

100.2021.45U
STN/IMD/SPR

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil des Einzelrichters vom 5. Mai 2022

Verwaltungsrichter Stohner
Gerichtsschreiber Imhasly

A. _____ und B. _____
Beschwerdeführer

gegen

Gemeindeverband Regionaler Sozialdienst C. _____
Beschwerdegegner

und

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

betreffend Sozialhilfe; Rückerstattung von wirtschaftlicher Hilfe (Entscheid
der Regierungsstatthalterin-Stv. des Verwaltungskreises Biel/Bienne vom
18. Januar 2021; shbv 35/2020)



Sachverhalt:

A.

Die Brüder A._____ und B._____ (Beschwerdeführer) werden vom Gemeindeverband Regionaler Sozialdienst C._____ (Gemeindeverband bzw. Beschwerdegegner) mit Unterbrüchen seit dem 1. November 2016 wirtschaftlich unterstützt. Im Rahmen der jährlichen Überprüfung der Sozialhilfe stellte der Gemeindeverband im Juli 2020 nicht deklarierte Einkünfte fest. Mit Verfügungen vom 20. August 2020 ordnete er gegenüber den beiden Brüdern die Rückerstattung unrechtmässig bezogener wirtschaftlicher Hilfe in der Höhe von Fr. 1'250.-- (A._____) bzw. Fr. 1'300.-- (B._____) an und entzog einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung. Als Rückerstattungsmodalität ordnete der Gemeindeverband eine Verrechnung mit der laufenden Sozialhilfe in monatlichen Raten in der Höhe von Fr. 100.- an.

B.

Am 18. September 2020 (Postaufgabe) gelangten A._____ und B._____ mit einer gemeinsamen Beschwerde an das Regierungsratsstatthalteramt (RSA) Biel/Bienne. Sie beantragten die Aufhebung der Rückerstattungsverfügungen vom 20. August 2020 und die Festlegung eines monatlichen Freibetrags. Das RSA trat mit Entscheid vom 18. Januar 2021 auf die Beschwerde in Bezug auf die beantragte Festlegung eines monatlichen Freibetrags nicht ein; im Übrigen wies es die Beschwerde ab.

C.

Gegen den Entscheid vom 18. Januar 2021 haben A._____ und B._____ am 15. Februar 2021 gemeinsam Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragen sinngemäss die Aufhebung des angefochtenen Entscheids sowie die Festlegung eines monatlichen Freibetrags oder alternativ die Aufhebung der Zielvereinbarung.

Mit Eingabe vom 10. März 2021 hat das RSA Biel/Bienne auf eine Vernehmlassung verzichtet. Der Gemeindeverband hat in seiner Beschwerdeantwort vom 11. März 2021 die Abweisung der Beschwerde beantragt.

A. _____ und B. _____ haben mit Eingabe vom 6. April 2021 Stellung zur Beschwerdeantwort des Gemeindeverbands genommen und diverse Unterlagen zu den Akten gereicht.

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 Beschwerdeführer haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sind durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und haben 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 hier nach einzutreten.

1.2 Das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht ist auf den Streitgegenstand beschränkt. Dieser wird durch den angefochtenen Entscheid (sog. Anfechtungsobjekt) und innerhalb dieses Rahmens durch die Anträge der beschwerdeführenden Partei bestimmt (BVR 2020 S. 59 E. 2.2, 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. 84 N. 5, Art. 72 N. 12 ff.).

1.2.1 Vor der Vorinstanz waren die Rückerstattungsverfügungen des Beschwerdegegners vom 20. August 2020 angefochten. Das RSA Biel/Bienne

ist mit Entscheid vom 18. Januar 2021 auf die Beschwerde insoweit nicht eingetreten, als die Beschwerdeführer die Festlegung eines monatlichen Freibetrags beantragten. Im Übrigen hat es die Beschwerde abgewiesen.

1.2.2 Soweit die Beschwerdeführer vor Verwaltungsgericht (erneut) die Festlegung eines monatlichen Freibetrags beantragen (zweites Rechtsbegehren), ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. Die Beschwerdeführer befassen sich lediglich (knapp) mit der materiellen Seite des Streitfalls, setzen sich jedoch nicht mit der Begründung des RSA Biel/Bienne für das Nichteintreten auf die Beschwerde in jenem Punkt auseinander. Bei Beschwerden gegen vorinstanzliche Nichteintretensentscheide genügt dies dem Erfordernis einer sachbezogenen Begründung nicht (Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 32 N. 27).

