

100.2020.471U  
BUC/SCA/SRE

## Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 9. Juli 2021

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichter Bürki, Verwaltungsrichterin Herzog  
Gerichtsschreiberin Schnyder Niedermann

A. \_\_\_\_\_  
vertreten durch B. \_\_\_\_\_

Beschwerdeführer

gegen

Einwohnergemeinde C. \_\_\_\_\_

Beschwerdegegnerin

und

**Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland**  
Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen

betreffend Weisungen des Sozialdiensts und Budget März bis Mai 2020  
(Entscheid des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom  
25. November 2020; shbv 18/2020)



## **Sachverhalt und Erwägungen:**

### **1.**

**1.1** Die Einwohnergemeinde (EG) C.\_\_\_\_\_ verfügte am 31. Januar 2020 das Sozialhilfebudget von A.\_\_\_\_\_, geb. 1984, für die Monate März bis Mai 2020, und verband die Verfügung mit verschiedenen Weisungen (Akten des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland [nachfolgend: Akten RSA] pag. 9-15).

**1.2** Dagegen hat A.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 10. Februar 2020 Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland erhoben, welches die Beschwerde am 25. November 2020 abwies, soweit es darauf eintrat. Dieser Entscheid ist weder vom Regierungsstatthalter noch von einem seiner beiden Stellvertreter, sondern vom Leiter der Abteilung «Recht» unterschrieben worden.

**1.3.** Der Beschwerdeführer, nunmehr anwaltlich vertreten, hat am 28. Dezember 2020 gegen den Entscheid vom 25. November 2020 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben (zu den Anträgen vgl. hinten E. 2.2). Die EG C.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) beantragt mit Beschwerdeantwort vom 8. Januar 2021 die Abweisung der Beschwerde. Das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland hat am 28. Januar 2021 eine Beschwerdevernehmlassung und die Akten shbv 18/2020 samt Vorakten eingereicht und beantragt ebenfalls, die Beschwerde sei abzuweisen. Am 16. März 2021 hat die Rechtsvertreterin des Beschwerdeführers dem Gericht mitgeteilt, dass sie den Beschwerdeführer nicht mehr vertrete.

**1.4** Am 4. Mai 2021 hat das Verwaltungsgericht in einem Leitentscheid die Praxis des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland, wonach der Leiter der Abteilung «Recht» selbständig Beschwerden beurteilt und die entsprechenden Entscheide unterzeichnet, als rechtswidrig beurteilt (VGE 2020/299 vom 4.5.2021 [zur Publikation bestimmt]). Daraufhin hat der Regierungsstatthalter-Stellvertreter Peter Schütz dem Verwaltungsgericht am 20. Mai 2021 drei zusätzlich von ihm unterzeichnete Originalexemplare des angefochtenen Entscheids vom 25. November 2020 zukommen lassen.

**1.5** Am 28. Mai 2021 hat der Beschwerdeführer, vertreten durch seinen Vater B.\_\_\_\_\_, dem Verwaltungsgericht eine weitere Eingabe mit Beilagen zukommen lassen.

## **2.**

**2.1** 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]). Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG; zur beschränkten zeitlichen Tragweite der angefochtenen Verfügung vgl. E. 2.2. hiernach).

