Regierungsstatthalteramt
Bern-Mittelland

EINGEGANGEN
14. Mai 2021
Erl.....

Poststrasse 25
3071 Ostermundigen
Telefon +41 31 635 94 00
www.be.ch/regierungsstatthalter
rsta.bern-mittelland@be.ch

Priska Sturm, Laura Ann Kleiner
Direktwahl: +41 31 635 94 73
priska.sturm@be.ch

Unsere Referenz vbv 73/2020

12. Mai 2021 / kll

Entscheid

1. [redacted], [redacted], 3015 Bern
2. [redacted], [redacted] 3015 Bern

beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Willi Egloff, Zinggstrasse 16, 3007 Bern

- Beschwerdeführende -

gegen

Einwohnergemeinde Bern, vertreten durch das Sozialamt, Rechtsdienst, Schwarztorstrasse 71, 3007 Bern

- Beschwerdegegnerin -

betreffend Herabsetzung des Grundbedarfs von CHF 2'364.00 auf CHF 1'648.00 per 1. Juli 2021 aufgrund angepasster Sozialhilfeverordnung (Verfügung des Sozialdienstes Stadt Bern vom 9. Oktober 2020)

Prozessgeschichte

A. Mit Verfügung vom 9. Oktober 2020 eröffnete die Beschwerdegegnerin den Beschwerdeführenden das ab 1. Juli 2021 gültige Sozialhilfebudget. Darin setzte sie den Betrag für die Deckung des Grundbedarfs für die Beschwerdeführenden und ihre drei Kinder von CHF 2'364.00 auf CHF 1'684.00 herab.

B. Dagegen erhoben die Beschwerdeführenden am 12. November 2020 Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland[1]. Sie beantragten, die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 9. Oktober 2020 sei aufzuheben, und der Anspruch der Familie auf Sozialhilfe sei unter Berücksichtigung eines Grundbedarfs von CHF 2'364.00 neu festzusetzen. Des Weiteren ersuchten die Beschwerdeführenden um Gewährung des Rechts auf unentgeltliche Rechtspflege unter Beiordnung des Vertreters als amtlichen Anwalt.

C. Mit prozessleitender Verfügung vom 20. November 2020 nahm und gab das Regierungsstatthalteramt Kenntnis von der Beschwerde und ersuchte bei der Beschwerdegegnerin um Beschwerdeantwort sowie die gesamten Vorakten.

D. Die Beschwerdegegnerin reichte mit Schreiben vom 3. Dezember 2020 die Beschwerdeantwort ein, in der sie beantragte, die Beschwerde vom 12. November 2020 sei abzuweisen.

E. Das Regierungsstatthalteramt ersuchte die Vertretung der Beschwerdeführenden um Einreichen der Kostennote. Diese stellte die Kostennote datiert vom 15. März 2021 zu.

F. Auf die Ausführungen der Parteien im Einzelnen wird, soweit für die Entscheidfindung wesentlich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen einzugehen sein.

Erwägungen

I. Formelles

1. Gegen Verfügungen der Sozialdienste kann beim Regierungsstatthalter oder bei der Regierungsstatthalterin Beschwerde geführt werden.[2] Örtlich zuständig ist das Regierungsstatthalteramt am Sitz der handelnden Behörde.[3] Die Verfügung wurde vom Sozialdienst Bern erlassen. Die Einwohnergemeinde Bern liegt im Verwaltungskreis Bern-Mittelland.[4] Der angerufene Regierungsstatthalter ist demzufolge örtlich, sachlich und funktionell zuständig zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde.

2. Die Beschwerdeführenden haben bereits am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen; sie sind durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung. Sie sind damit zur Beschwerdeführung legitimiert.[5]

3. Die dreissigtägige Beschwerdefrist ist gewahrt.[6]

---

1 Fortan Regierungsstatthalteramt.
2 Art. 52 Abs. 1 Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1).
3 Art. 63 Abs. 2 Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21).
4 Art. 39a Abs. 4 Anhang 2 Ziff. 4 Gesetz vom 12. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG; BSG 152.01).
5 Art. 65 Abs. 1 VRPG.
6 Art. 67 Abs. 1 VRPG.

4. Der Vertreter der Beschwerdeführenden legitimiert sich durch gehörige Vollmachten vom 4. November 2020.

5. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

6. Das Regierungsstatthalteramt prüft, ob die Beschwerdegegnerin von einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts ausgegangen ist, ob sie Recht verletzt hat (einschliesslich allfälliger Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens) und ob die angefochtene Verfügung unangemessen ist.[7] Dem Regierungsstatthalteramt steht somit volle Kognition zu.

II. Materielles

1. Die Beschwerdeführerin (geb. 1994) reiste im Jahre 2011 aus [redacted] in die Schweiz ein und wurde vorläufig aufgenommen. Sie ist gesundheitlich angeschlagen und leidet unter anderem unter schweren Traumatisierungen und Rückenschmerzen.[8] Der Beschwerdeführer (geb. 1985) folgte ihr im Jahre 2016 nach und wurde ebenfalls aufgrund von Unzumutbarkeit einer Wegweisung vorläufig aufgenommen. Die Beschwerdeführenden haben drei Kinder (geb. 2015, 2017, 2019), die in der Schweiz auf die Welt kamen. Aufgrund der Aufenthaltsdauer der Beschwerdeführerin von mehr als sieben Jahren in der Schweiz ist die Beschwerdegegnerin für die Entrichtung der Sozialhilfeleistungen zuständig. Die Beschwerdeführerin wird seit September 2019 und der Beschwerdeführer seit April 2020 mit ordentlichen Sozialhilfeleistungen durch die Beschwerdegegnerin unterstützt.

Im November 2016 hat der Grosse Rat die «Gesamtstrategie zum Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern» beschlossen. Im Dezember 2019 hat er das neue «Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich[9]» und das totalrevidierte «Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz[10]» verabschiedet. Im Rahmen dieser Neustrukturierung im Asyl- und Flüchtlingsbereich (NA-BE) beschloss der Regierungsrat am 20. Mai 2020 eine Änderung der Sozialhilfeverordnung[11] die am 1. Juli 2020 in Kraft trat. Neu sieht Art. 8 Abs. 4 SHV vor, dass vorläufig aufgenommene Ausländer einen um rund 30 % herabgesetzten Betrag zur Deckung des Grundbedarfs zugute haben.

Die Beschwerdegegnerin hat am 9. Oktober 2020 gestützt auf den neuen Art. 8 Abs. 4 SHV eine Verfügung erlassen. Darin setzte sie den Grundbedarf der Beschwerdeführenden ab 1. Juli 2021 auf CHF 1'648.00 fest. Bis 30. Juni 2021 entrichtet sie ihnen den normalen Grundbedarf von CHF 2'364.00. Die Beschwerdeführenden sind mit der Herabsetzung des Grundbedarfs nicht einverstanden.

2. Es fragt sich, ob Art. 8 Abs. 4 SHV und die darauf gestützte Verfügung vom 9. Oktober 2020 mit höherrangigem Recht vereinbar sind.

2.1 Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Verfügung entbehre einer gesetzlichen Grundlage (A) und verletze das Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 BV[12] und das

---

[7] Art. 66 VRPG.
[8] Vgl. Vorakten.
[9] Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich vom 03. Dezember 2019 (SAFG, BSG 861.1).
[10] Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz vom 09. Dezember 2019 (EG AIG und AsylG, BSG 122.20).
[11] Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe vom 24. Oktober 2001 (Sozialhilfeverordnung, SHV, BSG 860.111).
[12] Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

Diskriminierungsverbot gemäss Art. 14 EMRK[13] i.V.m. Art. 8 EMRK (B). Des Weiteren rügen sie eine Verletzung des Rechts auf Hilfe in Notlagen gemäss Artikel 12 BV (C). Insofern sei die Bestimmung gesetzes- und verfassungswidrig und somit nicht anwendbar.

Die Beschwerdegegnerin führt in der angefochtenen Verfügung aus, der Grundbedarf für vorläufig aufgenommene Ausländer und Ausländerinnen[14] liege gemäss angepasster Sozialhilfeverordnung des Kantons Bern für einen Fünf-Personenhaushalt bei CHF 1'684.00. In der Beschwerdeantwort stellt sie sich auf den Standpunkt, dass vorliegend die SAFV[15], sowie die SADV[16] zur Anwendung kämen. In Art. 2 SADV sei für eine fünfköpfige Familie zur Deckung des Grundbedarfs eine Pauschale von CHF 1'684.00 vorgesehen. Sie wende die Vorgaben korrekt an.

2.2 Zu prüfen ist im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle, ob Art. 8 Abs. 4 SHV in seiner seit dem Juli 2020 geltenden Fassung gegen höherrangiges Recht verstösst.

