

BE_VERWALTUNGSGERICHT 100 2012 392 vom 16. Oktober 2013

BE Verwaltungsgericht, 2013-10-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/be_verwaltungsgericht_100_2012_392

FR: BE_VERWALTUNGSGERICHT 100 2012 392 du 16 octobre 2013

IT: BE_VERWALTUNGSGERICHT 100 2012 392 del 16 ottobre 2013

Regeste

Sozialhilfe - Anrechnung Konkubinatsbeitrag (Entscheid des Regierungsstatthalteramts Seeland vom 18. Oktober 2012 - shbv / 99-2011) | Sozialhilfe

Erwägungen

E. 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 Beschwerdeführerin 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). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

E. 1.2

Ein schutzwürdiges Interesse an der Verfahrensbeteiligung hat im Verfahren betreffend Festlegung eines Konkubinatsbeitrags auch der Mitbewohner der Beschwerdeführerin; er kann seine Interessen als Beigeladener wahrnehmen (vgl. BVR 2006 S. 366 E. 1.3).

E. 1.3

Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG). Da sich Fragen von grundsätzlicher Bedeutung stellen, urteilt das Gericht in Fünferbesetzung (Art. 56 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 16.10.2013, Nr. 100.2012.392U, Seite 4

E. 2

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) – hat, wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar sind. Der kantonal-gesetzliche Anspruch auf Sozialhilfe gewährleistet jeder bedürftigen Person persönliche und wirtschaftliche Hilfe, wobei als bedürftig gilt, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann (Art. 23 Abs. 1 und Abs. 2 SHG). Für die

Ausrichtung und Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe sind gemäss Art. 31 SHG i.V.m. Art. 8 der Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111) die SKOS-Richtlinien verbindlich, soweit das SHG und die SHV keine abweichende Regelung vorsehen. Vorliegender Streit betrifft die Frage, in welcher Höhe der Beschwerdeführerin ab Oktober 2012 Sozialhilfeleistungen auszurichten sind. Es ist daher die im Kanton Bern seit dem 1. Januar 2012 gültige Fassung der Richtlinien vom April 2005 mit den Ergänzungen 12/05, 12/07, 12/08 und 12/10 massgebend (Art. 8 SHV in der Fassung vom 2.11.2011 [BAG 11-132, 12-9]; vgl. BVR 2013 S. 45 E. 5.1).

E. 3.1

Strittig ist, ob und – wenn ja – inwieweit Einkommen und Vermögen des mit der Beschwerdeführerin im selben Haushalt lebenden Beigeladenen im Sozialhilfebudget der Beschwerdeführerin berücksichtigt werden dürfen. Insbesondere liegt im Streit, ob bereits nach zweijährigem Zusammenleben von einem stabilen Konkubinat ausgegangen werden kann und im Budget der Beschwerdeführerin ein sog. Konkubinatsbeitrag als Einnahme angerechnet werden darf. – Die Gemeinde und der Regierungsrat halten für erstellt, dass die Beschwerdeführerin und der Beigeladene als Paar zusammenleben, und erachten die Anrechnung eines Konkubinatsbeitrags gestützt auf F.5.1 der SKOS-Richtlinien als zulässig. Danach ist von einem stabilen Konkubinat namentlich dann auszugehen, wenn es mindestens zwei Jahre andauert. Die Beschwerdeführerin und der Beigeladene bestreiten nicht

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 16.10.2013, Nr. 100.2012.392U, Seite 5 nur, in einer stabilen, sondern überhaupt in einer Konkubinatsbeziehung zusammenzuleben. Sachverhältlich steht Folgendes fest:

E. 3.2

Die Beschwerdeführerin lebt seit der Trennung von ihrem Ehemann zusammen mit den zwei Kindern in der (ehemaligen) Familienwohnung. Seit dem 28. Juni 2010 wohnt der Beigeladene bei ihnen. Er ist Fernfahrer im internationalen Geschäft und verbringt gemäss eigenen Angaben lediglich wenige Tage pro Monat bei der Beschwerdeführerin (vier bis sechs Tage gemäss undatierter Beilage zur Beschwerde im vorinstanzlichen Verfahren, eine bis zwei Nächte gemäss Eingabe vom 17.3.2013, act. 11). Laut der Arbeitgeberin des Beigeladenen ist dieser «die meiste Zeit unterwegs und verbringt höchstens 1 bis 2 Wochenenden bei seiner Freundin in B.____» (Schreiben ... GmbH vom 11.10.2010, in unpag. Vorakten). Die Beschwerdeführerin unterliess es, die EG B.____ über den Einzug des Beigeladenen zu informieren. Sie bestätigte später, über den Einzug «ihres Partners» nicht informiert zu haben (sog. Schuldanerkennung vom 6.10.2010, in unpag. Vorakten). Dieser bezahlte ihr fortan einen Mietzins von monatlich Fr. 380.--. Aktenkundig ist ferner, dass die Beschwerdeführerin und der Beigeladene im Sommer 2012 gemeinsam Ferien in den USA verbrachten (vgl. Aktennotiz vom 29.8.2012, in unpag. Vorakten, sowie Verfügung vom 13.9.2012). Der Beigeladene ist nicht gewillt, an den Lebensunterhalt der Beschwerdeführerin und ihrer Kinder beizutragen (die Beteiligung an den Mietkosten vorbehalten); auch für die Zukunft hat er keine Absicht bekundet, sich finanziell stärker zu engagieren (vgl. act. 11).

