

200 14 758 SH
FUR/PRN/SEE

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Sozialversicherungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 5. Dezember 2014

Verwaltungsrichterin Fuhrer, Kammerpräsidentin
Verwaltungsrichter Knapp, Verwaltungsrichter Ackermann
Gerichtsschreiberin Prunner

Einwohnergemeinde A._____

Beschwerdeführerin



gegen

B._____

Beschwerdegegnerin

Regierungsstatthalter von Biel/Bienne

Schloss, Hauptstrasse 6, 2560 Nidau

Vorinstanz

betreffend Entscheid des Regierungsstatthalteramts Biel vom 17. Juli 2014

Sachverhalt:

A.

Die 1988 geborene B._____ (Beschwerdegegnerin), Mutter von zwei Kindern (C._____, geboren 2009 und D._____, geboren 2012), bezieht seit April 2013 Sozialhilfe (vgl. Akten der Einwohnergemeinde [EG] A._____ [Beschwerdeführerin; act. I] 4.8).

Im Rahmen einer Familienbegleitung wurde anlässlich des Erstgesprächs vom 7. November 2013 vermerkt, dass B._____ mit ihren beiden Kindern und ihrem Freund, E._____, welcher zugleich der Vater von D._____ ist (vgl. Akten des Regierungsrats von Biel/Bienne [Vorinstanz; act. II] 17), zusammenwohne (vgl. act. I 5). Mit Schreiben vom 23. Dezember 2013 forderte die EG A._____ B._____ auf, bis am 30. Januar 2014 eine Kopie der Anmeldebestätigung von E._____ bei der Abteilung Bevölkerung in ... zu schicken. Zudem erhielt sie Gelegenheit, ihre Sichtweise darzulegen (act. I 4.4). Daraufhin reichte B._____ eine Stellungnahme ein (act. I 4.6). Nach der Einholung weiterer Unterlagen (unter anderem eines Berichts betreffend Familienbegleitung vom 25. Januar 2014 [act. I 4.5]) wurde sie von der Abteilung Soziales der EG A._____ am 19. März 2014 zu einem Orientierungsgespräch eingeladen (act. I 4.11). In der Sitzung vom 24. April 2014 beschloss die Abteilung Soziales die Einwohnerkontrolle über den Bericht der Erziehungsbegleitung zu informieren. Diese wurde darum ersucht, E._____ einzuladen, um seinen Aufenthaltsstatus zu überprüfen. Weiter wurde beschlossen, im Sozialhilfebudget von B._____ ab Mai 2014 den Anteil von E._____ als hypothetische Zuwendung Dritter einzuberechnen ($\frac{1}{4}$ des Mietzinses und $\frac{1}{4}$ des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt; act. I 4.12).

Am 29. April 2014 verfügte die EG A._____ das Sozialhilfe- bzw. „Restbudget“ für den Monat Mai 2014, wobei insgesamt Fr. 698.25 (Fr. 243.75 [$\frac{1}{4}$ der Miete] + Fr. 454.50 [$\frac{1}{4}$ des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt]) abgezogen wurden, da von einer hypothetischen Zuwendung Dritter ausgegangen werde (act. I 4.2). Die hiergegen erhobene Beschwerde hiess

der Regierungsstatthalter von Biel/Bienne mit Entscheid vom 17. Juli 2014 gut. Die Sozialhilfebudgets ab Mai 2014 seien neu zu berechnen (act. I 1).

B.

Hiergegen erhob die EG A._____ mit Eingabe vom 19. August 2014 beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern Beschwerde und beantragte die Aufhebung des Entscheides vom 17. Juli 2014 und die Bestätigung des Sozialhilfe- bzw. „Restbudgets“ für den Monat Mai 2014. Zur Begründung brachte sie im Wesentlichen vor, dass aufgrund der Ausgaben von B._____ davon ausgegangen werden müsse, dass ihr Freund, E._____, sie finanziell unterstütze.

Mit Eingabe vom 1. September 2014 liess sich der Regierungsstatthalter von Biel/Bienne vernehmen und beantragte die Abweisung der Beschwerde.

Mit Beschwerdeantwort vom 5. September 2014 beantragte die Beschwerdegegnerin die Abweisung der Beschwerde.