Kantonale Erlasse, die höherrangigem Recht widersprechen, dürfen von den Justizbehörden nicht angewandt werden.[17] Justizbehörden sind alle kantonalen Organe, die auf Beschwerde oder Klage hin Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden haben (Verwaltungsjustiztätigkeit), wogegen verfügende Behörden, offenkundige Fälle gegebenenfalls vorbehalten, keine Pflicht zur Normenkontrolle trifft.[18] Das Regierungsstatthalteramt ist im vorliegenden Verfahren als Beschwerdeinstanz tätig und daher berechtigt und verpflichtet, kantonale Normen, welche einem konkreten Entscheid zu Grunde liegen, im Rahmen einer sogenannten konkreten oder akzessorischen Normenkontrolle auf ihre Rechts- und Verfassungskonformität zu prüfen. Die allfällige vorfrageweise Feststellung der Verfassungswidrigkeit der fraglichen Norm führt jedoch nicht zu deren Aufhebung, sondern hat einzig zur Folge, dass die Vorschrift im konkreten Fall nicht angewendet und der auf sie gestützte ergangene Entscheid (Anwendungsakt) aufgehoben wird. [19]

Bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit eines kantonalen Erlasses im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der sie mit den angerufenen Verfassungsgarantien vereinbar erscheinen lässt. Das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, wenn sie sich jeder verfassungskonformen (beziehungsweise mit dem höherstufigen Bundesrecht vereinbaren) Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt.[20] Auf diese Grundsätze (man spricht hier auch vom Prinzip der Normerhaltung) ist auch im vorliegenden Verfahren abzustellen. Die Auslegung einer Rechtsnorm dient dazu, den Rechtssinn der Vorschrift zu ermitteln. Sie erscheint als ein Argumentationsprozess, der neben objektiver, nachvollziehender Erkenntnis auch Anteile subjektiver, schöpferischer Entscheidungen aufweist. Die Auslegung knüpft am Wortlaut der Norm an. Interpretation dieses Wortlauts ist dort geboten, wo der Wortlaut unklar erscheint oder Zweifel bestehen. Auf der Suche nach dem Rechtssinn einer Norm sind alle klassischen Elemente in gleicher Weise zu berücksichtigen, nämlich das grammatikalische Element, das systematische, das historische, das geltungszeitliche und das teleologische. Eine

[13] Europäische Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950, In Kraft getreten für die Schweiz am 28. November 1974 (EMRK, SR 0.101).
[14] Fortan vorläufig Aufgenommene genannt (Abzugrenzen von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen).
[15] Verordnung über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich vom 20. Mai 2020 (SAFV, BSG 861.111).
[16] Direktionsverordnung über die Sozialhilfe im Asylbereich vom 10. Juni 2020 (SADV, BSG 861.111.1).
[17] Art. 66 Abs. 3 Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1).
[18] Vgl. BVR 2008, S. 284 ff. E. 5.2; Herzog/Daum, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2. Auflage, Bern 2020, N 51 zu Art. 66.
[19] Vgl. BVR 2005, S. 97 ff., E. 5.1 mit weiteren Verweisen.
[20] Vgl. BGE 138 I 321, E. 2 mit weiteren Verweisen.

Hierarchie der Auslegungselemente besteht nicht.[21] Im Verwaltungsrecht ist die teleologische Auslegung besonders bedeutsam, weil es stets um die Erfüllung von Staatsaufgaben geht, die ihren besonderen Zweck haben. In der Regel wird die teleologische Auslegung mit der geltungszeitlichen Auslegung kombiniert, d.h. man fragt nach dem Sinn und Zweck einer Norm im Lichte der aktuellen Gegebenheiten und Wertvorstellungen.[22]

2.3 Die Beschwerde richtet sich gegen die Bemessung des Grundbedarfs. Dieser wird entgegen der Ausführungen der Beschwerdegegnerin in der Beschwerdeantwort für vorläufig aufgenommene Personen mit einem Aufenthalt von über sieben Jahren im neuen Absatz 4 des Art. 8 SHV geregelt. Dieser lautet in seiner seit dem 1. Juli 2020 geltenden Fassung wie folgt:

Art. 8* *Ausrichtung und Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe*

4 *Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt für Personen nach Artikel 46a Absatz 1 Buchstabe c SHG (vorläufig Aufgenommene) wird unabhängig ihres Alters nach Haushaltsgrösse festgelegt. Er beträgt pro Monat für: **

a eine Person CHF 696
b zwei Personen CHF 1065
c drei Personen CHF 1295
d vier Personen CHF 1489
e fünf Personen CHF 1684
f sechs Personen CHF 1825
g für jede weitere Person + CHF 141

In der bis 1. Juli 2020 geltenden Fassung lautete Art. 8 SHV wie folgt:

Art. 8 * *Ausrichtung und Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe*

1 *Die Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien)[23] 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 diese Verordnung keine andere Regelung vorsehen. **

2 *Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt nach Haushaltsgrösse beträgt pro Monat, unter Vorbehalt von Absatz 3, für **

*a * eine Person CHF 977*
*b * zwei Personen CHF 1 495*
*c * drei Personen CHF 1 818*
*d * vier Personen CHF 2 090*
*e * fünf Personen CHF 2 364*
*f * jede weitere Person + CHF 200*

[21] Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2014, § 25 N 3.
[22] Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 25 N 5.
[23] http://skos.ch/skos-richtlinien/richtlinien-konsultieren

A. Gesetzesmässigkeitsprinzip und Gewaltentrennung

3. Die Beschwerdeführenden machen sinngemäss geltend, die Verfügung entbehre insofern einer gesetzlichen Grundlage, als sie in Art. 8 Abs. 4 SHV zwar vorgesehen sei, diese Bestimmung aber der Gleichbehandlungspflicht von Art. 31 Abs. 2 SHG widerspreche. Das Gesetz schliesse die vom Verordnungsgeber vorgenommene Ungleichbehandlung der Empfängergruppen explizit aus, weshalb diese rechtswidrig sei. Sie sei umso gravierender, als eine ähnliche Ungleichbehandlung vom bernischen Parlament ursprünglich beschlossen, in der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 aber ausdrücklich abgelehnt worden sei. Die obersten Gesetzgeber, die Stimmberechtigten des Kantons Bern, hätten in einem formellen Verfahren festgehalten, dass eine solche Differenzierung nicht erfolgen dürfe. Über diesen klaren gesetzgeberischen Willen könne sich der Verordnungsgeber nicht hinwegsetzen. Die Verordnungsbestimmung sei vielmehr insoweit nichtig, als sie diese vom Gesetzgeber verpönte Ungleichbehandlung einer bestimmten Gruppe von Empfängerinnen und Empfängern wirtschaftlicher Hilfe vorsehe.

3.1 Das Legalitätsprinzip wird mit Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung als allgemeinen rechtsstaatlichen, für die gesamte Staatstätigkeit verbindlichen Grundsatz aufgeführt.[24] Die Prinzipien der Gesetzmässigkeit und der Gewaltenteilung zielen einerseits darauf ab, die Bürgerinnen und Bürger vor der Willkür eines staatlichen Organs, das zugleich zur Rechtsetzung und Rechtsanwendung befugt wäre, zu schützen. Andererseits bezwecken sie die Garantie der demokratischen Staatsordnung, das heisst der politischen Mitbestimmungsrechte. Das demokratische Prinzip leidet, wenn die Funktionen der gesetzgebenden Gewalt teilweise an die Exekutive übergehen. Dabei verlieren die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, sich bei der Gestaltung der Gesetze direkt oder indirekt zu beteiligen.[25]

Der kantonale Gesetzgeber kann gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Rechtsetzungsbefugnisse an Verwaltungsbehörden übertragen, sofern das kantonale Recht die Delegation nicht ausschliesst. Des Weiteren wird vorausgesetzt, dass sich die Rechtsetzungsbefugnisse auf ein bestimmtes Gebiet beschränken und die Grundzüge der Regelung im formellen Gesetz selbst enthalten sind, soweit die Rechtsstellung der Betroffenen schwerwiegend berührt wird. An diese Rechtsprechung lehnen sich die Delegationsgrundsätze der Berner Kantonsverfassung in Art. 69 KV an.[26] Grundlegende und wichtige Rechtssätze sind gemäss Abs. 4 desselben Artikels in Form eines Gesetzes zu erlassen. Ein Rechtssatz wird als grundlegend erachtet, wenn er einen starken Grundrechtseingriff zur Folge hat oder wenn andere weitreichende, besonders stark belastende Verpflichtungen oder starke Abweichungen von grundlegenden Prinzipien und Regeln mit ihm einhergehen.[27] Für Bestimmungen über die Grundzüge der Rechtsstellung der einzelnen (Bst. b) und für Bestimmungen über Zweck, Art und Rahmen von bedeutenden kantonalen Leistungen (Bst. c) wird eine formell-gesetzliche Grundlage verlangt. Nebst den in Art. 69 Abs. 4 KV aufgeführten Kriterien spielen für die Beurteilung der Wichtigkeit einer Bestimmung die Intensität des Eingriffs, die Grösse des Adressatenkreises, die finanzielle Bedeutung sowie die Akzeptierbarkeit der Massnahme eine grosse Rolle. Zu den wichtigen Rechtssätzen gehören insbesondere solche, welche starke finanzielle Auswirkungen haben und sich an einen grossen Adressatenkreis richten oder grosse politische Bedeutung, das heisst starke Opposition bewirken oder erheblichen Legitimationsbedarf haben.

3.2 Vorab ist zu prüfen, ob der Regierungsrat befugt war, die Herabsetzung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt für vorläufig aufgenommene Personen im Umfang von

[24] BGE 131 II 13, E. 6.3.
[25] BGE 103 Ia 369, E. 6 d).
[26] BVR 2015 S. 450 E. 5.2, 2011 S. 220 E. 3.3.
[27] Urteil BVR 2015 S. 450 E. 5.2.2 mit Hinweisen.

knapp 30 % auf Verordnungsstufe vorzunehmen. Dazu ist Art. 31 SHG, wonach der Regierungsrat eine Verordnung über die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe zu erlassen habe, als mögliche Delegationsnorm in Betracht zu ziehen.

Diese lautet in ihrer Fassung von 01.01.2021 wie folgt:

Art. 31 Bemessung
1 Der Regierungsrat erlässt eine Verordnung über die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe.
2 Er hat sich dabei an folgende Rahmenbedingungen zu halten:
a Gleichbehandlung aller Empfängerinnen und Empfänger der Hilfe unter Berücksichtigung der regionalen Unterschiede,
b Beachtung fachlicher Grundsätze,
c Schaffung von Anreizsystemen, welche die Empfängerinnen und Empfänger der Hilfe zur Selbstständigkeit und Integration, insbesondere zur Aufnahme einer Arbeit führen,
d Anwendung der für den Kanton und die Gemeinden langfristig kostengünstigsten Variante.

3.2.1 Mit Absatz 1 wird der Regierungsrat ermächtigt, eine Verordnung über die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe zu erlassen, er ist dabei aber an die Rahmenbedingungen gemäss Absatz 2 gebunden. Dabei müssen gemäss Buchstabe a alle Empfängerinnen und Empfänger unter Berücksichtigung regionaler Unterschiede gleichbehandelt werden.