E. 4.1

Sozialhilfeleistungen unterliegen dem Grundsatz der Subsidiarität (Art. 9 Abs. 1 SHG); sie werden nur gewährt, wenn die bedürftige Person sich nicht selber helfen kann oder 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 Sozialhilfe hat somit ergänzenden Charakter und verlangt, dass zunächst alle anderen Möglichkeiten der Hilfe ausgeschöpft werden. Dazu gehören auch freiwillige Leistungen Dritter, weil bei der Bemessung der Sozialhilfeleistungen von den faktischen Verhältnissen auszugehen ist. Allerdings sind freiwillige Leistungen Dritter nur in dem Ausmass als Einkommen in die Berechnung mit einzubeziehen, als

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 16.10.2013, Nr. 100.2012.392U, Seite 6 sie tatsächlich ausgerichtet werden oder aufgrund von Zusicherungen ohne weiteres erhältlich sind; nicht anrechenbar sind solche Leistungen, wenn sie sich in einem relativ bescheidenen Umfang halten, ausdrücklich zusätzlich zu den Sozialhilfeleistungen erbracht werden und bei einer Anrechnung entfallen würden. Im Ausmass, in dem freiwillige Leistungen Dritter der Sozialhilfebezügerin oder dem Sozialhilfebezüger anrechenbar sind, sind Leistungen der Sozialhilfe ausgeschlossen (zum Ganzen BVR 2006 S. 22 E. 3.1 mit Hinweisen, 2009 S. 232 [VGE 23397 vom 26.1.2009], nicht publ. E. 4.1, 2000 S. 229 E. 4b/aa).

E. 4.2

Zwischen zwei Personen, die – wie hier – 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 (Konkubinat) – 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 Bst. 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 Haushaltführung im Budget der unterstützten nicht (voll) erwerbstätigen Person zur Diskussion im Sinn eines Vorteilsausgleichs (vgl. hinten E. 8.1). Ein weitergehender Einbezug der wirtschaftlichen Verhältnisse der nicht unterstützten Person fällt in Betracht, wenn eine gefestigte Lebensgemeinschaft, d.h. ein stabiles Konkubinat vorliegt; davon geht das Verwaltungsgericht in ständiger Praxis aus, wenn das Paar mit einem gemeinsamen Kind zusammenlebt oder wenn die Beziehung fünf Jahre andauert hat (BVR 2006 S. 22 E. 4, 2009 S. 232 [VGE 23397 vom 26.1.2009], nicht publ. E. 5, 2000 S. 229 E. 4b/bb; VGE 21845 vom 11.5.2004, E. 3). Andernfalls würde ein Konkubinat gegenüber der Ehe oder der eingetragenen Partnerschaft unzulässig begünstigt (vgl. VGE 21845 vom 11.05.2004, E. 3.2.1). Es wird dabei von der Tatsachenvermutung ausgegangen, das Paar bilde infolge fünfjährigen Zusammenlebens ein stabiles Konkubinat, weshalb angenommen werden darf, dass die Partnerin und der Partner einander soweit nötig unterstützen. Die wirtschaftlichen Verhältnisse des Konkubinatspartners oder der Konkubinatspartnerin werden daher angemessen berücksichtigt unabhängig davon, ob dieser oder diese zur Unterstützung seiner bedürftigen Partnerin bzw. seines bedürftigen Partners bereit ist (zur Beweislage hinten E. 7.3). Insoweit wird in der Praxis zum bernischen SHG eine freiwillige Leistung

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 16.10.2013, Nr. 100.2012.392U, Seite 7 im Sinn eines Konkubinatsbeitrags fingiert (im Ergebnis gleich BGer 2P.386/1997 vom 24.8.1998, in FZR 1998 S. 396 E. 3c; s. auch Claudia Hänzi, Streitfall Konkubinat, in ZESO 3/2012 S. 24).

E. 4.3

Für das Verwaltungsgericht ist erstellt, dass die Beschwerdeführerin vom Beigeladenen keine über seine Mietkostenbeteiligung hinausgehenden Leistungen erhält (vgl. E. 3.2 hiervor). Zwischen den beiden bestehen mangels ehelicher oder verwandtschaftlicher Bande denn auch keinerlei gesetzliche Unterhaltsverpflichtungen. Sie bilden eine Wohn- und Lebensgemeinschaft, allenfalls ein Konkubinat. Der Regierungsstatthalter und die Gemeinde haben auf eine stabile Konkubinatsbeziehung geschlossen, ob zu Recht, ist nachfolgend zu prüfen.

