft in Auftrag gegeben werden müsste, da lediglich ungefähre Schätzungen des Beschwerdegegners aktenkundig sind (vgl. dessen Schreiben vom 5.2.2016 sowie Weisung der Gemeinde vom 23.12.2015, beides in Akten Gemeinde [act. 7B]; Schreiben des Beschwerdegegners vom 2.8.2019, in Akten Gemeinde [act. 7E] Reg. 2; vgl. auch hinten E. 4.3). Es liegt damit ein selbständig anfechtbarer Zwischenentscheid im Sinn von Art. 74 Abs. 3 i.V.m. Art. 61 Abs. 3 Bst. b VRPG vor.

1.3 Die beschwerdeführende Gemeinde hat als Urheberin der Verfügung am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Sie ist gestützt auf das allgemeine Beschwerderecht gemäss Art. 79 Abs. 1 VRPG namentlich dann zur Beschwerde befugt, wenn sie als Trägerin öffentlicher Aufgaben schutzwürdige, spezifische öffentliche Interessen geltend machen kann und in einem Mass betroffen ist, das die Bejahung der Rechtsmittelbefugnis rechtfertigt (BVR 2017 S. 418 E. 4.1; jüngst etwa VGE 2019/71 vom 23.7.2020 E. 1.2; weiterführend zum Ganzen Michael Pflüger, in Herzog/Daum (Hrsg.), Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 65 N. 40 ff., insb. 42 und 44). Im Bereich der Sozialhilfe sind Gemeinden nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts regelmässig ohne weiteres in spezifischer Weise in der Wahrnehmung ihrer hoheitlichen Interessen berührt (vgl. BVR 2006 S. 408 E. 1.1; jüngst statt vieler BVR 2021 S. 159 [2019/136 vom 18.10.2020] nicht publ. E. 1.1; restriktiver die Praxis im bundesgerichtlichen Verfahren, vgl. BGE 140 V 328 E. 6.4 f.). Die Gemeinde ist somit zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt, sofern sie im Prozess rechtsgültig vertreten ist (vgl. E. 1.4 hiernach).

1.4 Der Beschwerdegegner beantragt Nichteintreten auf die Beschwerde, weil der Leiter der Abteilung Soziales nicht für die Gemeinde prozessbefugt sei und überdies nicht erkennbar sei, ob der Gemeinderat den Beschluss in rechtsgültiger Besetzung getroffen habe.

1.4.1 Er rügt zunächst, die Übertragung der Prozessführungsbefugnis sei nicht auf eine genügende gesetzliche Grundlage gestützt, zudem habe die Gemeinde die Vertretungsbefugnis des Leiters der Abteilung Soziales nicht fristgerecht nachgewiesen. – Grundsätzlich vertritt der Gemeinderat als

oberste Exekutivbehörde die Gemeinde nach aussen und damit auch in einem Beschwerdeverfahren (vgl. Art. 25 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 [GG; BSG 170.111]; Art. 43 Abs. 2 der Stadtverfassung Thun vom 23. September 2001 [StV; SSG 101.1]; Art. 13 Abs. 1 der Geschäftsverordnung des Gemeinderats von Thun vom 24. November 2005 [GGV; SSG 152.112]; vgl. auch BVR 2014 S. 508 [VGE 2013/433 vom 15.7.2014] nicht publ. E. 2.1; VGE 2017/173 vom 25.10.2017 E. 2 [bestätigt durch BGer 1C_649/2017 vom 22.3.2018]). Er kann diese Befugnis durch Verordnung generell für bestimmte Bereiche oder durch Beschluss im Einzelfall an einen Ausschuss des Gemeinderats, eine Kommission, eine Direktion oder eine andere Stelle delegieren (Art. 43 Abs. 4 StV). Der Gemeinde steht es zudem gestützt auf Art. 15 Abs. 5 VRPG frei, ihre Parteirechte durch dazu ermächtigte Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter ausüben zu lassen (vgl. Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 15 N. 33 ff.). Die Gemeinde hat mit Gemeinderatsbeschluss vom 18. Dezember 2019 die Abteilung Soziales ermächtigt, sie im vorliegenden Verfahren zu vertreten, womit deren Vorsteher (oder Stellvertreter) bereits im Zeitpunkt der Beschwerdeeinreichung über die nötige Bevollmächtigung verfügte. Zwar hat sie den entsprechenden Protokollauszug vom 20. Dezember 2019 erst einige Tage nach Ablauf der mit verfahrensleitender Verfügung vom 23. Dezember 2019 angesetzten Nachfrist eingereicht (vgl. vorne Bst. C). Die Verspätung vermag den beantragten Forumsverschluss nicht zu begründen. Eine solche Rechtsfolge wäre überspitzt formalistisch. Dies gilt umso mehr, als der Mangel verbesserlich war und daher selbst im Fall, dass die Gemeinde keinen Ermächtigungsbeschluss beigebracht hätte, eine kurze Nachfrist hätte angesetzt werden müssen mit dem Hinweis, dass die Eingabe als zurückgezogen gilt, wenn die Frist nicht gewahrt wird (Art. 32 i.V.m. Art. 33 Abs. 2 VRPG; vgl. Michel Daum, a.a.O., Art. 15 N. 12).

1.4.2 Weiter macht der Beschwerdegegner geltend, dem Protokollauszug lasse sich nicht entnehmen, in welcher Zusammensetzung der Gemeinderat getagt habe, weshalb dessen Beschlussfähigkeit nicht nachvollziehbar sei. – Der Gemeinderat ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist (Art. 12 Abs. 1 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 [GV; BSG 170.111]; Art. 16 Abs. 1 StV). Er besteht in der Gemeinde Thun aus fünf Mitgliedern (Art. 42 Abs. 1 StV). Zwar geht aus dem Protokoll-

auszug vom 20. Dezember 2019 nicht hervor, wer an der Gemeinderatssitzung vom 18. Dezember 2019 anwesend war. Es liegen jedoch keinerlei Anzeichen vor, dass der Gemeinderat nicht in der erforderlichen Anzahl von mindestens drei Mitgliedern getagt hat und damit nicht beschlussfähig gewesen wäre. Solches wird vom Beschwerdegegner auch nicht vorgebracht. Es besteht mithin kein Grund, an der Rechtsgültigkeit des Gemeinderatsbeschlusses zu zweifeln.

1.5 Nach dem Gesagten ist auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde einzutreten.

1.6 Beschwerden gegen Zwischenentscheide behandeln die Mitglieder des Verwaltungsgerichts als Einzelrichterin oder Einzelrichter (Art. 57 Abs. 2 Bst. b 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).

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

2.

2.1 Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich selber zu sorgen, hat nach Art. 12 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und Art. 29 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) – dieser geht nicht über die bundesverfassungsrechtliche Garantie hinaus (grundlegend BVR 2001 S. 30 E. 3c; ferner BVR 2021 S. 159 E. 2.1 mit Hinweisen) – Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar sind. Der kantonal-gesetzliche 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; vgl. auch hinten E. 4.1). Für die Ausrichtung und Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe sind gemäss Art. 31 SHG i.V.m. Art. 8

Abs. 1 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) verbindlich, soweit das SHG und die SHV keine abweichende Regelung vorsehen. Darüber hinaus ist im Sinn einer Vollzugshilfe grundsätzlich das Handbuch Sozialhilfe der Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz (BKSE) beachtlich (nachfolgend: BKSE-Handbuch, einsehbar unter: <www.handbuch.bernerkonferenz.ch>, hinten E. 5.2; zum Ganzen BVR 2021 S. 159 E. 2.1 und 4.3, 2019 S. 383 E. 2.1 mit Hinweisen).

