

100.2019.63U
HER/MAL/SRE

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil der Einzelrichterin vom 9. Februar 2021

Verwaltungsrichterin Herzog
Gerichtsschreiberin Marti

A. _____
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdeführerin

gegen

Einwohnergemeinde Bern
Sozialamt, Schwarztorstrasse 71, 3007 Bern
Beschwerdegegnerin

und

Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland
Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen

betreffend Sozialhilfe; Kürzung des Grundbedarfs und der Wohnkosten
auf der Basis eines Dreipersonenhaushalts im Budget Juli bis Dezember
2018 (Entscheid des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom
11. Januar 2019; shbv 45/2018)



Sachverhalt:

A.

A._____ (geb. ... 1984) wird seit Mai 2009 von der Einwohnergemeinde (EG) Bern wirtschaftlich unterstützt. Sie bewohnt zusammen mit ihrer Tochter (geb. ... 2009) eine 3½-Zimmerwohnung an der D._____strasse 1 in Bern.

Die Gemeinde geht davon aus, dass A._____ seit Februar 2017 mit dem ebenfalls sozialhilferechtlich unterstützten C._____ in gemeinsamem Haushalt lebte. Mit Verfügung vom 28. Juni 2018 legte die Gemeinde ein neues Rahmenbudget für den Zeitraum Juli bis Dezember 2018 fest. In diesem berechnete sie den monatlichen Grundbedarf sowie die Wohnkosten für A._____ und Tochter auf der Basis eines Dreipersonenhaushalts.

B.

Dagegen erhob A._____ am 25. Juli 2018 Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt des Verwaltungskreises Bern-Mittelland. Die stellvertretende Regierungsstatthalterin wies die Beschwerde mit Entscheid vom 11. Januar 2019 ab.

C.

Gegen diesen Entscheid hat A._____ am 13. Februar 2019 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit folgenden Anträgen:

- «1. Der Entscheid des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom 11. Januar 2019 sei aufzuheben und wie folgt zu entscheiden:
 1. Die Verfügung des Sozialdienstes der Einwohnergemeinde der Stadt Bern vom 28. Juni 2018 sei aufzuheben.
 2. Der Sozialdienst der Einwohnergemeinde der Stadt Bern sei im Sinne der Erwägungen anzuweisen, eine neue Budgetverfügung auf der Grundlage eines Zweipersonenhaushalts zu erlassen.

3. Eventualiter: Die Sache sei zur Neuurteilung an die Einwohnergemeinde der Stadt Bern zurückzuweisen.
4. Subeventualiter: Die Sache sei zur Neuurteilung an [das] Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland zurückzuweisen.»

Zudem hat sie ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gestellt.

Die Gemeinde hat mit Eingabe vom 5. März 2019 auf eine Beschwerdeantwort verzichtet. Das Regierungsstatthalteramt hat mit Schreiben vom 15. März 2019 auf das Einreichen einer Vernehmlassung verzichtet und auf den angefochtenen Entscheid sowie die Akten verwiesen.

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 einzutreten.

1.2 Neben der Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids beantragt die Beschwerdeführerin auch die Aufhebung der Verfügung der Gemeinde vom 28. Juni 2018 (Rechtsbegehren Ziff. 1.1). Damit übersieht sie, dass der Rechtsmittelentscheid der Vorinstanz an deren Stelle getreten ist (sog. Devolutiveffekt der Beschwerde) und nur dieser vor dem Verwaltungsgericht Anfechtungsobjekt bildet (BVR 2010 S. 411 E. 1.4; BGE 134 II 142 E. 1.4; Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen

VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 84 N. 3 und 19). Insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

1.3 Die Gemeinde legte in ihrer Verfügung vom 28. Juni 2018 das Rahmenbudget 1. Juli bis 31. Dezember 2018 fest und berechnete den Grundbedarf und die Wohnkosten neu auf der Basis eines Dreipersonenhaushalts statt wie bisher auf der Basis eines Zweipersonenhaushalts (Verfügung vom 28.6.2018; Beilage 1 zur Beschwerde an das Regierungsratskanzleramt [RSA]). Strittig ist somit die Bemessung der Sozialhilfe für den Zeitraum Juli bis Dezember 2018. Der Entscheid fällt in die einzelrichterliche Zuständigkeit, da der Streitwert Fr. 20'000.-- unterschreitet (Art. 57 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

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

2.

Die Beschwerdeführerin rügt Verletzungen des rechtlichen Gehörs durch die Gemeinde und die Vorinstanz.

2.1 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 Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen (vgl. auch Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG). 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).