E. 5.1

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) hat ihre Richtlinien zur Behandlung von Wohn- und Lebensgemeinschaften im letzten Jahrzehnt laufend verfeinert. Gemäss der hier massgeblichen Fassung der Vorgabe F.5.1 (vgl. vorne E. 2) dürfen die in einer familienähnlichen Gemeinschaft zusammenlebenden Personen in der Regel nicht als Unterstützungseinheit erfasst werden. 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. Lebt die unterstützte Person demgegenüber in einer stabilen (hetero- oder gleichgeschlechtlichen) Konkubinatsbeziehung und wird nur eine Person unterstützt, dürfen nach den SKOS-Richtlinien bei der Ermittlung des Unterstützungsbedarfs Einkommen und Vermögen des nicht unterstützten Partners oder der nicht unterstützten Partnerin angemessen mitberücksichtigt werden (sog. Konkubinatsbeitrag). In der Fassung der vierten überarbeiteten Ausgabe vom April 2005 ging die Vorgabe F.5.1 von einem stabilen Konkubinat aus, wenn es mindestens fünf Jahre andauert oder das Paar mit einem gemeinsamen Kind zusammenlebt. Seit der Ergänzung 12/07 empfiehlt die SKOS in der Fallvariante ohne gemeinsame Kinder was folgt:

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 16.10.2013, Nr. 100.2012.392U, Seite 8 Von einem stabilen Konkubinat ist namentlich dann auszugehen, wenn es mindestens zwei Jahre andauert [...]. In der französischen Fassung: Un concubinage est considéré comme stable notamment s'il dure depuis deux ans au moins [...]. Laut dieser SKOS-Vorgabe soll demnach bereits nach zwei Jahren von der Tatsachenvermutung ausgegangen werden, dass die Partnerschaft so stabil ist, dass angenommen werden darf, die Partnerin und der Partner unterstützten einander eheähnlich (vgl. vorne E. 4.2).

E. 5.2

Zu Recht unstrittig ist, dass der Regierungsstatthalter F.5.1 der SKOS- Richtlinien grundsätzlich zutreffend zur Anwendung gebracht hat. Allerdings ist im Rahmen einer akzessorischen Normenkontrolle zu prüfen, ob diese durch Verordnung für verbindlich erklärte Vorgabe gesetzmässig ist (sie gilt im Kanton Bern seit 1.8.2009, vgl. aArt. 8 SHV in BAG 09-73). Nur wenn dies zutrifft, durften die Vorinstanzen nach einer

Beziehungsdauer von bloss zwei Jahren – unterstellt, eine Lebensgemeinschaft im engeren Sinn liege hier überhaupt vor – ohne weiteres auf ein stabiles Konkubinat schliessen (vgl. Art. 66 Abs. 3 KV; BVR 2013 S. 151 E. 3.1, 2008 S. 284 E. 5.2, 2005 S. 97 E. 5.1). Die kantonalen Behörden sind im Übrigen nach höchstrichterlicher Rechtsprechung auch dann, wenn das kantonale Recht auf die Richtlinien der SKOS verweist, nicht dazu verpflichtet, diese Richtlinien bis ins kleinste Detail zu befolgen («appliquer dans leurs moindres détails») und können in begründeten Fällen davon abweichen (vgl. BGE 136 I 129 E. 8.1 [Pra 99/2010 Nr. 107]).

E. 6.1

Der sozialhilferechtliche Konkubinatsbeitrag geht teilweise auf Überlegungen der Zivilgerichtspraxis zum alten Eherecht zurück. Danach führte ein stabiles Konkubinat der unterhaltsberechtigten Person zur Aufhebung des eherechtlich geschuldeten Unterhaltsbeitrags, wenn sich der neue Partner oder die neue Partnerin und die unterhaltsberechtigte Person so beistanden, wie sie es gemäss Art. 159 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) hätten tun müssen, wenn sie verheiratet gewesen wären (BGE 116 II 394 E. 3, 124 III 52 E. 2a/aa). Ein derart enges Verhältnis wurde ab dem Zeitpunkt vermutet, in welchem das Konkubinat fünf Jahre angedauert hatte (BGE 114 II 295 E. 1b). Der Gedanke der (vermuteten) faktischen