2.2 Am 1. Mai 2021 und damit während des vor dem Verwaltungsgericht hängigen Beschwerdeverfahrens ist mit der vom Regierungsrat am 24. März 2021 beschlossenen Teilrevision der SHV (vgl. BAG 21-029) eine Änderung von Art. 8 Abs. 1 SHV in Kraft getreten. Seither sind die SKOS-Richtlinien in der Fassung der fünften Ausgabe vom 1. Januar 2021 verbindlich. Mangels einschlägiger übergangsrechtlicher Bestimmungen ist die Frage nach dem in zeitlicher Hinsicht anwendbaren Recht aufgrund der durch die Rechtsprechung entwickelten allgemeinen Prinzipien zu beantworten. Diesem zufolge ist die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten grundsätzlich nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zu beurteilen; materielle Rechtsänderungen während hängiger Rechtsmittelverfahren sind in der Regel unbeachtlich (BGE 144 II 326 E. 2.1.1 [Pra 108/2019 Nr. 14], 141 II 393 E. 2.4 [Pra 105/2016 Nr. 52]; BVR 2017 S. 483 E. 2.2, 2016 S. 293 E. 4.1, 2015 S. 15 E. 3.1; jüngst VGE 2020/399 vom 22.4.2021 [zur Publ. bestimmt] E. 4.3). Liegt hingegen ein zeitlich offener Sachverhalt vor, mithin ein Vorgang, der zwar unter altem Recht eingesetzt hat, bei Inkrafttreten des neuen Rechts aber noch fort dauert, ist die Anwendung neuen Rechts grundsätzlich zulässig, sofern nicht wohlerworbene Rechte bzw. der Grundsatz des Vertrauensschutzes (Art. 9 BV) entgegenstehen (sog. unechte Rückwirkung; BGE 144 II 427 E. 9.2.1, 138 I 189 E. 3.4, 133 II 97 E. 4.1; BVR 2016 S. 293 E. 4.4.1, 2013 S. 282 E. 2.7, je mit weiteren Hinweisen; Michel Daum, a.a.O., Art. 25 N. 8). – Von der hier strittigen Leistungseinstellung ab 31. August 2019 sind wiederkehrende Sozialhilfeleistungen von ungewisser Dauer betroffen. Die Rechtsfolgen der Einstellung dauern bis in die Gegenwart fort, womit ein Dauersachverhalt vorliegt, der nach dem Grundsatz der unechten

Rückwirkung an das neue Recht anzupassen ist, und zwar für die Zeit seit dessen Inkrafttreten (ex nunc et pro futuro; vgl. für den analogen Rechtswechsel per Anfang 2012 BVR 2013 S. 45 E. 5.1 mit Hinweis auf VGE 2012/43/44 vom 23.4.2012 E. 2.1; in Bezug auf die Einstellung von Sozialhilfeleistungen vgl. auch VGE 2012/304 vom 27.5.2013 E. 3.1, 2012/20 vom 19.2.2013 E. 2.1, 2012/59 vom 4.12.2012 E. 3.3; weiter BGE 146 V 364 E. 7.1, 133 II 97 E. 4.1, 126 V 134 E. 4a, 114 V 150 E. 2a; BVR 2008 S. 145 E. 2; Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, 2012, N. 867 mit weiteren Hinweisen; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N. 279 ff.). Da weder wohlerworbene Rechte noch Interessen des Vertrauensschutzes entgegenstehen, sind folglich bis 30. April 2021 die 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 massgebend (nachfolgend: SKOS-Richtlinie 4. Ausgabe; aArt. 8 Abs. 1 SHV in der Fassung vom 19.10.2016 [BAG 16-063]), ab dem 1. Mai 2021 jene in der Fassung der fünften Ausgabe vom 1. Januar 2021 (nachfolgend: SKOS-Richtlinie 5. Ausgabe; Art. 8 Abs. 1 SHV in der aktuellen Fassung). Da sich das alte und das neue Recht in Bezug auf die hier interessierenden Fragen aber inhaltlich nicht unterscheiden (vgl. hinten E. 4.1, 4.3 und 4.6), ist es in materieller Hinsicht nicht von Belang, auf welches Recht abgestellt wird (vgl. auch BVR 2005 S. 203 E. 2).

3.

3.1 Strittig ist, ob die Gemeinde die wirtschaftliche Hilfe zu Recht eingestellt hat, weil sich der Beschwerdegegner geweigert hatte, mit ihr eine Rückerstattungsvereinbarung zu schliessen, die ihn verpflichtete, bei der Errichtung eines vertraglichen Grundpfands zugunsten der Gemeinde mitzuwirken (vorne Bst. A). Dabei wendet das Verwaltungsgericht das Recht von Amtes wegen an (Art. 20a Abs. 1 VRPG) und kann – auch bei gleichbleibendem Ergebnis – die Begründung der Vorinstanz durch seine eigene ersetzen (sog. Substitution der Motive; vgl. statt vieler BVR 2020 S. 7 E. 2.2, 2018 S. 139 E. 5.2.2, je mit Hinweisen). Zum massgeblichen Sachverhalt und zu den

Standpunkten der Verfahrensbeteiligten lässt sich den Akten Folgendes entnehmen:

3.2 Der Beschwerdegegner wird seit 1. Juli 2015 von der Gemeinde wirtschaftlich unterstützt (Abklärungsprotokoll vom 20.2.2018, S. 4, in Akten Gemeinde [act. 7A] Reg. 1). Bereits im Jahr 2011 hatte er sich bei der IV-Stelle Bern zum Leistungsbezug angemeldet, allerdings dauert das Verfahren gegenwärtig soweit aktenkundig noch an (vgl. Abklärungsprotokoll vom 20.2.2018, S. 2 und 6 f., in Akten Gemeinde [act. 7A] Reg. 1; Beschwerdeantwort S. 10). Der Beschwerdegegner lebt in einem in seinem Alleineigentum stehenden Einfamilienhaus in Thun, wobei er einzelne Zimmer vermietet (vgl. Abklärungsprotokoll vom 20.2.2018, S. 1 und 4 f., Kaufvertrag vom 9.3.2000, beides in Akten Gemeinde [act. 7A] Reg. 1 und 6). Am 31. Januar 2017 unterzeichnete er eine Rückerstattungsvereinbarung für die bis zum 30. Juni 2017 bezogene wirtschaftliche Hilfe in der Höhe von «voraussichtlich rund» Fr. 50'000.-- (Akten Gemeinde [act. 7B]). Da der Beschwerdegegner bis zu diesem Zeitpunkt nicht wie erhofft durch die Zusprechung einer Rente der Invalidenversicherung (IV) von der Sozialhilfe hatte abgelöst werden können und sich ein baldiger Abschluss des IV-Verfahrens aufgrund diverser Beschwerdeverfahren auch nicht abzeichnete, wies die Gemeinde ihn am 28. März 2018 erfolglos an, eine auf den zwischenzeitlich angewachsenen Leistungsbezug angepasste Rückerstattungsvereinbarung zu unterzeichnen. Dieser Vereinbarungsentwurf sah zwecks Sicherung des Rückforderungsanspruchs unter anderem vor, dass der Beschwerdegegner der Errichtung einer vertraglichen Grundpfandverschreibung zugunsten der Gemeinde zustimmt (Akten Gemeinde [act. 7C] Reg. 1). Am 26. März 2019 stellte die Gemeinde dem Beschwerdegegner erneut eine betragsmässig angepasste Rückerstattungsvereinbarung mit gleichlautender Zustimmungserklärung zu und wies ihn am 30. April 2019 an, diese zu unterzeichnen. Für den Unterlassungsfall drohte sie ihm an, die Sozialhilfeleistungen einzustellen. Die Weisung und Androhung wiederholte sie am 20. Juni 2019. Gleichzeitig gewährte sie ihm die Möglichkeit, sich zum Sachverhalt und zu den androhten Massnahmen zu äussern (Akten Gemeinde [act. 7E] Reg. 1). Der Beschwerdegegner ersuchte die Gemeinde am 8. Juli 2019, von einer Leistungseinstellung abzusehen und stattdessen eine Rückerstattungsvereinbarung auszuarbeiten, welche die Übernahme seiner Steuerschulden