2.2 Der Gemeinde wirft die Beschwerdeführerin vor, sie habe die Begründungspflicht verletzt und ihr keine Möglichkeit geboten, zum strittigen Sachumstand Beweise einzureichen oder Beweisanträge zu stellen (Beschwerde S. 12 ff.). Die Vorinstanz hat eine Gehörsverletzung durch die Gemeinde verneint. Sie erwog, dass die Verfügung vom 28. Juni 2018 zwar keine schriftliche Begründung oder Bemerkung zu den veränderten Budgetposten enthalten habe. Sie hält jedoch fest, dass sich die Begründung auch aus den Begleitumständen des Verfahrens ergeben kann (Art. 52 Abs. 2 Bst. c VRPG). Der Sozialdienst (SD) habe der Beschwerdeführerin den Sachverhalt, auf dem die Neuberechnung beruht, im Gespräch vom 26. Juni 2018 erläutert. – Diese Würdigung ist nicht zu beanstanden: Zum erwähnten Gespräch besteht eine detaillierte Aktennotiz. Ausgangspunkt war der Vorhalt, dass C._____, ihr Partner, seit Februar 2017 bei ihr wohne. Als Schluss daraus informierte die Sozialarbeiterin die Beschwerdeführerin darüber, dass der Grundbedarf und die Mietkosten künftig auf der Basis eines Dreipersonenhaushalts geleistet werden (Aktennotiz vom 26.6.2018 S. 80 f., unpag. Akten EG Bern [nachfolgend: Aktennotiz SD]). Dass die Beschwerdeführerin dies nicht verstanden haben soll, ist ungläubwürdig. So legte sie dem Sozialdienst wenige Tage später ein handschriftliches Schreiben vom 28. Juni 2018 von C._____ vor, womit dieser bestätigt, dass er seinen Wohnsitz an der E._____strasse 2 habe (Lasche rechts, unpag. Akten EG Bern). Sodann erklärte die Sozialarbeiterin auf Nachfrage hin per E-Mail nochmals die Budgetanpassung (Aktennotiz SD 2.7.2018 S. 85). Das Rahmenbudget wurde der Beschwerdeführerin am nachfolgenden Tag (3. Juli 2018) zugestellt (vgl. Akten RSA pag. 3). Die Vorinstanz hat eine Gehörsverletzung in Form ungenügender Begründung damit zu Recht verneint. Ob die Sachlage durch die Gemeinde und die Vorinstanz genügend abgeklärt war, ist Gegenstand der nachfolgenden materiellen Prüfung.

2.3 Den Vorwurf, sie habe die Begründungspflicht verletzt, richtet die Beschwerdeführerin ebenfalls gegen die Vorinstanz. Diese habe sich ungenügend mit ihren Vorbringen auseinandergesetzt. Namentlich habe sie die Ausführungen in der Replik weder wiedergegeben noch gewürdigt (vgl. Beschwerde S. 14). – Aus dem angefochtenen Entscheid geht deutlich hervor, von welchen Überlegungen sich die Vorinstanz hat leiten lassen

und worauf sie sich stützt. Sie war dabei nicht gehalten, sich ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung, jedem rechtlichen Einwand und jedem Beweismittel auseinanderzusetzen. Der angefochtene Entscheid nimmt überdies durchaus Bezug auf die Replik (S. 7 und 10). Namentlich ist erwähnt, dass die Beschwerdeführerin die Vereinbarung über das Mietverhältnis laut Replik nachträglich abgelehnt habe (S. 3). Weiter berücksichtigte die Vorinstanz den mit Replik erhobenen Einwand, es sei kein schriftlicher Sozialinspektionsauftrag aktenkundig (S. 10 f.). Der Vorwurf der Verletzung des rechtlichen Gehörs ist insofern unbegründet. Ob die vorinstanzliche Würdigung der Aussagen und Beweismittel der Rechtskontrolle standhält, ist nicht Frage des rechtlichen Gehörs, sondern der materiellen Beurteilung.

3.

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 (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 kantonalgeseztliche Anspruch auf Sozialhilfe gewährleistet jeder bedürftigen Person persönliche und wirtschaftliche Hilfe (Art. 23 Abs. 1 SHG). 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 (zum Ganzen BVR 2019 S. 383 E. 2.1 mit Hinweisen).

4.

4.1 Im Streit liegt, ob der Lebensbedarf Juli bis Dezember 2018 auf der Basis eines Dreipersonenhaushalts berechnet werden durfte (vorne E. 1.3). Die Gemeinde hat die Neuberechnung im Rahmenbudget Juli bis Dezember 2018 damit begründet, dass die Beschwerdeführerin mit ihrer Tochter und ihrem Partner C._____ im selben Haushalt lebt. Die Vorinstanz folgte dieser Argumentation und schützte die Berechnung des Grundbedarfs und der Wohnkosten auf der Basis eines Dreipersonenhaushalts. Die Beschwerdeführerin rügt dies als rechtsfehlerhaft und macht geltend, sie führe einen Zweipersonenhaushalt mit ihrer Tochter.

4.2 Zur Wohnsituation in der streitbetroffenen Periode ist Folgendes aktenkundig:

4.2.1 Die Beschwerdeführerin wird seit Mai 2009 ununterbrochen von der Gemeinde wirtschaftlich unterstützt. Sie bewohnt zusammen mit ihrer 11-jährigen Tochter eine 3 ½-Zimmerwohnung an der D._____strasse 1 (Mietvertrag vom 11.1.2009, Schnellhefter grün, unpag. Akten EG Bern). Der Mietzins beträgt pro Monat Fr. 1'190.--, zuzüglich Nebenkosten von Fr. 230.--, insgesamt Fr. 1'420. Der Sozialdienst überweist den Mietzins seit April 2018 direkt der Liegenschaftsverwaltung (Aktennotiz SD 5.3.2018 S. 62).

