

Rathausgasse 1
3011 Bern
Telefon +41 (31) 633 79 20
Telefax +41 (31) 633 79 09
www.gef.be.ch

Referenz: jko / stm
RA Nr. 2016-2825

B E S C H W E R D E E N T S C H E I D vom 28.07.2017

in der Beschwerdesache zwischen

A._____

Beschwerdeführerin



gegen

X., Flüchtlingssozialdienst

Vorinstanz

betreffend die Nichtgewährung von Zulagen und Kürzung Grundbedarf (Verfügung der Vorinstanz vom 27. Oktober 2016)

I. Sachverhalt

1. A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) wird seit dem 24. Oktober 2014 vom Flüchtlingssozialdienst X. (nachfolgend: Vorinstanz) unterstützt. Am 10. August 2016 erteilte die Vorinstanz dem Verein Sozialinspektion des Kantons Bern den Auftrag, abzuklären, ob die Beschwerdeführerin erwerbstätig ist oder andere Einnahmen erzielt, die sie bei der Vorinstanz nicht deklariert hat. Als Hauptindizien für den Verdacht der nicht bekannt gegebenen Erwerbstätigkeit oder anderer nicht deklariert Einnahmen gab die Vorinstanz insbesondere das Vorhandensein eines eingelösten Autos auf den Namen der Beschwerdeführerin sowie auffällige

Transaktionen auf deren Konto an.¹ Anlässlich eines Gesprächs am 15. September 2016 legte die zuständige Sozialarbeiterin der Beschwerdeführerin zwecks Überprüfung ihrer finanziellen Situation ungefähr 15 Bankvollmachten zur Unterschrift vor.² Die Beschwerdeführerin unterschrieb die Vollmachten bis zum nächsten Gespräch am 21. September 2016 nicht und brachte in diesem Gespräch vor, sie habe diesbezüglich noch Fragen.³ Am 23. September 2016 fand erneut ein Gespräch zwischen der zuständigen Sozialinspektorin und der Beschwerdeführerin statt, in dem erstere letzterer die zu unterschreibenden Bankvollmachten übersetzte und erklärte.⁴

2. Da die Beschwerdeführerin auch nach den Ausführungen der Sozialinspektorin nicht bereit war, die Bankvollmachten zu unterzeichnen, forderte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin mit Weisung vom 28. September 2016 auf, alle Bankvollmachten bis am 5. Oktober 2016 unterschrieben zu retournieren.⁵ Mit Mahnung vom 11. Oktober 2016 wurde die Beschwerdeführerin unter Fristansetzung bis am 19. Oktober 2016 erneut zur Unterschrift der Vollmachten aufgefordert. Zugleich wurde ihr die Möglichkeit gegeben, im Unterlassungsfall eine schriftliche oder mündliche Erklärung abzugeben, weshalb die Bankvollmachten nicht eingereicht werden können.⁶ Am 19. Oktober 2016 teilte die Beschwerdeführerin der zuständigen Sozialarbeiterin mit, sie habe alle Bankvollmachten unterschrieben, mit Ausnahme eines Exemplars, bezüglich dessen sie einen Termin wünsche.⁷ In der Gesprächsnotiz vom 26. Oktober 2016 hielt die zuständige Sozialarbeiterin fest, sie habe der Beschwerdeführerin zwei Termine angeboten, diese habe aber davon einen nicht wahrnehmen können, sich bezüglich des zweiten nicht mehr gemeldet und sei schlussendlich auch zu diesem nicht erschienen.⁸

3. Mit Verfügung vom 27. Oktober 2016 ordnete die Vorinstanz daraufhin die Kürzung des Anteils des Grundbedarfs der Beschwerdeführerin ab Budget November 2016 um 15 Prozent (CHF 146.55) für eine Dauer von sechs Monaten und die Nichtgewährung der Integrationszulage von CHF 100.00 an.

4. In der am 20. November 2016 bei der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) erhobenen Beschwerde beantragt die Beschwerdeführerin sinngemäss die Aufhebung und Überprüfung der Verfügung der Vorinstanz.

¹ vgl. unpaginierte Vorakten, Inspektionsauftrag an den Verein Sozialinspektion vom 10. August 2016

² vgl. unpaginierte Vorakten, Gesprächsnotiz vom 15. September 2016

³ vgl. unpaginierte Vorakten, Gesprächsnotiz vom 21. September 2016

⁴ vgl. Verfügung vom 27. Oktober 2016 sowie Beschwerde vom 20. November 2016

⁵ vgl. unpaginierte Vorakten, Weisung der Vorinstanz vom 28. September 2016

⁶ vgl. unpaginierte Vorakten, Mahnung betreffend Weisung vom 28. September 2016 der Vorinstanz vom 11. Oktober 2016

⁷ vgl. unpaginierte Vorakten, Gesprächsnotiz vom 19. Oktober 2016

⁸ vgl. unpaginierte Vorakten, Gesprächsnotiz vom 26. Oktober 2016

5. Mit Verfügung vom 28. November 2016 wurde die Beschwerdeführerin mit Verweis auf Art. 32 Abs. 2 VRPG⁹ aufgefordert, die angefochtene Verfügung der Vorinstanz bis zum 16. Dezember 2016 einzureichen. Dieser Aufforderung kam die Beschwerdeführerin innert der gesetzten Frist nach.

6. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die GEF leitet,¹⁰ holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Die Vorinstanz beantragt in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 15. Dezember 2016 sinngemäss die Abweisung der Beschwerde.

7. Mit Replik vom 14. Januar 2017 beantragt die Beschwerdeführerin erneut sinngemäss die Aufhebung der Verfügung. Sodann wiederholt sie mit Schreiben vom 20. Februar 2017 und 25. März 2017, weshalb sie die angeordnete Sanktion als unrechtmässig erachtet.

Auf die Rechtsschriften und Akten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

1.1 Angefochten ist eine Verfügung der Vorinstanz. Diese ist gestützt auf einen Leistungsvertrag mit der GEF im Rahmen der ihr übertragenen Kompetenzen verfügungsberechtigt (Art. 46c SHG¹¹). Die GEF ist als in der Sache zuständige Direktion für die Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 62 Abs. 1 VRPG).

1.2 Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der Verfügung ohne Weiteres zur Beschwerdeführung befugt (Art. 10 SHG i.V.m. Art. 65 VRPG).

1.3 Auf die gemäss Art. 67 VRPG fristgerecht eingereichte und verbesserte Beschwerde ist somit einzutreten.

1.4 Die GEF prüft, ob die Vorinstanz von einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts ausgegangen ist, ob sie Recht verletzt hat (einschliesslich allfälliger

⁹ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

¹⁰ Art. 10 der Verordnung vom 29. November 2000 über die Organisation und die Aufgaben der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (Organisationsverordnung GEF, OrV GEF; BSG 152.221.121)

¹¹ Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)

Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens) und ob die angefochtene Verfügung unangemessen ist (Art. 66 VRPG). Der GEF steht somit volle Kognition zu.

2. Argumentation der Verfahrensbeteiligten

2.1 Die Vorinstanz stellt in ihrer Verfügung vom 27. Oktober 2016 fest, insbesondere wegen auffälliger Transaktionen bestehe erheblicher Verdacht, dass die Beschwerdeführerin über finanzielle Mittel verfüge, die sie nicht offengelegt habe. Aus diesem Grund sei die Beschwerdeführerin zur Unterschrift diverser Bankvollmachten aufgefordert worden; infolge der Weigerung der Beschwerdeführerin, dieser Aufforderung nachzukommen, sei sodann eine entsprechende Weisung ergangen. Die Vorinstanz bringt weiter vor, die Verwendung von Bankvollmachten stelle beim Vorliegen konkreter Verdachtsmomente eine übliche Vorgehensweise dar. Insbesondere könnten auch Einkommen durch eine illegale Erwerbstätigkeit generiert werden, sodass keine Sozialversicherungsabzüge geleistet werden müssten; dementsprechend wären auch keine Einzahlungen bei der AHV verbucht. Es bestehe nach wie vor der Verdacht, dass die Beschwerdeführerin über weitere finanzielle Mittel verfüge, die nicht deklariert und möglicherweise auf einem anderen Bankkonto deponiert worden seien. Die Beschwerdeführerin sei zudem nicht zu den im Anschluss an die Mahnung der Vorinstanz angebotenen Terminen erschienen. Die folgende Einwilligung der Beschwerdeführerin, alle Bankvollmachten mit Ausnahme jener der UBS zu unterschreiben, genüge nicht, da zwingend alle Bankvollmachten benötigt würden, damit sich die Vorinstanz ein vollständiges Bild der finanziellen Situation machen könne. Das Nichteinreichen dieser einen Vollmacht erhärte den Verdacht der Vorinstanz. Die Nichteinreichung der Bankvollmacht der UBS stelle eine Pflichtverletzung im Sinne von Art. 36 Abs. 1 SHG dar. Gestützt auf Art. 28 und 36 SHG sowie Kapitel A.8.3 der SKOS-Richtlinien¹² werde deshalb eine Leistungskürzung im Sinne einer Sanktion ausgesprochen:

Gegen die Beschwerdeführerin werde zum ersten Mal eine Sanktion verfügt; dies rechtfertige eine relativ milde Sanktionierung der Pflichtverletzung, obwohl das Fehlverhalten als grob eingestuft werde. Eine Teil- oder vollständige Einstellung der Sozialhilfeleistungen wäre zum aktuellen Zeitpunkt nicht gerechtfertigt, da aufgrund des aktuellen Wissensstandes nicht ausgeschlossen werden könne, dass die Beschwerdeführerin zumindest teilbedürftig sei. Aus diesem Grund werde im Moment darauf verzichtet, die Sozialhilfe teilweise oder vollständig einzustellen.

