

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 29. Juni 2022

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Bürki, Verwaltungsrichter Daum
Verwaltungsrichterin Herzog, Verwaltungsrichter Rolli
Gerichtsschreiberin Baerfuss Klossner

Einwohnergemeinde Biel

handelnd durch die Abteilung Soziales, Alex-Schöni-Strasse 18,
Postfach 1120, 2501 Biel/Bienne

Beschwerdeführerin

gegen

1. **A.** _____ (ehemals **A.** _____)

2. **B.** _____

beide vertreten durch Fürsprecherin ...

Beschwerdegegnerinnen

und

Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne

Hauptstrasse 6, Postfach 304, 2560 Nidau

betreffend Sozialhilfe; Vereinbarkeit von Art. 8 Abs. 4 SHV mit
übergeordnetem Recht (Entscheid der stv. Regierungsstatthalterin des
Verwaltungskreises Biel/Bienne vom 8. Juni 2021; vbv 41/2020)



Sachverhalt:

A.

A._____ (Jg. 1982), Staatsangehörige von Äthiopien, reiste 2008 in die Schweiz ein und ersuchte um Asyl. Das Asylgesuch wurde abgewiesen, jedoch wurde sie am 14. März 2011 wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs vorläufig aufgenommen (F-Ausweis als Ausländerin). Am ... 2019 gebar A._____ die Tochter B._____, welche am ... 2019 durch einen in der Schweiz niederlassungsberechtigten deutschen Staatsangehörigen anerkannt wurde. Das Kind erhielt in der Folge die deutsche Staatsbürgerschaft und verfügt seit 18. Februar 2021 über die Niederlassungsbewilligung; es trägt den Namen des Vaters. Dieser lebte jedenfalls bis in jüngster Zeit nicht mit der Kindsmutter und dem Kind zusammen. Im März 2022 hat das Paar geheiratet (Nachname der Ehefrau als Verheiratete: C._____).

A._____ wird seit dem 1. August 2015 von der Einwohnergemeinde (EG) Biel wirtschaftlich unterstützt, desgleichen ihre Tochter seit deren Geburt. Am 27. November 2020 eröffnete die EG Biel A._____ das Sozialhilfebudget Januar 2021 (datiert auf den 13.11.2020) und setzte den Grundbedarf für den Lebensunterhalt für sie und ihre Tochter aufgrund ihres Status als vorläufig Aufgenommene ab 1. Januar 2021 neu auf Fr. 1'065.-- fest (bisher Fr. 1'495.-- pro Monat). Einer allfälligen Beschwerde gegen die Budgetverfügung entzog sie die aufschiebende Wirkung.

B.

Hiergegen erhob A._____ am 22. Dezember 2020 für sich und sinngemäss auch für ihre Tochter Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt Biel mit dem Antrag, ihnen sei ab Januar 2021 der reguläre Grundbedarf auszuzahlen. Gleichzeitig ersuchte sie um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung.

Mit Zwischenverfügung vom 18. Januar 2021 wies die stv. Regierungstatthalterin das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ab.

Mit Entscheid vom 8. Juni 2021 hiess die stv. Regierungsstatthalterin die Beschwerde teilweise gut, hob die angefochtene Verfügung auf und wies die Sache im Sinn der Erwägungen an die EG Biel zurück. Soweit A. _____ und Tochter unterlagen, wies sie das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege unter Beiordnung der Rechtsvertreterin als amtliche Anwältin ab.

C.

Gegen diesen Entscheid hat die EG Biel am 6. Juli 2021 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit folgenden Anträgen in der Sache:

- «1. Es sei die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht sowie gestützt darauf die Anwendbarkeit von Art. 8 Abs. 4 der Sozialhilfeverordnung (SHV; BSG 860.111) im Hinblick auf die Bemessung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt von vorläufig Aufgenommenen zu beurteilen.
2. Eventualiter sei, sofern die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht bejaht wird, die vorliegende Beschwerde gutzuheissen, der Entscheid der Vorinstanz vom 08.06.2021 aufzuheben und das Sozialhilfebudget für den Monat Januar 2021 (Leistungsverfügung vom 13.11.2020) zu bestätigen.»

Gleichzeitig hat die Gemeinde die Einstellung des Verfahrens bis zum Entscheid in dem vor der französischsprachigen Abteilung des Verwaltungsgerichts hängigen gleich gelagerten Verfahren 100.2021.183 beantragt.

Am 15. Juli 2021 äusserte sich die Abteilung Soziales der EG Biel auf Ersuchen des Abteilungspräsidenten zu ihrer Befugnis zur Beschwerdeerhebung.

Die Vorinstanz hat am 30. Juli 2021 auf eine Vernehmlassung verzichtet. A. _____ beantragt mit Beschwerdeantwort vom 16. August 2021 die Abweisung der Beschwerde. Zudem hat sie für das verwaltungsgerichtliche Verfahren um unentgeltliche Rechtspflege unter Beiordnung ihrer Rechtsvertreterin als amtliche Anwältin ersucht.

Mit Zwischenverfügung vom 15. September 2021 hat die Instruktionsrichterin den Antrag auf Einstellung des Verfahrens abgewiesen. Gleichzeitig hat sie das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege bewilligt und die Rechtsvertreterin als amtliche Anwältin beigeordnet. Mit verfahrensleitender Verfügung vom 5. Mai 2022 hat die Instruktionsrichterin nach Edition der Sozialhilfeak-

ten bei der Gemeinde einzelne Aktenstücke zu den verwaltungsgerichtlichen Akten erkannt und den Verfahrensbeteiligten Gelegenheit gegeben, sich im Licht der ergänzten Akten zur Sache zu äussern. A. _____ hat mit Eingabe vom 18. Mai 2022 verschiedene Unterlagen eingereicht. Die übrigen Beteiligten haben sich nicht vernehmen lassen.

Das Verwaltungsgericht hat die Angelegenheit am 29. Juni 2022 öffentlich beraten und entschieden.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig (vgl. auch Art. 52 Abs. 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe [Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1]). Streitgegenstand bildet die Höhe des Grundbedarfs ab 1. Januar 2021. Formal bildet zwar bloss die Leistungsverfügung (Budget) Januar 2021 Ausgangspunkt des vorliegenden Rechtsstreits. Gestützt auf Art. 8 Abs. 4 i.V.m. der Übergangsbestimmung Art. T7-1 der Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111) regelte die Gemeinde indes mit Wirkung für die Zukunft, dass fortan ein knapp 30 % tieferer Grundbedarf ausbezahlt werde (vgl. auch hinten E. 2). Die Neuregelung des Grundbedarfs stellt mithin eine Dauerverfügung dar (vgl. zu diesem Begriff BVR 2017 S. 540 E. 4.2, 2015 S. 504 E. 4.2).