durch den Sozialdienst bei gleichzeitiger Errichtung einer vertraglichen Grundpfandverschreibung für die bezogene Sozialhilfe (samt getilgter Steuerschulden) vorsehe (Akten Gemeinde [act. 7E] Reg. 2). Am 22. Juli 2019 stellte die Gemeinde die wirtschaftliche Hilfe per 31. August 2019 ein (Akten Gemeinde [act. 7E] Reg. 1; vgl. zum Ganzen auch angefochtener Entscheid E. III/1.1 ff.; Beschwerde Ziff. II/1 bis II/3; vorne Bst. A).

3.3 Die Gemeinde begründet die Leistungseinstellung im Wesentlichen damit, dass gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip vorhandene Vermögenswerte grundsätzlich zu verwerten seien. Entsprechend werde Sozialhilfe bei vermögenden Personen nur ausnahmsweise und lediglich überbrückungsweise gewährt. Denn anders als bei mittellosen Personen stehe bei der Ausrichtung von Sozialhilfe an vermögende Personen bereits zu Beginn fest, dass die Hilfe der Rückerstattung unterliege. Die Leistungen hätten damit Vorschusscharakter und die Sozialdienste seien gehalten, die Rückerstattungsforderung bereits während laufender Unterstützung sicherzustellen. Die SKOS-Richtlinien und das BKSE-Handbuch sähen zu diesem Zweck die Errichtung einer Sicherungshypothek in Form einer vertraglichen Grundpfandverschreibung vor. Die (weitere) Unterstützung könne davon abhängig gemacht werden, dass die betroffene Person bei der Errichtung mitwirke. Dafür brauche es keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage: Gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip könne die Verwertung der Liegenschaft verlangt werden. Als solche gelte nicht nur die Veräusserung, sondern auch die Vermietung und die hypothekarische Sicherstellung zugunsten der Gemeinde. Eine Teilverwertung mittels hypothekarischer Sicherstellung sei weniger einschneidend als der Verkauf der Liegenschaft und in der Regel verhältnismässig. Dem Beschwerdegegner sei es zumutbar, eine entsprechende Rückerstattungsvereinbarung zu unterzeichnen. Da er dies ohne stichhaltige Gründe verweigert habe, sei die Einstellung der Sozialhilfe die Folge (vgl. Beschwerde Ziff. II/5-II/10; Einstellungsverfügung vom 22.7.2019, in Akten Gemeinde [act. 7E] Reg. 1).

3.4 Die Vorinstanz vertritt dagegen die Ansicht, es sei nicht gestattet, die Sozialhilfeleistungen einzustellen, wenn der Beschwerdegegner sich weigere, bei einer vertraglichen Grundpfandverschreibung mitzuwirken. Leistungseinstellungen seien nur bei fehlender oder nicht mehr erwiesener Be-

dürftigkeit zulässig. Demgegenüber könnten Pflichtverletzungen nur mit Leistungskürzungen geahndet werden. Eine solche sei hier aber ebenfalls nicht rechtmässig, da die angeordnete Mitwirkung beim Errichten des vertraglichen Grundpfands nicht vom Zweck der Sozialhilfe gedeckt werde. Die Leistungseinstellung entbehre daher einer gesetzlichen Grundlage, solange die Gemeinde nicht geprüft habe, ob eine Veräusserung der Liegenschaft zumutbar sei (vgl. angefochtener Entscheid E. III/2.6 f., III/3.2; vorne E. 1.2.1). Der Beschwerdegegner teilt diese Auffassung und führt zusammengefasst weiter aus, die Leistungseinstellung sei sanktionsweise verfügt worden. Sie lasse sich nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip begründen, da sich an seiner Bedürftigkeit nichts ändere, wenn zugunsten der Gemeinde eine Grundpfandverschreibung ins Grundbuch eingetragen werde (vgl. Beschwerdeantwort S. 5 f.).

4.

Aus der einschlägigen Sozialhilfegesetzgebung und -praxis ergibt sich Folgendes:

4.1 Sozialhilfeleistungen unterliegen dem Grundsatz der Subsidiarität (Art. 9 Abs. 1 SHG); sie werden nur gewährt, wenn die bedürftige Person sich nicht selber helfen kann oder Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist (Art. 9 Abs. 2 und Art. 23 Abs. 2 SHG). Der Grundsatz der Selbsthilfe als Teil des Subsidiaritätsprinzips verpflichtet die hilfeschuchende Person, alles Zumutbare zu unternehmen und namentlich vorhandenes Einkommen und Vermögen für ihren Lebensunterhalt einzusetzen, um eine Notlage aus eigenen Kräften abzuwenden oder zu beheben (BVR 2013 S. 463 E. 3.2, 2011 S. 368 E. 4.1, 2005 S. 400 E. 5.1.1). Die Sozialhilfe hat somit ergänzenden Charakter und verlangt, dass zunächst alle anderen Möglichkeiten der Hilfe ausgeschöpft werden. Es besteht mit anderen Worten kein Wahlrecht zwischen der Sozialhilfe und dem Einsatz der verfügbaren eigenen Mittel (vgl. BVR 2013 S. 45 E. 5.2 in Bezug auf Sozialversicherungsleistungen; Guido Wizent, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Diss. Basel 2014 [nachfolgend: Bedürftigkeit], S. 233 mit Hinweisen). Sozialhilferechtlich zählen alle Geldmittel, Guthaben, Wertpapiere, Forderungen, Wertgegen-