¹² Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien)

2.2 Die Beschwerdeführerin bringt mit Beschwerde vom 20. November 2016 vor, sie habe durch intensives Sparen und die Aufnahme eines Kredits ein kleines Auto kaufen können. Ausserdem habe sie am 1. November 2016 eine neue Stelle antreten können. Die Vorinstanz gehe wohl davon aus, dass sie einer illegalen Tätigkeit nachgehe und deshalb über mehr Geld verfüge. Sie sei deshalb aufgefordert worden, etwa 16 Bankvollmachten zu unterschreiben. Dabei hätten die zuständige Sozialarbeiterin und Inspektorin ihr mitgeteilt, sie habe das Recht, die Unterschrift zu verweigern. Aufgrund ihrer begrenzten Deutschkenntnisse habe sie um einen Termin zwecks Übersetzung und Erklärung der Vollmachten gebeten. Anlässlich dieser Besprechung habe die Inspektorin ihr geholfen, die Vollmachten zu verstehen und ihr erneut gesagt, sie könne die Unterschrift erteilen oder verweigern, aber sie wisse nicht, welche Konsequenzen eine Verweigerung im Verhältnis zur Vorinstanz zur Folge hätte. Die Beschwerdeführerin erklärt weiter, sie habe es bevorzugt, die erforderlichen Informationen bei der UBS selbst einzuholen und diese an die Vorinstanz weiterzuleiten. Sie habe der zuständigen Sozialarbeiterin diesbezüglich am 19. Oktober 2016 eine E-Mail geschickt, diese sei aber aufgrund der Abwesenheit der Sozialarbeiterin nicht gelesen worden. Die Sozialarbeiterin habe sich erst am 26. Oktober 2016 wieder mit ihr in Verbindung gesetzt, wobei sie sich nicht auf einen Termin hätten einigen können. Am Tag darauf habe sie bereits die Verfügung der Vorinstanz erhalten. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin müsste die Vorinstanz die Vollmachten direkt bei der Beschwerdeinstanz oder beim „Bundesamt“ einholen, wenn die Unterschrift derselben tatsächlich obligatorisch sein sollte. Die Vorinstanz verstosse gegen schweizerisches Recht, wenn sie die betroffenen Personen zur Unterschrift der Vollmachten verpflichte. Die Beschwerdeführerin hält weiter fest, für sie sei nicht nachvollziehbar, dass sie unter Verdacht stehe, obwohl sie sich sehr um eine rasche Integration bemüht habe. Abschliessend gibt sie an, eine Kürzung von insgesamt CHF 246.55 auf CHF 877.30 für die Dauer von sechs Monaten sei für sie sehr einschneidend und das Verlangen der Unterschrift zur Erlangung von persönlichen Informationen sei rechtswidrig und ärgerlich.

2.3 In ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 15. Dezember 2016 befindet die Vorinstanz, die Beschwerdeführerin bringe in ihrer Beschwerde keine neuen relevanten Gründe vor, so dass an der angefochtenen Verfügung vollumfänglich festgehalten werde. Die Vorinstanz führt anschliessend aus, die Sozialinspektion sei beauftragt worden, weil sich die Beschwerdeführerin bezüglich des Autobesitzes und Lernfahrausweises in Ungereimtheiten verwickelt habe. Es habe mehrere Indizien gegeben, welche die Vorinstanz an der finanziellen Situation und der Bedürftigkeit der Beschwerdeführerin zweifeln liessen. Die Vorinstanz verweist dabei auf den Inspektionsauftrag vom 10. August 2016, in dem die Verdachtslage festgehalten ist. Die Bankenvollmachten der Beschwerdeführerin seien Mitte September 2016 erstmals angefordert worden; danach seien der Beschwerdeführerin mehrere Chancen gegeben worden, diese

unterschrieben einzureichen. Leider habe die Beschwerdeführerin diese nicht wahrgenommen und die letzte Bankenvollmacht der Raiffeisenbank sei erst am 22. November 2016, also mehr als zwei Monate nach der ersten Aufforderung bei der Vorinstanz eingetroffen. Allgemein sei die Zusammenarbeit mit der Beschwerdeführerin eher schwierig, da sie oft nur zögerlich Auskünfte gebe. Aufgrund des Verhaltens der Beschwerdeführerin hätten die genauen finanziellen Verhältnisse nach wie vor nicht abgeklärt werden können. Dies sei aber unabdingbare Voraussetzung, um den Anspruch auf Sozialhilfe abzuklären. Die Vorinstanz gehe von einer schweren Pflichtverletzung aus, weshalb als Sanktionsmassnahme eine fünfzehnprozentige Kürzung des Grundbedarfs und die Nichtgewährung der Integrationszulage für die Dauer von 6 Monaten als verhältnismässig und angemessen eingeschätzt werde.