Mit der Änderung der Verordnung unter Beifügung des Absatz 4 werden die Beträge für vorläufig aufgenommene Ausländer im Vergleich zu den ordentlichen Beträgen für die anderen Personengruppen gemäss Absatz 2 des Artikel 8 SHV um knapp 30 % gekürzt. Somit nimmt der Regierungsrat eine Ungleichbehandlung zwischen den Empfängerinnen und Empfängern vor. Den Beschwerdeführenden ist insofern beizustimmen, dass Art. 8 Abs. 4 SHV gegen das in Art. 31 Abs. 2 Bst. a SHG festgelegte Gleichbehandlungsgebot verstösst.

3.2.2 Des Weiteren stellt sich die Frage, ob Art. 31 Abs. 1 SHG die Anforderungen an eine zulässige Gesetzesdelegation erfüllt. Die Formulierung ist sehr offen und der Umfang der Delegation wird nicht festlegt. Diese Frage kann offengelassen werden, da eine Delegation basierend auf Art. 31 Abs. 1 SHG bereits aufgrund des Verstosses gegen die darin festgelegten Rahmenbedingungen als unzulässig zu erachten ist.

3.3 Es bleibt zu überprüfen, ob andere Delegationsnormen den Regierungsrat zum Erlass beziehungsweise zur Änderung der Sozialhilfeverordnung ermächtigen.

In einem ähnlich gelagerten Fall wurde 2003 in der höchstrichterlichen Rechtsprechung die damalige bundesrechtliche Bestimmung Art. 14 ANAG[28] i.V.m Art. 82 AsylG[29], welche heute in Art. 86 Abs. 1 AIG[30] und weiterhin in Art. 82 AsylG besteht, als Delegationsnorm für eine kantonale Verordnungsbestimmung herangezogen.[31] Gemäss Art. 86 Abs. 1 AIG regeln die Kantone die Festsetzung und Ausrichtung der Sozialhilfe. Dabei ist die Unterstützung für vorläufig aufgenommene Personen in der Regel in Form von Sachleistungen auszurichten und der Ansatz für die Unterstützung liegt unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung.[32] Das Bundesgericht erachtete im genannten Fall die Delegation mangels gültiger kantonaler gesetzlicher Grundlage aufgrund der bundesgesetzlichen Bestimmung als rechtmässig. Es hielt fest, eine Ungleichbehandlung mit Einheimischen

[28] Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG, SR 142.20).
[29] Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31).
[30] Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (AIG, SR 142.20).
[31] Vgl. BGE 130 I 1, E. 3.6.
[32] Art. 86 Abs. 1 AIG.

beziehungsweise eine Gleichbehandlung mit Asylsuchenden sei in Anbetracht der voraussichtlich kurzen und vorläufigen Aufnahme und des Fehlens eines Integrationsinteresses gerechtfertigt. Dabei liess es explizit offen, ob die Beurteilung anders zu erfolgen habe, wenn die Aufenthaltsdauer in der Schweiz fortgeschritten wäre.[33]

3.3.1 In einem nächsten Schritt ist Art. 86 AIG auszulegen, um zu überprüfen, ob diese Norm eine genügende gesetzliche Grundlage für die vorliegend zu überprüfende Änderung des Art. 8 SHV darstellt. Hierbei ist vorab im Rahmen der systematischen Auslegung die Zuständigkeit für die Sozialhilfeausrichtung zu überprüfen.

Mit Art. 115 der Bundesverfassung wird die Unterstützung bedürftiger Personen grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kantone gelegt. Lediglich für Ausnahmen gilt die bundesrechtliche Zuständigkeit. Die Kompetenz zur Regelung von Ausnahmen dient dem Bund, um eine Benachteiligung grosszügiger Kantone infolge «Unterstützungstourismus» zu verhindern. Eine weitere bundesrechtlich geregelte Ausnahme ist die Erbringung von Not- und Sozialhilfe im Bereich des Asylrechts. In der Regel bleibt hierbei der Kanton, dem die Asylsuchenden zugewiesen wurden, zuständig für die Erbringung der Leistungen. Die Kantone werden dabei vom Bund pauschal entschädigt. Für vorläufig aufgenommene Personen gilt dies analog.[34]

Gemäss Art. 87 Abs. 3 i.V.m. Abs.1 Bst. a AIG werden die Pauschalen des Bundes für vorläufig aufgenommene Personen während längstens sieben Jahren nach der Einreise ausgerichtet.[35] Demzufolge befinden sich vorläufig aufgenommene Personen mit einem Aufenthalt von mehr als sieben Jahren nicht mehr in der bundesrechtlichen Zuständigkeit. So wird auch in der Lehre die Meinung vertreten, dass die Kantone nach Ablauf der siebenjährigen Bundesfinanzierung die Möglichkeit haben, die sozialhilferechtliche Situation von vorläufig aufgenommenen Personen an die der inländischen Bevölkerung anzugleichen.[36] Im Hinblick auf diese systematische Auslegung ist Art. 86 AIG als Gesetzesgrundlage für den vorliegenden Fall nicht geeignet.

3.3.2 Die Auslegung nach dem Wortlaut führt zu keinem eindeutigen Ergebnis. Einerseits ist der Wortlaut von Art. 86 Abs. 1 AIG betreffend tieferem Ansatz deutlich. Andererseits geht aus dem ersten Satz dieser Bestimmung hervor, dass sich die Norm auf vorläufig aufgenommene Personen in einer Anfangsphase bezieht, die noch in Asylzentren und Kollektivunterkünften untergebracht sind und deshalb Sachleistungen erhalten. Zum einen lassen sich aus dem Wortlaut Gründe für, und zum anderen auch Gründe gegen die Anwendung des Art. 86 Abs. 1 als gesetzliche Grundlage für die Änderung von Art. 8 SHV ableiten.

3.3.3 Der bundesgerichtliche Leitentscheid von 2003 wird damit begründet, dass bei vorläufig Aufgenommenen davon ausgegangen wird, dass sie das Land wieder verlassen und es daher nicht auf ihre Integration ankomme. Ihnen solle anhand von Fürsorgeleistungen möglichst kein Anreiz zum Zuzug oder Verbleib gegeben werden.[37] In neueren Urteilen kam das Bundesgericht zum selben Schluss, betonte aber jeweils, dass die Frage nach längerem Aufenthalt anders beurteilt werden könnte.[38] Es bleibt im Rahmen der histori-

---

[33] BGE 130 I 1, E. 3.6.
[34] Vgl. zum Ganzen Dorothea Riedi Hunold in St Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N 4 ff, zu Art. 115.
[35] Peter Bolzli in Marc Spescha (Hrsg.) Orell Füssli Kommentar (OFK), zum AIG, N 2 zu Art. 86.
[36] Teresia Gordzielik in Sozialhilfe im Asylbereich – Zwischen Migrationskontrolle und menschenwürdiger Existenzsicherung, S. 402.
[37] BGE 130 I 1, E. 3.6.1.
[38] Vgl. etwa BGer 8C_1025/2009 Urteil vom 19. August 2010, E. 7.4 oder BGer 8C_871/2015, Urteil vom 2. November 2016, E. 5.

schen und teleologischen Auslegung zu überprüfen, ob diese Begründung beziehungsweise die Heranziehung von Art. 86 Abs. 1 AIG als gesetzliche Grundlage und somit als Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung in Anbetracht der langen Dauer der Beschwerdeführenden standhält.

Einerseits wandelten sich im Zuge der Gesetzesänderung 2012/2014 Art. 82 Abs. 3 AsylG[39] und (heute) Art. 86 Abs. 1 AIG[40] von «Kann»- zu «Ist»-Bestimmungen. Aus der Botschaft zur Revision des AsylG vom März 2010 und aus der Botschaft zu der Revision des damaligen AuG[41] lässt sich über diese Änderung nichts entnehmen.[42] Folglich kann diese Änderung weder zu Gunsten noch zu Ungunsten des Bestehens einer genügenden gesetzlichen Grundlage interpretiert werden.

Andererseits sprach sich der Bund damals 2012/2014 dafür aus, die Integration der vorläufig Aufgenommenen ebenso wie die von anerkannten Flüchtlingen durch Bundesbeiträge an die Kantone zu fördern.[43] Dementsprechend wurde die Bewilligungspflicht für die Aufnahme von Erwerbstätigkeiten in der Revision des Ausländergesetzes von 2016 abgeschafft und es besteht nun lediglich eine Meldepflicht, die sowohl für vorläufig Aufgenommene als auch für anerkannte Flüchtlinge gilt. Am 18. Dezember 2015 verabschiedete der Bundesrat einen Bericht betreffend die Verstärkung der Integrationsmassnahmen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene.[44] Im Bericht des Bundesrats «vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen»[45] vom 12.10.2016 wurden drei Varianten zur Verbesserung des Status der vorläufigen Aufnahme vorgeschlagen und dazu Folgendes festgehalten: «Mit den nachfolgenden Vorschlägen für eine Neugestaltung der vorläufigen Aufnahme sollen die festgestellten Nachteile (Ziff. 2.5) der heutigen Regelung so weit wie möglich behoben werden. Personen, die Schutz benötigen, sollen sich bei einem absehbaren dauerhaften Verbleib in der Schweiz rasch insbesondere in den Arbeitsmarkt integrieren. Dadurch kann auch die Sozialhilfeabhängigkeit verringert werden. Dabei soll der bisherigen Erfahrung Rechnung getragen werden, wonach die überwiegende Mehrheit der schutzbedürftigen Personen aufgrund der Situation im Herkunftsstaat auch künftig dauerhaft in der Schweiz verbleibt.»[46]

In der neuen Integrationsagenda Schweiz[47], welche am 1. Mai 2019 in Kraft getreten ist, wird durchgehend von der Integration von VA (Vorläufig Aufgenommene) gesprochen. Im Koordinationsbericht dazu wird ausgeführt, in der Praxis habe es sich gezeigt, dass die Vollzugshindernisse in der Regel dauerhaft bestünden. Von den vorläufig aufgenommenen Personen würden mehr als 80 % längerfristig in der Schweiz verweilen. De facto habe sich die vorläufige Aufnahme zu einem aufenthaltsrechtlichen Status entwickelt.[48] Das AIG konkretisiere den Grundsatz, wonach die Integration in erster Linie über die Re-