stände, Liegenschaften und anderen Vermögenswerte, auf die eine hilfessuchende Person einen Rechtsanspruch hat, zum anrechenbaren Vermögen (BGE 146 I 1 E. 8.2.2, 137 V 143 E. 3.7.1; BVR 2011 S. 368 E. 4.1.1; vgl. auch SKOS-Richtlinie 4. Ausgabe E.2.1; SKOS-Richtlinie 5. Ausgabe D.3.1 Abs. 1). Keinen Anspruch auf Leistungen hat deshalb, wer objektiv in der Lage wäre, sich aus eigener Kraft die für das Überleben erforderlichen Mittel selber zu verschaffen; es fehlt diesfalls bereits an den Anspruchsvoraussetzungen, was dazu berechtigt, die wirtschaftliche Unterstützung zu verweigern oder einzustellen (BVR 2013 S. 463 E. 3.2, 2005 S. 400 E. 5.1.1; BGE 142 I 1 E. 7.2.2, 139 I 218 E. 3.3 ff., 130 I 71 E. 4.3; zur Unterscheidung zwischen dieser die Bedürftigkeit tangierenden «Anspruchsebene» und der «Pflichtenebene» VGE 2018/18 vom 26.10.2018 E. 4.2 f.; Guido Wizent, Bedürftigkeit, S. 229 f. und 237 f. mit weiteren Hinweisen). Die Leistungseinstellung ist daher zulässig, wenn der Grundsatz der Subsidiarität unmittelbar verletzt wird, weil die betroffene Person im Umfang der anrechenbaren eigenen Mittel nicht als bedürftig gilt. Sie stellt in diesem Fall keine Sanktion dar, sondern ist die Folge der fehlenden Bedürftigkeit (BVR 2013 S. 463 E. 3.2 und 7.2.1, 2013 S. 45 E. 5.1, 2011 S. 368 E. 3.1). Eine sanktionsweise Einstellung der wirtschaftlichen Hilfe, d.h. eine solche, die nicht an das Fehlen von Anspruchsvoraussetzungen anknüpft, sieht das SHG nicht vor (BVR 2013 S. 463 E. 3.2 mit Hinweis).

4.2 Nach dem gesetzgeberischen Willen gilt das Subsidiaritätsprinzip nicht absolut. So werden gemäss Art. 30 Abs. 3 SHG die eigenen Mittel nicht vollumfänglich, sondern lediglich in *angemessener* Weise angerechnet. Weiter kann gemäss Art. 34 Abs. 1 SHG wirtschaftliche Hilfe ausnahmsweise auch gewährt werden, wenn zwar Vermögenswerte vorhanden sind, deren Realisierung zum Zeitpunkt des Gesuchs aber nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Dabei ist insbesondere an Grundeigentum zu denken (vgl. zum Ganzen BVR 2011 S. 368 E. 4.1.1, 2006 S. 408 E. 3.2). Zudem gilt in der Sozialhilfe das Bedarfsdeckungsprinzip (Art. 30 Abs. 1 SHG). Die wirtschaftliche Sozialhilfe zielt demnach darauf, eine konkrete und aktuelle Notlage zu beheben, wobei die Mittel ausreichend und rechtzeitig zur Verfügung stehen müssen (BVR 2011 S. 368 E. 4.3; VGE 2019/174 vom 20.4.2020 E. 3.2). Für die Beurteilung der Bedürftigkeit sind daher bei den Einnahmen und beim Vermögen nur die tatsächlich verfügbaren oder zumindest kurzfristig reali-

sierbaren Mittel zu berücksichtigen (BGE 146 I 1 E. 8.2.1 f., 137 V 143 E. 3.7.1; Guido Wizent, *Bedürftigkeit*, S. 211 ff., unter den Stichworten «Tatsächlichkeitsprinzip» und «Gegenwärtigkeitsprinzip»). Es darf mit anderen Worten nicht von den aktuellen und tatsächlichen Verhältnissen abstrahiert werden, d.h. eine Leistungseinstellung kommt nur bei nicht ausgeschöpften, tatsächlich vorhandenen oder realisierbaren Selbsthilfemöglichkeiten in Frage (VGE 2019/214 vom 8.1.2020 E. 3.2, 2018/18 vom 26.10.2018 E. 4.2 mit weiteren Hinweisen; vgl. auch Guido Wizent, *Bedürftigkeit*, S. 213 und 230, der solche Konstellationen als Koordinationsproblem verschiedener effektiv erhältlicher Leistungen umschreibt).

4.3 Aus dem Gesagten folgt, dass die Gewährung von Sozialhilfe bei vorhandenem Grundeigentum – wie bei jedem anderen Vermögenswert – grundsätzlich voraussetzt, dass dieses verwertet wird. Personen, die über Grundeigentum verfügen, sollen nicht bessergestellt sein als Personen, die Vermögenswerte in Form von Sparkonten oder Wertschriften angelegt haben. Es besteht mithin kein Anspruch, Grundeigentum zu erhalten (SKOS-Richtlinie 4. Ausgabe E.2.2; SKOS-Richtlinie 5. Ausgabe D.3.2 Abs. 1). Allerdings kann Grundeigentum in der Regel nicht kurzfristig realisiert werden. Solange es zeitlich nicht rechtzeitig zur Verfügung steht, um den Bedarf der hilfesuchenden Person zu decken, zählt es daher für die Beurteilung der Bedürftigkeit nicht zum anrechenbaren Vermögen (BGE 146 I 1 E. 8.2.2 mit weiteren Hinweisen; Guido Wizent, *Sozialhilferecht*, 2020 [nachfolgend: *Sozialhilferecht*], N. 662; E. 4.2 hiervor). Als Eingriff in die Eigentumsgarantie muss die Realisierung bzw. Verwertung von Grundeigentum zudem verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 i.V.m. Art. 26 BV; Art. 28 Abs. 3 i.V.m. Art. 24 KV). Aus diesem Grund kann von der Verwertung von Vermögen ganz allgemein abgesehen werden, wenn dadurch für die Hilfeempfangenden oder ihre Angehörigen ungebührliche Härten entstünden, die Verwertung unwirtschaftlich wäre oder die Veräusserung von Wertgegenständen aus anderen Gründen unzumutbar ist (SKOS-Richtlinie 4. Ausgabe E.2.1; SKOS-Richtlinie 5. Ausgabe D.3.1 Abs. 2). Bei Grundeigentum hängt die sozialhilferechtliche Beurteilung massgeblich davon ab, ob es erhaltenswert ist (Guido Wizent, *Sozialhilferecht*, N. 664 f.; Felix Wolffers, *Grundriss des Sozialhilferechts*, 2. Aufl. 1999, S. 157; jeweils auch zum Folgenden). Dies ist namentlich der Fall, wenn die unterstützte Person in der Liegenschaft zu marktübli-

chen oder günstigeren Bedingungen wohnt. Weiter kann von einer Verwertung abgesehen werden, wenn eine Person voraussichtlich nur kurz- oder mittelfristig unterstützt wird, wenn sie in relativ geringem Umfang unterstützt wird oder wenn wegen ungenügender Nachfrage oder aufgrund hoher Hypothekarbelastung nur ein zu tiefer Erlös erzielt werden könnte (vgl. SKOS-Richtlinie 4. Ausgabe E.2.2; SKOS-Richtlinie 5. Ausgabe D.3.2 Abs. 2; BSKE-Handbuch, Stichwort «Grundeigentum, Ziff. 2.1). Erforderlich ist stets eine abwägende Betrachtung des Einzelfalls (Guido Wizent, *Bedürftigkeit*, S. 447 f.).