2.4 In ihrer Replik vom 14. Januar 2017 bringt die Beschwerdeführerin erneut vor, Flüchtlinge seien berechtigt, ein Auto im Wert von bis zu CHF 4'000.00 mit eigenen Mitteln zu kaufen. Dementsprechend hätte sie im Januar 2016 ein Auto im Wert von CHF 2'000.00 mit ihrem Ersparten gekauft, um damit unentgeltlich ihre Fahrfähigkeiten zu verbessern. Die Vorinstanz sei über den Kauf informiert worden. Die Beschwerdeführerin wiederholt zudem, dass sie sich sehr um die Verbesserung ihrer Deutschkenntnisse und eine rasche Integration bemüht habe.

2.5 In ihren Schreiben vom 20. Februar 2017 und 25. März 2017 bringt die Beschwerdeführerin keine neuen Gründe vor und äussert sich hauptsächlich zum Kontakt mit der Vorinstanz in der Zeit nach Erlass der Verfügung.

3. Rechtliche Würdigung

3.1 Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind (Art 12 BV¹³). Jede Person hat bei Notlagen Anspruch auf ein Obdach, auf die für ein menschenwürdiges Leben notwendigen Mittel und auf grundlegende medizinische Versorgung (Art. 29 KV¹⁴). Diese verfassungsmässigen Ansprüche werden durch die kantonale Gesetzgebung konkretisiert; jede bedürftige Person hat Anspruch auf persönliche und wirtschaftliche Hilfe. Als bedürftig gilt, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann (Art. 23 Abs. 1 und 2 SHG). Die persönliche Hilfe wird in Form von Beratung, Betreuung, Vermittlung und Information gewährt (Art. 29 SHG). Die wirtschaftliche Hilfe deckt der bedürftigen Person den Grundbedarf für den Lebensunterhalt und ermöglicht ihr die angemessene Teilnahme am sozialen Leben (Art. 30 Abs. 1 SHG). Die

¹³ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

¹⁴ Art. 29 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)

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 sind für den Vollzug der individuellen Sozialhilfe verbindlich, soweit das Sozialhilfegesetz und die Sozialhilfeverordnung keine andere Regelung vorsehen (Art. 8 Abs. 1 SHV¹⁵). Da die Ergänzungen 12/16 erst am 1. Januar 2017 in Kraft getreten sind und weil die angefochtene Verfügung bereits am 27. Oktober 2016 ergangen ist, sind diese Ergänzungen grundsätzlich nicht anwendbar. Im vorliegend relevanten Kapitel A.8 sind mit den Ergänzungen 12/16 aber keine Änderungen erfolgt, weshalb sich eine weitergehende Prüfung einer allfällig rückwirkenden Anwendung der Ergänzungen 12/16 erübrigt.

3.2 Vorab ist festzuhalten, dass im vorliegenden Entscheid einzig darüber befunden wird, ob die Vorinstanz der Beschwerdeführerin zu Recht den Grundbedarf während sechs Monaten um 15 Prozent kürzen und ihr während dieser Zeit keine Integrationszulage gewähren will. Dabei ist lediglich das Verhalten der Beschwerdeführerin mit Hinblick auf die ihr vorgelegten Vollmachten bzw. bezüglich der nachfolgenden Weisung und Mahnung relevant. Die von der Beschwerdeführerin in ihrer Replik vorgebrachten Argumente betreffend die Rechtmässigkeit ihres Autokaufs sowie ihrer Integrationsbemühungen sind aufgrund des Gesagten vorliegend unbeachtlich.

3.3 Zur Prüfung der Anspruchsberechtigung ist die finanzielle Situation der um Sozialhilfe ersuchenden Person abzuklären: Nach der Untersuchungsmaxime 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), wobei die Mitwirkungspflicht durch die Aufklärungspflicht der Behörde begrenzt wird. Für das Sozialhilfrecht wird die Mitwirkungspflicht in Art. 28 Abs. 1 SHG konkretisiert (vgl. Art. 20 Abs. 3 VRPG): Danach sind Personen, die Sozialhilfe beanspruchen, verpflichtet, dem Sozialdienst die erforderlichen Auskünfte über ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu geben und Änderungen der Verhältnisse unaufgefordert und unverzüglich mitzuteilen. Die Auskunftspflicht bezieht sich sowohl auf die Eigenmittel als auch auf Leistungen Dritter, die aufgrund einer Rechtspflicht oder freiwillig geleistet werden.¹⁶ Nach Art. 28 Abs. 2 SHG sind Sozialhilfe beziehende Personen zudem verpflichtet, Weisungen des Sozialdienstes zu befolgen, das zum Vermeiden, Beheben oder Vermindern der Bedürftigkeit Erforderliche selber vorzunehmen und eine zumutbare Arbeit anzunehmen oder an einer geeigneten Integrationsmassnahme teilzunehmen.

