

Verwaltungshandeln und Verfügungen in der Asylsozialhilfe

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	2
2. Grundsätze des rechtstaatlichen Handelns.....	2
3. Begründung von Rechten und Pflichten.....	3
4. Die Rechtsanwendung.....	3
5. Die Verfügung.....	4
6. Das Verfahren für den Erlass einer Verfügung.....	6
7. Verfahrensgarantien.....	7

Verfügungen in der Asylsozialhilfe

1. Einleitung

Für die Organisation der Asylsozialhilfe sind die Kantone zuständig. Im Kanton Bern wurde der Vollzug der Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich an öffentlich- und privatrechtliche Trägerorganisationen delegiert. Die so genannten regionalen Partner, nachfolgend Sozialhilfestellen genannt, übernehmen somit staatliche Aufgaben. Die Erfüllung dieser Aufgaben erfolgt entlang gesetzlicher Bestimmungen, die verbindlich auf den konkreten Einzelfall anzuwenden sind. Diese Konkretisierung von gesetzlichen Bestimmungen erfolgt in der Regel mittels Verfügungen.

Diese FachInfo führt in die Grundsätze des Verwaltungshandelns ein, beschreibt die Rechtsanwendung und erläutert, was eine Verfügung ist und was beim Erlass einer Verfügung zu beachten ist.

2. Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns

Wenn private Organisationen staatliche Aufgaben erfüllen, so sind sie an dieselben Grundsätze gebunden wie eine öffentliche Verwaltung. Die wichtigsten Prinzipien sind:

2.1 Legalitätsprinzip

Das Legalitätsprinzip verlangt für alles staatliche Handeln eine gesetzliche Grundlage. Das Handeln der Sozialhilfestelle hat immer innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Schranken zu erfolgen.

→ *Beispiel:* Die Sozialhilfestellen dürfen keine Sozialhilfe an rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende ausrichten, weil dazu die gesetzliche Grundlage fehlt.

2.2 Rechtsgleichheit

Dieser Grundsatz verbietet jegliche Privilegierung oder gezielte Zurücksetzung einzelner Personen oder gesellschaftlicher Gruppen. Rechtsgleichheit bedeutet aber nicht einfach eine schematische Gleichstellung. Differenzierungen und unterschiedliche Handhabung sind erlaubt, sofern sie sachlich gerechtfertigt sind.

→ *Beispiel:* Die Rechtsgleichheit wird nicht verletzt, wenn eine Person an einer bestimmten Qualifikationsmassnahme teilnehmen kann, einer anderen

Person die Teilnahme aber verwehrt bleibt, weil diese zweite Person (noch) nicht über ausreichende Sprachkenntnisse verfügt.

2.3 Verbot willkürlichen Handelns

Willkür liegt dann vor, wenn das Recht in einer unhaltbaren, offensichtlich ungerechten Auslegung angewendet wird. Als willkürlich gelten offensichtliche Gesetzesverstösse, grobe Ermessensfehler und Widersprüchlichkeit.

→ *Beispiel:* Gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. c SAFG werden vorläufig aufgenommene Personen, die sich seit mehr als sieben Jahren in der Schweiz aufhalten, nicht an den Gemeindesozialdienst übertragen, wenn sie offensichtlich nicht integriert sind. Als offensichtlich nicht integriert gelten Personen, die bedürftig sind und ihre Integrationsziele aufgrund von Selbstverschulden nicht erreicht haben (Art. 3 Abs. 1 lit. a SAFV). Willkürlich wäre der Entscheid, eine Person aus sachfremden Gründen wie beispielsweise dem Wohnort oder der Glaubensrichtung nicht zu übertragen, obwohl sie die Integrationskriterien erfüllt.

2.4 Grundsatz der Verhältnismässigkeit

Verhältnismässigkeit meint, dass das behördliche Handeln immer dem anvisierten Zweck entsprechen muss. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit weist drei Teilgehalte auf:

Eignung: Eine Massnahme muss geeignet sein, das angestrebte Ziel zu erreichen. Eine behördliche Massnahme ist ungeeignet, wenn sie mit Blick auf das Ziel gar keine Wirkung entfalten kann.

→ *Beispiel ungeeignete Massnahme:* Eine Person wird aus der Unterbringung ausgeschlossen, damit sie - nach erfolgloser Aufforderung - endlich ihre Einkommensverhältnisse offenlegt. Geeignet wäre in diesem Fall beispielsweise eine Verfügung zur Einstellung der Unterstützungsleistungen, weil die Bedürftigkeit nicht nachgewiesen ist.

Erforderlichkeit: Die Massnahme muss notwendig sein. Das angestrebte Ziel kann nicht mit einer weniger einschneidenden Massnahme verwirklicht werden. Die Massnahme geht nicht über das Notwendige hinaus.