---

[39] Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG), SR 142.31.
[40] Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, (AIG), SR 142.20.
[41] Vorgängige Version des AIG.
[42] Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 26. Mai 2010 und Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes vom 8. März 2013.
[43] Teresia Gordzielik, Sozialhilfe im Asylbereich, Zwischen Migrationskontrolle und menschenwürdiger Existenzsicherung, 2020, S. 30, mit Verweisen auf Art. 53 ff. AuG, mittlerweile Art. 58 AIG und Art. 55 Abs. 2 AuG 2012/2014.
[44] Abrufbar unter: https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2014/20143523/Bericht%20BR%20D.pdf (zuletzt am 29. April 2021).
[45] Abrufbar unter: https://www.sem.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2016/2016-10-14.html (zuletzt abgerufen am 6. April 2021).
[46] A.a.o. Bericht, Ziff. 4.
[47] Abrufbar unter: https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuergerung/integrationsfoerderung/kantonale-programme/integrationsagenda.html (zuletzt abgerufen am 6. April 2021).
[48] Koordinationsbericht zur Integrationsagenda Schweiz, S. 6 f.

gelstrukturen namentlich über die Schule, die Berufsbildung, die Arbeitswelt sowie die Institutionen der sozialen Sicherheit und des Gesundheitswesens zu erfolgen habe.[49] Als Zielgruppe des Berichts werden anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene Personen (VA/FL) genannt. Dazu wird ausgeführt, dass aufgrund der längerfristigen Aufenthaltsdauer dieser Personengruppen in der Schweiz und aufgrund der bestehenden Gesetzesbestimmungen ein ausdrücklicher Auftrag zur Integrationsförderung bestehe.

Die hier zu untersuchende Verordnungsänderung erfolgte im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereichs im Kanton Bern (NA-BE).[50] Diese stellt ein Konzept zur Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz dar, aufgrund welcher die Kantone vom Bund mehr Mittel für die Förderung der Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen erhalten.[51] Folglich unterliegt die Neustrukturierung des Asylbereichs mit den entsprechenden Gesetzes- und Verordnungsänderungen denselben Grundlagen und Zielen wie die nationale Integrationsagenda und hat von einer langfristigen Aufenthaltsdauer bei vorläufig Aufgenommenen auszugehen.

Unter Berücksichtigung der historischen und politischen Entwicklung der vorläufigen Aufnahme und der Erkenntnis, dass die Mehrheit der vorläufig aufgenommenen Personen langfristig in der Schweiz bleibt und das Integrationsbedürfnis für Personen mit dieser Ersatzmassnahme zugenommen hat, lässt sich schwer an der Begründung im Leitentscheid für das Heranziehen von Art. 86 Abs. 1 AIG festhalten. Sinn und Zweck von Artikel 86 Abs. 1 AIG lassen sich mangels Ausführungen in der Botschaft zur Revision nicht ermitteln. Hingegen lässt sich aus den obenstehenden Ausführungen entnehmen, dass die Verordnungsänderung im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz und der entsprechenden Umsetzung auf kantonaler Ebene erfolgte. Sinn und Zweck dieser Konzepte ist, wie sich bereits aus dem Wortlaut entnehmen lässt, die Integration der Zielgruppe der vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge.

Demzufolge ist es zweckwidrig, die Verordnungsänderung mit einer bundesrechtlichen Norm zu rechtfertigen, die gemäss höchstrichterlicher Auslegung gerade nicht für längerfristig in der Schweiz verbleibende Personen mit Integrationsinteresse dienen soll. Somit ergeben sich aus der historischen und teleologischen Auslegung überwiegende Argumente gegen den Herbeizug von Art. 86 Abs. 1 als gesetzliche Grundlage.

3.3.4 Nach Überprüfung aller Auslegungselemente ist zusammenfassend festzustellen, dass Art. 86 AIG i.V.m. Art. 82 AsylG nicht als gesetzliche Grundlage für die auf Verordnungsstufe in Art. 8 Abs. 4 SHV neu festgelegte Herabsetzung des Grundbedarfs herangezogen werden kann.

3.4 Schliesslich ist zu überprüfen, ob eine Delegation überhaupt zulässig ist. Namentlich ob die Herabsetzung des Grundbedarfs als wichtiger Rechtsatz zu erachten und in einem Gesetz im formellen Sinn zu verankern ist.[52] Diese Überprüfung erfolgt anhand der oben unter Ziff. II.A.3.1 ausgeführten Kriterien.

---

[49] Koordinationsbericht zur Integrationsagenda Schweiz, S. 7.
[50] Vgl Ziff. II.1.
[51] Vortrag des Regierungsrats an den Grossen Rat zum Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG) und zum Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG; BSG 122.20; Totalrevision), S. 5., abrufbar unter https://www.rr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.RRDOKUMENTE.acq/46015753936c49d392814ed17092c785-332/3/PDF/2017.POM.656-Vortrag-D-185482.pdf (zuletzt abgerufen am 6. April 2021).
[52] Art. 69 Abs. 4 KV.

3.4.1 Das Bundesgericht befand diesbezüglich, es sei nicht notwendig, dass die Höhe der Leistungen formell-gesetzlich festgelegt werde, solange die vorgesehenen Leistungen noch oberhalb der nach Art. 12 BV gebotenen Mindestleistung liegen.[53]

Zuerst ist ein Blick auf die finanzielle Auswirkung zu werfen und abzuwägen, ob die Norm einen Grundrechtseingriff darstellt. Vorliegend ist die finanzielle Auswirkung für die Betroffenen stark. Die Mittel für ihren Grundbedarf werden um beinahe 30 % herabgesetzt. In diesem Zusammenhang ist, wie die Beschwerdeführenden aufführen, das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen gemäss Art. 12 BV zumindest tangiert.[54] Unter Gesamtwürdigung dieser Ausführungen hat Art. 8 Abs. 4 SHV starke finanzielle Auswirkungen und zumindest grundrechtstangierenden Charakter. Eine allfällige Verletzung der Grundrechte ist in den nachfolgenden Absätzen zu überprüfen.

3.4.2 Als nächstes ist die Grösse des Adressatenkreises zu eruieren. Die Herabsetzung des Grundbedarfs in Art. 8 Abs 4 SHV richtet sich an alle vorläufig Aufgenommene im Kanton Bern, die seit mehr als sieben Jahren in der Schweiz leben. Per 1. Januar 2016 lebten insgesamt 3'686 Personen als vorläufig Aufgenommene im Kanton Bern.[55] Davon befanden sich 2'284 in kantonaler und somit die restlichen 1'402 Personen aufgrund ihres Aufenthalts von über sieben Jahren in kommunaler Zuständigkeit. Diese Daten basieren auf dem Kantonalen Integrationsprogramm 2017-2021 (KIP), welches vor fünf Jahren definiert wurde. Folglich ist davon auszugehen, dass die Anzahl Personen mit Aufenthalt von über sieben Jahren mittlerweile zugenommen hat. Zudem ist durch die jährlichen neu ergehenden Asylgesuche und Erteilungen von vorläufigen Aufnahmen eine weitere Zunahme anzunehmen. Von einer Abnahme ist hierbei nicht auszugehen, da wie oben erwähnt über 80 % der vorläufig Aufgenommenen langfristig in der Schweiz bleiben und insbesondere nach einer Aufenthaltsdauer von sieben Jahre in der Regel nicht von einer Aufhebung der vorläufigen Aufnahme auszugehen ist. Indirekt beziehungsweise virtuell betroffen sind auch die vorläufig aufgenommenen Personen mit einem Aufenthalt von weniger als sieben Jahren, da sie nach Ablauf dieser Zeitdauer auch von der Bestimmung betroffen sein werden. Mit mindestens 1'500 und bis über 4'000 direkt oder indirekt Betroffenen ist Art. 8 Abs. 4 SHV an einen grossen Adressatenkreis gerichtet.

3.4.3 Schliesslich ist noch abzuwägen, ob die Verordnungsänderung auf Opposition gestossen ist. Dazu ist in Erinnerung zu rufen, dass eine sehr ähnliche Bestimmung durch Änderung auf Gesetzesstufe vorgesehen, aber nach zustande gekommenen Referendum an der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 vom Volk abgelehnt wurde. Die Stimmberechtigen stimmten darüber ab, ob die Sozialhilfeleistungen für alle Sozialhilfeempfangende um 8 %, für vorläufig Aufgenommene um 15 % und für nicht integrierte vorläufig Aufgenommene um 30 % herabzusetzen seien. Hierbei gilt hinzuweisen, dass der Vortrag zur Änderungsvorlage des Sozialhilfegesetzes folgendes festhielt: «Im Gesetz sollen nur Höchstgrenzen für die entsprechenden Prozentsätze verankert werden, nicht jedoch die konkreten Ansätze selbst.»[56] Damit stellt auch der Regierungsrat fest, dass die Prozentsätze beziehungsweise Fixbeträge von Kürzungen des Grundbedarfs einer formell-gesetzlichen Grundlage bedürfen und auf Verordnungsstufe unzulässig sind. Weiter lässt sich aus dem Vortrag zur Gesetzesänderung vom 28. Juni 2017 auch entnehmen, dass die vorgesehene Änderung bereits in der Vorarbeit polarisierende Reaktionen hervorrief und

---

[53] BGE 130 I 1, E.4.

[54] Hierauf wird unter Bst. C weiter eingegangen.

[55] KIP, abrufbar unter: https://www.gef.be.ch/gef/de/index/migration_integration/migration_integration.assetref/dam/documents/GEF/SOA/de/Soziales/Publikationen/Migration/Grundlagen/Kantonales_Integrationsprogramm_KIP_2018_2021_de.pdf (zuletzt abgerufen am 6. April 20219).

