

100.2020.248U
BUC/SRE

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil des Einzelrichters vom 9. September 2020

Verwaltungsrichter Bürki
Gerichtsschreiberin Streun

A. _____
Beschwerdeführer

gegen

Regierungsstatthalter **B.** _____
Beschwerdegegner

und

Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern
Münstergasse 2, Postfach, 3000 Bern 8

betreffend Sozialhilfe; Ablehnung des Regierungsstatthalters (Verfügung
der Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern vom 9. Juni 2020;
2020.DIJ.3318)



Sachverhalt und Erwägungen:

1.

1.1 Am 9. April 2020 wies das Sozialamt der Einwohnergemeinde (EG) C._____ das Gesuch von A._____ um Ausrichtung von wirtschaftlicher Sozialhilfe ab mit der Begründung, dieser habe trotz mehrmaliger schriftlicher Aufforderung die zur Abklärung der Bedürftigkeit erforderlichen Unterlagen nicht eingereicht und zwei Gesprächstermine unentschuldigt nicht wahrgenommen. Hiergegen erhob A._____ am 7. Mai 2020 Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt ... Darin führte er, wie bereits in einer früheren Eingabe, unter anderem aus, er fühle sich missverstanden resp. nicht ernst genommen und schikaniert; es sei zu prüfen, ob das Verfahren nicht aufgrund von Befangenheit einem anderen Regierungsstatthalteramt zur Behandlung zuzuweisen sei. Mit Eingabe vom 10. Mai 2020 lehnte er den Regierungsstatthalter sowie Mitarbeitende des Sozialamtes C._____ wegen Befangenheit ab. Der Regierungsstatthalter leitete dieses Schreiben am 15. Mai 2020 an die Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern (DIJ) weiter und beantragte selber, das Verfahren aufgrund von Befangenheit einem anderen Regierungsstatthalteramt zu übertragen. Die DIJ wies mit Verfügung vom 9. Juni 2020 das Ablehnungs- bzw. Selbstablehnungsgesuch ab, da keine Umstände vorlägen, die auf eine Befangenheit hindeuteten.

1.2 Unter Bezugnahme auf diese Verfügung ist A._____ am 30. Juni 2020 an das Verwaltungsgericht gelangt. Mit Schreiben vom 3. Juli 2020 hat der Abteilungspräsident A._____ mitgeteilt, dass die Beschwerdeschrift den formellen Anforderungen nicht genügen dürfte, aber innert der noch laufenden dreissigtägigen Rechtsmittelfrist verbessert werden könne. Weiter hat er auf den Grundsatz der Schriftlichkeit des Verfahrens sowie auf die sich daraus ergebende Unzulässigkeit von Eingaben per E-Mail hingewiesen. Am 3. und 6. Juli 2020 hat der Beschwerdeführer zwei handschriftlich verfasste Eingaben per E-Mail eingereicht. In der Folge hat er praktisch täglich E-Mails an das Verwaltungsgericht gesandt. Der Regierungsstatthalter beantragt mit Beschwerdeantwort vom 23. Juli 2020 die Gutheissung der Beschwerde, während die DIJ mit Vernehmlassung vom 10. August 2020 beantragt, die

Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Der Instruktionsrichter hat die am 22. August 2020 per E-Mail eingegangene Stellungnahme des Beschwerdeführers den übrigen Verfahrensbeteiligten am 25. August 2020 unter Hinweis darauf zugestellt, allfällige Bemerkungen bis am 8. September 2020 einzureichen. In ihren Eingaben vom 2. September 2020 bzw. vom 4. September 2020 halten die DIJ bzw. der Regierungsstatthalter an den bisherigen Anträgen fest.

2.

2.1 Der angefochtene Entscheid über die Ablehnungsbegehren hat den Charakter einer Zwischenverfügung und ist selbstständig anfechtbar (Art. 74 Abs. 3 i.V.m. Art. 61 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; BSG 155.21]). In der Hauptsache geht es um die Gewährung von wirtschaftlicher Hilfe. Da insoweit die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig wäre, ist sie es auch gegen die strittige Zwischenverfügung (Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 sowie Art. 75 Bst. a VRPG [Umkehrschluss]; vgl. auch Art. 52 Abs. 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe [Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1]).

2.2 Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG).

