

100.2022.57U
HAM/SAW/SPR

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 8. September 2022

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Häusler
Gerichtsschreiberin Baumann

Einwohnergemeinde Bern
Sozialamt, Schwarztorstrasse 71, 3007 Bern
Beschwerdeführerin

gegen

1. **A.** _____
2. **B.** _____

Beschwerdegegnerschaft

und

Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland
Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen

betreffend Sozialhilfe; Einstellung der wirtschaftlichen Hilfe (Entscheid
der Regierungsstatthalterin des Verwaltungskreises Bern-Mittelland vom
21. Januar 2022; vbv 235/2021)



Prozessgeschichte:

A.

B._____ und A._____ werden seit 2008 mit Unterbrüchen vom Sozialdienst der Einwohnergemeinde (EG) Bern wirtschaftlich unterstützt. Da ihr monatlicher Unterstützungsbeitrag zuletzt weniger als die Krankenkassenprämien ausmachte, wurden sie aufgefordert, diese vorerst selbst zu bezahlen und dem Sozialdienst monatlich die Quittung der bezahlten Prämien einzureichen; erst im Anschluss sollte ihnen die wirtschaftliche Hilfe ausgerichtet werden. Die entsprechenden Zahlungsbelege wurden indes trotz mehrmaliger Aufforderung, schriftlicher Weisung und Mahnung nicht eingereicht. Mit Schreiben vom 20. Juli 2021 machte die EG Bern B._____ und A._____ darauf aufmerksam, dass bei Nichtvorlage der geforderten Unterlagen bis zum 30. Juli 2021 die Kürzung oder Einstellung der wirtschaftlichen Hilfe geprüft werde. Am 4. August 2021 verfügte sie die Einstellung der finanziellen Unterstützung «per Juli 2021».

B.

Dagegen erhoben B._____ und A._____ Beschwerde, welche die Regierungsstatthalterin des Verwaltungskreises Bern-Mittelland mit Entscheidung vom 21. Januar 2022 guthiess und die angefochtene Verfügung aufhob.

C.

Am 21. Februar 2022 hat die EG Bern Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit dem Antrag, den Entscheid vom 21. Januar 2022 aufzuheben und die Verfügung vom 4. August 2021 zu bestätigen.

B._____ und A._____ haben sich nicht vernehmen lassen. Das RSA Bern-Mittelland hat mit Beschwerdevernehmlassung vom 21. März 2022 sinngemäss auf Abweisung der Beschwerde geschlossen.

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 Die beschwerdeführende Gemeinde hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid in ihren finanziellen Interessen betroffen und damit besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG; BVR 2006 S. 408 E. 1.1, 2021 S. 159 [2019/136 vom 16.10.2020] nicht publ. E. 1.1). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.3 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], welcher nicht über die bundesverfassungsrechtliche Garantie hinausgeht (BVR 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). 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) die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe über die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (SKOS-Richtlinie) in der Fassung der fünften Ausgabe vom 1. Januar 2021 verbindlich, soweit das SHG und die SHV keine andere Regelung vorsehen. 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 Die Gesundheitsversorgung im Rahmen der obligatorischen Grundversicherung gemäss Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) bildet Teil der materiellen Grundsicherung und ist in jedem Fall zu gewährleisten. Jener Teil der Prämien für die obligatorische Krankenversicherung, den unterstützte Personen selbst bezahlen müssen, ist als Aufwandposition im Unterstützungsbudget zu berücksichtigen, ebenso wie die Kosten für Selbstbehalte und Franchisen (SKOS-Richtlinie C.5 Abs. 1 und 2). Gemäss Art. 8h Abs. 3 SHV richtet der Sozialdienst aber die Prämienanteile, welche die ordentliche Prämienverbilligung übersteigen, direkt dem Krankenversicherer aus. Damit soll sichergestellt werden, dass während der Dauer der Sozialhilfeunterstützung die Krankenkassenprämien der unterstützten Person lückenlos bezahlt sind. Gleichzeitig kann damit verhindert werden, dass Sozialhilfe beziehende Personen solche Beträge für andere Zwecke verwenden (Vortrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern [GEF; heute: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion des Kantons Bern {GSI}] vom 27.10.2011 zur Änderung der SHV vom 2.11.2011, S. 8 f. [einsehbar unter: <www.gsi.be.ch>, Rubriken «Dienstleistungen/Rechtliche Grundlagen/Vorträge und Erlasse»] und Weisung «KVG-Prämie für Sozialhilfebeziehende ab 01.09.2018 [wirtschaftliche Hilfe] der GEF vom 29.8.2018, publ. in Bernische Systematische Information Gemeinden [BSIG] 8/860.111/2.5, Ziff. 5, [einsehbar unter: <www.bsig.jgk.be.ch>]).