1.2.3 Auf die Beschwerde ist auch insoweit nicht einzutreten, als die Beschwerdeführer alternativ zur Festlegung eines monatlichen Freibetrags die Aufhebung der «Zielvereinbarung» beantragen. Dieses Begehren geht über den Streitgegenstand hinaus. Insoweit fehlt es an einem Anfechtungsobjekt, dessen Vorliegen Voraussetzung jedes Beschwerdeverfahrens ist (vgl. zum Ganzen BVR 2011 S. 391 E. 2.1; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 84 N. 5, Art. 72 N. 12 f.).

1.3 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.

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 (BVR 2016 S. 352 E. 2.1,

2001 S. 30 E. 3c) – Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar sind. Der kantonalgesetzliche Anspruch auf Sozialhilfe gewährleistet jeder bedürftigen Person persönliche und wirtschaftliche Hilfe (Art. 23 Abs. 1 SHG), wobei als bedürftig gilt, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann (Art. 23 Abs. 2 SHG). Für die Ausrichtung und Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe sind nach Art. 31 SHG i.V.m. Art. 8 Abs. 1 der Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111) in der hier anwendbaren und bis Ende April 2021 gültigen Fassung (BAG 16-063) 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 in zeitlicher Hinsicht anwendbaren Recht vgl. BVR 2021 S. 530 E. 2.2). Darüber hinaus ist – im Sinn einer Vollzugshilfe – grundsätzlich das Handbuch Sozialhilfe der Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz (BKSE; nachfolgend: Handbuch BKSE, einsehbar unter: <www.handbuch.bernerkonferenz.ch>) anwendbar (zum Ganzen BVR 2021 S. 530 E. 2.1, 2021 S. 159 E. 2.1, 2019 S. 383 E. 2.1).

2.2 Sozialhilfeleistungen unterliegen dem Grundsatz der Subsidiarität (Art. 9 Abs. 1 SHG); sie werden nur gewährt, wenn die bedürftige Person sich nicht selber helfen kann und Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist (Art. 9 Abs. 2 und Art. 23 Abs. 2 SHG). Die eigenen Mittel und die Leistungsansprüche gegenüber Dritten werden bei der Bemessung der Hilfe in angemessener Weise angerechnet (Art. 30 Abs. 3 SHG). Die wirtschaftliche Hilfe hat somit ergänzenden Charakter und verlangt, dass zunächst alle anderen Möglichkeiten der Hilfe ausgeschöpft werden.

2.3 Personen, die Sozialhilfe beanspruchen, haben dem Sozialdienst die erforderlichen Auskünfte über ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu geben und Änderungen der Verhältnisse unaufgefordert und unverzüglich mitzuteilen (Art. 28 Abs. 1 SHG).

3.

Strittig und zu prüfen ist, ob die Beschwerdeführer wirtschaftliche Hilfe in der Höhe von Fr. 1'250.-- bzw. Fr. 1'300.-- unrechtmässig bezogen haben und sie in diesem Umfang rückerstattungspflichtig sind.

3.1 Aufgrund der Akten erstellt und insoweit zwischen den Parteien auch unbestritten ist, dass den Beschwerdeführern am 18. Oktober 2019 ein Betrag von Fr. 1'250.-- (A. _____; unpaginierte Beilagen Gemeindeverband [act. 3B], Register 10) bzw. am 25. März 2020 und am 4. Juni 2020 Beträge von Fr. 500.-- und Fr. 800.-- (B. _____; unpaginierte Beilagen Gemeindeverband [act. 3D], Register 10) zugeflossen sind und sie diese Einkünfte gegenüber dem Beschwerdegegner nicht deklariert haben. Die Geldflüsse stehen im Zusammenhang mit einem Softwareprojekt, an welchem die Beschwerdeführer seit 2016 im Rahmen einer selbstständigen Erwerbstätigkeit arbeiten (act. 3B, Register 2; act. 3D, Register 2; vgl. auch den die Beschwerdeführer betreffenden VGE 2019/241 vom 13.1.2020 E. 5.3). Konkret handelt es sich dabei gemäss Angaben der Beschwerdeführer um Erlöse aus den Verkäufen eines «GmbH-Mantels» und von Software-Lizenzen (vgl. act. 3B, Register 2; act. 3D, Register 2).