**2.2** Der Beschwerdeführer beantragt die vollständige Aufhebung des angefochtenen Entscheids (Rechtsbegehren Ziff. 1). Aus der Begründung ergibt sich jedoch, dass er den Entscheid nur insoweit anfechtet, als die Beschwerde abgewiesen wurde (Bestätigung von Ziff. 1 der Verfügung vom 31.1.2020), diesen aber akzeptiert, soweit auf die Beschwerde nicht eingetreten wurde (betreffend Ziff. 2 der Verfügung vom 31.1.2020 sowie das Sozialhilfebudget für den Zeitraum Dezember 2019 bis Februar 2020; vgl. Beschwerde S. 3). Das unter Berücksichtigung seiner Begründung ausgelegte Rechtsbegehren (statt vieler BVR 2016 S. 560 E. 2; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 32 N. 13 und 18) ist deshalb so zu verstehen, dass der Beschwerdeführer einzig die materielle Beurteilung durch die Vorinstanz anfechten will, nicht aber auch den Nichteintretensentscheid, welcher mithin unangefochten geblieben und rechtskräftig geworden ist. – Streitgegenstand des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ist somit der Folgende (zum Streitgegenstand vgl. BVR 2017 S. 514 E. 1.2, 2011 S. 391 E. 2.1 mit Hinweisen; Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 72 N. 12 ff.): Angefochten war die Verfügung der Gemeinde vom 31. Ja-

nuar 2020 (Akten RSA pag. 9-13), die dem Beschwerdeführer gleichentags mit dem ebenfalls als Verfügung bezeichneten Budget für die Monate März bis Mai 2020 eröffnet worden ist (Akten RSA pag. 15). Aus beiden Dokumenten wird deutlich, dass die Gemeinde die Anordnungen auf den Zeitraum März bis Mai 2020 beschränkt hat (vgl. auch Dispositiv-Ziff. 3 der Verfügung [Akten RSA pag. 13]). Soweit die Anträge des Beschwerdeführers auf den Zeitraum danach zielen, ist darauf mangels Anfechtungsobjekt nicht einzutreten (vgl. auch die zutreffenden Bemerkungen in der Beschwerdevernehmlassung mit Hinweis auf die beim Regierungsstatthalteramt hängigen, zurzeit sistierten Beschwerdeverfahren betreffend die Budgets der nachfolgenden Monate [act. 6]).

**2.3** Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG) und auf die Beschwerde ist unter Vorbehalt von E. 2.2 hiervor einzutreten. Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

**2.4** Mit Blick auf den Streitwert fällt die Beurteilung der Beschwerde grundsätzlich in die einzelrichterliche Zuständigkeit (Art. 57 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]). Die Verhältnisse rechtfertigen jedoch eine Beurteilung in Dreierbesetzung (vgl. Art. 57 Abs. 6 i.V.m. Art. 56 Abs. 1 GSOG).

### **3.**

**3.1** Das Verwaltungsgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 20a Abs. 1 VRPG), d.h. es überprüft den angefochtenen Entscheid im Rahmen des Streitgegenstands auf seine formelle und materielle Rechtmässigkeit und ist nicht an die Rechtsauffassung der Beteiligten gebunden (BVR 2020 S. 7 E. 2.2; Michel Daum, a.a.O., Art. 20a N. 2 und N. 38). Es beurteilt etwa unabhängig von allfälligen Rügen der Verfahrensbeteiligten, ob der angefochtene Entscheid gültig zustande gekommen ist. Dazu gehört namentlich die Frage, wer im Verwaltungskreis Bern-Mittelland entscheidungskompetente Verwaltungsjustizbehörde ist bzw. wer befugt ist, die entspre-

chende Entscheidverantwortung wahrzunehmen und Beschwerdeentscheide zu unterzeichnen (VGE 2020/299 vom 4.5.2021 E. 2 [zur Publikation bestimmt]).

**3.2** Der angefochtene Entscheid wurde vom Leiter der Abteilung «Recht» unterschrieben, der nicht als Stellvertreter des Regierungstatthalters Christoph Lerch eingesetzt ist (vorne E. 1.2; zur Stellvertretungsfunktion vgl. Art. 4 des Gesetzes vom 28. März 2006 über die Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter [RStG; BSG 152.321] i.V.m. Art. 1 Abs. 1-3 und Art. 2 der Verordnung vom 18. Februar 2009 über die Stellvertretung der Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter [RstSV; BSG 152.321.2]). Gemäss der Geschäftsordnung des Regierungstatthalteramts Bern-Mittelland vom 11. November 2019 (nachfolgend: Geschäftsordnung oder GO RSA) ist der Leiter der Abteilung «Recht» unter anderem befugt, beim Regierungstatthalteramt Bern-Mittelland erhobene Beschwerden zu beurteilen und die Beschwerdeentscheide in eigener Verantwortung zu unterzeichnen (Ziff. IV/4 und IV/5 GO RSA).