2.3 Zur Prüfung der Anspruchsberechtigung ist die finanzielle Situation der um Sozialhilfe ersuchenden Person abzuklären: Nach der Untersu-

chungsmaxime ist der rechtserhebliche Sachverhalt grundsätzlich von Amtes wegen festzustellen (Art. 18 Abs. 1 VRPG). Die Partei hat an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken (Art. 20 Abs. 1 VRPG). Für das Sozialhilferecht wird die Mitwirkungspflicht in Art. 28 Abs. 1 SHG konkretisiert (vgl. Art. 20 Abs. 3 VRPG): Danach ist die betroffene Person verpflichtet, dem Sozialdienst die erforderlichen Auskünfte über ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu geben und Änderungen der Verhältnisse unaufgefordert und unverzüglich mitzuteilen (vgl. auch SKOS-Richtlinie A.4.1 Abs. 4 ff.).

2.4 Können wegen mangelhafter Mitwirkung der betroffenen Person erhebliche Zweifel an der Bedürftigkeit nicht beseitigt werden, kann zufolge der allgemeinen Beweislastregel, wonach zu Ungunsten derjenigen Person zu entscheiden ist, die aus der unbewiesenen gebliebenen Tatsache hätte Rechte ableiten können, eine (teilweise oder volle) Leistungseinstellung gerechtfertigt sein. Diesfalls ist die Anspruchsberechtigung nach dem SHG – gleich wie der grundrechtliche Anspruch auf Hilfe in Notlagen – gar nicht berührt, da die wirtschaftliche Notlage nicht erstellt ist und somit beweismässig keine Bedürftigkeit vorliegt (vgl. hierzu BVR 2013 S. 463 E. 7.2.2, 2011 S. 448 E. 3.1, 2009 S. 415 E. 2.3.2 und 4.2.2; ferner Carlo Tschudi, Die Auswirkungen des Grundrechts auf Hilfe in Notlagen auf sozialhilferechtliche Sanktionen, in Carlo Tschudi [Hrsg.], Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen, 2005, S. 117 ff., 121). Nach der Rechtsprechung rechtfertigt sich eine Leistungsverweigerung jedoch nur dann, wenn die fehlende Mitwirkung zur Folge hatte, dass erhebliche Zweifel an der Unterstützungsbedürftigkeit einer Person im massgeblichen Zeitpunkt nicht ausgeräumt werden konnten (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 etwa VGE 2020/256 vom 27.11.2020 E. 3.3). Erforderlich ist stets eine Gesamtwürdigung anhand der tatsächlichen Verhältnisse im konkreten Fall (Guido Wizent, Sozialhilferecht, 2020, N. 836 mit Verweis auf BGE 122 II 193 E. 3a f.).

3.

3.1 Die Regierungsstatthalterin hat entschieden, die Einstellung der wirtschaftlichen Hilfe sei unrechtmässig, da die Gemeinde selber von einer Bedürftigkeit der Beschwerdegegnerschaft im Sinn von Art. 23 Abs. 2 SHG ausgehe. Zudem führe der Umstand, dass diese keine Belege für die Bezahlung der Krankenkassenprämien einreichen würden, nicht zu einer Unklarheit über das Ausmass der Bedürftigkeit. Der Betrag, welcher der Beschwerdegegnerschaft im Juli 2021 zustehe, lasse sich anhand der bekannten und mit Rahmenbudget vom 1. April 2021 verfügungsweise festgehaltenen Auslagen für die medizinische Grundversorgung bestimmen (E. II/4.3 des angefochtenen Entscheids).

3.2 Die Gemeinde wendet ein, eigentliches Problem bilde in der Tat nicht die Berechnung des monatlichen Fehlbetrags im Budget der Beschwerdegegnerschaft, sondern die Sicherstellung einer lückenlosen Bezahlung der Krankenkassenprämien. Sie könne den Fehlbetrag im Budget der Beschwerdegegnerschaft, welcher geringer sei als die Krankenkassenprämien, nicht wie in Art. 8h Abs. 3 SHV vorgesehen direkt der Krankenkasse überweisen. Dies, weil das automatisierte Rechnungsverarbeitungssystem der Krankenversicherer den überwiesenen (Teil-)Betrag den Versicherten nicht zuordnen könne. Ebenso wenig könne sie den Unterstützungsbeitrag einfach an die Beschwerdegegnerschaft überweisen, weil so nicht gesichert sei, dass damit tatsächlich die Krankenkassenprämien bezahlt würden. Darum müsse sie die Beschwerdegegnerschaft anhalten, die Prämien vorgängig selber zu bezahlen, und könne den Fehlbetrag im Sozialhilfebudget erst nach Vorliegen der entsprechenden Quittung auszahlen. Mit einem anderen Vorgehen sei nicht sichergestellt, dass die Krankenkassenprämien lückenlos bezahlt würden, was Sinn und Zweck von Art. 8h Abs. 3 SHV widersprechen würde. In dieser Bestimmung sei mithin eine rechtliche Grundlage für ihr Vorgehen und die verfügte Einstellung der wirtschaftlichen Hilfe zu sehen (vgl. Beschwerde vom 21.2.2022 S. 4 f.).