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 16.10.2013, Nr. 100.2012.392U, Seite 9 gegenseitigen Unterstützung von im Konkubinat lebenden Personen wurde im Sozialhilferecht aufgenommen, um dem subsidiären Charakter der Sozialhilfe Rechnung zu tragen. Lebt eine unterstützte Person in einem stabilen Konkubinat, so ist es nach der Rechtsprechung trotz Fehlens gesetzlicher Unterhalts- und Beistandspflichten zulässig, der (vermuteten) tatsächlichen Bereitschaft, sich gegenseitig zu unterstützen, Rechnung zu tragen (vgl. BGE 136 I 129 E. 6.1 [Pra 99/2010 Nr. 107], 134 I 313 E. 5.5 [Pra 98/2009 Nr. 50]; BGer 8C_356/2011 vom 17.8.2011, E. 2.2, 2P.242/2003 vom 12.1.2004, E. 2.3, 2P.218/2003 vom 12.1.2004, E. 3.2, 2P.386/1997 vom 24.8.1998, in FZR 1998 S. 396 E. 3c). Das Gemeinwesen soll analog einem bzw. einer geschiedenen und unterhaltspflichtigen Ehegatten bzw. Ehegattin von seiner sozialhilferechtlichen Unterstützungspflicht entlastet werden, wenn eine solche stabile Lebensgemeinschaft vorliegt (Claudia Hänzi, Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Diss. Basel 2011 [Richtlinien], S. 397; dies., Leistungen der Sozialhilfe in den Kantonen, in Christoph Häfeli [Hrsg.], Das Schweizerische Sozialhilferecht, 2008 [Sozialhilferecht], S. 87 ff., 146). Generell gilt es unter Rechtsgleichheitsaspekten zu verhindern, dass ein Konkubinatspaar, das sozialhilferechtlich unterstützt wird, besser gestellt ist als ein verheiratetes (oder registriertes) Paar (BGE 136 I 129 E. 6.3 [Pra 99/2010 Nr. 107]; BGer 8C_356/2011 vom 17.8.2011, E. 3.2.1, 2P.386/1997 vom 24.8.1998, in FZR 1998 S. 396 E. 3d). Umgekehrt setzt das der Rechtsgleichheitsgarantie inhärente Differenzierungsgebot der Gleichstellung mit Ehepaaren aber Grenzen im Fall, dass nur eine Person unterstützt wird (vgl. die Nachweise auf entsprechende kantonale Praxen bei Claudia Hänzi, Richtlinien, S. 398 f.; dies., Sozialhilferecht, S. 146 ff.). Dies ergibt sich daraus, dass das Konkubinat nicht wie die Ehe eine Wirtschaftsgemeinschaft, d.h. eine Erwerbs- und Verbrauchs-Einheit (BGE 110 Ia 7 E. 3c) bildet, und der Zugriff auf Einkommen und Vermögen des bzw. der nicht sozialhilfeabhängigen Konkubinatspartners bzw. -partnerin seine innere Rechtfertigung nur bei eheähnlicher Stabilität der Beziehung hat. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung anerkennt denn auch die Zulässigkeit einer insoweit differenzierenden Betrachtungsweise

(vgl. BGE 136 I 129 E. 6.2 [Pra 99/2010 Nr. 107]).

E. 6.2

Was ein Konkubinat ist, umschreibt das SHG nicht. Auch findet sich keine allgemeingültige Definition in der schweizerischen Rechtsordnung. Im Wesentlichen hat die Gerichtspraxis diese Rechtsfigur umschrieben:

E. 6.2.1

Als stabiles Konkubinat ist eine auf längere Zeit, wenn nicht auf Dauer

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 16.10.2013, Nr. 100.2012.392U, Seite 10 angelegte umfassende Lebensgemeinschaft von zwei Personen unterschiedlichen Geschlechts mit grundsätzlich Ausschliesslichkeitscharakter zu verstehen, die sowohl eine geistig-seelische als auch eine körperliche und eine wirtschaftliche Komponente aufweist und auch etwa als Wohn-, Tisch- und Bettgemeinschaft bezeichnet wird (BGE 138 III 157 E. 2.3.3 [Pra 101/2012 Nr. 120]). Diese Praxisformel wurde im Zusammenhang mit dem nahehelichen Unterhalt entwickelt, kann heute indes in der schweizerischen Rechtsordnung als durchgesetzt gelten (überholt erscheint freilich der ausschliessliche Bezug auf heterosexuelle Paare). Ob eine solche qualifizierte Lebensgemeinschaft vorliegt, muss aus Praktikabilitätsgründen an äusseren Merkmalen festgemacht werden.

E. 6.2.2

Ein solches Merkmal, das im Bereich der Sozialhilfe anerkanntermassen für eine gefestigte Beziehung spricht, liegt vor, wenn das Paar mit einem gemeinsamen Kind zusammenwohnt. Denn in solchen Fällen drängt sich im Licht des erforderlichen Zusammenwirkens beider gegenüber dem Kind je unterhaltspflichtiger Elternteile eine gemeinsame Betrachtung geradezu auf (vgl. die Nachweise zur bernischen Sozialhilfepraxis vorne E. 4.2; ebenso BGer 2P.218/2003 vom 12.1.2004, E. 3.3.2, 2P.242/2003 vom 12.1.2004, E. 2.4, 8C_356/2011 vom 17.8.2011, E. 2.2; gleich auch die SKOS-Richtlinien, vgl. vorne E. 5.1).