1.2 Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen Rückweisungsentscheid: Die Vorinstanz hat die Beschwerde der heutigen Beschwerdegegnerinnen teilweise gutgeheissen, die Verfügung der Gemeinde aufgehoben und die Sache zur neuen Festsetzung des Grundbedarfs im Sinn der Erwägungen zurückgewiesen. Dabei geht es nicht um eine bloss rechnerische Umsetzung des Angeordneten. Vielmehr müsste die Gemeinde den

Grundbedarf mit Rücksicht auf die Umstände des Einzelfalls festlegen, womit ihr ein Entscheidungsspielraum verbleibt. Der angefochtene Entscheid führt daher zu einer Fortsetzung des Verfahrens. Solche Rückweisungsentscheide stellen nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Zwischenentscheide dar (vgl. BVR 2017 S. 205 E. 4). Zwischenentscheide sind nur selbständig anfechtbar, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 74 Abs. 3 i.V.m. Art. 61 Abs. 3 Bst. a VRPG). Dies ist hier der Fall, weil die Gemeinde verpflichtet wird, eine Anordnung zu treffen, die ihrer Ansicht nach rechtswidrig ist (vgl. Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 61 N. 41 mit Praxisnachweisen).

1.3 Die Gemeinde hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG; BVR 2006 S. 408 E. 1.1; zuletzt BVR 2021 S. 530 [VGE 2019/420 vom 28.6.2021] nicht publ. E. 1.3, 2021 S. 159 [VGE 2019/136 vom 16.10.2020] nicht publ. E. 1.1). Eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde muss gemäss Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 Abs. 2 VRPG unter anderem eine Unterschrift enthalten, d.h. sie muss entweder eigenhändig durch die beschwerdeführende oder durch eine zur Vertretung bevollmächtigte Person unterschrieben sein (Michel Daum, a.a.O., Art. 32 N. 28 f.). Die Befugnis, im Namen des Gemeinwesens ein Rechtsmittel einzulegen, steht grundsätzlich der obersten Exekutivbehörde zu, also auf Gemeindeebene dem Gemeinderat. Eine Beschwerdeführung durch untergeordnete Verwaltungseinheiten oder einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter setzt deshalb eine Vertretungsbefugnis aufgrund spezieller Ermächtigung (Einzelakt, Weisung oder Rechtssatz) voraus (vgl. Michael Pflüger, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, Diss. Bern 2012, Rz. 111; Michel Daum, a.a.O., Art. 15 N. 33 f.). Im vorliegenden Fall ist die Beschwerde im Namen der EG Biel, handelnd durch die Abteilung Soziales, eingereicht worden. Die Beschwerde ist von der stellvertretenden Leiterin der Spezialdienste, Abteilung Soziales, unterzeichnet, die sich mit einer vom Direktor Soziales und Sicherheit unterzeichneten Vollmacht ausweist. Im Rahmen der Abklärungen des Abteilungspräsidenten zur Prozessführungsbefugnis der Abteilung Soziales (vorne Bst. C) verwies die Ge-

meinde auf Art. 6a Abs. 1 Bst. a ihrer Organisationsverordnung (Verordnung vom 2. November 2012 über die Organisation der Stadtverwaltung [Organisationsverordnung, nachfolgend: OrV; SGR 1.5.2-4.1]). Danach vertreten die Direktionen, die Generalsekretariate und die Abteilungen die Stadt in Beschwerdeverfahren gegen Verfügungen oder andere Beschlüsse, die sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit erlassen oder gefasst haben (Art. 6a Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 2a OrV). Sie entscheiden über die Einleitung von Klage- oder Beschwerdeverfahren und das Ergreifen von Rechtsmitteln in Angelegenheiten in ihrem Zuständigkeitsbereich, sofern das Geschäft nicht von grosser politischer Bedeutung für die Stadt ist (Art. 6a Abs. 2 Organisationsverordnung). Ausgangspunkt des vorliegenden Verfahrens bildet eine Verfügung, die im Zuständigkeitsbereich der Abteilung Soziales ergangen ist. Die Haltung der EG Biel erscheint zudem vertretbar, dass es sich bei einer Verfügung über die Höhe des Sozialhilfeanspruchs einer unterstützten Person nicht um ein Geschäft von grosser politischer Bedeutung für die Stadt handle (vgl. act. 3 S. 2). Folglich handelt die Gemeinde im Prozess durch ihre bevollmächtigte Vertretung. Die allgemeinen Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten, wobei das als Eventualantrag formulierte Rechtsbegehren 2 als Hauptantrag auf Aufhebung des angefochtenen Entscheids und Bestätigung der Verfügung zu deuten ist, da im Rechtsbegehren 1 (vgl. vorne Bst. C) kein Beschwerdeantrag im Rechtssinn liegt.

1.4 Da eine Streitigkeit von grundsätzlicher Bedeutung vorliegt, urteilt das Gericht in Fünferbesetzung (Art. 56 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

1.5 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

Die Beschwerdegegnerin 1 ist seit März 2011 wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs vorläufig aufgenommen (Beschwerdebeilage [BB] 4

in act. 16A) und wird seit 1. August 2015 von der EG Biel wirtschaftlich unterstützt. Vorläufig aufgenommen war bis zum Erwerb der Niederlassungsbewilligung im Februar 2021 auch ihre am ... 2019 geborene Tochter (vgl. Vorakten pag. 18 sowie Beilagen 3 und 6 der Gemeinde in Vorakten 5C/2); deren Niederlassungsbewilligung leitet sich vom Vater ab, der das Kind am ... 2019 anerkannt hat (vorne Bst. A; Beilage 1 der Gemeinde in Vorakten 5C/2). Am 27. November 2020 eröffnete die Gemeinde das Sozialhilfebudget Januar 2021 für sie und ihr Kind und teilte mit, dass ihnen als vorläufig Aufgenommene ab Januar 2021 gestützt auf Art. 8 Abs. 4 SHV ein knapp 30 % tieferer Grundbedarf ausbezahlt werde. Die vorläufige Aufnahme des Kindes ist mit Erhalt der Niederlassungsbewilligung am 18. Februar 2021 erloschen (Beilage 6 der Gemeinde in Vorakten 5C/2 bzw. BB 10 in act. 1C). Seither leistet die Gemeinde dem Kind reguläre Sozialhilfe (vgl. Sozialhilfebudgets März-Mai 2021, Beilage 4 der Gemeinde in Vorakten 5C/2). Die gegen die Verfügung erhobene Beschwerde hiess die stv. Regierungsstatthalterin mit Entscheid vom 8. Juni 2021 teilweise gut. Sie hob die Verfügung auf und wies die Angelegenheit an die EG Biel zurück, damit diese den Grundbedarf unter Einhaltung der bundesrechtlichen Vorgabe (tieferer Ansatz als reguläre Sozialhilfe) und Wahrung des sozialen Existenzminimums der persönlichen Situation von Mutter und Tochter angemessen neu festsetze.