3.3 Gemäss Art. 8h Abs. 3 SHV richtet der Sozialdienst die Prämien direkt dem Krankenversicherer aus. Damit soll verhindert werden, dass die Sozialhilfe beziehenden Personen den Betrag für andere Zwecke verwenden (vgl. vorne E. 2.2). Wie vorzugehen ist, wenn der monatliche Fehlbetrag geringer ist als die vom Sozialdienst gestützt auf Art. 8h Abs. 3 SHV direkt dem

Krankenversicherer zu bezahlenden Krankenkassenprämien, ist weder gesetzlich noch in der SKOS-Richtlinie geregelt. Die Beschwerdeführerin macht geltend, in der Praxis sei es nicht möglich, Teilbeträge der fakturierten Krankenkassenprämien direkt an den Krankenversicherer zu bezahlen. Dass das automatisierte Rechnungsverarbeitungssystem der Krankenversicherer Teilzahlungen nicht zuzuordnen vermag, kann indes nicht ausschlaggebend sein: Die Zahlungen des Sozialdienstes für den Krankenversicherer sind – jedenfalls in denjenigen Fällen, in welchen ein «Zahlungsauftrag Krankenkasse» vorliegt und klar festgehalten wird, für welche Sozialhilfe beziehende Person und für welche Zeitperiode die Prämien(anteile) bezahlt werden (vgl. Formular «Zahlungsauftrag Krankenkasse», Beschwerdebeilage 2; «Zahlungsauftrag Krankenversicherung» vom 22.4.2016, unpag. Akten des Sozialdienstes [act. 1D2]) – eindeutig zuordenbar. Wie die Problematik der Teilrechnungen und Teilzahlungen organisatorisch zu lösen ist, liegt grundsätzlich in der Verantwortung der Krankenversicherer und muss zwischen diesen und den Sozialdiensten geklärt werden.

3.4 Nach Art. 28 Abs. 1 SHG haben Personen, die Sozialhilfe beanspruchen, dem Sozialdienst die erforderlichen Auskünfte über ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu geben. Weigert sich eine Person, die zur Bedarfsbemessung nötigen Angaben und Dokumente zur Bedürftigkeit einzureichen und können die Angaben auch nicht auf andere Weise beschafft werden, kann die Sozialhilfe bei laufender Unterstützung gänzlich eingestellt werden (SKOS-Richtlinie F.3). Die Informations- und Mitwirkungspflichten müssen jedoch derart verletzt sein, dass der Sozialdienst nicht in der Lage ist, über das Bestehen der Bedürftigkeit ordnungsgemäss zu entscheiden (vgl. vorne E. 2.4; Handbuch BKSE, Stichwort Einstellung / Nichteintreten). Hier ist letztlich unbestritten, dass der Fehlbetrag im Monatsbudget der Beschwerdegegnerschaft auch im Juli 2021 ohne die Quittungen der bezahlten Krankenkassenprämien errechnet werden kann (vgl. vorne E. 3.2). Die Gemeinde konnte dafür ohne Weiteres auf die ihr bekannten und im Rahmenbudget für den Zeitraum von April bis Oktober 2021 berücksichtigten Kosten für die medizinische Grundversorgung in der Höhe von insgesamt Fr. 1'068.25 abstellen (vgl. unpag. Akten des Sozialdienstes [act. 1D2]). Der Unterstützungsbeitrag liess sich damit ohne zusätzliche Do-

kumente bestimmen. Es ist Sache der Gemeinde zusammen mit den Krankenversicherern einen Weg zu finden, dass auch Teilbeträge von Prämien direkt überwiesen werden und Unterstützungsleistungen, die für die Krankenkassenprämien bestimmt sind, nicht anderweitig verwendet werden können.

3.5 Inwieweit das unkooperative Verhalten der Beschwerdegegnerschaft zu einer Kürzung der wirtschaftlichen Hilfe führen könnte, ist hier nicht näher zu erörtern (vgl. zum Streitgegenstand 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.).

3.6 Zusammenfassend hält der angefochtene Entscheid der Rechtskontrolle stand. Die Beschwerde erweist sich als offensichtlich unbegründet und ist abzuweisen. Das Verwaltungsgericht beurteilt solche Rechtsmittel in Zweierbesetzung (Art. 56 Abs. 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

4.

Im Verfahren vor den Sozialdiensten und den Beschwerdeinstanzen werden vorbehältlich mutwilliger oder leichtfertiger Prozessführung keine Verfahrenskosten erhoben (Art. 102 VRPG i.V.m. Art. 53 SHG). Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführerin
 - Beschwerdegegnerschaft
 - Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland

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.