4.2.2 Am 22. Mai 2018 gelangte der (nicht in der Liegenschaft wohnhafte) Ehemann der Liegenschaftseigentümerin, F._____, telefonisch an die Sozialarbeiterin der Beschwerdeführerin. Er informierte darüber, dass die Beschwerdeführerin die Wohnungskündigung erhalten werde. Es seien «nun definitiv zu viele Sachen vorgefallen». Weiter gab F._____ bekannt, dass der Freund der Beschwerdeführerin seit anderthalb Jahren bei dieser wohnen würde. Es existiere sogar ein Untermietvertrag; er werde diesen dem Sozialdienst zukommen lassen (Aktennotiz SD 22.5.2018 S. 68 f. und 23.5.2018 S. 71). Am 22. Mai 2018 kündigte die Liegenschaftsverwaltung die Wohnung der Beschwerdeführerin per 31. August 2018 (Schnellhefter grün, unpag. Akten EG Bern). Mit E-Mail vom 24. Mai 2018 leitete F._____ der Sozialarbeiterin folgendes Schreiben der

Liegenschaftsverwaltung weiter (Lasche rechts, unpag. Akten EG Bern):

«..., 24. Mai 2018 [...]

Sehr geehrter Herr F. _____

Hiermit bestätige ich Ihnen, dass sich der Partner von Frau
A. _____ bei uns mündlich angemeldet hat:

Herr C. _____

E. _____ strasse 2

...

Tel. [...]»

Da diese Bestätigung den Zeitpunkt der Anmeldung nicht nennt, hakte die Sozialarbeiterin bei F. _____ nach. Dieser teilte darauf per E-Mail mit, dass sich der Partner der Beschwerdeführerin im Februar 2017 bei der Liegenschaftsverwaltung gemeldet habe, jedoch schon «etliche Monate vorher eingezogen» sei (Aktennotiz SD 24.5.2018 S. 72). Die Sozialarbeiterin kontaktierte anschliessend die Liegenschaftsverwaltung. Diese antwortete dahingehend, dass die Beschwerdeführerin am 23. Februar 2017 brieflich aufgefordert worden sei mitzuteilen, wer bei ihr wohne. C. _____ habe die Liegenschaftsverwaltung am 27. Februar 2017 telefonisch kontaktiert und seine Kontaktangaben hinterlegt (Aktennotiz SD 24.5.2018 S. 73).

4.2.3 Am 29. Mai 2018 erteilte die fallführende Sozialarbeiterin dem Revisorat den Auftrag zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin mit C. _____ zusammenwohnt; dieser bezieht ebenfalls Sozialhilfe von der Gemeinde Bern. Der gleichentags verfasste Revisionsbericht kommt zum Schluss, dass die Bestätigung der Liegenschaftsverwaltung (E-Mail und Brief vom 24. Mai 2018) als Beweis dafür genügten, dass C. _____ in Untermiete bei der Beschwerdeführerin wohnt. Jedoch werde ein Sozialinspektionsauftrag betreffend C. _____ erstellt, um abzuklären, wer in der Wohnung an der E. _____ strasse 2 wohnt (Schnellhefter weiss, unpag. Akten EG Bern).

4.2.4 Auf Verlangen der Beschwerdeführerin nannte die Liegenschaftsverwaltung am 19. Juni 2018 folgende Gründe für die Wohnungskündigung (vgl. Art. 271 Abs. 2 des Schweizerischen Obligationenrechts [OR; SR 220]): Es sei mehrmals zu verbalen Attacken gegen den Hausbesitzer gekommen. Zudem habe sich die Beschwerdeführerin nicht an die vertrag-

lichen Vereinbarungen und die Hausordnung gehalten (namentlich Untermieter ohne Einverständnis, Installation einer Waschmaschine ohne Einverständnis, Deponie von Gegenständen in den allgemeinen Räumen, schlechte Zahlungsmoral; vgl. Beilage 7 zum Schlichtungsgesuch vom 22.6.2018, Akten RSA). Am 22. Juni 2018 focht die Beschwerdeführerin die Wohnungskündigung bei der Schlichtungsbehörde Bern-Mittelland an (Beilage 12 zur Beschwerde vom 25.7.2018, Akten RSA).

4.2.5 Am 26. Juni 2018 konfrontierte die Sozialarbeiterin die Beschwerdeführerin erstmals mit dem Verdacht, dass C. _____ seit Februar 2017 bei ihr wohne. Die Beschwerdeführerin dementierte, räumte aber ein, dass C. _____ ihr Partner sei. Er sei ab und zu bei ihr und helfe ihr. Es treffe zu, dass sich C. _____ bei der Liegenschaftsverwaltung gemeldet habe; die Liegenschaftsverwaltung habe sich vorgängig an sie (die Beschwerdeführerin) gewandt. Er habe sich aber nicht als Untermieter angemeldet. Vielmehr wohne er in einer eigenen Wohnung an der Freiburgstrasse, wobei sie die Nummer nicht wisse (Aktennotiz SD 26.6.2018 S. 80 f.). In der Folge liess die Beschwerdeführerin der Sozialarbeiterin zwei Dokumente von C. _____ zukommen, welche seinen Wohnsitz an der E. _____ strasse 2 belegen sollten (handschriftliches Schreiben vom 28.6.2018 und Untermietvertrag für E. _____ strasse 2 vom 1.6.2016; Lasche rechts, unpag. Akten EG Bern).