E. 6.2.3

Auch die Dauer der Lebensgemeinschaft ist als objektives Kriterium von Bedeutung; denn je länger ein Paar zusammenlebt, desto eher ist die Annahme berechtigt, die beiden stünden einander bei. Dieses Kriterium nimmt denn auch die Rechtsprechung in verschiedenen Rechtsgebieten auf. Im alten Eherecht leitete man wie dargelegt (E. 6.1) aus einem fünfjährigen Zusammenleben die Vermutung ab, dass die unterhaltsberechtignte Person, welche in einer solchen Beziehung lebt, ähnliche Vorteile zieht, wie sie ihr eine Ehe bieten würde; Rechtsfolge war, dass sie ihren Unterhaltsanspruch wie im Fall einer Wiederverheiratung verlor. Unter der Geltung des neuen Eherechts (Art. 129 ZGB) wurde eine bedingte Sistierung der Unterhaltsrente (bereits zum Zeitpunkt des Scheidungsurteils) in Bezug auf ein Konkubinatsverhältnis von knapp vier Jahren als zulässig erachtet (vgl. BGer 5A_81/2008 vom 11.6.2008). In ausländerrechtlichen Streitigkeiten wurde entschieden, dass eine drei- oder vierjährige Lebensgemeinschaft bei einem Paar, das weder Heiratspläne noch Kinder hat, nicht auf eine Beziehung schliessen lässt, welche diejenige Stabilität und Intensität erreicht, die erforderlich ist, um sie wie eine Ehegemeinschaft dem konventions- und verfassungsrechtlichen Schutz des Familienlebens zu unterstellen (vgl. BGer

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 16.10.2013, Nr. 100.2012.392U, Seite 11 2C_97/2010 vom 4.11.2010, E. 3.3, 2C_1194/2012 vom 31.5.2013, E. 4.4, 2C_1035/2012 vom 21.12.2012, E. 5.2). Zu Art. 47 des Schweizerischen Obligationenrechts (OR; SR 220) hat das Bundesgericht erkannt, dass aufgrund des mehr als vierjährigen Zusammenlebens und der übrigen Umstände im konkreten Fall – Heiratspläne [die Betroffenen waren noch nicht geschieden], enge und harmonische Beziehung, keine Zweifel am Bestehen einer Wohn-, Tisch- und Bettgemeinschaft – auf ein stabiles Konkubinatsverhältnis zu schliessen sei, welches der Partnerin einen Anspruch auf Genugtuung infolge Todes des Partners verleiht (BGE 138 III 157 E. 2.4 [Pra 2012/101 Nr. 120]). Vereinzelt hat aber auch der Gesetzgeber die Dauer bestimmt, mit welcher Rechtsfolgen bzw. staatliche Leistungsansprüche verbunden sind. So macht Art. 20a Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) den Anspruch des Konkubinatspartners oder der Konkubinatspartnerin auf Hinterlassenenleistungen von einer ununterbrochenen Lebensgemeinschaft von mindestens fünf Jahren vor dem Tod abhängig; in diesem Kontext ist laut dem Bundesgericht das Bestehen einer ständigen Wohngemeinschaft kein begriffsnotwendiges Element der Lebensgemeinschaft (BGE 134 V 369 E. 7.1). Es gibt demnach, was das Kriterium der Dauer des Zusammenlebens angeht, keine für alle rechtlichen Materien einheitliche und verbindliche Definition der gefestigten Lebensgemeinschaft. Zu beachten ist allemal, dass in Fällen, in denen nicht bereits die Dauer des Zusammenlebens für sich allein eine eheähnliche Beziehung vermuten lässt, die gesamten Umstände des Zusammenlebens von Bedeutung sind, um die Qualität einer Lebensgemeinschaft zu beurteilen (vgl. BGE 138 III 157 E. 2.3.3 a.E.; BGer 8C_196/2010 vom 19.7.2010, E. 5.3 a.E.).

E. 6.3

Die Kürzung der in den SKOS-Richtlinien vorgesehenen Frist von fünf auf zwei Jahre geht auf eine Praxis des Kantons Solothurn zurück, wonach bereits nach einer Beziehungsdauer von zwei Jahren von einem gefestigten Konkubinatsverhältnis ausgegangen werden durfte. Diese Praxis fusst auf der Überlegung, dass im Sozialhilferecht jederzeit die Möglichkeit bestehe, eine Neubeurteilung der Hilfe zu veranlassen, sofern die Konkubinatsbeziehung scheitern sollte, während im Eherecht der nacheheliche Unterhalt infolge eines stabilen Konkubinats definitiv erlösche (vgl. Claudia Hänzi, Richtlinien, S. 264 f., 398; dies., Sozialhilferecht, S. 146). Das Bundesgericht hat dazu auf staatsrechtliche Beschwerden hin erkannt, es sei nicht willkürlich, für die Prüfung des Sozialhilfeanspruchs für Mutter und Kind die Einkommen beider Konkubinatspartner zu addieren (vgl. BGer 2P.242/2003 vom 12.1.2004, E. 2.4,