[56] Vortrag an den Grossen Rat zur Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe vom 28. Juni 2017 (Vortrag SHG Änderung), S. 6 f, Ziff. 3.2.2.1.

ein Prozess des Runden Tischs durchgeführt werden musste, bevor der Vorschlag in die Vernehmlassung ging.[57]

Ferner lässt sich aus den Erläuterungen zum SAFG und zur SAFV entnehmen, dass es im Rahmen der Vernehmlassungsverfahren zu vermehrter Kritik kam. Zur Vorlage des SAFG äusserten sich die SP Kanton Bern sowie die Demokratischen Juristinnen und Juristen Bern (DJB) und auch der Gewerkschaftsbund Kanton Bern sehr kritisch. Insbesondere kritisiert diese, die Vorlage zum SAFG sei einseitig auf die Kostenseite ausgerichtet. Eher kritisch äusserten sich ebenfalls die Grünen Kanton Bern sowie verschiedene kirchliche Vernehmlassungsteilnehmende.[58] Bei der Konsultation zur SAFV wurden die ursprünglich tiefer angesetzten Ansätze zur wirtschaftlichen Hilfe für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene mit einem Aufenthalt von weniger als sieben Jahre und von mehr als sieben Jahren aufgrund der Rückmeldungen umfassend überarbeitet.[59] Ursprünglich war eine Herabsetzung von CHF 977.00 auf CHF 382.00 vorgesehen.[60] Dieser Kritik kam die Gesundheits- Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) entgegen, indem der Grundbedarf schliesslich auf CHF 696.00 und nicht auf CHF 382.00 herabgesetzt wurde. Durch diese Anpassung hat die GSI die Opposition teils eingedämmt. Dennoch befindet sich dieser Betrag unter dem vom Volk abgelehnten Herabsetzungsbetrag. Aus den Vernehmlassungen geht hervor, dass die Bestimmung gerade mangels gesetzlicher Grundlage und aufgrund des Verstosses gegen Art. 31 Abs. 2 SHG und dem Widerspruch gegen den Volkswillen abgelehnt wird.[61] Aus der Dokumentation zur Gesetzesänderungsvorlage, die das Volk schliesslich ablehnte, geht ebenfalls hervor, dass bereits diese Vorlage stark umstritten war.

Unter Berücksichtigung dieser Vorgeschichte der Verordnungs- und Gesetzgebung und der sensiblen grundrechtstangierenden Thematik ist festzustellen, dass die Verordnungsänderung auf Opposition gestossen ist.

3.4.5 Zusammenfassend ist festzustellen, dass eine Vielzahl von Kriterien dafürspricht, die Bestimmung als wichtigen Rechtsatz zu erachten. Demzufolge ist die Herabsetzung des Grundbedarfs für vorläufig aufgenommene Personen um knapp 30 % in Form eines Gesetzes zu erlassen, beziehungsweise die Änderung auf Gesetzesstufe vorzunehmen. Somit verletzt die Änderung auf Verordnungsstufe das Gesetzmässigkeitsprinzip.

B. Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots und des Diskriminierungsverbots

4. Die Beschwerdeführenden machen des Weiteren geltend, die Änderung des Art. 8 Abs. 4 SHV verstosse gegen das Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV und gegen das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 8 EMRK. Die Reduktion der Sozialhilfeleistungen erfolge auf einem Niveau, welches die persönliche und soziale Entfaltung nicht mehr in angemessener Weise ermögliche. Dadurch sei der Schutzbereich von Art. 8 EMRK berührt. Es sei insbesondere unzulässig, bei der Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe nach dem ausländerrechtlichen Status zu differenzieren. Die dem Einzelnen geschuldete und aufgrund von Art. 12 BV sicherzustellende Würde könne nicht vom ausländerrechtlichen Status abhängen.

---

[57] Vortrag SHG Änderung, a.a.O., S. 23, Ziff 11.
[58] Erläuterungen zum SAFG, a.a.O., S. 61, Ziff. 11.1.
[59] Erläuterungen zur SAFV, a.a.O., S. 28, 11.3.
[60] Vernehmlassung Avenirsocial, abrufbar unter https://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2020/02/20200206_VNL_SAFV_AvenirSocial_web.pdf (zuletzt abgerufen am 6. April 2021), S. 1.
[61] Dazu beispielhaft, Vernehmlassung Avenirsocial, a.a.o., S. 1 f.; Vernehmlassung SP, abrufbar unter: https://www.spbe.ch/fileadmin/user_upload/sp-be/sp-kanton-bern-de/pdf/Konsultationen/20200214_Konsultation_SAFV_Tabelle.pdf (zuletzt abgerufen am 6. April 2021) S. 2.

4.1 Die Bundesverfassung bestimmt, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind.[62] Dem Grundsatz der Rechtsgleichheit kommt umfassende Geltung zu. Er ist von sämtlichen Staatsorganen in allen Funktionen (Rechtsetzung und Rechtsanwendung) und auf sämtlichen Ebenen der Staatstätigkeit (Bund, Kantone, Gemeinden) zu beachten. Im Bereich des Verwaltungsrechts gilt das Rechtsgleichheitsgebot deshalb sowohl für den Erlass verwaltungsrechtlicher Normen, als auch für deren Anwendung im Einzelfall durch Verwaltungsbehörden und Gerichte. Bedeutung kommt dem Gleichheitsprinzip ferner bei der verfassungskonformen Auslegung von verwaltungsrechtlichen Normen zu. [63]

Der Anspruch auf Gleichbehandlung in der Rechtsetzung wird durch das Bundesgericht wie folgt umschrieben: Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung ist verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidwesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich auf Grund der Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Spielraum der Gestaltung, den das Bundesgericht nicht durch eigene Gestaltungsvorstellungen schmälert.[64] Im Falle einer Änderung von Erlassen beurteilt sich die Zulässigkeit einer unterschiedlichen Behandlung nach neuem Recht je nach Beständigkeit (Qualität) der Neuregelung. Die neue Regelung hat sachlich vertretbar zu sein, ansonsten kann sie, wenn unverhältnismässig, gegen die Rechtsgleichheit, aber auch etwa gegen das Willkürverbot verstossen.[65] Die Ungleichbehandlung kann im Hinblick auf die tatsächlichen Verhältnisse oder die Ziele des Gesetzes gerechtfertigt sein. Eine exakte Gleichbehandlung ist oft aus praktischen Gründen nicht möglich. Der Gesetzgeber darf deshalb bis zu einem gewissen Grad schematisieren und pauschalisieren.[66]

4.1.1 Die Beschwerdeführenden rügen eine Ungleichbehandlung von vorläufig Aufgenommenen als bestimmte Kategorie von Ausländerinnen und Ausländer im Vergleich zu Einheimischen und anderen Kategorien von Ausländerinnen und Ausländer. Diese Ungleichbehandlung wird von der Beschwerdegegnerin nicht verneint, sondern mit Verweis auf die angepasste Verordnung beziehungsweise dem gänzlich angepassten Sozialhilfesystem im Asylbereich begründet.

Bei der Überprüfung ob sich eine Ungleichbehandlung in einer Erlassänderung sachlich begründen lässt, ist nach einem zweistufigen Prüfschema vorzugehen. Zuerst wird der Zweck des Erlasses durch die Auswahl der geregelten Sachverhalte und die Definition der Adressaten festgelegt. Dabei wird untersucht, ob der Erlass in sich frei von Widersprüchen und hinsichtlich seiner Wertungen konsequent und systemgerecht ist. In einem zweiten Schritt wird untersucht, ob der Zweck des Erlasses im Hinblick auf die Differenzierung, die er bewirkt, den grundlegenden Wertungen unserer Rechts- und Staatsordnung sowie dem Gerechtigkeitsgedanken entspricht.[67]

---

[62] Art. 8 Abs. 1 BV.
[63] Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, N 489.
[64] Vgl. BGE 138 I 321, E. 3.2; BGE 140 I 77 E. 5.1.
[65] St. Galler Kommentar zur BV, N 39 zu Art. 8 mit weiteren Verweisen.
[66] BGE 134 II 207 S. 214; 131 I 291 S. 306; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., S. 114 f. N 497.
[67] Zum Ganzen SG-Komm N 41 zu Art. 8 mit weiteren Verweisen auf BGE 130 I 113 E. 2.2.

4.1.2 Zweck der Sozialhilfeverordnung ist es, die durch das Sozialhilfegesetz vorgesehenen vom Regierungsrat zu bestimmenden Ausführungsbestimmungen zu erlassen.[68] Ausgehend von den Sozialrechten und den Sozialzielen der Kantonsverfassung[69] ist der Zweck der öffentlichen Sozialhilfe die Sicherung der gemeinsamen Wohlfahrt der Bevölkerung und ein menschenwürdiges und eigenverantwortliches Leben für jede Person.[70]

Die Änderung der Sozialhilfeverordnung ist, wie bereits erläutert, im Rahmen des Projekts NA-BE ergangen.[71] Es besteht kein Vortrag zur Änderung der SHV, diese wird lediglich in den Vorträgen zur SAFG und SAFV erläutert, welche auf der Integrationsagenda Schweiz basieren. Ziel und Zweck der Integrationsagenda Schweiz und der kantonalen Umsetzung mit dem Projekt NA-BE ist die Integration von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen. Die Integrationsagenda Schweiz nennt neben Sprache, Bildung, und Arbeitsmarktintegration auch das Zusammenleben (soziale Integration) als Ziel. Hierbei sei der Kontakt zur Gesellschaft aktiv zu fördern. Sie sieht ausdrücklich vor, dass für Personen, die aus familiären oder gesundheitlichen Gründen nicht an Programmen zur Erreichung der Ausbildungs- oder Arbeitsmarktfähigkeit teilnehmen können, Massnahmen der sozialen Integration vorgesehen sind.[72] Als Auswirkung der Revision der Asylsozialhilfe auf die Volkswirtschaft wird genannt, dass Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene verstärkt in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft integriert werden sollen, durch die Schaffung von optimalen Rahmenbedingungen. Dadurch könnten hohe Sozial- und Sozialhilfekosten vermieden werden.[73] Es drängt sich die Frage auf, ob die sozialhilferechtliche Ungleichbehandlung von vorläufig Aufgenommenen diesem Leitgedanken der Integrationsagenda und insbesondere dem Ziel der sozialen Integration zuwiderläuft.