4.4 Wird wirtschaftliche Hilfe trotz vorhandenem Grundeigentum gewährt, so ist der Empfänger oder die Empfängerin zur Rückerstattung verpflichtet, sobald das Grundeigentum realisierbar ist oder realisiert wird (Art. 40 Abs. 2 SHG). Sind die Voraussetzungen für die Rückerstattung erfüllt, ist der Sozialdienst verpflichtet, den Rückerstattungsanspruch geltend zu machen. Er trifft mit der pflichtigen Person nach Möglichkeit eine Vereinbarung über die Rückerstattungsmodalitäten (Art. 44 Abs. 2 SHG). Zur Sicherung des Rückforderungsanspruchs besteht nach Art. 109b Bst. b des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 28. Mai 1911 (EG ZGB; BSG 211.1) an sich ein (unmittelbares) gesetzliches Grundpfandrecht zugunsten der Trägerschaft des Sozialdiensts für die aufgrund von Art. 34 Abs. 1 SHG gewährte wirtschaftliche Hilfe an den Grundstücken der Hilfeempfängerin oder des Hilfeempfängers (vgl. auch Art. 836 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [ZGB; SR 210]). Der Sozialhilfeträger ist gestützt auf Art. 34 Abs. 4 SHG grundsätzlich verpflichtet, derartige Pfandrechte in das Grundbuch eintragen zu lassen. Allerdings hat das Regionalgericht Emmental-Oberaargau im Jahr 2014 in einem Zivilverfahren unter anderem gestützt auf eine Stellungnahme des Eidgenössischen Amtes für Grundbuch- und Bodenrecht erkannt, dass das in Art. 109b Bst. b EG ZGB vorgesehene gesetzliche Grundpfandrecht gegen Art. 836 ZGB verstosse, wenn damit Sozialhilfeleistungen gesichert werden sollen, die – anders als etwa das Finanzieren von werterhaltenden oder wertvermehrenden Massnahmen – nicht unmittelbar mit dem belasteten Grundstück zusammenhängen. Diese Auffassung wird von der Lehre geteilt (vgl. Pfäffli/Feuz, *Gesetzliches Pfandrecht für Sozialhilfeleistungen im Kanton Bern*, in BVR 2015 S. 252 ff., insb. 261; Häusler/Hänni, *Grundpfandrechtl-*

che Sicherstellung von Sozialhilfeleistungen, in Jusletter vom 7.12.2015 Rz. 33 f.; Franziska Martina Betschart, Die Grundpfandsicherung von Rückerstattungsforderungen der Sozialhilfe, in Sachenrecht, Obligationenrecht und mehr, Liber amicorum für Jörg Schmid zum 60. Geburtstag, 2019, S. 8, 10 f.).

4.5 Vor diesem Hintergrund sah sich der Gesetzgeber veranlasst, die Bestimmungen zum gesetzlichen Grundpfandrecht zur Sicherung des sozialhilferechtlichen Rückforderungsanspruchs sowie zur wirtschaftlichen Hilfe bei vorhandenem Vermögen im Rahmen einer Teilrevision des SHG anzupassen. Die Gesetzesvorlage sah soweit hier interessierend vor, Art. 109b Bst. b EG ZGB aufzuheben. Stattdessen sollte in einem neuen Art. 34 Abs. 2a SHG festgehalten werden, dass die wirtschaftliche Hilfe grundsätzlich vom Abschluss eines Vertrags auf Errichtung eines Grundpfandrechts und von dessen Eintragung ins Grundbuch abhängig gemacht wird, wenn die bedürftige Person über Grundstücke verfügt. Das Grundpfand sollte laut Art. 34 Abs. 2b des Entwurfs der Sicherung der Rückerstattungsansprüche gemäss Art. 40 Abs. 2 SHG dienen (vgl. Referendumsvorlage vom 29.3.2018, einsehbar unter: <<http://www.gr.be.ch>>, Rubrik «Geschäfte» und Geschäfts-Nr. 2014.GEF.3; Vortrag des Regierungsrats zur Änderung des SHG [nachfolgend: Vortrag Änderung SHG], in Tagblattbeilagen zur Novembersession 2017 des Grossen Rates [Geschäfts-Nr. 2014.GEF.3], S. 16 f.). Gegen die Teilrevision des SHG wurde in der Folge erfolgreich das Referendum ergriffen. Am 19. Mai 2019 lehnte das Stimmvolk die Vorlage (und gleichzeitig auch den Volksvorschlag «Für eine wirksame Sozialhilfe») ab. Hierauf wurden die als unbestritten erachteten Teile der gescheiterten SHG-Revision, darunter die Bestimmungen zum gesetzlichen Grundpfandrecht und zur wirtschaftlichen Hilfe bei vorhandenem Vermögen, als indirekte Änderungen in die laufende umfassende Neuordnung der institutionellen Sozialhilfe in einem neuen eigenen Erlass aufgenommen, da sie «relativ dringend» einer Anpassung bedürften (Vortrag des Regierungsrats zum Gesetz über die sozialen Leistungsangebote, SLG [nachfolgend: Vortrag SLG], in Tagblattbeilagen zur Herbstsession 2020 des Grossen Rates [Geschäfts-Nr. 2015.GEF.224], S. 15). Das neue Gesetz samt zugehörigen (indirekten) Änderungen soll voraussichtlich Anfang 2022 in Kraft treten (vgl.

<www.gef.be.ch>, Rubriken «Direktion/Organisation/Rechtsamt/Laufende Rechtsetzungsverfahren»; hinten E. 5.5).

4.6 Die Bestimmungen zum gesetzlichen Grundpfandrecht für sozialhilferechtliche Rückerstattungsforderungen sind somit gegenwärtig formell nach wie vor in Kraft, werden aber (soweit ersichtlich) nicht mehr angewendet (vgl. auch Franziska Martina Betschart, a.a.O., S. 8). Stattdessen empfiehlt das BKSE-Handbuch (Stichwort «Grundeigentum», Ziff. 1 und 4; vgl. auch E. 5.1 hiernach), Rückforderungsansprüche mittels vertraglicher Grundpfandverschreibung zu sichern, wie dies im Übrigen bereits unter der Geltung des bis 31. Dezember 2001 in Kraft stehenden Gesetzes vom 3. Dezember 1961 über das Fürsorgewesen (FüG; GS 1961 S. 293 ff. in der Fassung vom 12.5.1981 [GS 1981 S. 89 ff.]) gestützt auf dessen Art. 65a Abs. 3 vorgesehen war (vgl. Vortrag des Regierungsrats zum SHG, in Tagblatt des Grossen Rates 2001, Beilage 16 [nachfolgend: Vortrag SHG], S. 21). Übereinstimmend enthalten auch die SKOS-Richtlinien die Empfehlung, eine Rückerstattungsverpflichtung durch Errichten eines Grundpfands zu sichern, sofern das Grundeigentum als erhaltenswert erachtet wird (SKOS-Richtlinie 4. Ausgabe E.2.2). Gemäss der neuen Fassung der Richtlinien muss die Rückerstattung mit geeigneten Massnahmen sichergestellt werden, wenn auf eine Verwertung verzichtet wird. Es kann eine Sicherung mittels Grundpfandverschreibung verlangt werden (SKOS-Richtlinie 5. Ausgabe D.3.2 Abs. 3 und E.2.3 Abs. 1). Die Sicherung des Rückerstattungsanspruchs durch eine vertragliche Grundpfandverschreibung wird – anders als jene mithilfe eines gesetzlichen Grundpfandrechts – als zulässig erachtet (vgl. Pfäffli/Feuz, a.a.O., S. 259). Art. 824 Abs. 1 ZGB erlaubt die Sicherstellung einer beliebigen, gegenwärtigen oder zukünftigen oder bloss möglichen Forderung und verlangt keinen unmittelbaren Zusammenhang mit dem belasteten Grundstück. Die Errichtung bedarf der Mitwirkung der Grundeigentümerin bzw. des Grundeigentümers und kann vom Sozialdienst nicht einseitig durchgesetzt werden (vgl. Franziska Martina Betschart, a.a.O., S. 16 mit Verweis auf BGer 8D_4/2013 vom 19.3.2014 E. 5.2 und 5.6).