2.3 Nach Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 Abs. 2 VRPG muss eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde unter anderem einen Antrag und eine Begründung enthalten. An Laieneingaben werden praxisgemäss keine hohen Anforderungen gestellt. Auch von Laien wird aber erwartet, dass sie dartun, inwiefern und aus welchen Gründen der angefochtene Entscheid beanstandet wird. Die Begründung muss sich wenigstens in minimaler Form mit dem angefochtenen Entscheid auseinandersetzen und sinngemäss darauf schliessen lassen, inwiefern dieser unrichtig sein soll (vgl. BVR 2006 S. 470 E. 2.4). Weiter gilt der Grundsatz der Schriftlichkeit (vgl. Art. 31 VRPG). Das bedeutet pra-

xisgemäss Papierform; eine gewöhnliche E-Mail ist nicht ausreichend (BVR 2012 S. 241 E. 4.5, 2011 S. 564 E. 2.3.2). – Allein die schriftliche, rechtsgenüßlich unterzeichnete Beschwerdeschrift vom 30. Juni 2020 nimmt auf den Inhalt der angefochtenen Verfügung kaum Bezug und lässt sowohl einen konkreten Antrag als auch sachbezogene Vorbringen gegen die angefochtene Verfügung vermissen. Im Verbund mit den bis zum Ablauf der Beschwerdefrist eingegangenen, handschriftlich verfassten und unterzeichneten (aber elektronisch übermittelten) Eingaben vom 3. und 6. Juli 2020 wird aber klar, dass der Beschwerdeführer nach wie vor primär den Regierungstatthalter als befangen erachtet. Dies wird bestätigt durch spätere Eingaben des Beschwerdeführers, so namentlich durch jene vom 22. August 2020 (act. 10), in der er den angerufenen Ausstandsgrund weiter konkretisiert. Die Beschwerde genügt damit (knapp) den im Falle von Laienbeschwerden herabgesetzten Anforderungen, wobei der Antrag so zu verstehen ist, dass der Beschwerdeführer einerseits die Aufhebung des Entscheids der DIJ vom 9. Juni 2020 verlangt und andererseits den Ausstand des Regierungstatthalters anbegehrt. Auf die innert der gesetzlichen Frist (vgl. Art. 81 Abs. 1 VRPG) eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2.4 Die Beurteilung der vorliegenden Streitigkeit fällt in die einzelrichterliche Zuständigkeit (Art. 57 Abs. 2 Bst. b des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

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

3.

Strittig ist, ob der Regierungstatthalter wegen Befangenheit gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. f VRPG in den Ausstand zu treten hat.

3.1 Eine Person, die eine Verfügung oder einen Entscheid zu treffen oder vorzubereiten oder als Mitglied einer Behörde zu amten hat, tritt in den Ausstand, wenn sie aus anderen als den in Art. 9 Abs. 1 Bst. a-e VRPG aufgeführten Gründen in der Sache befangen sein könnte (Art. 9 Abs. 1 Bst. f

VRPG). Diese Generalklausel erfasst namentlich Eigeninteressen, Vorbe-fassungen, enge Beziehungen und Interessenbindungen, die keinen ande-ren Ausstandsgrund erfüllen, aufgrund der konkreten Umstände aber doch auf mangelnde Unparteilichkeit schliessen lassen. Solche Umstände können entweder in einem bestimmten persönlichen Verhalten oder in gewissen funktionellen und organisatorischen Gegebenheiten begründet sein, wobei nicht auf das subjektive Empfinden einer Partei abzustellen ist, sondern das Misstrauen in objektiver Weise begründet erscheinen muss. Ein Ausstandsgrund liegt freilich nicht erst dann vor, wenn ein Behördenmitglied nachweislich befangen ist. Es genügt, wenn Umstände vorliegen, die objektiv den An-schein der Befangenheit begründen. Dabei kann das Zusammentreffen verschiedener Umstände, die für sich allein den Ausstand nicht zu begrün-den vermögen, zum Anschein der Befangenheit führen. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts ist bei der Auslegung von Art. 9 Abs. 1 Bst. f VRPG auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 29 und 30 der Bun-desverfassung (BV; SR 101) zu berücksichtigen (vgl. zum Ganzen etwa BVR 2015 S. 213 E. 3.1, 2014 S. 216 E. 2.1).