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 16.10.2013, Nr. 100.2012.392U, Seite 12 2P.218/2003 vom 12.1.2004, E. 3.3.2). Hieraus lässt sich für die hier interessierende Frage nichts ableiten; denn zur Beurteilung standen Paare mit gemeinsamen Kindern, weshalb die Dauer des Zusammenlebens keine entscheidende Rolle spielte. Anderes ergibt sich auch nicht aus dem Urteil des Bundesgerichts vom 21. Juni 2005; hier erinnert das Gericht daran, dass es die Solothurner Praxis als haltbar beurteilt hat (vgl. BGer 2P.85/2005 vom 21.6.2005, E. 3.3), trat aber auf das Rechtsmittel nicht ein, weshalb es sich mit materiellen Fragen nicht zu beschäftigen hatte.

E. 6.4

Im kantonalen Recht äussert sich die Verordnung vom 2. November 2011 über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV; BSG 860.113) zur Frage, nach welcher Beziehungsdauer die wirtschaftlichen Verhältnisse der Konkubinatspartnerin oder des Konkubinatspartners zu berücksichtigen sind. Gemäss Art. 24 ASIV werden im Zusammenhang mit der Gebührenerhebung für familienergänzende Kinderbetreuung das Einkommen und Vermögen einer Konkubinatspartnerin oder eines Konkubinatspartners berücksichtigt, wenn das Paar gemeinsame Kinder hat oder wenn das Konkubinatspartnerschaft länger als fünf Jahre dauert. Diese Norm hat zwar nicht direkt eine staatliche Geldleistung zum Gegenstand. Die Angebote der sozialen Integration zählen aber zum Sozialhilferecht (vgl. Art. 71 und 71a SHG) und durch die Bereitstellung der familienergänzenden Kinderbetreuung zu einem einkommensabhängigen Tarif werden wirtschaftlich Schwächere mittelbar unterstützt. Das Verwaltungsgericht hat unter der Geltung des alten Rechts, welches keine Art. 24 ASIV vergleichbare Regelung enthielt, erkannt, dass in diesem Zusammenhang analog zum Sozialhilferecht bei der Bemessung des Elternbeitrags an die Kindertagesstätte die faktischen Verhältnisse berücksichtigt werden dürfen; im konkreten Fall hielt es das Gericht für unzulässig, von einem zweijährigen Zusammenleben ohne gemeinsame Kinder automatisch auf eine eheähnliche Unterstützung zu schliessen und die Bruttoeinkommen des Paares zusammenzurechnen (vgl. BVR 2000 S. 229 E. 4b-d).

E. 7.1

Wie dargelegt, können freiwillige Leistungen Dritter nach dem Grundsatz der Subsidiarität und jenem der Gleichbehandlung aller Sozialhilfeempfängerinnen und - empfänger gegebenenfalls unterstellt werden (vgl. vorne E. 4.1 und 4.2). Für die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Zusammenleben die Vermutung tatsächlicher eheähnlicher Solidarität erlaubt, vermag die der solothurnischen Praxis zugrunde liegende

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 16.10.2013, Nr. 100.2012.392U, Seite 13 Sichtweise nicht zu überzeugen, welche zur Änderung der SKOS-Vorgabe F.5.1 geführt hat (vgl. vorne E. 6.3). Denn diese trägt dem Umstand nicht gebührend Rechnung, dass die Annahme faktischer Unterstützung nicht sozialhilfeabhängige Dritte betrifft, welche der unterstützten Person gegenüber weder unterstützungs- noch beistandspflichtig sind. Das Konkubinatspartnerschaft bildet anders als die Ehe keine Wirtschaftseinheit (vgl. vorne E. 6.1). Eine solche lässt sich vor dem gesetzlichen Hintergrund nur unterstellen, wenn aufgrund der gelebten Beziehung auf die tatsächliche Bereitschaft, einander eheähnlich zu unterstützen, geschlossen werden darf. Bei einer Beziehungsdauer von zwei Jahren kann dies nicht automatisch vermutet werden. Die herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnisse haben sich insoweit auch nicht derart verändert, dass heute, anders als bis ins Jahr 2007 bzw. 2009, bereits nach einer Beziehungsdauer von zwei Jahren auf ein stabiles Konkubinatspartnerschaft und damit auf eine faktische gegenseitige Unterstützung geschlossen werden dürfte. In der eheähnlichen Stabilität der Partnerschaft ist nach ständiger Verwaltungsgerichtspraxis der Grund zu sehen, der es mit Blick auf den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Empfängerinnen und Empfänger von wirtschaftlicher Hilfe rechtfertigt, einen Konkubinatsbeitrags zu berücksichtigen (vgl. vorne E. 4.2 und 6.1). Die Anrechnung eines solchen Beitrags ist sowohl für die nicht unterstützte Person als auch für die unterstützte Person mit erheblichen Eingriffen verbunden: Erstere wird vom Gemeinwesen ohne Rechtsverpflichtung faktisch in die Pflicht genommen. Letzterer werden die Sozialhilfeleistungen um einen fiktiven Betrag gekürzt, obschon der Konkubinatsbeitrags unter keinem Titel rechtlich durchgesetzt werden kann. Vor diesem