Verfügungen in der Asylsozialhilfe

→ **Beispiel nicht erforderliche Massnahme:** Um die Einkommensverhältnisse einer Klientin oder eines Klienten zu ermitteln, schreibt die Sozialhilfestelle den Arbeitgeber direkt an und legt die Sozialhilfeabhängigkeit des Klienten/der Klientin offen. Erforderlich ist lediglich die Einforderung der Dokumente bei der betroffenen Person.

Zumutbarkeit (Verhältnismässigkeit im engeren Sinne): Der Zweck des Eingriffs und dessen Wirkung müssen in einem vernünftigen Verhältnis stehen. Das Ziel rechtfertigt den Eingriff in die Rechtsstellung der betroffenen Person.

→ **Beispiel zumutbare Massnahme:** Die Sozialhilfestelle verlangt von dem Klienten oder der Klientin ein ärztliches Gutachten, das Auskunft gibt über die Auswirkungen der gesundheitlichen Einschränkungen auf die Arbeitsfähigkeit. Unverhältnismässig wäre die Einforderung der gesamten Krankheitsgeschichte.

3. Begründung von Rechten und Pflichten

Durch das Handeln der Sozialhilfestelle werden Rechte und Pflichten begründet. Die daraus entstehende Beziehung zwischen der einzelnen Klientin oder dem einzelnen Klienten und der zuständigen Sozialhilfestelle wird als Rechtsverhältnis bezeichnet. Jedes Rechtsverhältnis stützt sich auf das objektive Recht ab, also auf Vorschriften einer staatlichen Rechtsordnung.

Der Zusammenhang zwischen einer gesetzlichen Vorschrift (Gesetze, Weisungen und Richtlinien) und dem konkreten Recht und der konkreten Pflicht kann mehr oder weniger unmittelbar sein. So können Rechtsverhältnisse direkt durch das Gesetz begründet werden. Ergibt sich ein Recht oder eine Pflicht unmittelbar aus einem Gesetz, so muss in der Regel nichts Besonderes unternommen werden.

→ **Beispiel:** Asylsuchende Personen haben Anspruch auf unentgeltliche Rechtsberatung und Rechtsvertretung. Die zugewiesene Rechtsvertretung nimmt an der Anhörung zu den Asylgründen teil (Art. 102f und Art. 102j AsylG). Es bedarf keiner ausdrücklichen Feststellung der Behörden, dass die Vertretung zur Anhörung zugelassen wird.

Oft sieht das Gesetz zwar grundsätzlich ein Recht oder eine Pflicht vor und umschreibt dieses Recht oder die Pflicht auch mehr oder weniger genau. Dennoch ist im Einzelfall erforderlich, dass festgestellt wird, wie sich die gesetzliche Bestimmung konkret auswirkt.

→ **Beispiel:** Gemäss Art. 83 Abs. 1 lit e AsylG können Sozialhilfeleistungen gekürzt oder eingestellt werden, wenn die begünstigte Person ohne Absprache mit der zuständigen Stelle ein Arbeitsverhältnis auflöst und damit ihre Lage verschlechtert. Im Einzelfall muss die Sozialhilfestelle entscheiden, ob und wenn ja, wie diese gesetzliche Bestimmung angewendet wird. Dabei ist die Gesetzgebung im Kanton Bern unter Berücksichtigung der Rechtspraxis und der Verhältnismässigkeit anzuwenden.

4. Die Rechtsanwendung

4.1 Dreischritt der Rechtsanwendung

Wie das Beispiel der Auflösung eines Arbeitsverhältnisses zeigt, müssen die Sozialhilfestellen in der Regel einen konkreten Sachverhalt rechtlich würdigen. Hat der Klient das Arbeitsverhältnis ohne Absprache aufgelöst? Hat er damit seine Lage verschlechtert? Gibt es gesetzliche Bestimmungen, die Sanktionsmöglichkeiten vorsehen? Anschliessend muss der Sachverhalt einer Rechtsnorm zugeordnet werden (Art. 83 AsylG), um daraus eine bestimmte Massnahme (=Rechtsfolge) abzuleiten, in diesem Falle eine Kürzung der Sozialhilfe.

Ein Sachverhalt ist zwangsläufig individuell und konkret, d.h. einzelne Personen und ganz bestimmte Ereignisse spielen darin eine Rolle. Die Rechtsnorm hingegen ist nicht so detailreich wie der Sachverhalt, sondern generell-abstrakt, d.h. sie betrifft eine Vielzahl von Personen und passt zu ganz unterschiedlichen Ereignissen.