3.

3.1 Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich selber zu sorgen, hat nach Art. 12 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und Art. 29 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) – dieser geht nicht über die bundesverfassungsrechtliche Garantie hinaus (BVR 2001 S. 30 E. 3c; zuletzt BVR 2021 S. 530 mit Hinweisen) – Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar sind. Der kantonal-gesetzliche Anspruch auf Sozialhilfe gewährleistet jeder bedürftigen Person persönliche und wirtschaftliche Hilfe (Art. 23 Abs. 1 SHG), wobei als bedürftig gilt, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann (Art. 23 Abs. 2 SHG).

3.2 Das Recht auf Sozialhilfeleistungen gilt unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status und damit auch für Personen, die wie die Beschwerdegegnerin 1 (und bis 18.2.2021 die Beschwerdegegnerin 2), vorläufig aufgenommen sind. Die vorläufige Aufnahme wird verfügt, wenn der Vollzug der Wegweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist (vgl. Art. 83 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration [Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20]). Diese Massnahme bildet eine grundsätzlich zeitlich beschränkte Ersatzmassnahme, wenn der Vollzug der Wegweisung undurchführbar ist. Sie tritt neben die rechtskräftige Wegweisung und berührt deren Bestand nicht, sondern setzt ihn voraus. Sie ist keine Aufenthaltsbewilligung, sondern ein vorübergehender Status, der die Anwesenheit regelt, solange der Wegweisungsvollzug – d.h. die exekutorische Massnahme der Wegweisung zur Beseitigung des rechtswidrigen Zustands – nicht zulässig, nicht zumutbar oder nicht möglich erscheint (BGE 147 I 268 E. 4.2.1 mit Hinweisen). Vorläufig aufgenommene Personen, die ihren Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können, haben von Bundesrechts wegen Anspruch auf Sozialhilfe. Diese richtet sich im Rahmen des Bundesrechts nach kantonalem Recht und wird vom Zuweisungskanton gewährleistet (Art. 86 Abs. 1 AIG i.V.m. Art. 80a-84 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 [AsylG; SR 142.31]). Der Bund zahlt den Kantonen für jede vorläufig aufgenommene Person während längstens sieben Jahren nach der Einreise eine Pauschale, die namentlich die Kosten für die Sozialhilfe deckt (Art. 87 Abs. 1 Bst. a und Abs. 3 AIG i.V.m. Art. 88 Abs. 1 und 2 AsylG).

3.3 Im Kanton Bern regelt das Einführungsgesetz vom 9. Dezember 2019 zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG; BSG 122.20) den Vollzug des AIG und des AsylG auf kantonaler Ebene (Art. 1 Abs. 1 EG AIG und AsylG). Gemäss Art. 1 Abs. 2 EG AIG und AsylG gelten für die Gewährung der Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich die Bestimmungen des Gesetzes vom 3. Dezember 2019 über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG; BSG 861.1). Mit dem SAFG sollen u.a. die Voraussetzungen geschaffen werden, um Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich ab Beginn ihrer Zuweisung in den Kanton bis zum Übertritt in die kommunale Zuständigkeit ihrem Aufenthaltsstatus entsprechend durch gezielte Anreize und Sanktionen bei der Sozialhilfe und der

Unterbringung sowie nach dem Grundsatz Fordern und Fördern beruflich, sprachlich und sozial rasch und nachhaltig zu integrieren oder dafür vorzubereiten (Art. 1 Bst. a SAFG). In den Geltungsbereich des SAFG fallen u.a. vorläufig Aufgenommene generell, solange der Bund für sie Beiträge nach der Asylgesetzgebung ausrichtet (Art. 2 Abs. 1 Bst. b SAFG) sowie (zeitlich unbeschränkt) offensichtlich nicht integrierte vorläufig Aufgenommene (Art. 2 Abs. 1 Bst. c SAFG). Vorläufig Aufgenommene, die für ihren Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen können, können gestützt auf Art. 18 SAFG Asylsozialhilfe beanspruchen. Diese umfasst persönliche und wirtschaftliche Hilfe (Art. 21 SAFG). Die Höhe der wirtschaftlichen Hilfe bemisst sich nach der Höhe der Beiträge des Bundes, den Integrationsbemühungen und dem Erreichen von Integrationszielen (Art. 22 Abs. 1 SAFG). Die Ausrichtung und Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe sind gestützt auf Art. 22 Abs. 2 und 3 SAFG in der Verordnung vom 20. Mai 2020 über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFV; BSG 861.111) im Verbund mit der Direktionsverordnung vom 10. Juni 2020 über die Sozialhilfe im Asylbereich (SADV; BSG 861.111.1) konkretisiert. Für die Ausrichtung der Sozialhilfe im Anwendungsbereich des SAFG ist das Amt für Integration und Soziales der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) zuständig (Art. 9 Abs. 2 Bst. b SAFG i.V.m. Art. 2 SAFV), welches diese Aufgabe an geeignete öffentliche oder private Trägerschaften, insbesondere sog. regionale Partner, übertragen kann (Art. 10 i.V.m. Art. 5 SAFG; s. auch Handbuch der Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz [BKSE] Stichwort «Vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer»).

3.4 Sieben Jahre nach Einreise (Ende der Bundesfinanzierung) gelangen auf vorläufig aufgenommene Personen die Bestimmungen des SHG zur Anwendung (vgl. Art. 46a Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 SHG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. b SAFG [im Umkehrschluss]; Vortrag des Regierungsrats zum SAFG und EG AIG und AsylG, in Tagblattbeilagen zur Sommersession 2019 des Grossen Rates [Geschäfts-Nr. 2017.POM.269], S. 13). Ab diesem Zeitpunkt bemisst sich die wirtschaftliche Sozialhilfe nach der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung und die Ausrichtung der Sozialhilfe obliegt in der Regel der Unterstützungsgemeinde (Art. 46 Abs. 1 i.V.m. Art. 46a Abs. 1 Bst. c SHG; Ausnahme: Personen, die auch nach der ersten Phase offensichtlich nicht