**3.3** Das Verwaltungsgericht hat die Geschäftsordnung insoweit als rechtswidrig beurteilt (vgl. vorne E. 1.4). Gestützt auf die Vorgaben der Verfassung (insb. Art. 93 und Art. 69 Abs. 4 Bst. d der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]), die einschlägigen gesetzlichen Regelungen (insb. Art. 63 Abs. 1 VRPG und Art. 1 ff. und Art. 9 ff. RStG) sowie die Materialien zu einem im Jahr 2010 gescheiterten Versuch, die hier interessierenden Bestimmungen des RStG zu revidieren, hielt das Verwaltungsgericht im Ergebnis Folgendes fest: Regierungstatthalter Christoph Lerch ist der von den Stimmberechtigten des Verwaltungskreises Bern-Mittelland gewählte Amtsträger und die hoheitliche Entscheidgewalt ist ihm durch Verfassung und Gesetz «ad personam» zugewiesen. Die von ihm erlassene Geschäftsordnung verletzt diese verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung, wenn sie die Rechtspflege (vorbehältlich von Ausnahmefällen) in die abschliessende Zuständigkeit der Abteilung «Recht» verweist und eine umfassende Unterschriftskompetenz der Abteilungsleitung vorsieht. Die dem Regierungstatthalter als Amtsträger zugewiesene Entscheidbefugnis und die damit verbundene Verantwortung, welche durch die Unterzeichnung des Beschwerdeentscheids oder Urteils nach aussen sichtbar gemacht wird, kann nicht delegiert

werden, es sei denn, die betreffende Mitarbeiterin oder der betreffende Mitarbeiter sei von der Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern (DIJ) als Stellvertreterin oder Stellvertreter des Regierungsstatthalters eingesetzt (vgl. VGE 2020/299 vom 4.5.2021 E. 3-6 [zur Publikation bestimmt]).

**3.4** Der Abteilungsleiter «Recht» war demnach nicht befugt, in der vorliegenden, beim Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland hängigen Beschwerdesache zu entscheiden und den angefochtenen Beschwerdeentscheid vom 25. November 2020 zu unterschreiben. Der Entscheid ist deswegen nicht nichtig, aber grundsätzlich wegen Formmangels aufzuheben (VGE 2020/299 vom 4.5.2021 E. 7 [zur Publikation bestimmt]). Es stellt sich indes die Frage, ob der Mangel – wie vom Regierungsstatthalter-Stellvertreter beabsichtigt (vgl. vorne E. 1.4) – geheilt werden kann. Dieser hat den Entscheid vom 25. November 2020 zusätzlich mit seiner Unterschrift versehen eingereicht und hält im Begleitschreiben vom 20. Mai 2021 dazu Folgendes fest (act. 10 und 10A):

«Wir gehen davon aus, dass der Formmangel, bestehend in der Unterzeichnung unseres Entscheids vom 25. November 2020 durch den Abteilungsleiter Recht, damit behoben wurde.»