¹⁵ Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111)

¹⁶ vgl. VGE 100.2008.23391 vom 16. Dezember 2008 E. 4

3.3.1 Bei Pflichtverletzungen kann der Sozialdienst in Anwendung von Art. 36 Abs. 1 SHG eine Kürzung der wirtschaftlichen Hilfe anordnen. In leichten, begründeten Fällen kann von einer Kürzung abgesehen werden.¹⁷ Die Leistungskürzung muss dem Fehlverhalten der bedürftigen Person angemessen sein und darf den absolut nötigen Existenzbedarf nicht berühren (Art. 36 Abs. 2 SHG). Unter dem absolut nötigen Existenzbedarf ist das absolute physische Existenzminimum zu verstehen, welches die zum Leben unerlässlichen Mittel umfasst.¹⁸ Die Kürzung darf nur die fehlbare Person selber treffen (Art. 36 Abs. 2 SHG). Das Verhältnismässigkeitsgebot verlangt zudem, dass bei Pflichtverletzungen die Kürzung vorgängig angeht und in der Regel nur nach erfolgloser Mahnung angeordnet wird. Zudem muss die Auflage zumutbar sein. Schliesslich ist unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit erforderlich, dass Leistungskürzungen und -einstellungen zeitlich befristet werden.¹⁹

3.3.2 Eine Pflichtverletzung ist gegeben, wenn die sozialhilfebeziehende Person Weisungen des Sozialdienstes nicht befolgt, das zum Vermeiden, Beheben oder Vermindern der Bedürftigkeit Erforderliche nicht selber vorkehrt, eine zumutbare Arbeit nicht annimmt oder an einer geeigneten Integrationsmassnahme nicht teilnimmt.²⁰ Das Sozialamt der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern hatte eine BSIG-Weisung²¹ herausgegeben, um bei Fehlverhalten von Sozialhilfebeziehenden eine einheitliche und konsequente Vollzugspraxis bezüglich der Konsequenzen sicherzustellen. In dieser BSIG-Weisung wird näher ausgeführt, was unter einer Pflichtverletzung bzw. einer selbstverschuldeten Bedürftigkeit zu verstehen ist.²² Zusätzlich wird festgelegt, wie der Sozialdienst bei der Kürzung von Sozialhilfeleistungen konkret vorzugehen hat.²³

3.3.3 Von der sanktionsweisen Kürzung von Sozialhilfeleistungen nach Art. 36 SHG zu unterscheiden sind Leistungseinstellungen oder -kürzungen, die vorgenommen werden, weil der massgebliche Sachverhalt trotz seriöser Abklärung des Sozialdienstes wegen ungenügender Mitwirkung der betroffenen Person nicht mit genügender Klarheit erstellt werden kann. In diesen Fällen 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

¹⁷ vgl. auch SKOS-Richtlinien, A. 8–1 ff.

¹⁸ vgl. VGE 100.2009.128 vom 19. November 2009 E. 4.1

¹⁹ vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2001: Vortrag des Regierungsrats zum SHG, Beilage 16, S. 22; VGE 100.2009.128 vom 19. November 2009 E. 4.4

²⁰ Art. 28 Abs. 2 lit. a - c SHG e contrario

²¹ Bernische Systematische Information Gemeinen (BSIG-Weisung) Nr. 8/860.1/6.2 vom 27. Juni 2013

²² vgl. BSIG-Weisung Nr. 8/860.1/6.2 vom 27. Juni 2013, Ziff. 3.1.1 und 3.1.2

²³ vgl. BSIG-Weisung Nr. 8/860.1/6.2 vom 27. Juni 2013, Ziff. 3.3.1

Notlage – gar nicht berührt, da die wirtschaftliche Notlage nicht erstellt ist und somit beweismässig keine Bedürftigkeit vorliegt.²⁴

3.4 Ob der Sozialdienst in Fällen, in welchen die unterbleibende Mitwirkung Zweifel am Umfang der Bedürftigkeit entstehen lässt, eine sanktionsweise Kürzung nach Art. 36 SHG oder eine teilweise oder vollständige Einstellung der Sozialhilfeleistungen vornimmt, liegt im Handlungsfreiraum des Sozialdienstes.²⁵ Die Vorinstanz hat in ihrer Verfügung festgehalten, dass eine Teil- oder vollständige Einstellung der Sozialhilfeleistungen aktuell nicht gerechtfertigt wäre, weil momentan aufgrund des aktuellen Wissensstands nicht ganz ausgeschlossen werden könne, dass die Beschwerdeführerin zumindest teilbedürftig sei. Angesichts dieser Erwägungen kann man sich im vorliegenden Fall durchaus die Frage stellen, ob zumindest eine Teileinstellung der Sozialhilfeleistungen angebracht gewesen wäre. Dies ist aber, wie ausgeführt, unbeachtlich, weil die Vorinstanz im Rahmen ihres Handlungsfreirums eine sanktionsweise Kürzung nach Art. 36 SHG verfügt und sich die teilweise oder vollständige Einstellung der Sozialhilfeleistungen nur vorbehalten hat. Somit ist nachfolgend einzig die Rechtmässigkeit der sanktionsweisen Kürzung nach Art. 36 SHG zu beurteilen.