5.

5.1 Die Gemeinde hält die Leistungseinstellung für zulässig, weil sie in der Weigerung des Beschwerdegegners, zur Sicherung eines vertraglichen Grundpfandrechts Hand zu bieten, das Subsidiaritätsprinzip verletzt sieht (vorne E. 3.3). Sie verweist in diesem Zusammenhang auf das BKSE-Handbuch sowie die von der Kommission Rechtsfragen der SKOS erarbeitete Empfehlung «Liegenschaften im In- und Ausland» (nachfolgend: Empfehlung Liegenschaften; abrufbar unter: <www.skos.ch>, Rubriken «SKOS-Richtlinien/Praxishilfen/Merkblätter und Empfehlungen/2012»). Das BKSE-Handbuch empfiehlt den Sozialdiensten unter dem Stichwort «Grundeigentum», Ziffer 3.1, abzuklären, ob ein Grundpfandrecht errichtet werden kann, wenn es in Ausnahmesituationen nicht möglich oder nicht zumutbar sei, das Grundeigentum zu verwerten. Ziffer 4 hält fest, es sei bei bedürftigen Personen, die über ein Grundstück verfügen, «in jedem Fall» zu prüfen, ob die (weitere) Sozialhilfeunterstützung vom Abschluss eines Vertrags auf Errichtung eines Grundpfandrechts und von dessen Eintragung in das Grundbuch abhängig gemacht werden soll. Nach der Empfehlung Liegenschaften stellt die pfandrechtliche Sicherstellung des Rückerstattungsanspruchs bzw. die «Sicherstellungshypothek» nebst der Veräusserung und Vermietung eine Form der Verwertung des Grundeigentums dar. Diese sei «in der Regel verhältnismässig». Die Errichtung einer Sicherstellungshypothek sei mit Verfügung anzuordnen, wenn keine explizite gesetzliche Bestimmung vorliege. In der Begründung sei auf die Kürzung oder Einstellung der Unterstützungsleistungen als mögliche Folgen einer Weigerung hinzuweisen (vgl. Empfehlung Liegenschaften Ziff. 2 [S. 4] und Ziff. 5 [S. 8]).

5.2 Vollzugshilfen wie das BKSE-Handbuch und die Empfehlung Liegenschaften verfolgen den Zweck, die Rechtsgleichheit in der wirtschaftlichen Grundversorgung zu gewährleisten, bestehende Richtlinien (namentlich jene der SKOS) und Erlasse zu erläutern, die Erfahrungen aus der Praxis der Sozialdienste zu sammeln und allgemein zugänglich zu machen (vgl. z.B. BKSE-Handbuch, Startseite, Ziele des Handbuchs). Solche Praxishilfen bzw. Verwaltungsverordnungen enthalten keine Rechtsnormen und begründen insbesondere keine Rechte oder Pflichten der Privaten (vgl. zum BKSE-Handbuch BVR 2021 S. 159 E. 4.3; so auch die Empfehlung Liegenschaften

Ziff. 1, wo zudem abweichende gesetzliche Bestimmungen der Kantone vorbehalten werden; zur Natur der Verwaltungsverordnung im Allgemeinen vgl. z.B. BGE 142 II 182 E. 2.3.2 f., 141 III 401 E. 4.2.2). Das Verwaltungsgericht berücksichtigt Verwaltungsverordnungen gleichwohl, soweit sie im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben stehen und diese auf eine überzeugende und praktikable Art und Weise konkretisieren (zum BKSE-Handbuch BVR 2021 S. 159 E. 4.3; vgl. weiter BVR 2018 S. 139 E. 2.3, 2016 S. 147 E. 3.1.2 f.; weiterführend Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 66 N. 41, Art. 80 N. 35).

5.3 Die in den beiden Vollzugshilfen vorgesehene und von der Gemeinde verfügte Einstellung wegen verweigerter Mitwirkung beim Errichten des vertraglichen Grundpfandrechts ist zulässig, sofern in der Weigerung eine unmittelbare Verletzung des Subsidiaritätsprinzips zu erblicken ist (vorne E. 4.1). Eine solche wäre zu bejahen, wenn der Beschwerdegegner tatsächlich verfügbare oder kurzfristig realisierbare Selbsthilfemöglichkeiten nicht ausgeschöpft hätte, die es ihm erlauben würden, für seinen Lebensunterhalt selber aufzukommen (vgl. vorne E. 4.2 f.). Entgegen der Ansicht der Gemeinde ist diese Voraussetzung hier nicht erfüllt: Anders als in den Fällen, in denen Personen sich weigern, ihre Liegenschaft zu veräussern oder zu vermieten, hat die vom Beschwerdegegner geforderte Mitwirkung bei der Grundpfanderrichtung keinen Einfluss auf dessen Bedürftigkeit. Denn die verlangte (weitere) Belastung der Liegenschaft würde nicht zu einem Mittelzufluss führen, mit welchem der Beschwerdegegner seinen Lebensunterhalt bestreiten könnte. Er wäre mit anderen Worten auch dann mittellos und nicht in der Lage, sich rechtzeitig aus eigener Kraft die für das Überleben erforderlichen Mittel selber zu verschaffen, wenn er kooperieren würde. Die geforderte Mitwirkung stellt für den Beschwerdegegner deshalb keine Möglichkeit im Sinn des Subsidiaritätsprinzips dar, sich aus der Bedürftigkeit zu befreien bzw. diese zumindest zu reduzieren. Entgegen der Ansicht der Gemeinde und den Ausführungen in der Empfehlung Liegenschaften kann die pfandrechtliche Sicherstellung des Rückerstattungsanspruchs zugunsten des Sozialhilfeträgers somit nicht als gegenüber der Veräusserung mildere (Teil-)Verwertungsmassnahme betrachtet werden, weil darunter nur Vorgänge fallen, durch die ein Erlös bzw. Ertrag erzielt werden kann (vgl. Guido Wizent, Bedürftigkeit, S. 440 f.). Bei Grundeigentum kommen grundsätzlich

nur die Vermietung nicht vermieteter oder selbst genutzter Räumlichkeiten, die Belehnung der Liegenschaft bzw. die Aufnahme eines zusätzlichen Hypothekarkredits oder die Veräusserung der Liegenschaft in Frage (vgl. dazu im Zusammenhang mit der unentgeltlichen Rechtspflege BVR 2010 S. 283 E. 2.2 mit Hinweisen). Ob eine dieser der Sozialhilfe grundsätzlich vorgehenden Möglichkeiten der Mittelbeschaffung (vgl. vorne E. 4.1) im konkreten Fall realisierbar und verhältnismässig ist, hat die Gemeinde bislang nicht geprüft. Es steht somit zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht fest, ob es sich bei der Liegenschaft des Beschwerdegegners um einen kurzfristig realisierbaren Vermögenswert handelt, der bei der Beurteilung der Bedürftigkeit angerechnet werden darf. Das Vorgehen der Gemeinde verstösst insofern gegen das Bedarfsdeckungsprinzip, das die Berücksichtigung von Eigenmitteln verbietet, wenn nicht geklärt ist, ob diese rechtzeitig für die Bestreitung des notwendigen Lebensunterhalts eingesetzt werden können (vorne E. 4.2 f.).