In den Schlussbemerkungen vom 2. Oktober 2014 hielt die Beschwerdeführerin an ihrem Antrag fest.

Erwägungen:

1.

1.1 Die Sozialversicherungsrechtliche Abteilung des Verwaltungsgerichts ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1989 (VRPG; BSG 155.21) und Art. 54 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft vom 11. Juni 2009 (GSOG; BSG 161.1) i.V.m. Art. 18

Abs. 2 des Organisationsreglements des Verwaltungsgerichts vom 22. September 2010 (OrR VG; BSG 162.621) zuständig (vgl. auch Art. 52 Abs. 3 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe vom 11. Juni 2001 [Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1]). Die Gemeinde hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid in ihren finanziellen Interessen 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). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 Abs. 2 VRPG).

1.2 Angefochten ist der Entscheid des Regierungsratspräsidenten von Biel/Bienne vom 17. Juli 2014 (act. I 1). Streitig und zu prüfen ist die Rechtmässigkeit der Leistungskürzung aufgrund einer zusätzlichen (hypothetischen) finanziellen Unterstützung ab Mai 2014.

1.3 Das Verwaltungsgericht geht vom Sachverhalt aus, wie er sich im Entscheidzeitpunkt darstellt. Dieser Grundsatz dient in erster Linie der Prozessökonomie und ist zudem Ausdruck der im Verwaltungsprozess geltenden Untersuchungsmaxime. Dementsprechend dürfen die Parteien im Rahmen des Streitgegenstands solange neue Tatsachen und Beweismittel in das Verfahren einbringen, als weder verfügt noch entschieden noch mit prozessleitender Verfügung das Beweisverfahren förmlich geschlossen worden ist (Art. 25 VRPG). Zu den neuen Sachverhaltselementen bzw. Beweismitteln zählen solche, die während der Rechtshängigkeit des Verfahrens entstanden sind (echte Noven) und solche, die zwar nicht neu entstanden, jedoch bisher nicht vorgebracht bzw. eingereicht worden sind (unechte Noven; vgl. zum Ganzen BVR 2011 S. 448 E. 3.4.1 mit Hinweisen).

1.4 Im Streit liegt die Frage, ob beim monatlichen Sozialhilfebudget ab Mai 2014 $\frac{1}{4}$ des Grundbedarfs und $\frac{1}{4}$ des Mietzinses, insgesamt ausmachend Fr. 698.25 pro Monat, gekürzt werden darf (vgl. act. I 4.2). Da es sich um eine wiederkehrende Leistung von ungewisser Dauer handelt, beträgt der Streitwert gemäss Art. 57 Abs. 1 GSOG i.V.m. Art. 92 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272) das Zwanzigfache der einjährigen Leistung. Damit ist die Grenze für die

einzelrichterliche Zuständigkeit von Fr. 20'000.-- überschritten und die Kammer zuständig (Art. 56 Abs. 1 und Art. 57 Abs. 1 GSOG).

1.5 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzung hin (Art. 80 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 2005 S. 400 E. 5.2) – Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar sind. Der verfassungsrechtliche Anspruch ist beschränkt auf ein absolutes Minimum im Sinn einer «Überlebenshilfe», was Ausdruck des Subsidiaritätsgrundsatzes ist und zugleich bedeutet, dass Schutzbereich und Kerngehalt bei diesem Grundrecht zusammenfallen (BGE 130 I 71 E. 4.1 S. 74, 131 I 166 E. 3.1 S. 172; vgl. auch BGE 134 I 65 E. 3.1 S. 69; BVR 2005 S. 400 E. 5.2).

Der kantonal-gesetzliche 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). Auch die gesetzlichen Sozialhilfeleistungen unterliegen demnach dem Grundsatz der Subsidiarität (vgl. auch Art. 9 Abs. 1 SHG); sie werden nur gewährt, wenn die bedürftige Person sich nicht selbst helfen kann oder Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist (Art. 9 Abs. 2 und Art. 23 Abs. 2 SHG). Die betroffene Person hat namentlich vorhandenes Einkommen und Vermögen sowie die eigene Arbeitskraft einzusetzen, um die drohende oder bestehende Notlage abzuwenden oder zu beheben (BVR 2011 S. 368 E. 4.1).