3.4.1 Der im Inspektionsauftrag an den Verein Sozialinspektion vom 10. August 2016 geschilderte Verdacht, die Beschwerdeführerin verfüge über nicht deklariertes Vermögen oder Einkommen, erscheint nicht unbegründet. Das Vorgehen der Vorinstanz ist ausserdem zweckmässig. Mittels der Kontoauszüge der Beschwerdeführerin hätte sich der Verdacht ohne Weiteres entkräften oder bestätigen lassen. Das Vorbringen der Beschwerdeführerin, sie habe angeboten, die Informationen bei gewissen Banken selber einzuholen und an die Vorinstanz weiterzuleiten, geht fehl, da eine vollständige Kenntnis der relevanten Kontoinformationen auf diese Weise nicht sichergestellt werden kann. Ein milderer, gleich geeignetes Mittel ist daher nicht ersichtlich. Das öffentliche Interesse an einer vollständigen Abklärung der Bedürftigkeit der Beschwerdeführerin ist höher zu gewichten als ihr privates Interesse gewisse persönliche Informationen für sich zu behalten. Die Weisung vom 28. September 2016 war nach dem Gesagten auch zumutbar und somit insgesamt zulässig.

3.4.2 Vorliegend hat die Beschwerdeführerin die Auskunftspflicht nach Art. 28 Abs. 1 SHG verletzt, indem sie die Unterschrift der ihr vorgelegten Bankvollmachten verweigerte. Des Weiteren hat sie eine darauf folgende Weisung missachtet (Art. 28 Abs. 2 SHG). Das Argument der Beschwerdeführerin, sie habe nicht gewusst, welche Konsequenzen die Verweigerung der Vollmachterteilung nach sich ziehen würde, vermag nicht zu überzeugen, da die Vorinstanz

²⁴ vgl. VGE 100.2013.272U vom 27. Dezember 2013 E. 2.2; VGE 100.2010.70 vom 16. Februar 2011 E. 3.1; VGE 100.2009.24 vom 7. Mai 2009 E. 2.3.2

²⁵ vgl. VGE 100.2009.24 vom 7. Mai 2009 E. 4.2.2

mit Weisung vom 28. September 2016 und Mahnung vom 11. Oktober 2016 explizit auf die Möglichkeit der Zurückhaltung oder Einstellung der Sozialhilfe bei weiterer Verweigerung hingewiesen hat.²⁶ Auch die Behauptung der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz hätte die Auskünfte selbst einholen können, wenn tatsächlich eine Verpflichtung dazu bestünde, ist unzutreffend. Die Voraussetzungen für eine Kürzung der wirtschaftlichen Sozialhilfe sind somit vorliegend grundsätzlich erfüllt.

3.5 Die Leistungskürzung muss dem Fehlverhalten der bedürftigen Person angemessen sein und darf den absolut nötigen Existenzbedarf nicht berühren (Art. 36 Abs. 2 SHG). Gemäss den SKOS-Richtlinien kann der Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) für die Dauer von maximal zwölf Monaten um höchstens 30 Prozent gekürzt und können Zulagen für Leistungen gekürzt bzw. gestrichen werden; weitergehende Kürzungen des Grundbedarfs bedeuten einen Eingriff in das absolute Existenzminimum und sind deshalb unzulässig. Das Ausmass des Fehlverhaltens ist bei der Bestimmung des Kürzungsumfangs zu beachten. Die maximale Kürzung von 30 Prozent des Grundbedarfes für den Lebensunterhalt ist nur bei wiederholtem oder schwerwiegendem Fehlverhalten zulässig.²⁷

3.5.1 Vorliegend ordnet die Vorinstanz eine Kürzung des Grundbedarfs um 15 Prozent (ausmachend CHF 146.55) während sechs Monaten an. Es ist nun zu prüfen, ob die konkrete Ausgestaltung der Kürzung angemessen ist. Praxisgemäss auferlegt sich die GEF bei der Angemessenheitskontrolle eine gewisse Zurückhaltung und billigt den vorinstanzlichen Behörden in dieser Hinsicht einen grossen Beurteilungs- und Ermessensspielraum zu, da sie naturgemäss über eine grössere sachliche Nähe zur Streitsache verfügt.²⁸

Die BSIG-Weisung des Sozialamts der GEF erhielt in Form einer Tabelle einen Orientierungsrahmen zu den Sanktionen an, welche je nach Schweregrad einer Pflichtverletzung zu verfügen sind.²⁹ Die maximal zulässige Kürzung hat sich aber seit Erlass dieser BSIG-Weisung von 15 auf 30 Prozent erhöht. Die Tabelle ist demnach nicht mehr aktuell.

Die Vorinstanz hat die Kürzung des Grundbedarfs auf einen Umfang von 15 Prozent festgesetzt und in zeitlicher Hinsicht auf sechs Monate befristet. Damit bewegt sie sich im zulässigen Rahmen. Die Vorinstanz hat festgehalten, dass gegen die Beschwerdeführerin zum ersten Mal eine Sanktion verfügt werde, was eine relativ milde Sanktionierung der Pflichtverletzung rechtfertige, obwohl das Fehlverhalten als grob eingestuft werde.