Die Aufgabe der Rechtsanwendung besteht nun in der Zuordnung des individuell-konkreten Sachverhaltes zur generell-abstrakten Rechtsnorm, um eine Rechtsfolge zu bestimmen. Die Rechtsanwendung verläuft also in drei Stufen:

- A. Die Feststellung eines Sachverhaltes
- B. Die Zuordnung des Sachverhaltes zu Rechtsnormen
- C. Die Ableitung bestimmter Rechtsfolgen

Verfügungen in der Asylsozialhilfe

→ *Beispiel:* Die zuständige Sozialhilfestelle bemerkt, dass A über seine Verhältnisse lebt und vermutet, dass er über nicht deklarierte Einkünfte verfügt. Sie geht der Sache nach.

A. Feststellung des erheblichen Sachverhaltes

Die Sozialhilfestelle versucht herauszufinden, ob und wenn ja, woher A Geld bekommt. Verfügt A über Vermögen, das nicht gemeldet wurde? Geht er einer Erwerbstätigkeit nach? Erhält er regelmässig Zuwendungen von Dritten? Mittels Beweiserhebung wird der Sachverhalt festgestellt. Dazu kann A z.B. aufgefordert werden, Kontoauszüge beizubringen. A erhält zudem die Gelegenheit, sich zum Sachverhalt zu äussern (rechtliches Gehör).

B. Zuordnung des Sachverhaltes zur passenden Rechtsnorm

Dazu ist es notwendig, die Rechtsnorm auszulegen: Nach Art. 81 AsylG besteht ein Anspruch auf Sozialhilfeleistungen nur, sofern der Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestritten werden kann und nicht Dritte dafür aufkommen. Die Sozialhilfestelle muss also beurteilen, ob A überhaupt Anspruch auf Sozialhilfeleistungen hat.

Sofern A bereits Sozialhilfe ausgerichtet wurde, muss beurteilt werden, ob er diese ungerechtfertigt bezogen hat. Nach Art. 26 SAFG i.V.m. Art. 40 Abs. 5 SHG sind Personen, die unrechtmässig Sozialhilfe bezogen haben, zur Rückerstattung verpflichtet. Um herauszufinden, ob dies bei A zutrifft, muss die Bedeutung des Begriffs «unrechtmässiger Sozialhilfebezug» durch Auslegung ermittelt werden (vgl. FachInfo [«Sozialhilfemissbrauch im Bereich der Asylsozialhilfe»](#)).

C. Ableitung bestimmter Rechtsfolgen

Aufgrund des Sachverhaltes und der Rechtsnorm wird die Rechtsfolge bestimmt. Diese kann eindeutig sein oder sie kann im Ermessen der Behörde liegen. Hat A unrechtmässig Sozialhilfe bezogen, so ist er zur Rückerstattung verpflichtet. Die Rückerstattung kann durch Kürzung oder Einstellung der Sozialhilfe erfolgen. Welche Rückerstattungsart gewählt wird, ist abhängig von der individuellen Situation und liegt im Ermessen der Behörde.

Bei der Rechtsanwendung besteht hinsichtlich Auslegung und Ermessen ein Interpretations- und Handlungsspielraum. Trotzdem müssen bestimmte Vorschriften beachtet werden.

4.2 Auslegung

Mit der Auslegung soll der Sinn einer Rechtsnorm ermittelt und ein praktikables Ergebnis erreicht werden. Dabei wird zunächst vom Wortlaut und dem Wortsinn einer Rechtsnorm ausgegangen (grammatische Auslegung). Ergänzend kann nach dem Zusammenhang der Rechtsnorm mit anderen Vorschriften (systematische Auslegung), nach dem Sinn und Zweck (teleologische Auslegung) oder nach der Absicht des Gesetzgebers (historische Auslegung) gefragt werden.

→ *Beispiel:* Gemäss Asylgesetz können Sozialhilfeleistungen ganz oder teilweise abgelehnt, gekürzt oder entzogen werden, wenn die begünstigte Person wesentliche Änderungen ihrer Verhältnisse nicht meldet (Art. 83 Abs. 1 lit c AsylG). Die Sozialhilfestellen müssen nun durch Auslegung ermitteln, was mit «wesentlichen Änderungen» gemeint ist: Fällt darunter zum Beispiel das zur Verfügung gestellte Fahrzeug eines Freundes? Oder die Übernahme der Kosten für das Monatsabonnement durch eine Drittperson? Beeinflusst der Auszug des Ehepartners aus dem gemeinsamen Haushalt die Verhältnisse wesentlich?

4.3 Ermessen

Die Sozialhilfestellen haben – im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen – einen bestimmten Handlungsspielraum, das sogenannte Ermessen. So können sie entscheiden, ob sich aus einem bestimmten Sachverhalt überhaupt eine Rechtsfolge ergibt oder welche Rechtsfolge sie einem bestimmten Sachverhalt zuordnen. Das Ermessen darf nicht nach freiem Belieben und willkürlich ausgeübt werden. Bei Ermessensentscheidungen sind die Grundsätze der Rechtsgleichheit und der Verhältnismässigkeit sowie das Willkürverbot zu beachten.