Hintergrund ist die Zweijahresfrist, welche die Vermutung eheähnlicher Solidarität bereits nach relativ kurzer Zeit des Zusammenlebens begründet, unverhältnismässig, überwiegen doch die involvierten privaten Interessen das öffentliche Interesse an Einsparungen (vgl. Art. 31 Abs. 2 Bst. d SHG). An der Fünfjahresfrist ist damit grundsätzlich festzuhalten. Anders urteilen hiesse, (noch) nicht gleichartige Sachverhalte gleich zu behandeln. Dieselbe Differenzierung hat der Kanton Bern im Übrigen im Zusammenhang mit der Gebührenerhebung für familienergänzende Kinderbetreuung getroffen (vgl. vorne E. 6.4).

E. 7.2

Dieses Ergebnis rechtfertigt sich auch unter beweisrechtlichen Aspekten: Wer aus einer beweisbedürftigen Tatsache etwas für seinen Rechtsstandpunkt ableiten oder vom Gesetz als beweispflichtig bezeichnet wird, trägt die Beweislast, d.h. die Folgen der Beweislosigkeit (Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 19 N. 3). Es ist grundsätzlich Sache der Gemeinde, einen den An-

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 16.10.2013, Nr. 100.2012.392U, Seite 14 spruch auf Sozialhilfeleistungen mindernden Umstand zu beweisen (vgl. BVR 2009 S. 385 E. 4.3.1, 2004 S. 446 E. 4.3.2; VGE 2012/20 vom 19.2.2013, E. 4.3, 2009/187 vom 25.3.2010, E. 3.4.2). Die von der Verwaltungsjustizpraxis zum Konkubinat entwickelte Tatsachenvermutung (vorne E. 4.2) greift erheblich in diesen Grundsatz ein. Beweist die Sozialhilfebehörde, dass ein Paar seit fünf Jahren in gemeinsamem Haushalt lebt (Vermutungsbasis), hat sie die Vermutungsfolge für sich, dass das Konkubinat gefestigt ist mit der Konsequenz, dass die eheähnliche Unterstützung des bzw. der wirtschaftlich unabhängigen Partners bzw. Partnerin unterstellt wird. Es ist an den Betroffenen, den Gegenbeweis zu erbringen, dass gar keine Konkubinatsbeziehung vorliegt oder die Beziehung noch keine fünf Jahre angedauert hat (Entkräftung der Vermutungsbasis). Sie können weiter den Beweis des Gegenteils erbringen, indem sie die Vermutungsfolge, die Stabilität der Beziehung, widerlegen. Die Vorgabe F.5.1 der SKOS-Richtlinien stellt eine eigentliche Beweisregel dar, welche in das kantonale Beweisrecht eingreift und demnach weder auf Verordnungsstufe zu regeln ist (vgl. vorne E. 5.2) noch Gegenstand von Fachrichtlinien bilden soll, welche Empfehlungen zur Ausgestaltung der Sozialhilfe im Allgemeinen und zur Bemessung des sozialen Existenzminimums im Speziellen geben (vgl. Art. 31 Abs. 2 Bst. b SHG).

E. 7.3

Art. 8 SHV i.V.m. F.5.1 der SKOS-Richtlinien ist aus diesen Gründen die Anwendung insoweit zu versagen, als bei Paaren ohne gemeinsame Kinder ab zweijährigem Zusammenleben schematisch auf eine stabile Konkubinatsbeziehung samt Fiktion eheähnlicher Unterstützung geschlossen werden darf. Spielraum oder Autonomie haben die bernischen Sozialhilfebehörden in dieser Frage nicht. Es geht um die Auslegung von kantonalem Sozialhilferecht in einer Frage, welche einheitlich zu beantworten ist und den Gemeinden, anders als in personnahen Fragen sozialhilferechtlicher Unterstützung (vgl. etwa BVR 2008 S. 372 E. 5.3), keinen Beurteilungsspielraum lässt. Die Fünfjahresfrist bedeutet allein, dass (erst) nach deren Ablauf die Vermutung eheähnlicher Solidarität verbunden mit der Fiktion gegenseitiger Unterstützung greift (vgl. E. 7.2 hiervoor). Im Übrigen ist die Dauer des Zusammenlebens lediglich ein Element der Beurteilung, ob ein stabiles Konkubinat vorliegt (vgl. E. 4.2 und 6.2.3). Der Behörde steht daher der Nachweis offen, dass im konkreten Fall aufgrund der gesamten Umstände des Zusammenlebens

bereits zu einem früheren Zeitpunkt auf die Stabilität des Konkubinats geschlossen werden darf. Die Betroffenen haben hierbei mitzuwirken (Art. 8c Abs. 1 Bst. c und Art. 28 Abs. 1 SHG), sind aber nicht

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 16.10.2013, Nr. 100.2012.392U, Seite 15 beweiselastet.