3.2 Für die durch Art. 29 Abs. 1 BV gewährleistete Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nichtrichterlicher Behörden gelten zwar nicht ohne weiteres die gleichen Grundsätze wie für Gerichtsbehörden. Auch die Unvoreingenommenheit nichtrichterlicher Behörden ist aber infrage gestellt, wenn ob-jektive Umstände vorliegen oder glaubhaft gemacht sind, die den Anschein des Misstrauens in Behördenmitglieder begründen. Der sich aufdrängende Anschein der Befangenheit ist stets zu vermeiden (weiterführend BVR 2015 S. 213 E. 3.2). – Bei der Selbstablehnung eines Behördenmitglieds gelten dieselben objektiven Kriterien wie bei dessen Ablehnung durch eine Partei. Es darf nicht jede Ausstandserklärung einer Amtsperson unbesehen hinge-nommen werden. Denn der Anspruch auf Beurteilung durch die ordentlichen, durch Gesetz bestimmten Verwaltungsrechtspflegeorgane kann auch dadurch verletzt sein, dass sich einzelne Amtspersonen oder eine ganze Be-hörde vorschnell als befangen erklären, um sich unangenehmer Entschei-dungen zu entledigen. Der Ausstand muss deshalb die Ausnahme bleiben. Die Befürchtungen mangelnder Unvoreingenommenheit müssen aufgrund der konkreten Umstände im Einzelfall als ernsthaft und begründet erschei-

nen, damit sich ein Ausstand als rechtmässig erweist (BVR 2015 S. 213 E. 3.3).

3.3 Die DIJ hat das Ablehnungs- und Selbstablehnungsgesuch zusammenfassend mit der Begründung abgewiesen, es seien keine konkreten Äusserungen ersichtlich, welche darauf schliessen liessen, der Regierungstatthalter habe sich bereits eine abschliessende Meinung über den Ausgang des Verfahrens gebildet. Bei objektiver Betrachtung sei kein Anschein der Befangenheit begründet. In ihrer Eingabe vom 2. September 2020 führt sie weiter aus, es dürfe aufgrund des Anspruchs auf Beurteilung durch die gesetzlich bestimmten Verwaltungsrechtspflegeorgane nicht leichtfertig auf das Vorliegen eines Ausstandsgrunds geschlossen werden, andernfalls «Verwaltungsverfahren von unbequemen Bürgerinnen und Bürgern ohne weiteres an ein anderes Regierungstatthalteramt» weitergereicht werden könnten. – Dieser Auffassung hält der Beschwerdeführer entgegen, seine Beziehung zum Regierungstatthalter sei «endgültig und wohl auch unwiderprüflich eskaliert», zumal dieser mit Strafanzeigen gegen ihn gedroht habe. Wenn selbst der Regierungstatthalter den Anschein einer gewissen Befangenheit eingestehe, könne nicht ernsthaft behauptet werden, ein solcher sei bei objektiver Sicht nicht gegeben. Die kategorische Ablehnung der DIJ, sein Dossier einem anderen Regierungstatthalteramt zur Bearbeitung zuzuweisen, stelle eine Praxisänderung dar, für die es keine ernsthaften und sachlichen Gründe gebe.

3.4 Wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat, lassen die tatsächlichen und verfahrensrechtlichen Umstände den Schluss nicht zu, der Regierungstatthalter habe sich in Bezug auf die Beurteilung der Beschwerde vom 7. Mai 2020 bereits in einem Mass festgelegt, das ihn nicht mehr als unvoreingenommen und dementsprechend das Verfahren als nicht mehr offen erscheinen lässt. Ebenso wenig kann vorliegend allein aus der Tatsache auf mangelnde Unparteilichkeit geschlossen werden, dass der Beschwerdeführer gegen einen Mitarbeiter des Sozialamtes C._____ Strafanzeige wegen falschen Anschuldigungen erhoben hat (vgl. dazu den Beschluss BK 20 195 des Oberichts des Kantons Bern, Beschwerdekammer in Strafsachen, vom 8.6.2020, welcher die Nichtanhandnahme der Regionalen Staatsanwaltschaft ... vom 27.4.2020 bestätigt, Vorakten DIJ, act. 7A pag.