→ *Beispiel:* M beginnt eine Lehre als Bäckerin. Damit sie in der Nacht den drei Kilometer von ihrem Wohnort entfernten Arbeitsort erreichen kann, kauft sie sich ein günstiges Occasion-Auto. Der Besitz eines Fahrzeuges muss im Sozialhilfebudget aber grundsätzlich als Einkommen angerechnet werden (Rechtsfolge). Ist der Besitz des Fahrzeuges aus beruflichen und/oder gesundheitlichen Gründen notwendig, kann davon abgesehen werden (Ermessen). Die Sozialhilfestelle prüft, ob das Fahrzeug in dieser Situation notwendig ist oder ob es andere zumutbare Möglichkeiten zum Erreichen des Arbeitsortes gibt.

Verfügungen in der Asylsozialhilfe

5. Die Verfügung

Eine Verfügung ist eine Anordnung einer Behörde, die sich auf öffentliches Recht stützt und mit der im Einzelfall ein Rechtsverhältnis einseitig und verbindlich geregelt wird (Art. 5 Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, VwVG). Weil den Sozialhilfestellen durch den Kanton die öffentliche Aufgabe der Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich übertragen wurde, gelten sie als Behörde und sind befugt, im Rahmen der ihnen übertragenen Kompetenzen Verfügungen zu erlassen (Art. 10 Abs. 2 SAFG). Erlässt die Sozialhilfestelle eine Verfügung, so stützt sich diese auf öffentliches Recht, konkret auf das Asylgesetz, das Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich und auf die zugehörigen Verordnungen.

5.1 Regelung des Rechtsverhältnisses

In der Verfügung wird das Rechtsverhältnis zwischen der Behörde und einer bestimmten Person in einer konkreten Situation geregelt. Die Verfügung ist also individuell-konkret. Rechte und Pflichten können mit der Verfügung begründet, geändert, aufgehoben oder abgelehnt werden. Das Einverständnis der betroffenen Person ist dabei keine Voraussetzung, das Rechtsverhältnis wird also einseitig geregelt. Jede Verfügung muss allerdings eine Rechtsmittelbelehrung enthalten, damit die betroffene Person gegen die Verfügung Beschwerde führen kann.

Die Rechte und Pflichten, die mittels Verfügung geregelt sind, sind verbindlich, d.h. sie können nur unter bestimmten Voraussetzungen aufgehoben oder zum Nachteil des Adressaten geändert werden.

→ *Beispiel:* A stellt einen Antrag auf Sozialhilfe. Die Sozialhilfestelle verfügt die Sozialhilfeleistungen: A erhält finanzielle Unterstützung im Umfang von 9.50 Franken pro Tag (Recht von A). A muss dafür sorgen, dass seine Bedürftigkeit möglichst rasch behoben wird (Pflicht von A). Die Sozialhilfeleistungen werden erbracht, solange die Bedürftigkeit von A besteht (Pflicht der Behörde). Weil A wiederholt die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit ablehnt, verfügt die Sozialhilfestelle eine Kürzung der finanziellen Leistungen um 30 Prozent. A ist mit der Kürzung nicht einverstanden, und legt Beschwerde ein. Die Beschwerdeinstanz muss prüfen, ob für die Kürzung eine genügende rechtliche Grundlage besteht und ob sie im individuell-konkreten Fall gerechtfertigt ist.

5.2 Arten von Verfügungen

Nach dem Verfügungsinhalt wird zwischen positiver und negativer Verfügung unterschieden. Mit positiven Verfügungen werden Rechte und Pflichten festgesetzt, aufgehoben oder geändert. Mit negativen Verfügungen wird auf ein Begehren nicht eingetreten oder ein Gesuch wird abgewiesen.

→ *Beispiel:* Die Sozialhilfestelle verfügt die Ausrichtung von Sozialhilfe an A (positive Verfügung). B reicht bei der Sozialhilfestelle ein Gesuch um Ausrichtung von Sozialhilfe ein. Der Anspruch von B wird verneint und sein Gesuch abgelehnt (negative Verfügung).

5.3 Inhalt einer Verfügung

In Verfügungen werden immer Rechte und Pflichten zwischen der Sozialhilfestelle und dem Adressaten geregelt. Diese Rechte und Pflichten (Hauptbestimmung) können mit Auflagen und Bedingungen verknüpft oder durch Befristungen präzisiert werden (Nebenbestimmungen).

- *Beispiel Auflage:* Die Sozialhilfestelle verfügt die Höhe der Sozialhilfe von X und verpflichtet ihn zur Teilnahme an einer Integrationsmassnahme.
- *Beispiel Bedingung:* Solange A an der Integrationsmassnahme teilnimmt, hat er Anspruch auf ein Monatsabonnement.
- *Beispiel Befristung:* Die Sozialhilfeleistungen von A werden gekürzt, da er die Integrationsmassnahme ohne nachvollziehbare Gründe abgebrochen hat. Die Kürzung ist auf zwei Monate befristet. Danach erfolgt eine Neubeurteilung.