5.4 Die Weisung, bei der Grundpfanderrichtung mitzuwirken, zielt nach dem Gesagten nicht darauf, die Bedürftigkeit zu beseitigen oder zu vermindern, sondern dient dazu, den Rückforderungsanspruch des Sozialdiensts zu sichern. Die Gemeinde verfolgt damit zwar ein legitimes öffentliches Interesse, da sich die Rückforderung von bereits ausgerichteten Sozialhilfeleistungen oft als schwierig oder gar aussichtslos erweist (vgl. BVR 2011 S. 508 E. 4.2.2 die Rückerstattung zu Unrecht bezogener Leistungen betreffend). Die Sozialdienste sind zudem gestützt auf Art. 44 Abs. 2 SHG verpflichtet, den Rückforderungsanspruch geltend zu machen, sobald das Grundeigentum realisierbar ist oder realisiert wird (vorne E. 4.4). Insofern erfolgt die wirtschaftliche Unterstützung von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern lediglich überbrückungs- bzw. vorschussweise in Form von grundsätzlich rückerstattungspflichtigen Leistungen (BGE 146 I 1 E. 8.2.1 f.; ausführlich Guido Wizent, Sozialhilferechtliche Rückerstattungen gegenüber der Klientel, in Jusletter vom 19.3.2018 Rz. 21 ff.). Soweit die Gemeinde aber der Auffassung sein sollte, dieser «Vorschusscharakter» der ausgerichteten Sozialhilfe wirke sich unmittelbar auf die Bedürftigkeit und damit auf die Anspruchsberechtigung aus, kann ihr nicht gefolgt werden. Denn es ergeben sich daraus keine unmittelbaren Konsequenzen für die Bemessung und Ausrichtung der wirtschaftlichen Hilfe während des Zeitraums, in welchem das Grundeigentum (noch) nicht realisierbar ist. Die wirtschaftliche Hilfe ist auch

in solchen Fällen nach den allgemeinen sozialhilferechtlichen Grundsätzen, insbesondere unter Berücksichtigung des Bedarfsdeckungsprinzips, zu gewähren (vgl. VGE 2018/18 vom 26.10.2018 E. 4.7). Die Leistungsverweigerung lässt sich somit nicht mit der fehlenden Bedürftigkeit bzw. der fehlenden Anspruchsberechtigung begründen. Die abweichende Sichtweise des BKSE-Handbuchs und der Empfehlung Liegenschaften, wonach die Leistungen eingestellt werden können, wenn eine Person die notwendige Mitwirkung beim Errichten des vertraglichen Grundpfands verweigert, unabhängig davon, ob das fragliche Grundeigentum eine kurzfristig realisierbare Ressource darstellt, steht insofern nicht im Einklang mit den geltenden gesetzlichen Vorgaben und Grundsätzen. Sie kann deshalb hier nicht massgebend sein (vorne E. 5.2 f.).

5.5 Zu keinem anderen Schluss führt der Hinweis der Gemeinde auf die gescheiterte Teilrevision des SHG, im Rahmen derer die Unterstützung vom Abschluss eines Vertrags auf Errichtung eines Grundpfandrechts und von dessen Eintragung ins Grundbuch abhängig gemacht werden sollte (vorne E. 4.5). Entgegen ihrer Ansicht hätte es sich dabei nicht um eine «Präzisierung», sondern um eine Rechtsänderung gehandelt (im Vortrag wird in diesem Zusammenhang gar von einem «Systemwechsel» gesprochen, vgl. Vortrag Änderung SHG S. 17). Ob eine solche Regelung mit höherrangigem Recht, namentlich dem Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV und Art. 29 Abs. 1 KV; vorne E. 2.1) vereinbar wäre (vgl. Beschwerde S. 4; ferner Beschwerdeantwort S. 8), braucht hier nicht geprüft zu werden. Ebenfalls nichts zu ihren Gunsten ableiten kann die Gemeinde aus der Regelung von Art. 34 Abs. 2 SHG, wonach die Hilfe von der Abtretung von Forderungen an die Gemeinde abhängig gemacht werden kann. Die Bestimmung bezieht sich auf Fälle, in denen die hilfeschende Person über Ansprüche gegenüber Dritten verfügt, wie etwa Versicherungs- oder Unterhaltsansprüche (vgl. Vortrag SHG S. 21). Sie ist auf den vorliegenden Sachverhalt daher nicht anwendbar.

5.6 Zusammengefasst ergibt sich, dass die Gemeinde die Sozialhilfe gegenüber dem Beschwerdegegner nicht darum einstellen durfte, weil dieser bei der Errichtung des vertraglichen Grundpfandrechts nicht mitwirkte. Es kann jedenfalls zurzeit nicht auf eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips

geschlossen werden. Eine Einstellung als direkte Folge der Subsidiarität kommt erst in Betracht, wenn der Beschwerdegegner sich weigert, die mit Blick auf seine Liegenschaft – im Sinn der vorstehenden Erwägungen – möglichen und verhältnismässigen Verwertungshandlungen (einschliesslich damit zusammenhängender Vorbereitungshandlungen) vorzunehmen, die es ihm erlauben würden, für seinen Lebensunterhalt selber aufzukommen. Die Gemeinde wird daher zu prüfen haben, welches weitere Vorgehen im Fall des Beschwerdegegners zielführend ist. Da der Beschwerdegegner das fragliche Einfamilienhaus teilweise selbst bewohnt und einzelne Räume bereits vermietet (vgl. vorne Bst. A und E. 3.2), dürfte die Veräusserung im Vordergrund stehen. Ob es dem Beschwerdegegner zumutbar wäre, seine Liegenschaft zu veräussern, hängt wie dargestellt (vorne E. 4.3) massgeblich davon ab, ob diese in Würdigung der gesamten Umstände als erhaltenswert zu betrachten ist. Abzuklären wäre mit Blick auf die mutmassliche Unterstützungsdauer namentlich der Stand des (soweit aktenkundig nach wie vor) hängigen IV-Verfahrens (vorne E. 3.2), wobei die Veräusserung grundsätzlich umso eher als verhältnismässig zu beurteilen wäre, je länger das Verfahren voraussichtlich andauern wird und je unwahrscheinlicher ein für den Beschwerdegegner positiver Ausgang erscheint. Insofern wäre der Beschwerdegegner gut beraten, durch kooperatives Verhalten im IV-Verfahren seine Erfolgsaussichten auf eine Ablösung von der Sozialhilfe in absehbarer Zeit zu erhöhen, was sich auch bei der Frage der Zumutbarkeit einer Liegenschaftsveräusserung zu seinen Gunsten auswirken könnte. Soweit die Leistungsverweigerung hingegen dazu dienen soll, die Rückerstattungspflicht durchzusetzen (vorne E. 5.4; Beschwerde Ziff. II/6 f.), liegt darin im Ergebnis eine unzulässige sanktionsweise Leistungseinstellung (vgl. vorne E. 4.1).