Wie unter Bst. A ausgeführt, erachtete das Bundesgericht eine Ungleichbehandlung bei fehlendem Integrationsinteresse als gerechtfertigt.[74] Somit wurde jeweils eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots verneint. Im vorliegenden Fall erscheint es im Hinblick auf den Integrationszweck stossend, eine Ungleichbehandlung mit dem fehlenden Integrationsinteresse zu begründen.

4.1.3 In den Vorträgen zum SAFG und zur SAFV werden weiter die finanziellen Auswirkungen der Anpassung der Sozialhilfe aufgeführt. Mit der Senkung des Grundbedarfs für die Personengruppe der vorläufig Aufgenommenen mit einer Aufenthaltsdauer von mehr als sieben Jahren wurden Einsparungen von jährlich rund 5 Mio. Franken geschätzt.[75] Es gilt zu überprüfen, ob die finanziellen Auswirkungen für den Kanton einen sachlichen Grund für die Ungleichbehandlung darstellen.

Dazu ist auf Folgendes hinzuweisen: Im Vorfeld einer Abstimmung zu einer ähnlichen Erlassänderung im Kanton Zürich wurde argumentiert, dass die Herabsetzung der Unterstützungsleistung die Motivation zur Integration von vorläufig aufgenommenen Personen erhöhe und sie daher schneller integriert würden. Wissenschaftliche Erkenntnisse im Rahmen der Integrationsagenda 2019 haben nun ergeben, dass diese These nicht eintraf und im Gegenteil eine Herabsetzung der Unterstützungsleistungen zu längerfristiger Unterstützungsabhängigkeit führt: Die Leistungskürzungen unter anderem im Bereich Grundbedarf für den Lebensunterhalt, beschränke die Teilhabemöglichkeiten und Integra-

[68] Vortrag zur Sozialhilfeverordnung, S. 2, Ziff. II.
[69] Art.29 und 30 KV; BSG 101.1.
[70] Vortrag Sozialhilfegesetz, S. 15, Ziff. III; Art. 1 SHG.
[71] Ziff. II.1; II.A.3.3.3.
[72] Integrationsagenda Schweiz, a.a.O. S.5, Ziff. 2.1.
[73] Vortrag zum SAFG, S. 61, Ziff. 10.
[74] Ziff. II.A.3.3.
[75] Vortrag zur SAFV, a.a.O, S. 26, Ziff. 7.

tion von vorläufig aufgenommenen Personen. Die Integration sei durch die Gesetzesänderung erheblich erschwert bis gar verunmöglicht worden. In diesem Sinne hat der Bundesrat in der Integrationsagenda festgestellt, dass ein Franken Investition in die Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen bis zu vier Franken Folgekosten für den Staat und die Gesellschaft erspare.[76]

Einerseits sind also die positiven finanziellen Auswirkungen längerfristig nicht nachweisbar. Andererseits sind allfällige Kosteneinsparungen den der Sozialhilfe zu Grunde liegenden Prinzipien gegenüberzustellen. Der Anspruch auf Existenzsicherung in einer Notlage und menschenwürdige Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ist höher zu gewichten als staatliche Interessen an kurzfristigen Einsparungen.

4.1.4 Weiter ist auf das Vorbringen der Migrationskontrolle als sachliche Begründung für die Differenzierung einzugehen, wie sie im oben erwähnten Leitentscheid des Bundesgerichts implizit aufgeführt wurde:[77] «Es wird bei denjenigen ohne Recht auf Aufenthaltsbewilligung davon ausgegangen, dass sie das Land in absehbarer Zeit wieder verlassen, so dass es nicht auf ihre Integration ankommt; zudem soll ihnen durch die Fürsorgeleistungen möglichst kein Anreiz zum Zuzug oder Verbleib gegeben werden. So ist - zumindest in einer hier noch nicht überschrittenen ersten Phase - davon auszugehen, dass sie nicht in der Schweiz verbleiben werden, so dass die oben für Asylsuchende gemachten Ausführungen entsprechend auch für sie gelten, woraus sich ihre Gleichbehandlung mit diesem Personenkreis rechtfertigt.» [78] Das Bundesgericht liess explizit offen, ob eine andere Betrachtungsweise geboten sein könnte, wenn die vorläufige Aufnahme bereits mehrere Jahre gedauert hat und ein Vollzug der Wegweisung weiterhin nicht absehbar ist. Diese Rechtsprechung wurde mehrfach bestätigt und in einem Urteil von 2016 wies das Bundesgericht auf die Möglichkeit hin, erneut unter Berufung auf die vorangeschrittene Aufenthaltsdauer Beschwerde zu führen.[79]

Die Frage, ob ein vernünftiger Grund für eine rechtliche Unterscheidung gegeben ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen.[80] Die Ausgangslage hat sich im Vergleich zum oben erwähnten Leitentscheid stark verändert. Inzwischen wurde erkannt, dass auch vorläufig Aufgenommene meistens langfristig in der Schweiz bleiben und ihre Integration gefördert werden soll.[81] Dazu ist auf die oben stehenden Ausführungen zur gesetzlichen Grundlage zu verweisen.[82]

Zusammenfassend ist eine Verordnungsbestimmung für die migrationsrechtliche Personenkategorie der vorläufig Aufgenommenen, die sich seit mindestens sieben Jahren in der Schweiz befinden, nicht geeignet, die Einwanderung einzudämmen. Zudem steht dieses Ziel in einem starken Kontrast zu den sozialhilferechtlichen Grundsätzen.

4.1.5 Im Zusammenhang mit der Integration ist ferner zu berücksichtigen, dass Kürzungen der Leistungen als Sanktion bei Nichterfüllen der Integrationsziele eingesetzt werden. Eine Kürzung des Grundbedarfs aufgrund von Fehlverhalten wird kaum mehr möglich sein,

---

[76] Monitoringbericht, map-F, August 2018, S. 17; Integrationsagenda Schweiz, S. 11, Ziff 4.1.
[77] Vgl. Ziff. II.A.3.3.
[78] BGE 130 I 1, E. 3.6.1. ff.
[79] BGer 8C_871/2015, Urteil vom 2. November 2016, E. 5.
[80] Kälin/Bolz in Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, S. 257.
[81] Vgl. z.B. Empfehlungen der SODK von 2007; abrufbar unter https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/Empfehlungen_zum_Zustaendigkeitswechsel_VA7_d_2007.pdf. (zuletzt besucht am 27. April 2021), S. 2.
[82] Vgl. Ziff. II.A.3.4

ohne das verfassungsrechtlich geschützte Existenzminimum[83] zu unterschreiten.[84] Im Vortrag zur ursprünglich vorgesehenen SHG-Änderung wurde dazu Folgendes festgehalten: «Personen, die aufgrund mangelnder Integration oder ungenügender Sprachkenntnisse einen bereits um 30 % tieferen Grundbetrag erhalten, können nicht noch zusätzlich nach Artikel 36 SHG sanktioniert werden.»[85]

4.1.6 Im konkret vorliegenden Fall ist schliesslich auch der Integrationsstand der Beschwerdeführenden zu berücksichtigen. Beide Beschwerdeführenden haben gemäss Vorakten viele Bewerbungen geschrieben und ein grosses Interesse gezeigt, erwerbstätig zu sein.[86] Der vorgängig zuständige Sozialdienst berichtete über die Beschwerdeführerin, sie erledige administrative Angelegenheiten selbständig und könne sich selber helfen oder Hilfe holen. Sie habe des Weiteren bereits einiges an Systemwissen in der Schweiz erworben und die Zusammenarbeit sei sehr angenehm.[87] Der Beschwerdeführer wird vom Kompetenzzentrum Integration (KI) als gut vernetzt, zuverlässig beschrieben. Zudem sei er bemüht, die Strukturen in der Schweiz kennenzulernen.[88]

Die Integration der Beschwerdeführenden schreitet somit voran. Die Herabsetzung des Grundbedarfs bremst sie, statt sie zu fördern. Im Fall der Beschwerdeführerin ist die Bestimmung zudem auch im Hinblick auf ihre beschränkte Arbeitsfähigkeit weder sachgerecht noch zielführend.

4.1.7 Die abgeänderte Verordnungsbestimmung widerspricht den Zielen der Erlasse, denen sie zu Grunde liegt. Die Sozialhilfegesetzgebung soll die soziale Existenz sichern. Die Erlasse die dem Projekt NA-BE zu Grunde liegen, nennen Integration inklusive gesellschaftliche Integration als Hauptziel. Die Verordnungsänderung ist weder konsequent noch systemgerecht. Zusammenfassend widerspricht die Differenzierung den grundlegenden Wertungen unserer Rechts- und Staatsordnung sowie dem Gerechtigkeitsgedanken. Sie verletzt das Rechtsgleichheitsgebot.