integriert sind [Art. 46a Abs. 2 SHG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. c SAFG]). Der kantonal-gesetzliche Sozialhilfeanspruch geht grundsätzlich über die verfassungsrechtliche Nothilfe hinaus und richtet sich nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe über die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) in der Fassung der fünften Ausgabe vom 1. Januar 2021, soweit das SHG und die SHV keine abweichende Regelung vorsehen (Art. 30 Abs. 1, Art. 31 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. b SHG i.V.m. Art. 8 Abs. 1 SHV). Die materielle Grundsicherung setzt sich im Allgemeinen aus den anrechenbaren Wohnkosten, der medizinischen Grundversorgung und dem hier streitbetreffenen Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) zusammen (vgl. SKOS-Richtlinien C.1). Der GBL entspricht den alltäglichen Verbrauchsaufwendungen in einkommensschwachen Haushalten und stellt das Mindestmass einer auf Dauer angelegten menschenwürdigen Existenz dar (SKOS-Richtlinien C.3.1 mit Erläuterungen). Zusätzlich werden unter bestimmten Voraussetzungen situationsbedingte Leistungen (SIL) gewährt, Integrationszulagen (IZU) geleistet oder Einkommensfreibeträge (EFB) angerechnet (vgl. SKOS-Richtlinie C.1). Die finanziellen Leistungen der Sozialhilfe ermöglichen der unterstützten Person in der Regel einen Lebensstandard, der über dem absoluten Existenzminimum liegt (BVR 2021 S. 159 E. 2.2, 2010 S. 129 E. 3.2). Gewährleistet ist das sog. soziale Existenzminimum (vgl. dazu hinten E. 7.3).

3.5 Gemäss Art. 31 Abs. 1 SHG erlässt der Regierungsrat Vorschriften über die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe.

3.5.1 Die Bemessung des GBL ist in Art. 8 SHV geregelt. Bislang erhielten vorläufig Aufgenommene im Geltungsbereich der Sozialhilfegesetzgebung wirtschaftliche Hilfe in gleicher Höhe wie alle Personen, die regulär nach dem SHG unterstützt werden. Mit indirekter Änderung der SHV durch die SAFV wurden die Bestimmungen zum GBL per 1. Juli 2020 neu gefasst (BAG 20-052). Der Verordnungsgeber unterscheidet bei der Festlegung des GBL neu zwischen folgenden Personenkategorien: Regulär Unterstützte (Abs. 2), junge Erwachsene (Abs. 3), vorläufig Aufgenommene (Abs. 4) sowie Flüchtlinge und anerkannte Staatenlose, die in einer Kollektivunterkunft leben (Abs. 5). Art. 8 Abs. 2 SHV lautet wie folgt:

Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt nach Haushaltsgrösse beträgt pro Monat, unter Vorbehalt der Absätze 3 bis 5, für

a	eine Person	CHF 977
b	zwei Personen	CHF 1495
c	drei Personen	CHF 1818
d	vier Personen	CHF 2090
e	fünf Personen	CHF 2364
f	jede weitere Person	+ CHF 200

Demgegenüber sieht Art. 8 Abs. 4 SHV für vorläufig Aufgenommene einen um knapp 30 % tieferen GBL vor:

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	jede weitere Person	+ CHF 141

Die Ansätze nach Art. 8 Abs. 4 SHV sind deckungsgleich mit jenen, die im Geltungsbereich des SAFG für Personen in individuellen Unterkünften gelten (vgl. Art. 22 Abs. 2 und 3 SAFG i.V.m. Art. 22 und Art. 23 Abs. 1 und 2 SAFV und Art. 2 SADV). Damit gelten für vorläufig Aufgenommene, die nach dem SHG unterstützt werden (Aufenthalt mehr als sieben Jahre), die gleichen Ansätze wie für vorläufig Aufgenommene, die nach dem SAFG unterstützt werden (Aufenthalt weniger als sieben Jahre). Abgesehen vom GBL bemessen sich die (bedarfs- oder leistungsabhängigen) Leistungen für vorläufig Aufgenommene, die nach dem SHG unterstützt werden, hingegen gleich wie für alle übrigen Personen, die Sozialhilfe beziehen (Wohnkosten, medizinische Grundversorgung, SIL, IZU, EFB; vorne E. 3.4; BKSE-Handbuch Stichwort «Vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer», Ziff. 3.1). Die sozialhilferechtlichen Leistungen gehen grundsätzlich weiter und sind umfassender als diejenigen der Asylsozialhilfe.

3.5.2 Der Regierungsrat erliess Art. 8 Abs. 4 SHV gestützt auf Art. 86 Abs. 1 AIG und mit Blick auf vergleichbare Regelungen in anderen Kantonen, die für vorläufig Aufgenommene unabhängig von der Dauer ihres Aufenthalts tiefere Unterstützungsansätze als für die einheimische Bevölkerung vorsehen (dazu hinten E. 7.2.2). Damit soll den vorläufig aufgenommenen Personen auch signalisiert werden, dass von ihnen Integration und Ablösung aus der Sozialhilfe erwartet wird (vgl. Vortrag der GSI zur SAFV [nachfol-

gend: Vortrag SAFV], S. 23 f., einsehbar unter <www.rr.be.ch>, Rubrik «Regierungsratsbeschlüsse»).

4.

Die Beschwerdegegnerin 1 hielt sich im Zeitpunkt der Leistungskürzung seit rund 13 Jahren, davon knapp 10 Jahre als vorläufig Aufgenommene in der Schweiz auf. Sie hat daher Anspruch auf Unterstützung nach der allgemeinen Sozialhilfegesetzgebung (vgl. vorne E. 3.4). Streitig ist, ob Art. 8 Abs. 4 SHV mit übergeordnetem Recht vereinbar ist.

4.1 Die Vorinstanz hat Folgendes erwogen: Gemäss Art. 82 Abs. 3 AsylG und Art. 86 Abs. 1 AIG müsse der Sozialhilfensatz für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegen. Mit dieser Regelung bedürfe es für die Andersbehandlung der vorläufig Aufgenommenen auf kantonaler Ebene nicht mehr eigens einer gesetzlichen Grundlage. Der Regierungsrat des Kantons Bern habe die reduzierten Ansätze für vorläufig Aufgenommene daher direkt gestützt auf Bundesrecht durch Verordnung festlegen dürfen, Art. 8 Abs. 4 SHV genüge den Anforderungen des Legalitätsprinzips (E. 6.2 f.). Der tiefere Unterstützungsansatz nach Art. 8 Abs. 4 SHV verstosse weder gegen das Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 BV noch gegen das Diskriminierungsverbot von Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK; SR 0.101). Bei den anerkannten Flüchtlingen einerseits und den vorläufig Aufgenommenen ohne Flüchtlingseigenschaft andererseits handle es sich um verschiedene, nicht vergleichbare Personengruppen, für die von Bundesrechts wegen aus migrations- und finanzpolitischen Gründen in vielerlei Hinsicht nicht dieselben Regeln gelten. Diese rechtliche Unterscheidung zwischen den Ausländergruppen einerseits und gegenüber Schweizerinnen und Schweizern andererseits sei wesentlicher Teil des hiesigen Asyl- bzw. Migrationssystems (E. 7.5 f.). Indes sei mit einem um knapp 30 % reduzierten GBL das soziale Existenzminimum längerfristig nicht mehr gedeckt. Die für die Gruppe der vorläufig Aufgenommenen vorgesehene pauschale, fortwährende und auch die unterstützten Kinder betreffende Kürzung verletze daher Art. 30 Abs. 1 SHG. Mindestens die «angemessene Teilnahme am sozialen