5.7 Im Übrigen ist fraglich, braucht aber nicht abschliessend geklärt zu werden, ob es einer Umgehung von Art. 836 ZGB gleichkommt, wenn eine Person unter dem Druck einer drohenden Leistungseinstellung einer vertraglichen Grundpfanderrichtung zugunsten der Gemeinde zustimmt (so der Beschwerdegegner und wohl auch die Vorinstanz, vgl. Beschwerdeantwort S. 7 f. und angefochtener Entscheid E. III/2.6). So dient die in Art. 836 ZGB vorgesehene Beschränkung von gesetzlichen Grundpfandrechten auf Forderungen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem belasteten Grundstück stehen, in erster Linie dem Schutz der Gläubigerinnen und Gläubiger

von vertraglich gesicherten Grundpfandrechten, die den gesetzlichen Grundpfandrechten im Rang nachgehen (vgl. Art. 109e Abs. 2 EG ZGB). Insofern liegt bei der strittigen vertraglichen Grundpfandverschreibung keine vergleichbare Sachlage vor, da sich deren Rang grundsätzlich nach dem Pfandvertrag unter Beachtung bereits eingetragener Pfandrechte richtet (Hans Michael Riemer, Die beschränkten dinglichen Rechte, 2. Aufl. 2000, § 20 N. 15). Ebenso erübrigen sich Weiterungen zur Befürchtung des Beschwerdegegners, dass er sich durch das Errichten eines vertraglichen Grundpfandrechts zugunsten der Gemeinde mit Blick auf seine Steuerschulden einer Gläubigerbevorzugung nach Art. 167 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) strafrechtlich verantwortlich machen könnte (vgl. Beschwerdeantwort S. 9 f.), und zu seinen weiteren Rügen. Schliesslich kann hier offenbleiben, ob dem Beschwerdegegner aufgrund seiner Weigerung, am Errichten des vertraglichen Grundpfands mitzuwirken, eine Pflichtverletzung im Sinn von Art. 28 SHG vorgeworfen werden kann, die eine Kürzung des Grundbedarfs erlauben würde.

6.

Der angefochtene Entscheid hält folglich im Ergebnis der Rechtskontrolle stand. Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet und ist abzuweisen. Da die Vorinstanz die Rückweisung der Sache an die Gemeinde nicht im Dispositiv festgehalten hat (vorne E. 1.2.1), ist dies der Klarheit halber nachzuholen.

7.

7.1 Die Verfahrens- und Parteikosten sind grundsätzlich nach dem Unterliegerprinzip zu verlegen (Art. 108 Abs. 1 und Abs. 3 VRPG). Als unterliegend gilt, wer mit seinen Anträgen nicht durchdringt (Ruth Herzog, a.a.O., Art. 108 N. 4). Der Beschwerdegegner hat insofern nur teilweise obsiegt, als sein Hauptantrag auf Nichteintreten unbegründet ist und er nur mit seinem Eventualbegehren auf Abweisung der Beschwerde durchdringt (vgl. vorne Bst. C; E. 1.5 und E. 6). Dem Hauptbegehren des Beschwerdegegners

kommt nicht nur untergeordnete Bedeutung zu, weshalb es sich insgesamt rechtfertigt, ihn zu einem Viertel und die Gemeinde zu drei Vierteln als unterliegend zu betrachten. Da das Verfahren kostenfrei ist, sind jedoch keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 102 VRPG i.V.m. Art. 53 SHG; vgl. BVR 2006 S. 408 [VGE 22521 vom 3.4.2006] nicht publ. E. 7.1 bei teilweisem Unterliegen der beschwerdeführenden Gemeinde; jüngst VGE 2020/76 vom 26.10.2020 E. 4.2). Soweit der Beschwerdegegner im Verfahrenskostenpunkt vor Verwaltungsgericht um unentgeltliche Rechtspflege ersucht, ist auf das Gesuch mangels Rechtsschutzinteresses nicht einzutreten (vgl. etwa VGE 2018/443 vom 21.2.2020 E. 7).

7.2 Die beschwerdeführende Gemeinde hat keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 104 Abs. 1 und 4 VRPG). Demgegenüber hat der Beschwerdegegner im Umfang seines Obsiegens von drei Vierteln Anspruch auf Ersatz seiner Parteikosten durch die Gemeinde (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die Kostennote der Rechtsvertreterin des Beschwerdegegners gibt in Bezug auf die Höhe des Honorars zu keinen Bemerkungen Anlass. Insofern ist das Gesuch um unentgeltliche Prozessführung als gegenstandslos geworden abzuschreiben (Art. 39 Abs. 1 VRPG).

7.3 Soweit der Beschwerdegegner unterliegt (ein Viertel), ist sein Gesuch um unentgeltliche Prozessführung unter Beiordnung seiner Rechtsvertreterin als amtliche Anwältin zu beurteilen:

7.3.1 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 Prozessbegehren anzusehen, bei denen die Gewinnaussichten beträchtlich geringer sind als die Verlustgefahren und deshalb kaum als ernsthaft bezeich-

net 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 austragen können, weil er sie nichts kostet (statt vieler BVR 2019 S. 128 E. 4.1; BGE 142 III 138 E. 5.1; zum Ganzen Lucie von Büren, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 111 N. 29 ff., auch zum Folgenden). Die Anspruchsvoraussetzung der Nichtaussichtslosigkeit ist grundsätzlich unabhängig von der Parteirolle zu prüfen; sie beurteilt sich für die Rechtsbegehren der beschwerdegegnerischen Partei nicht anders als für jene der beschwerdeführenden Partei (BGE 142 III 138 E. 5.2, 139 III 475 E. 2.3).

7.3.2 Es ist zulässig, die Aussichtslosigkeit eines Prozesses hinsichtlich einzelner Begehren gesondert zu prüfen, wenn sie – wie vorliegend – unabhängig voneinander beurteilt werden können (vgl. BVR 2016 S. 529 [VGE 2016/99 vom 27.5.2016] nicht publ. E. 8.3.1; BGE 139 III 396 E. 4.1; Lucie von Büren, a.a.O., Art. 111 N. 31). Der mit Blick auf das Unterliegen massgebliche (prozessuale) Hauptantrag des Beschwerdegegners (vorne E. 7.1) muss als von vornherein aussichtslos bezeichnet werden. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ist somit abzuweisen, soweit es nicht gegenstandslos geworden ist und darauf eingetreten werden kann. Damit erübrigt sich, die Prozessarmut und die Notwendigkeit einer amtlichen Verbeiständung zu prüfen.

8.

Gegen das vorliegende Urteil steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]). Da es sich um einen Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 BGG handelt (vgl. etwa BGE 142 II 20 E. 1.2), ist die Beschwerde aber nur zulässig, wenn eine der zusätzlichen Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG erfüllt ist.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Die Sache wird zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinn der Erwägungen an die Einwohnergemeinde Thun zurückgewiesen.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Die Einwohnergemeinde Thun hat dem Beschwerdegegner für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Parteikosten, insgesamt bestimmt auf Fr. 5'857.50 (inkl. Auslagen und MWSt), zu drei Vierteln, ausmachend Fr. 4'393.10 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
4. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten und es nicht als gegenstandslos geworden abgeschrieben wird.
5. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführerin
 - Beschwerdegegner
 - Regierungsstatthalteramt Thun

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.