5.4 Anforderung an die Form einer Verfügung

Eine Verfügung soll vom Adressaten sofort als solche erkannt werden können. Sie ist schriftlich in einer Amtssprache des entsprechenden Kantons zu verfassen. Die formellen Anforderungen an eine Verfügung sind in Art. 52 des kantonalen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG-BE) geregelt und umfassen:

A. *Die Bezeichnung der verfügenden Sozialhilfestelle:* Damit wird ersichtlich, mit wem ein Rechtsverhältnis geregelt wird.

Verfügungen in der Asylsozialhilfe

B. Sachverhalt, Begründungen und Erwägungen:

Die Tatsachen, Rechtssätze und Gründe, auf die sich die Sozialhilfestelle stützt, müssen in der Verfügung aufgezeigt werden. Der Entscheidungsvorgang muss für den Adressaten ersichtlich und nachvollziehbar sein. Dies soll ihm ermöglichen, den Entscheid zu akzeptieren oder ihn anzufechten.

C. Verfügungsformel (Dispositiv):

Das Dispositiv wird mit dem Ausdruck «Verfügung» oder «es wird verfügt» eingeleitet. Dadurch wird die Bedeutung des Dokumentes sofort ersichtlich und klar. Die Wortwahl soll so gestaltet sein, dass sie vom Adressaten verstanden wird. Rechte und Pflichten werden klar ersichtlich. Es wird bestimmt, ob Kosten entstehen und wenn ja, wie diese aufgeteilt werden.

Das Dispositiv muss zudem eine Rechtsmittelbelehrung mit dem Hinweis auf die ordentlichen Rechtsmittel (Beschwerden) enthalten. In der Rechtsmittelbelehrung wird festgelegt, innerhalb welcher Frist und bei welcher Instanz die Verfügung angefochten werden kann. Optional kann die aufschiebende Wirkung einer allfälligen Beschwerde bereits in der Rechtsmittelbelehrung gewährt oder verneint werden. Mit einer Eröffnungsformel wird aufgezählt, welchen Parteien die Verfügung eröffnet werden muss.

D. Adressaten der Verfügung: Alle Personen, die durch die Verfügung betroffen sind, müssen genannt werden.

E. Datum und Unterschrift

→ Beispiele: siehe Musterverfügungen im Anhang

6. Das Verfahren für den Erlass einer Verfügung

6.1 Einleitungsphase

Verwaltungsrechtliche Verfahren werden auf Gesuch hin oder von Amtes wegen eingeleitet. Die Sozialhilfestelle eröffnet beispielsweise ein Verfahren, sobald eine Person ein Gesuch um Sozialhilfe stellt. Unter bestimmten Voraussetzungen sind Sozialhilfeorgane auch ohne Antrag verpflichtet, ein Verfahren einzuleiten. So kann z.B. bei Vorliegen von Hinweisen, dass die Bedürftigkeit fehlt, ein entsprechendes Verfahren eröffnet werden.

6.2 Ermittlungsphase

Zunächst wird ein Sachverhalt (das tatsächlich Geschehene) ermittelt. Dabei ist die Sozialhilfestelle für eine vollständige und richtige Sachverhaltsabklärung verantwortlich (Untersuchungsgrundsatz, Art. 18 VRPG-BE). Zur Abklärung stehen ihr verschiedene Beweismittel zur Verfügung: Parteiverhör, Urkunden und/oder Auskünfte von Behörden und Privaten. Bei der Auskunftseinholung gilt es, die Bestimmungen des Datenschutzes zu beachten.

Bei der Abklärung des Sachverhaltes haben die Parteien ein Mitwirkungsrecht und eine Mitwirkungspflicht (Art. 20 – 24 VRPG-BE). Die Mitwirkungspflicht wird auf verschiedenen Gesetzesebenen umschrieben (Art. 83 AsylG; Art. 24 SAFG). Das Mitwirkungsrecht soll ermöglichen, dass die Parteien in den Entscheidungsprozess miteinbezogen werden.

→ *Beispiel:* X stellt ein Gesuch um Sozialhilfe und ist gleichzeitig teilerwerbstätig. Die Sozialhilfestelle klärt den Sachverhalt ab. Die Sozialhilfestelle verlangt von X Auskunft über seine finanzielle Situation. X muss aufgrund seiner Mitwirkungspflicht alle erforderlichen Unterlagen einreichen (Lohnabrechnungen, Kontoauszüge, Mietvertrag, Versicherungspolicen, etc.). Das Mitwirkungsrecht besteht darin, dass X seine Situation darlegen und offene Fragen klären kann.