**3.5** Das Verwaltungsgericht hat im Leiturteil betont, das Unterschriftserfordernis sei kein formaler Selbstzweck, sondern mache gegenüber den Adressatinnen und Adressaten von Verwaltungsakten transparent, wer dafür verantwortlich zeichne. Dem komme besonderes Gewicht zu, wenn es sich um einen Rechtsmittelentscheid handle. Ausserdem bezeuge die Unterschrift in authentischer Weise die *tatsächliche Mitwirkung* der entscheidbefugten Person am gefällten Entscheid (VGE 2020/299 vom 4.5.2021 E. 4.2 [zur Publikation bestimmt]). – Der Mangel kann folglich nicht durch blosses Nachtragen der Unterschrift einer entscheidbefugten Person behoben werden, insbesondere, wenn dies ohne genügende inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Entscheid geschieht. Sämtliche Verfahrensakten lagen bereits beim Verwaltungsgericht (vgl. vorne E. 1.3), der Regierungsstatthalter-Stellvertreter hat sie nicht eingesehen und konnte den von ihm nachträglich unterzeichneten Entscheid somit nicht ernsthaft inhaltlich prüfen und «zu seinem eigenen Entscheid» machen. Er hat somit – wie er selber einräumt – lediglich seine Unterschrift unter den Entscheid gesetzt; seine *Entscheidverantwortung* hat er damit aber nicht hinreichend wahrgenommen. Eine

Heilung des Mangels ist daher nicht möglich. Der angefochtene Beschwerdeentscheid vom 25. November 2020 ist aufzuheben, soweit er nicht in Rechtskraft erwachsen ist (vgl. vorne E. 2.2), und die Sache ist an den Regierungsstatthalter zurückzuweisen, damit er rechtsgültig über die bei ihm erhobene Beschwerde entscheide.

**3.6** Ob der Entscheid auch aus anderen Gründen rechtsfehlerhaft ist, ist nicht zu prüfen. Gleichwohl ist aus prozessökonomischen Gründen Folgendes anzumerken: Der vorinstanzliche Entscheid bestätigt die Anordnung der Gemeinde, wonach der Beschwerdeführer ab dem 1. März 2020 bis Ende Mai 2020 wöchentlich den Grundbedarf als Barauszahlung am Schalter der Sozialdienste persönlich entgegenzunehmen habe; hole er in einer Woche den entsprechenden Anteil des Grundbedarfs nicht ab, verfalle dieser. Laut angefochtenem Entscheid ist diese Weisung sowie die bei allfälliger Missachtung vorgesehene Rechtsfolge deshalb nicht zu beanstanden, weil «berechtigte Zweifel an der Bedürftigkeit oder gar an der tatsächlichen Anwesenheit des Beschwerdeführers» nicht ausgeräumt werden könnten, solange der Beschwerdeführer nicht persönlich am Schalter vorspreche (angefochtener Entscheid E. 7.2 am Schluss; Verfügungen vom 31.1.2020 [Vorakten pag. 9 ff., 15]). – Nach erster Einschätzung wirft diese Begründung Fragen auf. Es ist nicht ohne weiteres klar, ob die fragliche Weisung verhältnismässig ist und inwiefern sie dazu dienen kann, allfällige Zweifel an der Bedürftigkeit des Beschwerdeführers auszuräumen. Nach der Rechtsprechung rechtfertigt sich eine (teilweise oder volle) Leistungsverweigerung allein dann, wenn die fehlende Mitwirkung zur Folge hatte, dass erhebliche Zweifel an der Unterstützungsbedürftigkeit einer Person im massgeblichen Zeitpunkt nicht ausgeräumt werden konnten (vgl. BVR 2013 S. 463 E. 7.2.2, 2011 S. 488 E. 3.1; BGer 8C\_50/2015 vom 17.6.2015 E. 3.2.2, 8C\_1/2013 vom 4.3.2014 E. 6.2 betreffend VGE 2012/308 vom 26.11.2012; BVR 2009 S. 415 E. 2.3.2; zum Ganzen VGE 2020/256 vom 27.11.2020 E. 3.3, 2019/432 vom 3.8.2020 E. 2.2; allgemein zur Zulässigkeit von sozialhilfrechtlichen Weisungen statt vieler VGE 2020/211 vom 11.9.2020 E. 4.2 mit weiteren Hinweisen). Der wöchentliche Schalterkontakt dürfte zwar allenfalls geeignet sein, die persönliche Anwesenheit des Beschwerdeführers in der Gemeinde besser zu kontrollieren. Daran scheint die Gemeinde aber keine Zweifel zu haben (vgl. die Bestätigung der Einwohnerkontrolle C.\_\_\_\_\_