2.2 Gemäss den SKOS-Richtlinien dürfen die in einer familienähnlichen Gemeinschaft zusammenlebenden Personen in der Regel nicht als Unterstützungseinheit erfasst werden (Ziff. F.5.1 der SKOS-Richtlinien, auch

zum Folgenden). Hierunter fallen alle Paare oder Gruppen, welche die Haushaltsfunktionen (Wohnen, Essen, Waschen, Reinigen, Telefonieren usw.) gemeinsam ausüben und finanzieren, also zusammenleben, ohne ein Ehepaar oder eine Familie zu bilden (z.B. Konkubinatspaare, Geschwister, Kolleginnen, Freunde usw.). Einkommen und Vermögen der in solchen Gemeinschaften zusammenlebenden Personen dürfen daher nicht zusammengerechnet werden; vielmehr ist für jede unterstützte Person ein individuelles Unterstützungskonto zu führen (BVR 2014 S. 152 E. 5.1).

Zwischen zwei Personen, die ausserhalb einer Ehe oder registrierten Partnerschaft in gemeinsamem Haushalt leben, bestehen keine gesetzliche Unterhalts- oder Beistandspflichten (BGE 106 II 1 E. 2). Die Betroffenen bilden rechtlich nur eine – gegebenenfalls besondere (Konkubinats-) – Form einer Wohn- und Lebensgemeinschaft. Dessen ungeachtet gebieten es der Grundsatz der Subsidiarität (Art. 9 Abs. 1 und 2 sowie Art. 23 Abs. 2 SHG) und jener der Gleichbehandlung aller Empfängerinnen und Empfänger wirtschaftlicher Hilfe (Art. 31 Abs. 2 lit. a SHG; Art. 8 Abs. 1 BV und Art. 10 KV), die wirtschaftlichen Verhältnisse der nicht unterstützten Wohnpartnerinnen oder -partner unter Umständen zu berücksichtigen. Bei Wohn- und Lebensgemeinschaften steht die Anrechnung eines Beitrags an die Haushaltsführung im Budget der unterstützten nicht (voll) erwerbstätigen Person zur Diskussion im Sinn eines Vorteilsausgleichs. Ein weitergehender Einbezug der wirtschaftlichen Verhältnisse der nicht unterstützten Person fällt in Betracht, wenn sie mit der sozialhilfebedürftigen Person in einem stabilen Konkubinatszusammenleben, weil unter dieser Voraussetzung angenommen werden darf, dass die Partnerin und der Partner einander soweit nötig unterstützen (BVR 2014 S. 151 E. 4.2).

2.3 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 blosse Möglichkeit aber reicht nicht aus. Die Wahrheitsüberzeugung der Behörde muss auf konkreten Gründen, der allgemeinen Lebenserfahrung und der praktischen Vernunft beruhen (MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Kommentar zum

bernischen VRPG, 1997, Art. 19 N. 6 f.; vgl. auch BVR 2009 S. 385 E. 4.3.2 mit Hinweis). Der 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; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, a.a.O., Art. 19 N. 5).

3.

3.1 Gestützt auf die Akten ist erstellt und zwischen den Parteien denn auch nicht bestritten, dass die Beschwerdegegnerin mit ihren zwei Kindern in einer 3-Zimmerwohnung lebt und seit April 2013 Sozialhilfe bezieht. Streitig ist, ob die Beschwerdegegnerin - durch ihren Freund, E. _____ - finanziell unterstützt wird und die Beschwerdeführerin das Sozialhilfebudget ab Mai 2014 zu Recht um Fr. 698.25 pro Monat ($\frac{1}{4}$ des Grundbetrages und $\frac{1}{4}$ des Mietzinses) gekürzt hat.

3.2 Zunächst ist zu prüfen, ob E. _____ zusammen mit der Beschwerdegegnerin und den beiden Söhnen wohnt.

3.2.1 Die Beschwerdegegnerin machte anlässlich der Gewährung des rechtlichen Gehörs geltend, E. _____ sei ab und zu bei ihr. Er sei manchmal maximal ein bis zwei Wochen pro Monat bei ihr, es sei immer anders. Es könne auch sein, dass er einen ganzen Monat nicht hier sei. Er habe in H. _____ ein Restaurant mit seinem Cousin und sei viel dort (act. I 4.11, S. 1; vgl. auch act. I 4.6 und Beschwerdeantwort vom 5. September 2014). In der Stellungnahme vom 13. Juni 2014 brachte die Beschwerdegegnerin vor, E. _____ wohne in G. _____. Er besitze auch kein Restaurant, sondern helfe nur „sehr selten“ aus (act. II 15). In der Anhörung vom 2. Juli 2014 gab die Beschwerdegegnerin an, dass ihr Freund nur alle drei Monate in die Schweiz komme (act. II 22).