In der Ermittlungsphase lässt sich die Sozialhilfestelle von der Antrag stellenden Person die Situation aufzeigen (Parteiverhör) und verlangt die Offenlegung der Lohnabrechnungen (Urkunden). In einem anderen Fall ordnet sie ein ärztliches Gutachten an, um die Arbeitsfähigkeit zu prüfen (Gutachten) oder sie absolviert einen Hausbesuch, um sich ein besseres Bild von der Situation machen zu können (Augenschein). Die Sozialhilfestelle darf ausserdem erst verfügen, wenn den Parteien das rechtliche Gehör (siehe unten) gewährt wurde.

6.3 Entscheidungsphase

Nachdem der Sachverhalt vollständig abgeklärt sowie die dazugehörige Rechtsnorm ermittelt und dem Sachverhalt zugeordnet wurde, wird ein Entscheid getroffen und das Verfahren mit einer schriftlichen Verfügung abgeschlossen. Damit eine Verfügung rechtswirksam wird, muss sie dem Adressaten eröffnet werden. Eine Verfügung gilt dann als zugestellt, wenn sie vom Adressaten oder einer berechtigten Person entgegen-

Verfügungen in der Asylsozialhilfe

genommen wurde. Weil die Beweislast dafür bei der verfügenden Sozialhilfestelle liegt, drängt sich eine Zustellung mit eingeschriebener Post oder durch die persönliche Übergabe mit Empfangsbestätigung auf. Kann eine eingeschriebene Verfügung dem Adressaten durch die Post nicht ausgehändigt werden und wird stattdessen eine Abholungseinladung hinterlassen, so gilt die Verfügung spätestens am siebten Tag nach dem erfolglosen Zustellungsversuch als zugestellt, auch wenn eine Abholung verweigert wird (Art. 44 Abs. 3 VRPG-BE).

6.4 Rekursphase

Ist der Adressat mit der Verfügung nicht einverstanden, so kann er von einem Rechtsmittel Gebrauch machen und den Entscheid anfechten. Im Sozialhilferecht ist dazu das Mittel der Beschwerde vorgesehen. Mit einer Beschwerde können Verwaltungsentscheide bei einer höheren Rechtsmittelinstanz angefochten werden.

Gegenstand der Beschwerde (Art. 66 VRPG-BE): Gegenstand einer Beschwerde ist die Verfügung der Sozialhilfestelle. Gerügt werden können unrichtige Sachverhaltsfeststellung, Unangemessenheit, Verzögerung (Nichtverfügen innert angemessener Frist) und die Verweigerung einer Verfügung (Nichteintreten auf ein Gesuch).

Rechtsmittelinstanz (Art. 57 Abs. 1 SAFG): Beschwerdeinstanz für Verfügungen der Sozialhilfestellen ist im Kanton Bern die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion. Gegen deren Entscheide kann beim kantonalen Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden.

Wirkung einer Beschwerde (Art. 68 VRPG-BE): Eine Beschwerde hat aufschiebende Wirkung. Das bedeutet: Bis zum Entscheid der Rechtsmittelinstanz tritt die verfügte Rechtsfolge noch nicht ein und der Zustand wie vor Erlass der Verfügung bleibt bestehen. Die Sozialhilfestelle kann einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung allerdings entziehen, sofern öffentliche oder private Interessen an der sofortigen Wirksamkeit der Verfügung bestehen.

Rechtsmittelfrist (Art. 67 VRPG-BE): Die Beschwerdefrist beträgt 30 Tage ab Eröffnung der Verfügung. Gegen den Entzug der aufschiebenden Wirkung kann innert 10 Tagen separat Beschwerde geführt werden. Die Rechtsmittelfrist beginnt am ersten Tag nach Zustellung der Verfügung zu laufen.

Form der Beschwerde (Art. 32 VRPG-BE):

Die Beschwerde muss im Kanton Bern in einer der beiden Amtssprachen Deutsch oder Französisch und in doppelter Ausführung eingereicht werden. Sie enthält einen Antrag, die Begründung, die Unterschrift sowie Angaben zu Tatsachen und Beweismitteln. Greifbare Beweismittel sind beizulegen.

Entscheid Rechtsmittelinstanz (Art. 72 VRPG-BE):

Mit dem Entscheid der Rechtsmittelinstanz wird über die Beschwerde entschieden. Wenn die Rechtsmittelinstanz nach der Prüfung verschiedener Kriterien (Zuständigkeit, Parteifähigkeit der Beteiligten, formelle Richtigkeit der Beschwerde) auf die Beschwerde eintritt, so kann sie die Beschwerde abweisen, gutheissen oder mit verbindlichen Anordnungen an die Vorinstanz zurückweisen.

6.5 Durchsetzungsphase

Wenn eine Verfügung nicht mehr angefochten werden kann, wird sie formell rechtskräftig und vollstreckbar. Das ist der Fall, wenn sie keinem ordentlichen Rechtsmittel mehr unterliegt oder einem solchen die aufschiebende Wirkung entzogen worden ist. Namentlich erwächst eine Verfügung dann in Rechtskraft, wenn die Rechtsmittelfrist abgelaufen ist oder wenn der Entscheid an keine höhere Instanz mehr weitergezogen werden kann.