vom 6.1.2021 in Beilage zur Beschwerdeantwort [act. 5A]). Sie geht insbesondere davon aus, der Beschwerdeführer lebe in einer familienähnlichen Wohngemeinschaft mit seinen Eltern, was beim Grundbedarf entsprechend berücksichtigt werden müsse (vgl. dazu angefochtener Entscheid E. 7.1 und 9). Sodann lässt sich die fragliche Weisung im Verbund mit der angedrohten Leistungsverweigerung im Fall ihrer Missachtung kaum massgeblich damit rechtfertigen, die «soziale Ausgrenzung des Beschwerdeführers womöglich minim zu verringern und seine gesellschaftliche Integration zu fördern». Insgesamt vermag die teilweise kurz gehaltene Begründung in E. 7.1 und 7.2 des angefochtenen Entscheids jedenfalls nicht ohne weiteres zu überzeugen, weshalb der Vorinstanz eine vertiefte Prüfung insbesondere auch dieser Frage nahegelegt wird.

#### **4.**

**4.1** Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt der Beschwerdeführer im Kostenpunkt als vollständig obsiegend, denn der Regierungsstatthalter hat noch nicht über die bei ihm anhängig gemachte Beschwerde vom 10. Februar 2020 entschieden und der Verfahrensausgang ist deshalb grundsätzlich noch offen (BVR 2016 S. 222 E. 4.1; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 108 N. 6). Das teilweise Nichteintreten auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde (vorne E. 2.2) rechtfertigt keine Kostenausscheidung (vgl. Ruth Herzog, a.a.O., Art. 84 N. 3 und Art. 108 N. 4). Verfahrenskosten sind keine zu erheben (Art. 53 SHG).

**4.2** Der Beschwerdeführer war bei Beschwerdeerhebung anwaltlich vertreten und hat daher für das verwaltungsgerichtliche Verfahren Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die EG C.\_\_\_\_\_ ist als unterliegende Beschwerdegegnerin grundsätzlich kostenpflichtig. Die besonderen Umstände (prozessuale Fehlleistung der Vorinstanz) rechtfertigen es jedoch, die Parteikosten dem Kanton Bern (Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland) zur Bezahlung aufzuerlegen (vgl. Art. 108 Abs. 3 VRPG). Der Parteikostenersatz wird auf pauschal Fr. 2'500.-- (inkl. Auslagen und MWSt) festgesetzt.

**5.**

Rückweisungsentscheide gelten nach der Regelung des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) grundsätzlich als Zwischenentscheide, die nur unter einer der (zusätzlichen) Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG mit dem in der Hauptsache zulässigen Rechtsmittel selbständig angefochten werden können.

**Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Soweit darauf eingetreten wird, wird die Beschwerde dahin gutgeheissen, dass der Entscheid des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom 25. November 2020, Dispositiv-Ziff. 1, erster Satzteil (Beschwerdeabweisung), aufgehoben und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinn der Erwägungen an den Regierungsstatthalter des Verwaltungskreises Bern-Mittelland zurückgewiesen wird.
2. Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht werden keine Kosten erhoben.
3. Der Kanton Bern (Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland) hat dem Beschwerdeführer die Parteikosten für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, gerichtlich bestimmt auf pauschal Fr. 2'500.-- (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.

4. Zu eröffnen:

- Beschwerdeführer (mit Eingabe RSA vom 20.5.2021 inkl. Beilage)
- Beschwerdegegnerin (mit Eingabe RSA vom 20.5.2021 inkl. Beilage  
und Eingabe des Beschwerdeführers vom 28.5.2021 inkl. Beilagen)
- Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland (mit Eingabe des Beschwerdeführers vom 28.5.2021 inkl. Beilagen)

und mitzuteilen:

- Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern

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.