3.2 Die Vorinstanz hat ausgeführt, bei den mit den angefochtenen Verfügungen vom 20. August 2020 zurückgeforderten Beträgen von Fr. 1'250.-- bzw. Fr. 1'300.-- handle es sich um den Beschwerdeführern zusätzlich zur finanziellen Sozialhilfe zugeflossene Mittel. Diese finanziellen Mittel hätten bei der monatlichen Bedarfsrechnung grundsätzlich mitberücksichtigt werden müssen. Im Zeitpunkt der Realisierung der Gelder hätten diese demnach als Einkommen ins Budget einberechnet werden müssen. Indem die Einkünfte nicht berücksichtigt und den Beschwerdeführern der ungeschmälerte Betrag der wirtschaftlichen Sozialhilfe ausbezahlt worden sei, hätten diese wirtschaftliche Hilfe im Betrag von Fr. 1'250.-- bzw. Fr. 1'300.-- unrechtmässig bezogen. Diese unrechtmässig bezogene wirtschaftliche Hilfe sei – unabhängig eines Verschuldens – von den Beschwerdeführern zurückzuerstaten (E. 3.5 des angefochtenen Entscheids).

Die Beschwerdeführer wenden dagegen im Wesentlichen ein, der Beschwerdegegner zwingt sie per Zielvereinbarung nebst der Stellensuche zur

Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit. Diese verursache Zusatzkosten, welche durch die Gewinne (richtig wohl: die Einnahmen) gedeckt werden müssten. Sie seien somit einerseits gezwungen, Zusatzkosten zu generieren, müssten jedoch andererseits den erzielten Gewinn (richtig wohl: die erzielten Einnahmen) dem Beschwerdegegner zurückerstatten. Damit würden sie «doppelt verlieren» (Beschwerde S. 1).

3.3 Im VGE 2019/241 vom 13. Januar 2020 hat das Verwaltungsgericht unter Verweis auf Ziff. H.7 der SKOS-Richtlinien die Voraussetzungen und Bedingungen dargelegt, unter welchen die Sozialhilfebehörden selbstständig Erwerbenden für eine befristete Zeit (i.d.R. für höchstens sechs Monate) Überbrückungshilfen gewähren können, und ausgeführt, dass es nicht Aufgabe der Sozialhilfe sei, unrentable Betriebe zu finanzieren, da dies dem Grundsatz der Wettbewerbsneutralität staatlichen Handelns widersprechen würde (vgl. dazu auch BGer 8D_13/2020 vom 19.7.2021 E. 10.1.4). Bedingungen für eine vorübergehende Unterstützung seien eine günstige Wirtschaftlichkeitsprognose für den Betrieb und die persönliche Eignung. Zur Letzteren gehöre unter anderem, dass die unterstützte Person keine hohe Verschuldung aufweise, weil diese in der Regel zum Konkurs führen würde (E. 5.1). Die Beschwerdeführer hätten in Verletzung ihrer Mitwirkungspflicht (Art. 28 Abs. 1 SHG und Art. 20 Abs. 1 VRPG) keine Unterlagen beigebracht, anhand welcher sich Schlüsse zum aktuellen Stand des Projekts und zu den zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten ziehen liessen. Sie wiesen nicht nach, dass die Software tatsächlich fertiggestellt und seit November 2018 erfolgreich im Einsatz sei, und brächten keine Unterlagen bei, die über laufende Einnahmen und Ausgaben Aufschluss geben würden. Da die Beschwerdeführer seit dem 1. Juli 2019 wieder Sozialhilfe beanspruchen würden, sei vielmehr davon auszugehen, dass sie mit der Software kein Einkommen erzielen würden. Es sei deshalb nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz keine weiteren Abklärungen getroffen und dem Vorhaben eine ungünstige Wirtschaftlichkeitsprognose gestellt habe. Unter Hinweis auf das Handbuch BKSE wies das Verwaltungsgericht überdies darauf hin, dass die gemäss beschwerdeführerischen Angaben bestehenden Schulden im sechsstelligen Bereich selbst bei einer günstigen Wirtschaftlichkeitsprognose eine Überbrückungshilfe ohnehin ausschliessen würden (E. 5.3).