7. Verfahrensgarantien

Bestimmte Garantien sollen sicherstellen, dass das Verfahren auf Erlass einer Verfügung fair ausgestaltet wird. Die rechtlichen Grundlagen dazu finden sich im Völkerrecht, der Bundesverfassung, der Kantonsverfassung sowie im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern.

7.1 Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung im Verfahren

Die Rechtsgleichheit (siehe Kapitel 2.2) ist eine vorrangige Verfahrensgarantie. In Bezug auf das Verfahren beinhaltet sie:

Verbot der Rechtsverweigerung und Verzögerung:

Eine Partnerorganisation darf nicht untätig bleiben und ein gebotenes Handeln nicht ungerechtfertigt hinauszögern.

Verfügungen in der Asylsozialhilfe

→ *Beispiel Rechtsverzögerung:* A nimmt eine Teilerwerbstätigkeit auf und reicht Ende Monat fristgerecht seine Lohnabrechnungen ein, damit der Einkommensfreibetrag bei der Ausrichtung der Asylsozialhilfe berücksichtigt werden kann. Weil der Einkommensfreibetrag trotzdem nicht ausbezahlt wird, fragt er bei der Sozialhilfestelle nach. Diese gibt Bescheid, der zuständige Sozialarbeiter sei zwei Monate abwesend und die Budgetanpassung eile ja nicht, da er zuvor auch mit dem tieferen Betrag ausgekommen sei.

Verbot des überspitzten Formalismus: Es ist nicht erlaubt, ungerechtfertigt strenge Formvorschriften aufzustellen, formelle Vorschriften mit übertriebener Schärfe umzusetzen oder überspannte Anforderungen an Rechtsschriften zu stellen.

→ *Beispiel überspitzter Formalismus:* A verfasst eigenhändig eine Beschwerde gegen eine Verfügung der Sozialhilfestelle. Trotz fehlerhaftem Deutsch wird der Inhalt klar und der betroffene Zeitraum, auf welchen sich die Beschwerdefrist bezieht, ist im Text benannt. A hat aber das Datum im Briefkopf vergessen. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten, mit der Begründung, sie sei formell ungenügend.

7.2 Rechtliches Gehör

Mit dem rechtlichen Gehör soll garantiert werden, dass die Parteien ihre persönlichen Mitwirkungsrechte im Verfahren wahrnehmen können. Das rechtliche Gehör umfasst sechs Aspekte, die anhand des folgenden Beispiels erörtert werden:

Sachverhalt: A hat als vorläufig aufgenommene Person einen F-Ausweis. Bislang weigerte er sich, an Integrationsmassnahmen teilzunehmen. Die Sozialhilfestelle verfügt deshalb eine Kürzung der Sozialhilfeleistungen. Nach zwei Wochen steigt A in ein Integrationsprogramm ein und beantragt die Aufhebung der Sanktionen. Die Sozialhilfestelle eröffnet ein Verfahren zur Aufhebung der verhängten Sanktion.

7.2.1. Recht auf Anhörung

Die Parteien haben das Recht, vor Erlass einer Verfügung von den Behörden angehört zu werden. Die Behörde muss die Äusserung des Adressaten zur Kenntnis nehmen und sich damit auseinandersetzen.

Die Sozialhilfestelle lässt sich von A die Situation schildern und erklären.

7.2.2. Recht auf Mitwirkung bei der Beweiserhebung

Die Parteien haben das Recht an der Beweiserhebung teilzunehmen und Ergänzungsfragen zu stellen. Sie können Beweisanträge stellen und Beweismittel einreichen. Die Sozialhilfestellen sind verpflichtet, alle wesentlichen Vorbringen der Parteien zu prüfen (Art. 22 VRPG-BE).

A verlangt, dass die Sozialhilfestelle den Leiter des Integrationsprojektes befragt. Dieses Vorbringen wird geprüft und als sinnvoll befunden. Sie führt eine Befragung mit dem Leiter durch. A hat das Recht, an der Befragung teilzunehmen und eigene Fragen zu stellen.

7.2.3. Recht auf Akteneinsicht

Die Parteien haben das Recht, die Akten einzusehen (Art. 23 VRPG-BE). Das Akteneinsichtsrecht kann nur verweigert werden, wenn ein übergeordnetes öffentliches oder privates Interesse an der Geheimhaltung der Akten besteht. Auf geheim gehaltene Akten darf zum Nachteil einer Partei nur dann abgestellt werden, wenn ihr der wesentliche Inhalt bekannt gegeben und die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt wurde.