34-36). Aus den Akten ergibt sich jedoch, dass trotz grossen Bemühens des Regierungsstatthalters um Sachlichkeit, Klärung und Deeskalation die verbalen Anfeindungen bzw. Entgleisungen des Beschwerdeführers den Regierungsstatthalter zwangen, deutliche Worte der Abgrenzung zu wählen, auf die der Beschwerdeführer im Gegenzug umso gehässiger reagierte. Der E-Mail-Verkehr lässt dabei insgesamt erkennen, dass der Konflikt im Nachgang zum Entscheid der DIJ noch virulenter geworden ist und den Regierungsstatthalter zur Prüfung veranlasst hat, Strafanzeige gegen den Beschwerdeführer wegen Beschimpfung, übler Nachrede und weiterer Delikte zu erheben (vgl. Beschwerdeantwort vom 23.7.2020, act. 6 S. 2; vgl. auch BGer 1B_664/2012 vom 19.4.2013, in forum poenale 2015 S. 269 E. 3.3, mit Verweis auf BGE 134 I 20 E. 4.3.2 [Pra 97/2008 Nr. 73], 1B_236/2019 vom 9.7.2019 E. 2.1 und 1B_401/2019 vom 4.10.2019 E. 3.5, je auch zum Folgenden). Die unzähligen E-Mails und das Verhalten des Beschwerdeführers setzten den Regierungsstatthalter nach dessen Ausführungen praktisch ausser Stande, das Beschwerdeverfahren im Hinblick auf einen zeitnahen Entscheid in der (grundsätzlich beförderlich zu behandelnden) Hauptsache voranzutreiben. Damit hat der Konflikt zwischen dem Regierungsstatthalter und dem Beschwerdeführer eine persönliche Dimension angenommen, welche die Unbefangenheit des Regierungsstatthalters direkt tangiert. Die Auseinandersetzung hat gesamthaft betrachtet eine Intensität erreicht, welche die Unvoreingenommenheit des Regierungsstatthalters nicht mehr bloss geringfügig infrage stellt. Der Regierungsstatthalter kommt denn in seinen schlüssigen Ausführungen selber zum Ergebnis, dass auch bei objektiver Sicht der Anschein einer gewissen Befangenheit seiner Person nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen sei.

3.5 In Würdigung der gesamten Umstände kann aus objektiver Sicht nicht davon ausgegangen werden, dass der Regierungsstatthalter in der Lage ist, das Beschwerdeverfahren unvoreingenommen zu führen und innert gebotener Frist mit einem Entscheid abzuschliessen. Da somit aufgrund der konkreten Gegebenheiten die Befürchtung mangelnder Unvoreingenommenheit ernsthaft und begründet erscheint, wird entgegen der DIJ nicht etwa vorschnell oder leichtfertig auf Befangenheit erkannt. Folglich hat der Regierungsstatthalter im Beschwerdeverfahren in den Ausstand zu treten und wird die DIJ das Verfahren einem anderen Regierungsstatthalteramt zuweisen

(vgl. die Eingaben der DIJ und des Beschwerdegegners vom 2. bzw. 4.9.2020 sowie Beschwerdeantwort vom 23.7.2020; ferner BVR 2017 S. 459 Bst. B; Keusen/Lanz, Der Sprungrekurs im Kanton Bern, in BVR 2005 S. 49 ff., 75).

4.

Die Beschwerde ist somit gutzuheissen und die angefochtene Zwischenverfügung der DIJ vom 9. Juni 2020 ist aufzuheben. Regierungsstatthalter B._____ ist anzuweisen, im Beschwerdeverfahren Nr. SHBV 11/2020 (betreffend die Verfügung des Sozialamts C._____ vom 9.4.2019) in den Ausstand zu treten.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind weder Verfahrenskosten zu erheben (Art. 102 VRPG i.V.m. Art. 53 SHG) noch Parteikosten zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 und Art. 104 Abs. 1 VRPG).

Demnach entscheidet der Einzelrichter:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Zwischenverfügung der Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern vom 9. Juni 2020 wird aufgehoben. Regierungsstatthalter B._____ hat im Beschwerdeverfahren Nr. SHBV 11/2020 (betreffend die Verfügung des Sozialamts der EG C._____ vom 9.4.2020) in den Ausstand zu treten.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.

3. Zu eröffnen:

- Beschwerdeführer (zusätzlich per Mail, zusammen mit den Eingaben der Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern vom 2.9.2020 und des Beschwerdegegners vom 4.9.2020)
- Beschwerdegegner (zusammen mit der Eingabe der Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern vom 2.9.2020)
- Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern (zusammen mit der Eingabe des Beschwerdegegners vom 4.9.2020)

Der Einzelrichter:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Zwischenentscheid 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.