3.4 Weder ist aus den Akten ersichtlich noch legen die Beschwerdeführer dar, dass sich die wirtschaftlichen Aussichten ihres Softwareprojekts zwischenzeitlich verbessert hätten oder sich ihre Schuldenlast reduziert hätte. Vielmehr ist aufgrund der Tatsachen, dass die Beschwerdeführer seit 2016 an diesem Projekt arbeiten und die Einnahmen aus dem Verkauf von Lizenzen (Fr. 1'300.--) selbst die geltend gemachten Betriebskosten (Web-Server, Mail-Server, Shop, Desktop-Rechner, High-Speed-Internet, diverse Abonnemente, Werbung) in der Höhe von Fr. 3'914.-- seit März 2019 (Beschwerde RSA S. 1 [act. 3A S. 1]) nicht zu decken vermögen, weiterhin nicht von einer günstigen Wirtschaftlichkeitsprognose auszugehen. Dementsprechend haben sie auch (weiterhin) keinen Anspruch auf eine finanzielle Unterstützung durch den Beschwerdegegner im Sinne einer Überbrückungshilfe gemäss Ziff. H.7 der SKOS-Richtlinien. Folglich sind die Einkünfte aus der selbstständigen Erwerbstätigkeit jeweils im Sozialhilfebudget als Einnahmen zu berücksichtigen, woraus ein um den entsprechenden Betrag verminderter Unterstützungsbedarf und -betrag resultieren. Anders zu entscheiden hätte zur Folge, dass die selbstständige Erwerbstätigkeit der Beschwerdeführer durch den Beschwerdegegner ungerechtfertigterweise finanziell unterstützt würde, worauf die Vorinstanz zu Recht hingewiesen hat (vgl. E. 3.7 des angefochtenen Entscheids).

3.5 Am Ganzen ändert der Hinweis auf die Zielvereinbarungen (act. 3B, Register 7; act. 3D, Register 7) nichts. Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführer wird ihnen darin keine selbstständige Erwerbstätigkeit aufgezwungen (Beschwerde S. 1). Vielmehr ist mit der Vorinstanz (vgl. E. 3.8 des angefochtenen Entscheids) davon auszugehen, dass der Beschwerdegegner offenbar die Arbeit der Beschwerdeführer in der selbstständigen Erwerbstätigkeit neben der geforderten intensiven Stellensuche (Zielvereinbarungen S. 2) geduldet hat. Der Zielvereinbarung sind keine Hinweise für die Bereitschaft des Beschwerdegegners zu entnehmen, die selbstständige Erwerbstätigkeit finanziell zu unterstützen. Im Gegenteil wird eine finanzielle Unterstützung (einzig) nach SKOS-Richtlinien zugesichert (Zielvereinbarungen S. 2). Wie vorne dargelegt, erfüllen die Beschwerdeführer die Voraussetzungen für eine Überbrückungshilfe gemäss Ziff. H.7 der SKOS-Richtlinien jedoch nicht.

3.6 Die Beschwerdeführer haben folglich im Umfang von Fr. 1'250.-- bzw. Fr. 1'300.-- unrechtmässig wirtschaftliche Hilfe der Gemeinde bezogen. Diese haben sie dem Beschwerdegegner nach Art. 40 Abs. 5 SHG zurückzuerstatten. Der Rückerstattungsgrund gemäss Art. 40 Abs. 5 SHG knüpft ausschliesslich an die Unrechtmässigkeit des Leistungsbezugs an und ist daher unabhängig davon erfüllt, ob die betroffene Person eine Pflichtverletzung begangen hat und ob sie ein Verschulden trifft. Ein unrechtmässiger Bezug liegt vor, wenn und soweit die unterstützte Person Sozialhilfe erhält, auf die sie keinen Anspruch hat. Sie wird in dem Umfang rückerstattungspflichtig, in dem sie nicht bedürftig war (BVR 2008 S. 266 E. 3.2 mit Hinweisen; VGE 2019/34 vom 12.11.2019 E. 5.2 in fine mit Hinweisen [bestätigt durch BGer 8C_6/2020 vom 16.4.2020]). Entscheidend ist, ob sie objektiv zu viel Leistungen, also Leistungen ohne Rechtsgrund erhalten hat. Die Rückerstattungspflicht richtet sich somit nach Massgabe der fehlenden Bedürftigkeit (Guido Wizent, Sozialhilferecht, 2020, N. 809).

4.

Der angefochtene Entscheid hält nach dem Gesagten der Rechtskontrolle stand. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

5.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegen die Beschwerdeführer; da das Verfahren kostenfrei ist, haben sie jedoch keine Verfahrenskosten zu tragen (Art. 102 VRPG i.V.m. Art. 53 SHG). Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (Art. 108 Abs. 3 und Art. 104 Abs. 1 VRPG).

Demnach entscheidet der Einzelrichter:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführer
 - Beschwerdegegner
 - Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne

Der Einzelrichter:

Der Gerichtsschreiber:

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.