Leben» sei unter diesen Bedingungen nicht mehr möglich. Art. 8 Abs. 4 SHV verstosse insoweit gegen übergeordnetes Recht und sei nicht anwendbar (E. 8.6). Die Gemeinde sei gehalten, mit Rücksicht auf die Umstände des Einzelfalls (Art. 25 SHG) den Grundbedarf für die Ansprecherin und ihr Kind festzulegen. Dabei müsse sie den Grundbedarf gemäss Art. 86 Abs. 1 AIG tiefer als nach Art. 8 Abs. 2 SHV ansetzen, indes «nicht tiefer als das in Art. 30 Abs. 1 SHG vorgeschriebene soziale Existenzminimum» (E. 9).

4.2 Die EG Biel wendet dagegen ein, dass den Sozialdiensten bei der Bemessung des GBL kein Handlungsspielraum zustehe. Der Regierungsrat habe die Höhe des GBL in Art. 8 Abs. 2-5 SHV abschliessend geregelt. Eine eigenständige, je individuelle und abweichende Bemessung der in der Sozialhilfeverordnung pauschalisierten GBL-Ansätze durch die Sozialdienste sei durch das Individualisierungsprinzip nach Art. 25 SHG gerade nicht geboten. Die Vorinstanz wende Art. 25 SHG falsch an, wenn sie den Sozialdiensten einen Ermessensspielraum einräume, wo keiner bestehe. Der angefochtene Entscheid führe zudem zu Rechtsunsicherheit in der Anwendung von Art. 8 Abs. 4 SHV (vgl. Beschwerde Ziff. 9 f.).

4.3 Die Beschwerdegegnerinnen bringen vor, dass der tiefere Sozialhilfeansatz für vorläufig Aufgenommene einer genügenden gesetzlichen Grundlage entbehre, da die in Art. 8 Abs. 4 SHV enthaltene Differenzierung rechtswidrig sei. Gemäss Art. 31 Abs. 2 Bst. a SHG sei der Regierungsrat verpflichtet, alle Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe gleich zu behandeln, soweit nicht regionale Unterschiede eine Ungleichbehandlung rechtfertigen. Es sei daher rechtsungleich, bei der Bemessung der Sozialhilfe nach dem ausländerrechtlichen Status zu differenzieren. Sie aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten ausländischen Personengruppe schlechter zu stellen, sei überdies willkürlich und diskriminierend (Beschwerdeantwort S. 3-5). Art. 8 Abs. 4 SHV verstosse schliesslich gegen das Recht auf Nothilfe nach Art. 12 BV, weil der Ansatz die Auslagen des täglichen Bedarfs unmöglich decke und die tiefe Leistung nicht existenzsichernd sei.

4.4 Art. 66 Abs. 3 KV berechtigt und verpflichtet die Justizbehörden, die dem angefochtenen Entscheid zugrundeliegenden *kantonalen* Erlasse auf ihre Rechts- und Verfassungskonformität zu überprüfen (sog. konkrete [auch: akzessorische] Normenkontrolle; statt vieler BVR 2018 S. 289 E. 4.4).

Ergibt die vorfrageweise Prüfung, dass die fraglichen kantonalen Erlasse höherrangigem Recht widersprechen, dürfen sie nicht angewandt werden (vgl. BVR 2014 S. 535 E. 2.1, 2014 S. 14 E. 3.1, 2008 S. 284 E. 5.2 mit weiteren Hinweisen; Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 66 N. 48 ff., Art. 80 N. 39). Nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts sind jedenfalls auf Rüge hin auch *bundesrechtliche* Erlasse auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Bundesrecht zu überprüfen (vgl. BVR 2008 S. 284 E. 5.2 mit vielen Hinweisen; jüngst VGE 2020/118/119 vom 16.7.2021 E. 3.3; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 50). Auch Bundesgesetze können auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft werden. Art. 190 BV erklärt sie aber als massgebend, weshalb sie auch dann angewendet werden müssen, wenn sie sich als verfassungswidrig erweisen (Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl. 2021, § 11 N. 501 und 503). Auf die (verfassungskonforme) Auslegung hat Art. 190 BV hingegen keinen Einfluss (vgl. Pierre Tschannen, a.a.O., § 8 N. 377, 383). Allerdings sind auch bei der Verfassungsgerichtsbarkeit durch akzessorische Normenkontrolle – wie überhaupt bei der Gesetzesauslegung und -korrektur bzw. Beurteilung der Ausfüllbarkeit von Lücken – die Schranken der richterlichen Rechtsfortbildung zu beachten (grundlegend Giovanni Biaggini, Verfassung und Richterrecht, Diss. Basel 1989, S. 194 ff., 289 ff., 327 f., 426 ff., 473 ff.; BGE 146 V 271 E. 5.1, 141 II 338 E. 3.1 [Pra 105/2016 Nr. 45]; vgl. auch BVR 2022 S. 226 [VGE 2021/387 vom 21.1.2022] nicht publ. 3.3; VGE 2020/118/119 vom 16.7.2021 E. 3.5, je mit weiteren Hinweisen). – Die Verfassungsmässigkeit der betroffenen Norm ist im Rahmen der akzessorischen Kontrolle nicht auf alle möglichen Konstellationen hin zu prüfen, sondern nur unter dem Gesichtswinkel des konkreten Falles (BVR 2005 S. 97 E. 5.2).

5.

Streitig ist zunächst, ob Art. 8 Abs. 4 SHV durch eine genügende gesetzliche Grundlage gedeckt ist. Der Anspruch vorläufig aufgenommener Personen auf Sozialhilfe ist bundesgesetzlich verankert (vgl. vorne E. 3.2). Der Regierungsrat hat sich für den Erlass von Art. 8 Abs. 4 SHV unter anderem auf Satz 4 von Art. 86 Abs. 1 AIG gestützt. Die Frage der genügenden gesetzlichen Grundlage beurteilt sich daher einerseits nach Massgabe von Art. 86

Abs. 1 AIG (vgl. E. 5.2-5.8), andererseits nach den für dessen Umsetzung auf kantonaler Ebene geltenden Regeln (vgl. E. 5.9).