4.2 Laut Bundesverfassung darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.[89] Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Art von Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung eines Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung einzustufen ist, weil sie an ein Unterscheidungsmerkmal anknüpft, das einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebbaren Bestandteil der Identität der betreffenden Person ausmacht.[90] Ähnlich lautet Art. 14 EMRK. Dieses Diskriminierungsverbot hat akzessorischen Charakter. Verboten sind demnach nur Diskriminierungen im Rahmen der Ausübung der Konventionsrechte.[91]

4.2.1 Wie bereits dargelegt werden vorläufig Aufgenommene in der neuen Bestimmung der Sozialhilfeverordnung unter anderem gegenüber Einheimischen ungleich behandelt. Es stellt sich die Frage, ob der ausländerrechtliche Status einen wesentlichen und nicht oder nur

---

[83] Art. 12 BV.
[84] Ähnlich auch BKSE Handbuch zu Vorläufig Aufgenommenen, Ziff. 4.
[85] Vortrag Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (SHG) Änderung, N 3.3.1 (S. 7).
[86] Vgl. Arbeitszeugnis Reinigungskraft; Dokumente über Vorlehre Bäckerei; Schnuppereinsätze in Bäckerei, und Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen: «Projekt für Junge Mütter» und Drahtesel.
[87] Übertragungsbericht Soziale Dienste Muri vom 9.8.2019.
[88] Übertragungsbericht Kompetenzzentrum Integration (KI) vom 11.03.2020.
[89] Art. 8 Abs. 2 BV. Ähnlich auf kantonaler Ebene: Art. 10 KV.
[90] BGE 126 II 377, E. 6 a).
[91] Luc Gonin in Stämpflis Handkommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), N 12 zu Art. 14.

schwer aufgebbaren Bestandteil der Identität der Beschwerdeführer ausmacht. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat die Anknüpfung an den migrationsrechtlichen Status als Diskriminierungsgrund im Sinne von Art. 14 EMRK anerkannt.[92] Gleichzeitig betonte er, dass bei einem solchen Anknüpfungsmerkmal tiefere Anforderungen an die Rechtfertigung der Differenzierung bestehen.[93]

4.2.2 Die vorläufige Aufnahme (Status F) wird Personen erteilt, die nicht als Flüchtlinge anerkannt wurden, aber nicht aus der Schweiz weggewiesen werden können. Im AIG sind mehrfach unterschiedliche Behandlungen (z.B. bezüglich Familiennachzug, Bewegungsfreiheit) vorgesehen. Durch eine Härtefallbewilligung kann gemäss Art. 84 Abs. 5 AIG unter Erfüllung strenger Voraussetzungen nach fünf Jahren der Aufenthaltsstatus B erteilt werden. Diese Bestimmungen haben Auswirkungen auf die soziale Stellung der Beschwerdeführenden. Die Beschwerdeführerin befindet sich seit Oktober 2013 beim Ambulatorium für Kriegs- und Folteropfer des Schweizerischen Roten Kreuzes in Behandlung. Sie leidet an Belastungen durch schwere Traumatisierungen in der Vergangenheit und ist nebst der Kinderbetreuung nur zu 40 % arbeitsfähig.[94] Es ist nicht absehbar, dass sie die Bedingungen für ein Härtefallgesuch erfüllen und ihren Status als vorläufig Aufgenommene aufgeben könnte. Unter Berücksichtigung der Traumatisierungen und der Tatsache, dass ihre Kinder in der Schweiz aufwachsen, ist ferner nicht davon auszugehen, dass sie in ihr Herkunftsland zurückkehren oder weggewiesen werden kann. Somit ist der Status in ihrem Fall nur schwer aufgebbar.

4.2.3 Die Frage, ob Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 8 EMRK verletzt wurde, kann jedoch offengelassen werden, da aus den Ausführungen unter Ziffer 4.1 hervorgeht, dass es bereits an einem sachlichen Grund gemäss Art. 8 Abs. 1 BV zur Differenzierung mangelt.

C Recht auf Hilfe in Notlagen, Soziales Existenzminimum

5. Die Beschwerdeführenden machen sinngemäss geltend, die Herabstufung habe zur Folge, dass die Unterstützungsleistung ihr Existenzminimum nicht mehr decken werde. Die Kosten für Ernährung, Kleidung, Freizeit und die Güter des täglichen Bedarfs würden auch bei allergrösster Sparsamkeit mindestens den im Kanton Bern für eine fünfköpfige Familie bisher gemäss SKOS-Richtlinien fixierten Betrag von CHF 2'364.00 erreichen. Möglichkeiten zu weiteren Einsparungen oder zur Äufnung neuer Einkommensquellen bestünden für die Beschwerdeführenden nicht. Die Herabsetzung des Grundbetrags führe daher für die Beschwerdeführenden zu einer existentiellen Notsituation. Der Kanton sei für die Bemessung der Unterstützungsleistungen an das in Art. 12 BV garantierte Recht auf Hilfe in Notlagen gebunden. Demnach hätten Bedürftige „Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind".

5.1 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.[95] Jede Person hat bei Notlagen Anspruch auf ein Obdach, auf die für ein menschenwürdiges Leben notwendigen Mittel und auf grundlegende medizinische Versorgung.[96] 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

[92] Vgl. u.a. EGMR, Urteil v. 27.11.2011, Bah/Vereinigtes Königreich, Nr. 56328/07, Rn. 45 f.
[93] Vgl. EGMR, Urteil v. 27.11.2011, Bah/Vereinigtes Königreich, Nr. 56328/07, Rn. 45 f.
[94] Intake-Protokoll vom 3.9.2019; Arztbericht des Ambulatoriums vom 11.08.2019.
[95] Art. 12 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).
[96] Art. 29 Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1).

eigenen Mitteln aufkommen kann.[97] Die persönliche Hilfe wird in Form von Beratung, Betreuung, Vermittlung und Information gewährt. Die wirtschaftliche Hilfe deckt der bedürftigen Person den Grundbedarf für den Lebensunterhalt und ermöglicht ihr die angemessene Teilnahme am sozialen Leben.[98] Die SKOS-Richtlinien[99] sind für den Vollzug der individuellen Sozialhilfe verbindlich, soweit das Sozialhilfegesetz und die Sozialhilfeverordnung keine andere Regelung vorsehen.[100] Die SKOS-Richtlinien haben insoweit den Charakter rechtsverbindlicher Verordnungsbestimmungen. Die Behörden sind in der Rechtsanwendung an sie gebunden, solange sie übergeordnetem Recht nicht widersprechen.[101]

5.1.1 Was für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich ist, bedarf stets einer (örtlich, sozial, zeitlich und individuell) kontextbezogenen Ausgestaltung und Konkretisierung.[102] Dabei ist auf die aktuellen und tatsächlichen Verhältnisse der Betroffenen abzustellen.[103] Der Umfang der Gewährung des grundrechtlichen Anspruchs aus Art. 12 BV ist somit nicht absolut bestimmbar. Hierbei sind die persönlichen Umstände der Betroffenen wie Alter, Gesundheitszustand oder religiöse Überzeugungen in die Beurteilung der Bemessung miteinzubeziehen. Schliesslich sind auch die Art, Dauer und Intensität der Notlage und die sich daraus ableitenden spezifischen Schutzbedürfnisse zu berücksichtigen.[104] Je länger die betroffenen Personen nicht für die grundlegenden Grundlagen aufkommen können, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind, desto mehr ist den herrschenden Lebensverhältnissen der Wohnbevölkerung Rechnung zu tragen.[105]

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) gab dem Büro BASS, vor dem Hintergrund der Diskussion in verschiedenen Kantonen den Grundbedarf zu kürzen, den Auftrag die Berechnung des Grundbedarfs und die Auswirkungen dieser vorgesehenen Kürzungen zu evaluieren.[106] Der in den SKOS-Richtlinien festgelegte Grundbetrag erfolgt aus einer Berechnung aufgrund von Ausgaben einer Vergleichsgruppe unter den einkommensschwächsten 10 % der Haushalte in der Schweiz.[107] Die Durchschnittsausgaben einer Einzelperson dieser Vergleichsgruppe für den Grundbedarf lagen mit CHF 1'082.00 bereits höher als der geltende SKOS-Grundbedarf.[108] Die Differenz zum neu berechneten Grundbedarf einer vorläufig aufgenommenen Person in einem Einpersonenhaushalt von CHF 696.00 ist signifikant höher. Für das Jahr 2022 empfiehlt die SKOS einen Grundbedarf von CHF 1'006.00 für eine Einzelperson und CHF 2'435.00 für eine fünfköpfige Familie.[109] In ihrem Kommentar zum Bericht stellt die SKOS fest, dass eine Reduktion des Grundbedarfs insbesondere bei Kindern zu einschneidenden Einschränkungen, zu längerfristigen Beeinträchtigungen und Gesundheitsproblemen, beispielsweise als Folge ungesunder Ernährung, führe. Bei einer Herabsetzung um 30% sinke das Tagesbudget für

---

[97] Art. 23 Abs. 1 und 2 SHG.
[98] Art. 30 Abs. 1 SHG.
[99] Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) in der Fassung der fünften Ausgabe vom 1. Januar 2021, übernommen durch den Kanton Bern gemäss Änderung von Art. 8 Abs. 1 Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111) vom 24. März 2021, welche per 1. Mai 2021 in Kraft getreten ist.
[100] Art. 8 Abs. 1 SHV.
[101] Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 16.10.2020, Nr. 100.2019.136U, E. 4.3.
[102] Eingehend dazu Kathrin Amstutz, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, Abhandlungen zum schweizerischen Recht, S. 155, S. 142-147 mit weiteren Hinweisen.
[103] BGE 134 I 65 E. 3.3.
[104] Vgl. Teresia Gordzielik, S. 300 mit Hinweisen auf Kathrin Amstutz, a.a.O. S. 145.
[105] Teresia Gordzielik, S. 300. M.w.H.
[106] Fortan Büro Bass Bericht, abrufbar unter https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2019/SKOS_2019_Grundbedarf_Schlussbericht.pdf (zuletzt besucht am 7. April 2021).
[107] Kommentar der SKOS vom Januar 2019 zum Bericht des Büro BASS, Die Berechnung des Grundbedarfs, (Kommentar SKOS) S. 4.
[108] Büro Bass Bericht S. 17; Kommentar SKOS, S. 4.
[109] SKOS-Richtlinien, Version vom 1. Januar 2022.