²⁶ vgl. unpaginierte Vorakten, Weisung vom 28. September 2016 und Mahnung vom 11. Oktober 2016

²⁷ SKOS-Richtlinien, A.6.–3 und A.8–4

²⁸ vgl. Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Auflage, Bern 2011, S. 176

²⁹ BSIG-Weisung Nr. 8/860.1/6.2 vom 27. Juni 2013, Ziff. 3.2

Dem ist beizupflichten. Die in casu vorhandene Pflichtverletzung ist insgesamt als mittelschwer zu qualifizieren. Ins Gewicht fällt auch die fehlende Kooperation der Beschwerdeführerin. Deshalb erscheint unter Berücksichtigung der Schwere der Pflichtverletzung und der erstmaligen Pflichtverletzung die Höhe der Kürzung angemessen. Die Kürzung des Grundbedarfs betrifft richtigerweise nur die fehlbare Person selbst, weshalb die vorgenommene Kürzung rechtens ist. Auch das Vorgehen ist nicht zu beanstanden. Der Beschwerdeführerin wurde das rechtliche Gehör gewährt. Sodann wurde die Kürzung vorgängig angedroht und zeitlich befristet. Die Beschwerdeführerin wurde zudem gemahnt. Damit hält die Sanktion der Vorinstanz auch der Verhältnismässigkeitsprüfung stand.

3.5.2 Zusätzlich zur Kürzung des Grundbedarfs der Beschwerdeführerin um 15 Prozent während sechs Monaten gewährt die Vorinstanz während derselben Zeitdauer die Integrationszulagen nicht mehr.

Die Vorinstanz stützt sich hinsichtlich der Nichtgewährung der Zulage auf die gleichen Standpunkte wie bei der Kürzung des Grundbedarfs.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht sind Leistungen, die über den absolut nötigen Existenzbedarf hinausgehen – dies trifft auf die Integrationszulage zu – einer vollständigen oder teilweisen Kürzung grundsätzlich zugänglich.³⁰ Liegt der Grund für die Nichtgewährung der Integrationszulagen in einem die Pflichten verletzenden Verhalten, so hat eine Kürzung des Grundbeitrages gemäss Artikel 36 SHG und Kapitel A.8 der SKOS-Richtlinien zu erfolgen.³¹ Im Umkehrschluss bewirkt dies, dass bei einer Kürzung des Grundbedarfs infolge einer Pflichtverletzung auch die Integrationszulagen gestrichen werden können.³² Hierbei ist auch Art. 36 Abs. 2 SHG zu beachten, wonach die Kürzung dem Fehlverhalten der bedürftigen Person angemessen sein muss, der absolut nötige Existenzbedarf nicht berührt werden und die Kürzung nur die fehlbare Person selber treffen darf.

Die Streichung von Zulagen für sechs Monate ist nach dem Gesagten zulässig, wenn die Kürzung des Grundbedarfs rechtmässig ist. Vorliegend ist, gestützt auf die vorherigen Ausführungen, die Kürzung der wirtschaftlichen Hilfe der Beschwerdeführerin im Rahmen von 15 Prozent während sechs Monaten in ihrer Dauer angemessen. Es wird angesichts der mittelschweren Pflichtverletzung auch die befristete Streichung der Zulagen durch die Vorinstanz als angebracht und somit als angemessen erachtet.

³⁰ BVR 2010 S. 129 E. 4.1 und 4.3.2

³¹ vgl. Vortrag der GEF an den Regierungsrat vom 27. Oktober 2010 zur Revision der Sozialhilfeverordnung 2011, S. 6 f.

³² vgl. BVR 2010 S. 129 E. 4.3.2

3.6 Im Ergebnis hat die Vorinstanz somit zu Recht eine Kürzung des Grundbedarfs im Umfang von 15 Prozent für sechs Monate verfügt und die Integrationszulagen nicht gewährt. Die Beschwerde ist aus diesen Gründen unter Vorbehalt der nachfolgenden Erwägung abzuweisen.

4. Aufschiebende Wirkung

Das sozialhilferechtliche Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen des VRPG, soweit das SHG keine abweichenden Bestimmungen enthält (Art. 10 SHG). Mangels spezialgesetzlicher Regelung zum Verfahren um Gewährung individueller Sozialhilfe (vgl. Art. 49 ff. SHG) kommt Beschwerden gegen Verfügungen des Sozialdienstes grundsätzlich aufschiebende Wirkung zu (Art. 68 Abs. 1 VRPG).