5.1 Das verfassungsmässige Gesetzmässigkeits- oder Legalitätsprinzip besagt, dass sich ein staatlicher Akt auf eine gesetzliche Grundlage stützen muss, die hinreichend bestimmt und vom zuständigen Organ erlassen worden ist (vgl. Art. 5 Abs. 1 BV; Art. 66 Abs. 2 KV). Es dient damit einerseits dem demokratischen Anliegen der Sicherung der staatsrechtlichen Zuständigkeitsordnung, andererseits dem rechtsstaatlichen Anliegen der Rechtsgleichheit, Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit des staatlichen Handelns. Es gilt für das ganze Verwaltungshandeln mit Einschluss der Leistungsverwaltung (BGE 103 Ia 369 E. 5 f.), darunter das Sozialhilferecht (BGE 130 I 1 E. 3.1, 123 I 1 E. 2b, je mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Literatur; BVR 2018 S. 289 E. 4.1, 2013 S. 183 E. 3.2 mit Hinweisen; vgl. auch Art. 69 Abs. 1 und 4 i.V.m. Art. 66 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 KV sowie Art. 64 Abs. 1 BV für die Bundesebene). Allerdings sind die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage (Normdichte und Normstufe) generell herabgesetzt, wobei in Teilbereichen ähnlich hohe Anforderungen gelten wie in der Eingriffsverwaltung (vgl. Benjamin Schindler, in St. Galler Kommentar zur BV, 3. Aufl. 2014, Art. 5 N. 41; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., 2020, N. 381; Felix Uhlmann, Verfassungsrecht der Schweiz Bd. II, 2020, S. 1039; BGE 138 I 378 E. 7.2, 134 I 313 E. 5.4 [Pra 98/2009 Nr. 50]). Bei regelmässig wiederkehrenden Sozialleistungen, wo das Legalitätsprinzip die Gleichbehandlung und die Objektivität der Leistungskriterien gewährleisten muss, sind jedenfalls die Grundlinien der staatlichen Massnahme im Gesetz festzulegen. Dies betrifft den Kreis der Leistungsempfängerinnen und -empfänger, die Art und Weise der Festsetzung der Leistung und die Voraussetzungen ihrer Ausrichtung. Demgegenüber können die konkreten Modalitäten der Leistungen in einer Verordnung geregelt sein (vgl. BGE 134 I 313 E. 5.4 [Pra 98/2009 Nr. 50], 118 Ia 46 E. 5b).

5.2 Art. 86 Abs. 1 AIG lautet wie folgt:

Die Kantone regeln die Festsetzung und die Ausrichtung der Sozialhilfe und der Nothilfe für vorläufig aufgenommene Personen. Die Artikel 80a-84 AsylG für Asylsuchende sind anwendbar. Die Unterstützung für vorläufig aufgenommene Personen ist in der Regel in Form von Sachleistungen auszurichten. Der Ansatz für die Unterstützung liegt unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung.

In einem Entscheid aus dem Jahr 2016 hielt das Bundesgericht zu Art. 86 Abs. 1 AIG (damals noch Ausländergesetz, AuG) fest, dass die Kantone gestützt darauf verpflichtet sind, vorläufig Aufgenommene sozialhilferechtlich in geringerem Umfang zu unterstützen als die einheimische Bevölkerung (BGer 8C_871/2015 vom 2.11.2016 E. 5). Es sei zwar fraglich, ob bei längerdauernder Anwesenheit (im beurteilten Fall 17 Jahre) und weiterhin nicht absehbarem Wegweisungsvollzug ein tieferer Sozialhilfeansatz noch mit dem Argument gerechtfertigt werden kann, es fehle an einem Integrationsinteresse (vgl. bereits BGE 130 I 1 E. 5). Eine andere Lösung würde aber wohl dem klaren Gesetzestext widersprechen (BGer 8C_871/2015 vom 2.11.2016 E. 11; davon ausgehend auch Ruedi Illes, Existenzsicherung vorläufig aufgenommener Personen in der Schweiz, Jahrbuch für Migration 2020/2021, S. 46 f.). – Für die Beantwortung der Frage, inwieweit Art. 86 Abs. 1 AIG als gesetzliche Grundlage für prinzipiell reduzierte kantonale Sozialhilfeansätze herangezogen werden kann, ist der Sinngehalt dieser Vorschrift durch Auslegung zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut (grammatikalisches Auslegungselement), doch kann dieser allein nicht massgebend sein. Vom Wortlaut kann abgewichen werden, wenn triftige Gründe für die Annahme bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Vorschrift wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte (historisches Auslegungselement), aus dem Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen (systematisches Auslegungselement) oder aus Sinn und Zweck der Norm (teleologisches Auslegungselement) ergeben (vgl. statt vieler BGE 145 IV 146 E. 2.3, 143 III 646 E. 3, 142 I 135 E. 1.1.1, 137 V 167 E. 3.1, 125 II 521 E. 3c/aa; BVR 2010 S. 193 E. 3.1). Eine historisch orientierte Auslegung ist für sich allein nicht entscheidend; allerdings vermag nur sie die Regelungsabsicht des Gesetzgebers (die sich insbesondere aus den Materialien ergibt) aufzuzeigen, welche wiederum zusammen mit den zu ihrer Verfolgung getroffenen Wertentscheidungen verbindliche Richtschnur des Gerichts bleibt (vgl. BGE 143 III 646 E. 3, 137 V 13 E. 5.1, 129 I 12 E. 3.3). Gleich wie das Bundesgericht lässt sich das Verwaltungsgericht von einem pragmatischen Methodenpluralismus leiten, der keinem Auslegungselement einen grundsätzlichen Vorrang einräumt. Es muss im Einzelfall abgewogen werden, welche Methode oder Methodenkombination zu der Lösung führt, die im normativen Gefüge und mit Blick auf die Wertentscheidungen des Gesetzgebers am meisten überzeugt

(statt vieler BVR 2020 S. 476 E. 4.2, 2010 S. 193 E. 3.1, je mit weiteren Hinweisen).

5.3 Der Wortlaut von Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG ist deutlich: Für vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer ist der Ansatz der Unterstützung tiefer anzusetzen als bei der einheimischen Bevölkerung. Anhaltspunkte, dass sich dies nur auf vorläufig Aufgenommene beziehen soll, die sich noch nicht lange in der Schweiz aufhalten (weniger als sieben Jahre), enthält der Gesetzestext nicht. Entsprechendes lässt sich namentlich auch nicht aus Satz 3 ableiten, wonach die Unterstützung «in der Regel in der Form von Sachleistungen» auszurichten ist (Sachleistungsvorrang). Nichts anderes ergibt sich aus dem französischen und italienischen Gesetzestext.