Bei der Sozialhilfestelle geht von einem anderen Teilnehmer B des Integrationskurses die Meldung ein, A habe ihm anvertraut, dass er nur solange am Kurs teilnehme, bis die Sanktion aufgehoben würde. Die zuständige Sozialarbeiterin verfasst eine Aktennotiz. Einige Tage später fehlt A tatsächlich beim Integrationsprogramm. Die Sozialarbeiterin lädt A zu einem Gespräch ein und konfrontiert ihn mit der Meldung. A verlangt daraufhin Akteneinsicht. Wenn kein übergeordnetes öffentliches oder privates Interesse an einer Geheimhaltung besteht, darf A wissen, wer die Meldung erstattet hat und die Akteneinsicht muss gewährt werden. Das private Interesse der Person B auf Geheimhaltung seiner Aktivität ist niedriger einzustufen, eine bloss abstrakte Gefahr von Unannehmlichkeiten reicht nicht aus, die Meldung geheim zu halten. Eine Beschränkung der Akteneinsicht wäre hingegen zulässig, wenn Anzeichen für eine konkrete Gefährdung von B bestehen und dies zum Schutz vor Repressalien erforderlich wäre. In diesem Falle kann die Akteneinsicht anonymisiert erfolgen.

Verfügungen in der Asylsozialhilfe

7.2.4. Recht zur Stellungnahme

Die Parteien haben das Recht, zum Beweisverfahren Stellung zu nehmen. Dazu muss die Behörde den wesentlichen Inhalt der geplanten Verfügung, den Entscheid und alle Beweismittel bekannt geben (Art. 24 VRPG-BE).

Die Sozialhilfestelle teilt A mit, dass sie beabsichtigt, die Kürzung der Sozialhilfe beizubehalten, zumal sie die Gründe für die Absenz von A bei dessen Integrationsunwilligkeit verortet. Die Sozialhilfestelle bezieht sich dabei auf die Aussagen von B sowie auf frühere Erfahrungen mit A. A kann eine schriftliche Eingabe machen oder bei der Sozialhilfestelle vorsprechen und zum geplanten Entscheid Stellung nehmen.

7.2.5. Recht auf Vertretung

Die Parteien können sich durch einen Anwalt oder eine andere – schriftlich bevollmächtigte – Person vertreten lassen (Art. 15 VRPG-BE). Im Sozialhilfverfahren braucht es, abgesehen von Beschwerdeverfahren, oft keine Anwältin. Klientinnen und Klienten haben aber die Möglichkeit, sich durch eine/n Bekannte/n begleiten oder vertreten zu lassen.

Weil A nur über wenig Deutschkenntnisse verfügt, bringt er einen Kollegen mit, der seine Anliegen vorbringt. A lässt sich durch ihn im Verfahren begleiten. Als A bei der zweiten Vorsprache wegen eines familiären Notfalls verhindert ist, gibt er seinem Kollegen eine schriftliche Vollmacht mit, damit dieser ihn vertreten kann.

7.2.6. Recht auf Begründung von Verfügungen

Die Parteien haben das Recht auf Begründung der Verfügung (Art. 52 Abs. 1 lit b VRPG-BE). Dadurch sollen sie einen Entscheid besser nachvollziehen, akzeptieren und – falls nötig – sachgerecht anfechten können. Grundsätzlich gilt für die Begründungsdichte einer Verfügung: je schwerwiegender der Eingriff in die Rechtsstellung des Adressaten, desto ausführlicher muss die Begründung ausfallen. Die Pflicht zur

Begründung des Entscheides soll der Sozialhilfestelle auch ein gewisses Mass an Selbstkontrolle auferlegen und willkürliche Entscheide verhindern.

Die Sozialhilfestelle begründet die Fortführung der Sanktionen ausführlich: sie zählt die wesentlichen Schritte der Sachverhaltsermittlung und die wichtigsten Beweismittel auf. Sie erläutert die Schlüsse, die sie daraus abgeleitet hat und den verfügten Entscheid. Anhand der Begründung kann A erkennen, dass die Sozialhilfestelle von falschen Annahmen ausgegangen ist und er kann in der Beschwerdeschrift entsprechend argumentieren.

7.3 Unentgeltliche Rechtspflege

Diese Verfahrensgarantie soll es auch mittellosen Personen ermöglichen, ihre Verfahrensrechte wahrzunehmen. Die unentgeltliche Rechtspflege beinhaltet die Befreiung von Verfahrenskosten und das Recht auf unentgeltlichen Rechtsbeistand. Der Anspruch besteht, sofern eine Partei nicht über die erforderlichen finanziellen Mittel verfügt und ihr Begehren nicht zum Vornherein aussichtslos erscheint (Art. 29 Abs. 3 BV).

Kirchliche Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen KKF

Effingerstrasse 55
3008 Bern

Tel. 031 385 18 14
Fax 031 385 18 17

info@kkf-oca.ch
www.kkf-oca.ch