4.2.6 Die Sektionsleiterin Beratung 1 des Sozialdiensts informierte am 2. Juli 2018 die fallführende Sozialarbeiterin darüber, dass das kantonale Sozialinspektorat viermal versucht habe, bei C. _____ an der E. _____ strasse 2 einen Hausbesuch zu machen. Dieser sei dort nie angetroffen worden. Weiter deute der Stromverbrauch darauf hin, dass niemand in der Wohnung wohne; der Briefkasten sei bei jedem Hausbesuch komplett überfüllt gewesen (Aktennotiz SD 2.7.2018 S. 86). Was sich zur Bewohnerschaft der E. _____ strasse 2 weiter ergeben hat, ist nicht aktenkundig.

4.2.7 Am 10. Juli 2018 fand bei der Beschwerdeführerin ein unangemelder Hausbesuch des kantonalen Sozialinspektorats statt; sie habe sich gewehrt, Schlafverhältnisse, Schuhschrank, Kleiderschrank und Badezimmer

mer zu zeigen, weil nicht aufgeräumt sei. Der Sozialinspektor insistierte nicht (vgl. Aktennotiz SD 11.7. und 12.7.2018 S. 87 ff.).

4.2.8 Aktenkundig ist weiter, dass die Beschwerdeführerin am 6. Dezember 2016 bei der IV-Stelle Bern ein Gesuch um Berufliche Integration/Rente gestellt hat. Im Rahmen dieses Verfahrens führte die IV-Stelle am 25. Juli 2018 in der Wohnung der Beschwerdeführerin eine Abklärung betreffend Haushalt/Erwerb durch (vgl. Abklärungsbericht vom 26.7.2018, Schnellhefter gelb, unpag. Akten EG Bern).

4.2.9 Mit Klage vom 8. Oktober 2018 lehnte die Beschwerdeführerin die am 20. August 2018 vor der Schlichtungsbehörde getroffene Vereinbarung ab und beantragte die Aufhebung der Wohnungskündigung vom 22. Mai 2018. Am 24. Oktober 2018 zog die Vermieterin die Kündigung der Wohnung zurück. Mit Verfügung vom 20. Dezember 2018 stellte das Regionalgericht Bern-Mittelland fest, dass die Vermieterin mit dem Rückzug der Kündigung die Klage anerkannt hat und schrieb das Verfahren auf Anfechtung der Wohnungskündigung als erledigt ab (vgl. Begründung des Kostenentscheids vom 4.2.2019 S. 2, Beschwerdebeilage [BB] 7). Ferner reduzierte die Vermieterin den Nettomietzins der Wohnung (ab 1.10.2018 Fr. 1'014.-- und ab 1.4.2019 Fr. 1'072.--; Beilage 4 und 5 zum Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege).

5.

Zu prüfen ist, ob die Beweislage es erlaubt, auf einen Dreipersonenhaushalt zu schliessen.

5.1 Die materielle Grundsicherung setzt sich aus den anrechenbaren Wohnkosten, der medizinischen Grundversorgung und dem Grundbedarf zusammen (vgl. SKOS-Richtlinien A.3, A.6, B.1, B.2, B.3). Der *Grundbedarf* entspricht den alltäglichen Verbrauchsaufwendungen in einkommensschwachen Haushaltungen und stellt das Mindestmass einer auf Dauer angelegten menschenwürdigen Existenz dar (SKOS-Richtlinien B.2.1). Der monatliche Grundbedarf ist abhängig von der Haushaltsgrösse (vgl. Art. 8 Abs. 2 SHV). Die von der SKOS entwickelte Äquivalenzskala ist degressiv

ausgestaltet, weil bei gemeinsam geführten Haushalten der Bedarf nicht proportional zur Haushaltsgrosse ansteigt, sondern die Kosten für alltägliche Güter wie Nahrungsmittel und Getränke mit zunehmender Anzahl von Personen sinken (Guido Wizent, Sozialhilferecht, 2020, N. 489; [nachfolgend: Sozialhilferecht]). Dabei sind weder die zivilrechtlichen Verhältnisse innerhalb des Haushalts noch die unterschiedliche Verbrauchsstruktur von Erwachsenen und Kindern von Bedeutung (SKOS-Richtlinien B.2.1). Für die Anwendung des Grundbedarfs eines Mehrpersonenhaushalts ist einzig die Tatsache der gemeinsamen Haushaltsführung und der sich daraus ergebende wirtschaftliche Vorteil relevant (VGE 2013/197 vom 16.12.2013 E. 2.2; BGer 8C_356/2011 vom 17.8.2011 E. 3.2.2.1; Claudia Hänzi, Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Diss. Basel 2011, S. 210 f.; vgl. auch Guido Wizent, Sozialhilferecht, N. 491, und ders., Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Diss. 2014, S. 297 f.). Die *Wohnkosten* werden innerhalb der Gemeinschaft nach Pro-Kopf-Anteilen berücksichtigt. Ob ein gemeinsamer Haushalt geführt wird, spielt anders als beim Grundbedarf keine Rolle (vgl. SKOS-Richtlinien B.3, F.5.1; Guido Wizent, Sozialhilferecht, N. 506).