3.2.2 Dem Situationsbericht zur Kostengutsprache betreffend Familienbegleitung vom 21. November 2013 ist zu entnehmen, dass die Beschwerdegegnerin mit ihren beiden Söhnen C. _____ und D. _____ sowie dem Vater von D. _____, E. _____, zusammen in einer 3-Zimmerwohnung in A. _____ wohne (act. I 4.3). Dies wird auch im Be-

richt zur Familienbegleitung vom 25. Januar 2014 wiederholt. E. _____ sei bei den meisten Besuchen dort gewesen. Er und die Beschwerdegegnerin würden sich die Betreuung der Kinder und die anfallenden Hausarbeiten teilen. E. _____ sehe sich als Vater von beiden Kindern. Er bringe diese mehrheitlich in die Krippe bzw. den Kindergarten und hole sie von da auch wieder ab. E. _____ schein(e) viel zum Gelingen des Familienalltages beizutragen (act. I 4.5 bzw. 5).

3.2.3 Zunächst ist festzustellen, dass die Angaben der Beschwerdegegnerin betreffend den Wohnort sowie die Häufigkeit der angeblichen Besuche ihres Freundes bei ihr in der Schweiz variieren bzw. sich teilweise widersprechen. Dabei ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdegegnerin im Unterschied zu den „Aussagen der ersten Stunde“ im weiteren Verlauf - in Kenntnis der sozialhilferechtlichen Konsequenzen - im Juni bzw. Juli 2014 gegenüber dem Regierungsstatthalter von Biel/Bienne angegeben hat, E. _____ sei nur einmal pro Monat - bzw. sogar nur alle drei Monate - bei ihr. F. _____, eine Mitarbeiterin des I. _____, gibt in ihrem Schreiben vom 16. Juni 2014 - beziehungsweise auf ihren Bericht vom 25. Januar 2014 - jedoch an, den Freund der Beschwerdegegnerin bei ihren Besuchen, welche im Schnitt einmal pro Woche stattfänden, gesehen zu haben (act. II 18). Nach dem Gesagten überzeugen die Angaben der Beschwerdegegnerin nicht. Vielmehr ist gestützt auf die dargelegten Umstände als erstellt zu erachten, dass E. _____ zusammen mit der Beschwerdegegnerin und ihren Söhnen lebt (vgl. E. 2.3 hiervor). Das Sozialhilfebudget für die Beschwerdegegnerin wurde daher zu Recht für drei Personen - in einem Vierpersonenhaushalt - erstellt.

3.3 Obwohl die genaue Dauer des Zusammenlebens nicht bekannt ist, ist vorliegend von einem stabilen Konkubinat auszugehen, namentlich da das Paar mit einem gemeinsamen Kind (D. _____) zusammenlebt (VGE 2012/20 vom 19. Februar 2013, E. 2.2). Demzufolge bilden die Beschwerdegegnerin und E. _____ zwar keine Unterstützungseinheit, es darf jedoch davon ausgegangen werden, dass die Partnerin und der Partner einander soweit nötig unterstützen (vgl. E. 2.2 hiervor).

3.4 Den Kontoauszügen der Beschwerdegegnerin ist zu entnehmen, dass diese in der Zeit von April 2013 bis Januar 2014 durchschnittlich einen