E. 7.4

Die Gemeinde hat, bestätigt durch das Regierungsstatthalteramt, auf ein Konkubinats nach gut zweijährigem Zusammenleben geschlossen. Indes deutet nichts darauf hin oder wird seitens der Behörden vorgebracht, dass die Beziehung zwischen der Beschwerdeführerin und dem Beigeladenen eine geistig-seelische, körperliche sowie wirtschaftliche Verbundenheit im Sinn eines stabilen Konkubinats aufweist. Die Beschwerde erweist sich demnach insoweit als begründet.

E. 8.1

Unter diesen Umständen fällt zum gegenwärtigen Zeitpunkt einzig ein weitergehender Einbezug der wirtschaftlichen Möglichkeiten des Beigeladenen unter dem Titel des Beitrags an die Haushaltsführung in Betracht (vgl. vorne E. 4.2): Personen, die Sozialhilfe beanspruchen, sind nach Art. 28 Abs. 2 Bst. b SHG verpflichtet, das zum Vermeiden, Beheben oder Vermindern der Bedürftigkeit Erforderliche selber vorzukehren. Dazu kann nach ständiger Rechtsprechung auch das Erledigen von Hausarbeiten und Dienstleistungen für Wohnpartnerinnen und Wohnpartner gehören (BVR 2006 S. 366 E. 1.3). Solche geldwerten Vorteile und Leistungen im Innenverhältnis einer einfachen Gesellschaft – deren Vorschriften sind für Mehrpersonenhaushalte heranzuziehen – sind grundsätzlich abzugelten (Art. 531 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 530 Abs. 1 OR; BVR 2006 S. 22 E. 5.2, S. 366 [VGE 22502 vom 23.2.2006] E. 1.3 und nicht publ. E. 4, 1996 S. 321 E. 3; VGE 2009/187 vom 25.3.2010, E. 3.3). Die Höhe des anrechenbaren Betrags ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände festzusetzen. Wohlhabenden bzw. gut Verdienenden ist die Unterstützung in weiter gehendem Ausmass zuzumuten als einer Person, die wenig verdient und sich Leistungen einer anderen Person im Haushalt nur in einem bescheidenen Ausmass oder zu einem bescheidenem Ansatz leisten kann (BVR 2006 S. 22 E. 5.2.1, S. 366 [VGE 22502 vom 23.2.2006], nicht publ. E. 4.2). Die Entschädigung ist demnach zu verringern oder zu erhöhen, wenn die finanziellen Verhältnisse der nicht unterstützten erwerbstätigen Person dies gebieten. Grundsätzlich Vergleichbares sieht F.5.2 der SKOS-Richtlinien vor; maximal soll der unterstützten Person für die erwartete Haushaltarbeit der Betrag von Fr. 950.-- als Einnahme angerechnet werden.

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 16.10.2013, Nr. 100.2012.392U, Seite 16

E. 8.2

Die Gemeinde hat im Budget der Beschwerdeführerin und ihrer Kinder den Betrag von Fr. 611.95 als Einkommen eingestellt in der Annahme, in diesem Umfang habe der Beigeladene als Partner einer stabilen Konkubinatsbeziehung an deren Lebensunterhalt beizutragen. Als Entschädigung für Haushaltsführung ist dieser Betrag unter den konkreten Gegebenheiten klar zu hoch. Es ist nicht Sache des Verwaltungsgerichts, als letzte kantonale Instanz erstmals zu prüfen, ob ab Oktober 2012 im Budget der Beschwerdeführerin mit Blick auf die konkreten Umstände überhaupt eine Entschädigung

für die Haushaltsführung anrechenbar ist, und wenn ja, in welcher Höhe. Die Sache ist insoweit an die Gemeinde zurückzuweisen, damit sie das Verfahren fortsetze.

E. 9

Die Beschwerde erweist sich damit insoweit als begründet, als der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache an die Gemeinde zurückzuweisen ist, damit sie im Sinn der Erwägungen neu über den Sozialhilfeanspruch der Beschwerdeführerin ab Oktober 2012 entscheide. Verfahrenskosten sind keine zu erheben (Art. 53 SHG). Parteikosten sind keine angefallen (vgl. Art. 104 VRPG). Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.