5.4 Das historische Auslegungselement ergibt Folgendes:

5.4.1 Satz 4 von Art. 86 Abs. 1 AIG wurde im Rahmen der Änderung des Asylgesetzes vom 25. September 2015 eingefügt, welche die Neustrukturierung des Asylbereichs zum Gegenstand hatte. Die Vorschrift trat am 1. Oktober 2016 in Kraft (AS 2016 S. 3101 ff., 3124 ff.; Botschaft in BBI 2014 S. 7991 ff.). Zum entsprechenden Mehrheitsantrag der Kommission, der in der Folge auch angenommen wurde, äusserte sich Bundesrätin Sommaruga wie folgt (AB N 2015 S. 1432):

«Ich komme noch zur Mehrheit bei Artikel 86 Absatz 1 des Ausländergesetzes: Die Kommissionsmehrheit möchte hier, dass auch die Unterstützung für vorläufig aufgenommene Personen nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen ausgerichtet werden soll und dass der Ansatz der Unterstützung unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegen muss. Nun muss ich Ihnen einfach sagen: Das ist schon geregelt; vielleicht haben Sie es nicht gesehen oder übersehen. Es gibt nämlich die entsprechende Bestimmung im Asylgesetz, die auch auf vorläufig aufgenommene Personen anwendbar ist. Von dieser Regelung ausgenommen sind aber vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, weil sie nach Artikel 23 der Flüchtlingskonvention Anspruch haben auf die gleiche Unterstützung wie die einheimische Bevölkerung. Ich muss Ihnen einfach sagen: Hier ist der Antrag der Kommissionsmehrheit nicht notwendig, weil es im Asylgesetz geregelt ist, dass sich das auch auf die vorläufig Aufgenommenen bezieht. Diese Fälle werden eben im Ausländergesetz geregelt. Wenn Sie das noch einmal schreiben wollen, dann tun Sie das; es ändert sich damit aber eigentlich gar nichts.»

Bundesrätin Sommaruga bezog sich bei dieser Darlegung auf Art. 82 Abs. 3 AsylG, der schon damals wie folgt lautete:

Für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung ist die Unterstützung nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszu-

richten. Der Ansatz für die Unterstützung liegt unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung.

Diese Fassung ist am 1. Februar 2014 in Kraft getreten (AS 2013 S. 4375 ff., 4382, 5357). Zuvor lautete Satz 2 von Art. 82 Abs. 3 AsylG wie folgt (AS 2006 S. 4745 ff., 4753; gültig seit 1.1.2008 [AS 2007 S. 5573]):

Der Ansatz für die Unterstützung kann von den Ansätzen der einheimischen Bevölkerung abweichen.

Im Rahmen der parlamentarischen Debatten zur Änderung von Art. 82 Abs. 3 AsylG äusserte sich Bundesrätin Sommaruga wie folgt (AB N 2012 S. 1957):

«Ich komme jetzt zu Art. 82 Abs. 3, zur Frage, wie hoch der Ansatz dieser Sozialhilfe im Vergleich zum Ansatz der Sozialhilfe sein soll, die an die einheimische Bevölkerung ausgerichtet wird. Das geltende Recht besagt, dass der Ansatz der Sozialhilfe für Asylsuchende unter dem Ansatz der Sozialhilfe für die einheimische Bevölkerung liegen kann. Auch hier hat der Gesetzgeber aus Respekt vor der kantonalen Hoheit in Sachen Sozialhilfe entschieden, eine Kann-Formulierung zu wählen. Der Ständerat und auch die Mehrheit Ihrer Kommission sind der Meinung, dass hier auf diese Kann-Formulierung verzichtet werden kann, und dass man generell ins Gesetz schreiben soll, dass der Ansatz für Asylsuchende unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegen soll. Auch das ist ein Eingriff in die kantonale Kompetenz, aber auch hier ist der Bundesrat der Meinung: Dieser Eingriff in die kantonale Kompetenz ist vertretbar, weil diese Ansätze schon heute 20 bis 30 Prozent unter den Ansätzen für die einheimische Bevölkerung liegen. Es ist faktisch die Übernahme der heute geltenden Praxis.»

Die Materialien zeigen, dass sich der Bundesgesetzgeber bewusst für die Neuformulierung im AIG entschied, weil nach seinem Willen der Ansatz der Sozialhilfe für vorläufig Aufgenommene unter den Ansätzen für Einheimischen liegen soll. Er führte damit die grundsätzliche Stossrichtung des Asylgesetzes fort: Flüchtlinge und Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung sind bei der Festsetzung und Ausrichtung der Unterstützung den Einheimischen gleichgestellt, weil sie in der Schweiz bleiben können und ihre Integration wesentlich ist, nicht aber vorläufig Aufgenommene, weil sie das Land in absehbarer Zeit wieder verlassen müssen. Finanz- und migrationspolitische Überlegungen schwingen dabei mit; staatliche Mittel sollen sparsam verwendet werden und durch Sozialhilfeleistungen soll möglichst kein Anreiz zum Zuzug oder Verbleib gegeben werden (vgl. Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, in BBl 1996 II 1 ff., 89 f.; Kathrin Amstutz, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, Diss. Bern 2002, S. 320 f., 332;

BGE 130 I 1 E. 3.6). Über die Höhe der Reduktion wurde bei der Anpassung von Art. 86 Abs. 1 AIG nicht debattiert. Der Bundesgesetzgeber differenzierte im Übrigen (wie im AsylG) nicht zwischen vorläufig Aufgenommenen, die sich weniger bzw. mehr als sieben Jahre in der Schweiz aufhalten. Gegenteilig wird deutlich, dass die Regelung die Sozialhilfe generell erfasst, die in kantonaler Zuständigkeit ausgerichtet wird. Der geänderte Erlasstext ist relativ neu, der gesetzgeberische Entscheid aus dem Jahr 2012 wurde 2015 bestätigt. Den Gesetzesmaterialien kommt daher eine wichtige Stellung zu (vgl. BVR 2010 S. 193 E. 3.3 mit Hinweisen). Veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis im zurückliegenden Zeitraum, die eine andere Lösung nahelegen würden, sind nicht erkennbar. Der Bundesgesetzgeber hat die Regelung auch in jüngster Zeit nicht in Frage gestellt, obschon Art. 86 Abs. 1 AIG aus Anlass einer umfassenderen Regelung für Flüchtlinge (und Staatenlose) in einem Abs. 1^{bis} Gegenstand einer Änderung war (in Kraft seit 1.6.2019; vgl. AS 2019 S. 1413 ff., 1417, 1425; Botschaft Änderung AIG [«Verfahrensregelungen und Informationssysteme»], in BBl 2018 S. 1685 ff., 1739).