Betrag von rund Fr. 700.-- pro Monat für Kleider und Accessoires ausgab (vgl. act. I 4.7). Dies entspricht fast der Hälfte des Betrages des monatlich gewährten Grundbetrages (vgl. act. I 4.8). Im Dezember 2013 hat die Beschwerdegegnerin sogar einen höheren Betrag für Kleider und Accessoires ausgegeben, als sie im Rahmen des Grundbedarfs erhalten hat (vgl. act. I 4.7 f.). Dabei ist darauf hinzuweisen, dass im SKOS Warenkorb monatlich Fr. 200.-- (3-Personenhaushalt) vorgesehen sind für die Position Kleidung und Schuhe. Für die Position Nahrungsmittel und Getränke sind im Vergleich Fr. 690.85 pro Monat eingeplant (vgl. www.handbuch.bernerkonferenz.ch). Folglich ist nicht ersichtlich, wie die Beschwerdegegnerin unter den dargelegten Umständen den Lebensunterhalt (Nahrungsmittel, Energieverbrauch, etc., vgl. www.skos.ch/uploads/media/2012_RL_deutsch.pdf) allein mit den Zahlungen der Sozialhilfe für sich und ihre zwei Kinder finanzieren könnte. Soweit die Beschwerdegegnerin vorbringt, sie spare durch „intelligentes“ Einkaufen der Lebensmittel (z.B. im „Türkenlädeli“) Geld ein, kann dem nach dem Dargelegten nicht gefolgt werden. Im Übrigen haben Sozialhilfebezüger angesichts des bereits knapp berechneten Sozialhilfebudgets ohnehin auf möglichst günstige Einkäufe zu achten.

Nach dem Gesagten ist erstellt, dass die Beschwerdegegnerin im Rahmen des stabilen Konkubinats zusätzlich zu den monatlichen Zahlungen der Sozialhilfe durch E._____ finanzielle Unterstützung erhält (vgl. E. 2.2 hiervor). Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdegegnerin denn auch selber angibt, ihr Freund gebe ihr manchmal Fr. 100.-- bzw. Fr. 200.-- bis Fr. 300.-- (act. I 4.11; act. II 22).

Es ist abschliessend zu erwähnen, dass es sich vorliegend bei der finanziellen Unterstützung durch den Kindsvater nicht um freiwillige Leistungen Dritter (vgl. BVR 2009 S. 225 E. 4) handelt. Solche Leistungen können hier denn auch ausgeschlossen werden, ist E._____ doch Vater eines der Kinder und Mitbewohner der Beschwerdegegnerin.

3.5 Die Beschwerdeführerin hat somit bei der Berechnung des Budgets für drei Personen - lebend in einem Vierpersonenhaushalt - zu Recht einen Abzug von jeweils $\frac{1}{4}$ des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt sowie der Wohnungsmiete in der Höhe von Fr. 454.50 bzw. Fr. 243.75 vorgenommen.

Der vorinstanzliche Entscheid erweist sich damit nicht als rechtmässig, weshalb er in Gutheissung der dagegen erhobenen Beschwerde aufzuheben ist. Ob der Regierungsstatthalter das rechtliche Gehör verletzt hat, indem er die vorinstanzliche Replik erst zusammen mit dem Endentscheid zugestellt hat, obwohl die Beschwerdegegnerin obsiegte, kann offen gelassen werden.

4.

4.1 Gemäss Art. 53 SHG werden in Verfahren vor den Sozialdiensten und den Beschwerdeinstanzen vorbehältlich mutwilliger oder leichtfertiger Prozessführung keine Verfahrenskosten erhoben.

4.2 Nach Art. 104 Abs. 4 VRPG haben Behörden im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. b VRPG in der Regel keinen Anspruch auf Parteikostenersatz. Mit dieser Bestimmung soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass eine Gemeinde, die in Erfüllung einer ihr übertragenen öffentlichen Aufgabe verfügt hat, in der Regel in der Lage ist, ihren Standpunkt in einem späteren Beschwerdeverfahren gegen die eigene Verfügung selbst (d.h. ohne Rechtsvertreter oder Rechtsvertreterin) zu wahren. Der Beizug einer Rechtsbeiständin oder eines Rechtsbeistands und der Ersatz der diesbezüglichen Aufwendungen können allerdings etwa dann geboten erscheinen, wenn eine besonders komplexe Angelegenheit vorliegt (VGE 2009/205 vom 18. Februar 2011, E. 12.3.1). Letzteres ist nicht der Fall, so dass die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf Ausrichtung einer Parteientschädigung hat.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Regierungsstatthalters von Biel/Bienne vom 17. Juli 2014 (shbv 26/2014) wird aufgehoben.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Zu eröffnen (R):
 - Einwohnergemeinde A. _____
 - B. _____
 - Regierungsstatthalter von Biel/Bienne

Die Kammerpräsidentin:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung 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.