Hat ein Rechtsmittel aufschiebende Wirkung, so werden mit seinem Einlegen die Wirksamkeit und die Vollziehbarkeit der angeordneten Rechtsfolgen bis zum Entscheid über das Rechtsmittel gehemmt (sog. Suspensiveffekt). Das streitige Rechtsverhältnis bleibt in der Schwebe. Die aufschiebende Wirkung dient dem umfassenden Rechtsschutz. Der Grund für den gesetzlichen Suspensiveffekt liegt im rechtsstaatlichen Sinn eines ordentlichen Rechtsmittels, die Rechtmässigkeit von Verfügungen justizmässig zu überprüfen, bevor sie verbindlich werden.³³

Der verfassungsmässige Anspruch auf Rechtsschutz im Sinne von Art. 26 KV ist grundsätzlich formeller Natur. Eine Verletzung ist auch dann zu beachten, wenn sie nicht explizit gerügt wird. Art. 27 Abs. 2 KV verpflichtet alle Instanzen, sich an die Grundrechte zu halten. Eindeutige und erhebliche Verletzungen des Rechtsschutzes sind deshalb von Amtes wegen zu berücksichtigen.³⁴

Wird also wie vorliegend eine Beschwerde gegen die Kürzungsverfügung eingereicht, kann während des Beschwerdeverfahrens noch nicht gekürzt werden, es sei denn, der Beschwerde wurde die aufschiebende Wirkung entzogen (Art. 68 Abs. 2 VRPG).³⁵ Die Vorinstanz hat in ihrer Verfügung vom 27. Oktober 2016 einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung nicht entzogen. Folglich wirkt das vorliegende Beschwerdeverfahren aufschiebend und

³³ vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, Art. 68 N.1 f.; BVR 2011 S. 508 E. 2.1; BVR 1992 S. 129 E. 6

³⁴ vgl. Müller, a.a.O., S.67 insbesondere zum Anspruch auf rechtliches Gehör

³⁵ vgl. auch Handbuch Sozialhilfe der Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz (BKSE), abrufbar unter <http://handbuch.bernerkonferenz.ch/stichwoerter/>, Stichwort: Kürzungen, Version vom 1. Mai 2016, Ziffer 5

die Verfügung kann bis zur Rechtskraft des vorliegenden Beschwerdeentscheids nicht vollzogen werden.

Aus den Akten³⁶ und sinngemäss auch aus der Korrespondenz der Beschwerdeführerin geht hervor, dass die Vorinstanz trotz des hängigen Beschwerdeverfahrens die Verfügung vom 27. Oktober 2016 bereits vollzogen hat.

Der Vollzug der an sich rechtmässigen (vgl. Erw. 3) aber noch nicht rechtskräftigen Verfügung erfolgte demnach klar rechtswidrig. Die Beschwerdeführerin hatte während des hängigen Beschwerdeverfahrens Anspruch auf einen ungekürzten Grundbedarf und auch die Integrationszulage musste ihr gewährt werden. Ihr wurden demnach während sechs Monaten jeweils insgesamt CHF 246.55³⁷, total ausmachend CHF 1'479.30, fälschlicherweise abgezogen. Folglich müsste grundsätzlich eine Rückabwicklung geprüft werden.

Aufgrund der Abweisung der Beschwerde würde eine (vorübergehende) Rückzahlung zu einem unnötigen Leerlauf führen. Ein solches Vorgehen erscheint nicht praktikabel. Deshalb kann aus prozessökonomischen Gründen vorliegend auf eine Rückabwicklung verzichtet werden.

5. Kosten

5.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei. Allerdings werden im Bereich der Leistungsangebote der individuellen Sozialhilfe vor den Beschwerdeinstanzen, vorbehältlich mutwilliger oder leichtfertiger Prozessführung, keine Verfahrenskosten erhoben (Art. 53 SHG). Vorliegend sind daher keine Kosten zu erheben.

5.2 Die unterliegende Partei hat der Gegenpartei die Parteikosten zu ersetzen, sofern nicht deren prozessuales Verhalten oder die besonderen Umstände eine andere Teilung oder Wettschlagung gebieten oder die Auflage der Parteikosten ans Gemeinwesen als gerichtfertigt erscheint (Art. 108 Abs. 3 VRPG).

Vorliegend unterliegt die Beschwerdeführerin vollumfänglich. Sie hat somit keinen Anspruch auf Parteikostenersatz.

³⁶ Vgl. Anhang 3 zum Schreiben der Beschwerdeführerin vom 25. März 2017 (Email von Y.___: Rückmeldungen zum Gespräch vom 20.03.2017)

³⁷ Kürzung Grundbedarf: CHF 146.55 plus Nichtgewährung der Integrationszulage von CHF 100.00

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Verfahrenskosten werden keine erhoben.
3. Parteikosten werden keine gesprochen.

IV. Eröffnung

- Beschwerdeführerin, per Einschreiben
- Vorinstanz, per Einschreiben

DER GESUNDHEITS- UND
FÜRSORGEDIREKTOR

Pierre Alain Schnegg
Regierungsrat

Rechtsmittelbelehrung

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Eröffnung mit schriftlicher und begründeter Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Speichergasse 12, 3011 Bern angefochten werden. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die mindestens in 2 Exemplaren einzureichen ist, muss einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten; der angefochtene Entscheid und greifbare Beweismittel sind beizulegen.