5.2 Grundlage einer Beurteilung der Situation im Einzelfall ist ein möglichst umfassendes Bild der konkreten Lebensumstände der Betroffenen. Dabei ist es grundsätzlich Sache der Behörden, den rechtserheblichen Sachverhalt richtig und vollständig festzustellen (Art. 18 Abs. 1 VRPG; Untersuchungsgrundsatz). Allerdings haben die Parteien an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken und dem Sozialdienst die erforderlichen Auskünfte auch über ihre persönlichen Verhältnisse zu erteilen (Art. 28 Abs. 1 SHG; Art. 20 Abs. 1 i.V.m. Art. 14 Abs. 2 VRPG), zumal es sich auch um innere Tatsachen handelt, von welchen allein die direkt Betroffenen Kenntnis haben. Eine Tatsache kann als bewiesen gelten, wenn die entscheidende Behörde aufgrund der erhobenen Beweise zur Überzeugung gelangt, dass diese Tatsache, so wie behauptet oder angenommen, besteht. Absolute Gewissheit ist nicht erforderlich. Es genügt ein so hoher Grad an Wahrscheinlichkeit, dass keine vernünftigen Zweifel bleiben. Eine blosser Möglichkeit aber reicht nicht aus. Die Wahrheitsüberzeugung der Behörde muss auf konkreten Gründen, der allgemeinen Lebenserfahrung und der praktischen Vernunft beruhen (sog. Regelbeweismass; vgl. Michel

Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 19 N. 19; vgl. auch BVR 2009 S. 385 E. 4.3.2; VGE 2012/20 vom 19.2.2013 E. 4.3 betreffend Konkubinats). Der volle Beweis kann auch indirekt, durch Indizien, erbracht werden, d.h. durch den Beweis von Sachumständen, die den Schluss auf andere, rechtswesentliche Tatsachen zulassen (vgl. BVR 2012 S. 58 E. 4.1; Michel Daum, a.a.O., Art. 19 N. 14). Als Erscheinungsform des Indizienbeweises gilt auch die natürliche Vermutung, bei der aufgrund von bekannten Tatsachen auf unbekanntes geschlossen wird (vgl. Michel Daum, a.a.O., Art. 19 N. 15). Vom Regelbeweismass ist das herabgesetzte Beweismass der überwiegenden Wahrscheinlichkeit zu unterscheiden (vgl. Michel Daum, a.a.O., Art. 19 N. 20 ff.). – Es ist grundsätzlich Sache der Gemeinde, einen den Anspruch auf Sozialhilfeleistungen mindernden Umstand zu beweisen (BVR 2014 S. 147 E. 7.2 mit Hinweisen). Diese Beweislastregel kommt soweit hier interessierend zum Tragen, wenn sich hinsichtlich des mutmasslich gemeinsam geführten Haushalts kein eindeutiges Beweisergebnis erzielen lässt, obschon die Behörde ihrer Untersuchungspflicht nachgekommen ist (vgl. Michel Daum, a.a.O., Art. 18 N. 11 und 20 mit Praxisnachweisen; VGE 23344 vom 8.9.2008 E. 2.3.2 mit Hinweis auf VGer ZH VB.2001.00224 vom 18.10.2001 E. 3d). Allerdings kann eine Umkehr der Beweislast gerechtfertigt sein, wenn im Lebensbereich der hilfeschuchenden Person gründende Vorgänge nicht aufzuklären sind, insbesondere wenn die betroffene Person an der Aufklärung des Sachverhalts absichtlich nicht oder nicht rechtzeitig mitgewirkt hat (vgl. Guido Wizen, Sozialhilferecht, N. 1086; s. auch BVR 2010 S. 512 E. 5.3.3 betreffend Lebensmittelpunkt).

5.3 Die Vorinstanz gelangte zum Schluss, dass C._____ «mit überwiegender Wahrscheinlichkeit» bei der Beschwerdeführerin lebt (angefochtener Entscheid S. 10 E. 7.7). Entscheidend seien die zwei schriftlichen Aussagen der Liegenschaftsverwaltung vom 24. Mai 2018 (E-Mail und Bestätigung). Da C._____ schweizerdeutsch spreche, sei ein sprachliches Missverständnis im telefonischen Kontakt mit der Liegenschaftsverwaltung unwahrscheinlich. Selbst wenn C._____ seine Kontaktangaben nicht mitgeteilt habe, um eine Lebensgemeinschaft bekanntzugeben, liessen weitere Hinweise auf eine solche schliessen. So habe sich F._____ gegenüber der Sozialarbeiterin mündlich und schriftlich dahin geäußert,