Essen, Getränke und Genussmittel einer vierköpfigen Familie auf fünf Franken pro Person.[110]

Der den Beschwerdeführenden ab 1. Juni 2021 zugesprochene Grundbedarf im Betrag von monatlich CHF 1'684.00 sollte Kosten für Nahrung, Kleidung, Energieverbrauch, Haushaltsführung, Gesundheitspflege ohne Selbstbehalte und Franchisen, Körperpflege, Verkehrsauslagen, Informationserwerb, Bildung, persönliche Ausstattung und sonstige Auslagen des täglichen Bedarfs für sich und ihre drei (Klein-)Kinder in der Stadt Bern umfassen.[111]

5.1.2 In der Lehre wird teils die Meinung vertreten, dass nur die Leistungen der Sozialhilfe, nicht aber jene der Nothilfe, bedürftigen Personen erlauben, andere Grundrechte der Bundesverfassung und des Völkerrechts tatsächlich wahrzunehmen. Aufgrund dessen sei der Anspruch auf Sozialhilfe als unentbehrlicher Bestandteil der rechtsstaatlichen und demokratischen Ordnung zu erachten.[112]

In der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu Art. 12 BV ist stets die Rede von einer Überbrückungshilfe, die sich auf das absolut Notwendige beschränkt.[113] Es wurde bislang nicht festgelegt, für welche Dauer dieser Leistungsumfang einer Person zugemutet werden kann. In der Lehre wird diese restriktive Rechtsprechung stark kritisiert, da sich die Orientierung an ein rein biologisch-physisches Existenzminimum weder aus dem Wortlaut noch aus der Geschichte von Art. 12 BV erschliesst.[114] Im verfassungsrechtlichen Grundrecht auf Hilfe in Notlagen ist die Positivierung des 1995 vom Bundesgericht anerkannten ungeschriebenen Grundrechts auf Existenzsicherung zu sehen.[115] Dieses zielte auf die Sicherung elementarer menschlicher Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und Obdach als die Bedingung menschlicher Existenz und Entfaltung ab.[116] In diesem Leitentscheid wurde aufgrund von drei Kantonsverfassungen, die ein Recht auf Existenzsicherung vorsahen und auf die praktisch einhellige Forderung der Lehre der Konsens eines ungeschriebenes Grundrechts auf Existenzsicherung etabliert[117]. Denn es wurde als unabdingbare Voraussetzung zur Wahrnehmung weiterer Grundrechte anerkannt.[118] Im Rahmen der Überprüfung der Justiziabilität verwies das Bundesgericht auf das kantonale Sozialhilferecht und stellte fest, dieses gebe hinreichend Aufschluss darüber, was unabdingbar für ein menschenwürdiges Leben sei. Danach wurde das Bundesgericht restriktiver und entfernte sich von der Anlehnung an die Sozialhilfe zur Begründung eines Nothilferechts.[119]

Für die Abwägung der zumutbaren Dauer auf die beschränkte Hilfe in Notlagen ist ein Blick auf die nach SKOS-Richtlinien erlaubten Sanktionen der Sozialhilfeleistungen dienlich. Darin sind Kürzungen bis maximal 30% des Grundbedarfs, nur im Falle von wiederholtem und schwerwiegenden Fehlverhalten vorgesehen und jeweils auf sechs Monate zu befristen. Dabei ist jede Kürzung individuell in Bezug auf die Verhältnismässigkeit und Auswirkungen auf mitbetroffene Personen, insbesondere Kinder und Jugendliche, zu prüfen.[120] Im Hinblick auf die grundrechtlichen Garantien von Kindern und Jugendlichen auf

---

[110] Büro Bass Bericht, S. 46; Kommentar SKOS S. 5.
[111] Vgl. SKOS-Richtlinien, B.2.1.
[112] Dazu eingehend ZBl 121/2020 S. 463 ff.
[113] Zum Beispiel, BGE 142 V 513, E. 5.1.
[114] Vgl. eingehend dazu Pascal Coullery, Der Anspruch auf existenzsichernde Leistungen und seine verfassungsrechtlichen Grundlagen - Rechtsgutachten zuhanden der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe vom 27. November 2018, S.8.
[115] BGE 121 I 367.
[116] Pascal Coullery, a.a.O. S. 8.
[117] BGE 121 I 367 E. 2b; ZBl 121/2020 S. 463, 474.
[118] BGE 121 I 367 E. 2; Pascal Coullery, a.a.O. S. 11.
[119] Dazu vertiefend ZBl 121/2020 S. 463, 475.
[120] SKOS-Richtlinien, F.2.2 a. und 5.

besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung,[121] ist ihr Bedarf von der Kürzung grundsätzlich auszunehmen.[122] Als Grund für die Notwendigkeit einer sorgfältigen Prüfung angemessener Kürzungen wird auf die knappe Bemessung der Sozialhilfe verwiesen: Das durch die Sozialhilfe garantierte soziale Existenzminimum liege sowohl unter demjenigen für die Bemessung von Ergänzungsleistungen zu AHV und IV, als auch unter dem für die Berechnung des betreibungsrechtlichen Existenzminimums empfohlenen Grundbetrag.[123]

5.1.3 Die Beschwerdeführerin 1 befindet sich seit 2011 in der Schweiz in der Notlage, dass sie nicht selber für sich und ihre Familie aufkommen kann. Der Beschwerdeführer 2 hält sich seit 2017 in der Schweiz auf und ist seither auf Unterstützungsleistungen angewiesen. Es ist somit für die Familie als Ganzes seit mindestens zehn Jahren vom Bestehen einer Notlage auszugehen. Dies ist eine verhältnismässig lange Dauer. Die drei Kinder der Beschwerdeführenden sind in dieser Notlage auf die Welt gekommen. Für die Kinder ist mit einem Mehrbedarf zur Sicherstellung ihres menschenwürdigen Existenzminimums zu rechnen. Des Weiteren hat die Beschwerdeführerin aufgrund ihrer Vulnerabilität auch einem Mehrbedarf. So geht etwa aus den Vorakten hervor, dass mehrere Arztrechnungen, die nicht von der Krankenkasse übernommen werden, zu begleichen sind.[124]

In den vorangehenden Prüfungsschritten wurde ermittelt, dass im Falle der Beschwerdeführenden, wie generell den vorläufig Aufgenommenen, mit einem Verbleib in der Schweiz zu rechnen und dementsprechend die Integration aktiv zu fördern ist.[125] Somit ist, im Gegensatz zu den vom Bundesgericht bestätigten Mindestanforderungen, im Hinblick auf die lange Dauer der Bedürftigkeit, und der speziellen Bedürfnisse der Familie von der Garantie auf Deckung ihres Mehrbedarfs auszugehen. Zudem ist fraglich, wie sie mit diesem tiefen Betrag ihren Grundbedarf so decken können, dass ihnen die Ausübung aller Grundrechte gewahrt bleibt.

5.2 Zusammenfassend ist den Beschwerdeführenden unter Berücksichtigung ihres Mehrbedarfs beizustimmen, dass der durch die Verordnungsänderung angepasste Betrag den Grundbedarf für ihre fünfköpfige Familie nicht decken kann. Mit einem täglich zur Verfügung stehenden Betrag von CHF 5.00 pro Person für Nahrung und Getränke kann eine fünfköpfige Familie nicht auf Dauer ein menschenwürdiges Leben führen. Die Frage welcher Betrag zur Deckung des Bedarfs notwendig und noch verfassungsrechtlich geschützt wäre, sprengt den Rahmen einer Prüfung durch das Regierungsstatthalteramt. Im Hinblick auf die im Rahmen der Normenkontrolle bestätigte Verletzung von höherrangigem Recht, kann diese Frage offengelassen werden.

6. Die Beschwerde vom 12. November 2020 erweist sich als begründet und ist gutzuheissen. Die Verfügung vom 9. Oktober 2020 ist aufzuheben. Der Grundbedarf der Beschwerdeführenden ist gestützt auf Art. 8 Abs. 2 SHV wieder auf CHF 2'364.00 festzulegen.

---

[121] Art. 11 BV.
[122] SKOS-Richtlinien, F.2, Erläuterungen b).
[123] SKOS-Richtlinien, F.2, Erläuterungen a).
[124] u.A. Korrespondenz vom 24. Februar 2020. Die Arztrechnung wurde in diesem Fall vom Sozialdienst übernommen.
[125] Ziff. 3.3.3; Art. 53 AIG.

III. Kosten

1. Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdegegnerin als unterliegende Partei. Allerdings ist das vorliegende Beschwerdeverfahren gemäss Sozialhilferecht kostenlos.[126] Daher sind keine Verfahrenskosten zu erheben.

2. Aufgrund des Unterliegens hat die Beschwerdegegnerin auch die Parteikosten der Beschwerdeführenden zu tragen. Diese werden wie folgt bestimmt:

   Rechtsanwalt Willi Egloff macht als Rechtsvertreter der Beschwerdeführerenden ein Honorar von CHF 1'500.00, zuzüglich Auslagen von CHF 14.00 und Mehrwertsteuer von 7.7% in der Höhe von CHF 116.60, demnach ausmachend insgesamt CHF 1'630.60 geltend. Dieses Honorar erscheint als angemessen. Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführenden folglich die Parteikosten von CHF 1'630.60 zu entrichten.

3. Bei diesem Verfahrensausgang ist das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gegenstandslos geworden und das Gesuchsverfahren ist demgemäss als erledigt abzuschreiben.

Entscheid

1. Die Beschwerde vom 12. November 2020 wird **gutgeheissen**. Die Verfügung des Sozialdienstes Stadt Bern vom 9. Oktober 2020 wird aufgehoben. Der Grundbedarf der Beschwerdeführenden wird festgelegt auf CHF 2'364.00.

2. Es werden keine **Verfahrenskosten** erhoben. Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführenden die **Parteikosten**, in der Höhe von insgesamt CHF 1'630.60, **zu ersetzen.**

3. Das Gesuchsverfahren betr. **unentgeltliche Rechtspflege** wird als erledigt **abgeschrieben**.

4. Die Vorakten gehen nach Rechtskraft vorliegenden Entscheids zurück an die Beschwerdegegnerin.

5. Eingeschrieben zu eröffnen:

   - Beschwerdegegnerin
   - Vertreter der Beschwerdeführenden

REGIERUNGSSTATTHALTERAMT BERN-MITTELLAND

Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland

Christoph Lerch
Regierungsstatthalter

[126] Art. 53 SHG.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Speichergasse 12, 3011 Bern, schriftlich Beschwerde erhoben werden. Diese muss einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten. Die Beschwerde ist dreifach, zusammen mit dem angefochtenen Entscheid einzureichen.