dass die Beschwerdeführerin ihren Freund bei sich wohnen lasse (vgl. vorne E. 4.2.2). Es gebe keinen Grund, nicht auf seine glaubhaften Aussagen abzustellen. – In der Tat leuchtet nicht ein, weshalb C. _____ seine Koordinaten der Liegenschaftsverwaltung ohne konkrete Absicht mitgeteilt haben soll (vgl. Beschwerde S. 8; vgl. auch Aktennotiz SD 26.6.2018 S. 80). Auch die Beschwerdeführerin hat dafür keine plausible Erklärung (vgl. Beschwerde S. 8; Akten RSA pag. 57). Allerdings fehlen weitere Hinweise, die eine Anmeldung als Wohnpartner stützen würden: Die Beschwerdeführerin selber gab zwar an, sie habe von der Liegenschaftsverwaltung einen Brief erhalten, in dem C. _____ gebeten worden sei, sich zu melden (vgl. Aktennotiz SD 26.6.2018 S. 80). Die Liegenschaftsverwaltung verfügt aber erklärtermassen nicht über eine Notiz zur Anmeldung von C. _____ als Untermieter. Entgegen den früheren Angaben von F. _____ wurde offenbar auch kein Untermietvertrag abgeschlossen oder der Verbleib eines solchen durch den Sozialdienst bei der Liegenschaftsverwaltung nachgefragt (vgl. Beschwerde S. 6). Auf Anfrage des Rechtsvertreters der Beschwerdeführerin hat die Liegenschaftsverwaltung bestätigt, dass sie über keine weiteren Unterlagen zum Mietverhältnis verfügt (E-Mailkorrespondenz vom 4.2.2019 [BB 9]). Auch ist nicht vorgebracht oder ersichtlich, dass die Liegenschaftsverwaltung – wie ansonsten üblich – neue Namensschilder für Türklingel und Briefkasten besorgt hätte (vgl. dazu Mietvertrag vom 11.1.2009, Ziff. 6 g, Beilage 2 zum Schlichtungsgesuch von 22.6.2018, Akten RSA). Wenn die Liegenschaftsverwaltung F. _____ vor diesem Hintergrund die Anmeldung am 24. Mai 2018 «bestätigte» und sich auf Nachfrage des Sozialdienstes gar sicher war, dass sich C. _____ am 27. Februar 2017 telefonisch gemeldet habe (vgl. vorne E. 4.2.2), wirft dies Fragen auf. Ob unbesehen auf die Aussagen von F. _____ abgestellt werden kann, ist zudem fraglich: Dieser kontaktierte am 22. Mai 2018 die Sozialarbeiterin telefonisch und tat hauptsächlich seinen Ärger über das Verhalten der Beschwerdeführerin kund. Er teilte der Sozialarbeiterin insbesondere mit, dass er «genug Gründe» für eine rechtsgültige Kündigung der Wohnung habe (Aktennotiz SD 22.5.2018 S. 68 f.). Gegen die gleichentags ausgesprochene Kündigung gelangte die Beschwerdeführerin schliesslich mit Klage an das Regionalgericht und machte geltend, dass die Kündigung gegen Treu und Glauben verstosse (vgl. Art. 271 Abs. 1 OR). In der Folge

zog die Vermieterin die Wohnungskündigung zurück und anerkannte sinngemäss den eingeklagten Anspruch (vgl. vorne E. 4.2.9). Entgegen der Vorinstanz kann der Mietkonflikt nicht völlig ausser Acht gelassen werden.

5.4 Ein weiteres Indiz dafür, dass die Beschwerdeführerin mit C._____ einen gemeinsamen Haushalt bildet, erblickte die Vorinstanz im Abklärungsbericht der IV-Stelle vom Juli 2018 (Abklärungsbericht vom 26.7.2018, Schnellhefter gelb, unpag. Akten EG Bern). Die gesundheitlich angeschlagene Beschwerdeführerin habe gegenüber der Abklärungsfachperson der IV-Stelle ausgeführt, dass ihr Lebenspartner die schweren Einkäufe mache und ihr die Wäsche herauf und hinunter trage. Nach Ansicht der Vorinstanz fällt die Bezeichnung «Lebenspartner» auf; dieser Begriff werde landläufig nur bei Lebensgemeinschaften verwendet (angefochtener Entscheid E. 10). – Es trifft zu, dass die Abklärungsfachperson die vom «Lebenspartner» vorgenommenen Hilfestellungen beschreibt (vgl. Abklärungsbericht S. 1 f., 7, 9). Die Beschwerdeführerin kann in ihrem Alltag unstrittig häufig auf die Unterstützung von C._____ zählen (vgl. Abklärungsbericht S. 7). Der Bericht führt aber auch aus, dass die Beschwerdeführerin nach eigenen Angaben nicht mit diesem zusammenwohne. Zudem wird erwähnt, dass die Eltern und die Schwester der Beschwerdeführerin mehrmals pro Jahr für etwa zwei Wochen in die Schweiz kämen und liegengelassene Tätigkeiten im Haushalt erledigten (vgl. Abklärungsbericht S. 2, 7). Sodann lässt sich nichts Entscheidendes daraus ableiten, dass die Abklärungsfachperson den Begriff «Lebenspartner» verwendet hat (Beschwerde S. 10 f.): Die Beschwerdeführerin selber bezeichnet C._____ zuweilen als «Partner», zuweilen als ihren «Freund» (Aktennotiz SD 10.7.2018 S. 80 und 87). Zur Frage, ob die Beschwerdeführerin und C._____ wichtige Haushaltsfunktionen *gemeinsam* ausüben und finanzieren, äussert sich der Abklärungsbericht der IV-Stelle jedenfalls nicht.

5.5 Die Vorinstanz geht gestützt auf eine Überprüfung des kantonalen Sozialinspektorats davon aus, dass C._____ meist nicht an der gemeldeten Adresse an der E._____strasse 2 wohnt und verweist auf den geringen Stromverbrauch, die nicht angeschriebene Klingel und den regelmässig übervollen Briefkasten (vgl. vorne E. 4.2.6). Vor Verwaltungs-

gericht bringt die Beschwerdeführerin nunmehr vor, sie habe in Erfahrung bringen können, dass sich C._____ «offenbar an zwei verschiedenen Orten» in Bern aufhalten würde. Laut einer am 19. November 2018 ausgestellten Bestätigung der Hausverwaltung der Liegenschaft mietet dieser seit 1. August 2015 ein Zimmer an der G._____strasse 3 in Bern (BB 10); der offizielle Wohnsitz würde sich jedoch an der E._____strasse 2 befinden. Dass sie über seine Situation und Lebensumstände «offenbar nicht wirklich informiert» sei, könne ihr nicht angelastet werden (Beschwerde S. 10). – Es ist erklärungsbedürftig, weshalb C._____ seit mehreren Jahren ein weiteres Zimmer im selben Stadtteil bewohnen soll. Auch ist der Vorinstanz beizupflichten, dass allein die Wohnsitzbestätigung und der Untermietvertrag (beides E._____strasse 2) kein Beweis dafür sind, dass C._____ dort seinen Lebensmittelpunkt hat. So oder anders geben auch diese Indizien nicht hinreichend Aufschluss über die Frage, ob die Beschwerdeführerin an der D._____strasse 1 in einem Dreipersonenhaushalt lebt.

5.6 Offenbar war beabsichtigt, auch die Wohnsituation der Beschwerdeführerin zu überprüfen. Unter anderem stattete das kantonale Sozialinspektorat ihr einen Hausbesuch ab, der aber nicht zur Besichtigung der interessierenden Räumlichkeiten und Einrichtungen führte (vgl. vorne E. 4.2.7). Die Vorinstanz liess offen, inwiefern die durchgeführte Sozialinspektion zulässig und gerechtfertigt war. Sie hat den Inspektionsbericht bei der Gemeinde eingeholt, die Frage der Verwertbarkeit offengelassen und erkannt, dass die Beweiswürdigung auch ohne den Bericht ein «eindeutiges Ergebnis» ergebe (angefochtener Entscheid S. 10 f.). – Bei einem begründeten Verdacht oder bei Ausschöpfung der eigenen Möglichkeiten zur Ermittlung des Sachverhalts kann die Leitung des Sozialdiensts eine Sozialinspektion anordnen (vgl. Art. 50a und 50f Abs. 1 SHG). In einem schriftlichen Sozialinspektionsauftrag wird insbesondere festgelegt, welche Beweismittel die Sozialinspektorinnen und Sozialinspektoren verwenden dürfen (Art. 50f Abs. 2 SHG; vgl. auch Art. 23b Abs. 1 SHV). Die Vorinstanz bemerkt zu Recht, dass ein derartiger Inspektionsauftrag nicht aktenkundig ist (angefochtener Entscheid S. 10). Die Ausgangslage des Wirkens des Sozialinspektorats, namentlich die bisherigen Abklärungen und die zulässigen Beweismittel (vgl. dazu Art. 23b Abs. 2 SHV), ist somit unklar. Um dennoch

Erkenntnisse zu verwerten – die Inspektion wurde laut dem edierten Bericht mit Verweis auf das Beschwerdeverfahren beim Regierungsstatthalteramt abgebrochen –, bedürfte es folglich einer Interessenabwägung (vgl. Michel Daum, a.a.O., Art. 19 N. 41; Guido Wizent, Sozialhilferecht, N. 1092). Die Gemeinde hat sich im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren (auch) zu diesem Fragenkreis nicht geäußert.

6.

6.1 Nach dem Erwogenen ergibt sich was folgt: Ob die Beschwerdeführerin und ihre minderjährige Tochter zusammen mit C._____ einen gemeinsamen Haushalt mit wirtschaftlichen Vorteilen bilden, ist gestützt auf die Aktenlage nicht hinreichend erstellt. Die Vorinstanz und die Gemeinde haben ihren Befund hauptsächlich auf Auskünfte von F._____ gestützt und den von ihm beförderten zeitgleichen Mietkonflikt zu Unrecht nicht in die Würdigung einbezogen (vorne E. 5.3). Sodann fehlen überzeugende Anhaltspunkte, welche ein tatsächliches Zusammenleben der Beschwerdeführerin mit C._____ und die gemeinsame Ausübung wichtiger Haushaltsfunktionen aufzeigen würden (vgl. vorne E. 5.1). Die Sozialinspektion bei ihr blieb lückenhaft (vgl. vorne E. 5.6). Gestützt auf die Tatsache, dass C._____ sich mehr oder weniger oft (zur Häufigkeit der Besuche ergeben sich aus den Akten keine schlüssigen Hinweise) besuchsweise bei der Beschwerdeführerin aufhält und dort ab und zu auch übernachtet (vgl. Schlichtungsgesuch vom 22.6.2018, Beilage 12 zur Beschwerde an das RSA, Akten RSA), lässt nicht schliessen, dass er dort seinen Lebensmittelpunkt hat und gemeinsam mit der Beschwerdeführerin den Haushalt führt. Allemal ist nicht nachvollziehbar, weshalb er im selben Stadtteil zwei weitere Unterkünfte bewohnen soll. Zwar hat die Gemeinde Mitte 2018 das Sozialinspektorat damit beauftragt, Abklärungen zu dessen Wohnsituation zu tätigen (vgl. vorne E. 4.2.3) mit dem Zwischenergebnis, dass an der von C._____ angegebenen Wohnsitz-Adresse offenbar niemand wohnt (vorne E. 4.2.6 und E. 5.5). Ob in der Folge weitere Untersuchungen zur Wohnsituation von C._____ getroffen wurden, ist aber nicht aktenkundig. Die Vorinstanz beurteilte die gemeinsame Haushaltsführung denn auch selber bloss als überwiegend wahrscheinlich.

Damit ist der geforderte Beweis nicht erbracht (vgl. vorne E. 5.2). Die Gemeinde hat im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren nichts Weiteres zum Beweis vorgelegt.

6.2 Insgesamt erscheint der entscheidenderhebliche Sachverhalt nicht hinreichend abgeklärt. Die Gemeinde ist ihrer Untersuchungspflicht nicht genügend nachgekommen. Namentlich stellte der Sozialdienst vorbehaltlos auf zweifelbehaftete Angaben der Gegenpartei im Mietkonflikt ab, blieb die Sozialinspektion bei der Beschwerdeführerin rudimentär und wurden nicht koordiniert (vollständige) Abklärungen zur Wohnsituation von C. _____ getroffen. Es ist nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, den Sachverhalt abzuklären. Dies ist Sache der Gemeinde. Kommen die Beschwerdeführerin und C. _____, der zum weiteren Verfahren beizuladen wäre (vgl. Art. 14 VRPG), ihren Mitwirkungspflichten dabei nicht oder ungenügend nach, könnte die Gemeinde dieser Weigerung bei der Beweiswürdigung Rechnung tragen.

7.

Die Beschwerde ist somit gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist (vgl. vorne E. 1.2), und der angefochtene Entscheid ist aufzuheben. Die Sache ist zur Neu Beurteilung im Sinn der Erwägungen an die Gemeinde zurückzuweisen. Soweit weitergehend (reformatorischer Antrag Ziff. 2) ist die Beschwerde abzuweisen.

8.

8.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens dringt die Beschwerdeführerin mit ihrem Rechtsmittel nur teilweise durch. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts ist indes im Kostenpunkt von einem vollumfänglichen Obsiegen auszugehen, sofern bei Vorliegen eines reformatorischen (Haupt-) Antrags ein Rückweisungsentscheid ergeht und die infolge Rückweisung vorzunehmende Neu Beurteilung – wie hier – noch zu einer vollständigen Gutheissung des Begehrens führen kann (BVR 2016 S. 222 E. 4.1).

Demnach ist die Beschwerdeführerin für die Kostenverlegung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren als vollständig obsiegend zu betrachten. Verfahrenskosten sind keine zu erheben (Art. 53 SHG). Die Gemeinde hat der Beschwerdeführerin für das verwaltungsgerichtliche Verfahren die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

Der Rechtsvertreter hat von der Gelegenheit zur Einreichung einer Kostennote (samt zweimaliger Erinnerung) bis zum heutigen Tag keinen Gebrauch gemacht. Der Rechtsvertreter war mit der Angelegenheit aus dem vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren vertraut. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren wurde ein einfacher Schriftenwechsel durchgeführt, eine Replik wurde nicht erstattet. Der Parteikostenersatz ist mit Blick auf den in der Sache gebotenen Zeitaufwand, die Bedeutung der Streitsache und die Schwierigkeit des Prozesses auf Fr. 3'500.-- (inkl. Auslagen und MWSt) festzusetzen (vgl. Art. 41 Abs. 3 i.V.m. Art. 42a Abs. 3 des Kantonalen Anwaltsgesetzes vom 28. März 2006 [KAG; BSG 168.11]).

Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ist als gegenstandslos geworden abzuschreiben (Art. 39 Abs. 1 VRPG).

8.2 Die Kosten des vorinstanzlichen Beschwerdeverfahrens sind entsprechend dem Ausgang des Verfahrens neu zu verlegen. Das Regierungsstatthalteramt hat keine Verfahrenskosten erhoben, was keiner Änderung bedarf. Die Beschwerdeführerin hat Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Der Parteikostenersatz für das vorinstanzliche Verfahren ist entsprechend der unbestritten gebliebenen und zu keinen Bemerkungen Anlass gebenden Kostennote vom 21. Januar 2019 (Akten RSA pag. 101) auf Fr. 4'740.--, zuzüglich Fr. 443.10 Auslagen und Fr. 399.10 MWSt (7.7 % von Fr. 5'183.10), insgesamt Fr. 5'582.20, festzusetzen. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ist als gegenstandslos geworden abzuschreiben (Art. 39 Abs. 1 VRPG).

9.

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. BGE 135 II 30 E. 1.3, 133 V 477 E. 4.1), ist die Beschwerde aber nur zulässig, wenn die zusätzlichen Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG erfüllt sind.

Demnach entscheidet die Einzelrichterin:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird, und der Entscheid des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom 11. Januar 2019 wird aufgehoben. Die Sache wird zur Neubeurteilung im Sinn der Erwägungen an die Einwohnergemeinde Bern zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.
2. a) Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht werden keine Kosten erhoben.
b) Die Einwohnergemeinde Bern hat der Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Parteikosten, bestimmt auf insgesamt Fr. 3'500.-- (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
c) Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht wird als gegenstandslos geworden abgeschrieben.
3. a) Die Einwohnergemeinde Bern hat der Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland die Parteikosten, festgesetzt auf Fr. 5'582.20 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.

b) Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege für das Verfahren vor dem Regierungstatthalteramt Bern-Mittelland wird als gegenstandslos geworden abgeschrieben.

4. Zu eröffnen:

- Beschwerdeführerin
- Einwohnergemeinde Bern
- Regierungstatthalteramt Bern-Mittelland

Die Einzelrichterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.