5.4.2 Dem Bundesparlament war bereits im Jahr 2004 bewusst, dass die grosse Mehrheit der vorläufig Aufgenommenen nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft in der Schweiz verbleibt (vgl. AB N 2004 S. 1126 [Votum BR Blocher]). Vorläufig Aufgenommene wurden daher mit dem am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen neuen Ausländergesetz zur Zielgruppe der Integrationsförderung erklärt und ihnen wurde (mit gewissen Einschränkungen) der Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt eröffnet (vgl. Peter Bolzli, in Spescha et al. [Hrsg.], Migrationsrecht, 5. Aufl. 2019, Art. 85a AIG N. 1). Es hatte sich die Einsicht durchgesetzt, dass sich ein Grossteil dieser Gruppe, deren Erwerbsquote vergleichsweise tief und die Sozialhilfeabhängigkeit entsprechend gross war, in der Regel längerfristig, nicht selten dauerhaft in der Schweiz aufhält, weshalb eine rasche Integration sinnvoll sei (vgl. Erläuternder Bericht des EJPD, Bundesamt für Migration [heute: Staatssekretariat für Migration, SEM], zur Vernehmlassung zur Änderung des Ausländergesetzes vom 23.11.2011, S. 49, einsehbar unter <www.ejpd.admin.ch>; Bericht des Bundesrats «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit; Analyse und Handlungsformen» vom 12.10.2016, S. 17, 32 [nachfolgend: Bericht Bundesrat «Vorläufige Aufnahme»]). 2012/2014 sprach sich der Bund

dafür aus, die Integration vorläufig Aufgenommener ebenso wie diejenige anerkannter Flüchtlinge durch Bundesbeiträge an die Kantone zu fördern (vgl. Teresia Gordzielik, Sozialhilfe im Asylbereich, 2020, S. 30 mit Hinweisen). In Kenntnis dieser Ausgangslage übernahm das Parlament in der Herbstsession 2015 hinsichtlich reduzierter Sozialhilfe die verpflichtende Regelung des AsylG in Art. 86 Abs. 1 AIG, ohne nach der Aufenthaltsdauer zu unterscheiden (vgl. E. 5.4.1 hiavor). Am 18. Dezember 2015 verabschiedete der Bundesrat einen Bericht betreffend die Verstärkung der Integrationsmassnahmen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene (Prüfauftrag «Begleitmassnahmen Artikel 121a BV»). Zentralen Stellenwert hat danach die Arbeitsintegration, die durch zusammenwirkende Massnahmen wie Sprachförderung, Potenzialabklärung, Arbeitseinsätze im ersten Arbeitsmarkt und bessere Koordination in der Umsetzung derselben erreicht werden soll (vgl. insb. S. 15 f.). Nicht thematisiert wurde im Bericht die Höhe der Sozialhilfe für vorläufig Aufgenommene. Unstrittig soll die Integration vorläufig Aufgenommener weiter verstärkt werden, was auch in der per 1. Mai 2019 in Kraft getretenen Integrationsagenda Schweiz zum Ausdruck kommt (einsehbar unter <www.sem.admin.ch>, Rubriken «Integration&Einbürgerung», «Integrationsförderung», «Kantonale Integrationsprogramme und Integrationsagenda»; vgl. auch hinten E. 5.5.2). Die dergestalt als gemeinsames Programm des Bundes und der Kantone entwickelte ausländer- und asylrechtliche Integrationsförderung hat ihre hauptsächliche Stossrichtung im raschen Sprach-, Bildungs- und Arbeitsfähigkeitserwerb, damit Betroffene im Arbeitsleben rasch Fuss fassen und sich in die hiesige Gesellschaft integrieren können. Die (kantonale) individuelle Sozialhilfe hat im Fächer der Massnahmen zwar ihren Platz; die spezifische Integrationsförderung soll indes grundsätzlich ausserhalb der sozialhilferechtlichen Unterstützung erfolgen. Migrationsrechtlich ist die Leitidee prägend, dass Sozialhilfe und Integration klar getrennt werden sollen (vgl. Teresa Gordzielik, a.a.O., S. 73 mit Hinweis auf die Botschaft zur Änderung des AsylG, BBI 2010 S. 4455 ff., 4509). Die forciertere Integration vorläufig aufgenommener Personen steht nach dem Gesagten seit Jahren auf der politischen Agenda des Bundes, ohne dass damit je die Absicht verbunden gewesen wäre, dies auch über eine sozialhilferechtliche Besserstellung zu erreichen.

5.5 Das systematische Auslegungselement fragt danach, wie eine Norm in ihrem Gesamtkontext zu verstehen ist.

5.5.1 In Art. 83 ff. AIG (11. Kapitel «Vorläufige Aufnahme») wird die vorläufige Aufnahme generell, unabhängig von ihrer Dauer, geregelt. Auch Art. 86 Abs. 1 AIG sieht bei den Sozialhilfeansätzen keine Differenzierungen nach der Anwesenheitsdauer vor. In systematischer Hinsicht ist weiter der Verweis in Art. 86 Abs. 1 AIG auf Art. 80a-84 AsylG von Bedeutung. Die einschränkenden Vorgaben des AsylG zur Ausrichtung von Sozialhilfe gelten kraft dieses Verweises auch für vorläufig aufgenommene Personen (vgl. Peter Bolzli, a.a.O., Art. 86 AIG N. 1). Insbesondere regelt Art. 82 Abs. 3 AsylG wörtlich gleich wie Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG, dass der Unterstützungsansatz unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegt. Der vorbehaltlose Verweis in Art. 86 Abs. 1 AIG auf die asylgesetzlichen Bestimmungen spricht dagegen, dass sich die Norm lediglich auf vorläufig Aufgenommene in einer Anfangsphase bezieht. Abs. 1^{bis} von Art. 86 AIG führt sodann diejenigen Personengruppen auf, die sozialhilferechtlich gleichbehandelt werden wie Flüchtlinge mit Asyl. Vorläufig Aufgenommene, die sich seit mehr als sieben Jahren in der Schweiz aufhalten, sind (in der per 1.6.2019 erweiterten Regelung) nicht aufgeführt, woraus zu schliessen ist, dass der Gesetzgeber (weiterhin) auch bei langjährig vorläufig aufgenommenen Personen keine Gleichbehandlung mit Einheimischen und anerkannten Flüchtlingen beabsichtigte (vgl. vorne E. 5.4.1 am Schluss). Schliesslich liefert das Verhältnis zwischen Art. 86 (Randtitel «Sozialhilfe und Krankenversicherung») und Art. 87 (Randtitel «Bundesbeiträge») keine Anhaltspunkte, dass nach Beendigung der siebenjährigen Finanzierungszuständigkeit des Bundes (Art. 87 Abs. 3 AIG; vgl. vorne E. 3.2) Art. 86 Abs. 1 AIG für die Einzelne, den Einzelnen nicht mehr greift. Die beiden Bestimmungen regeln ihren unterschiedlichen Gegenstand je integral. Systematische Bezüge, welche darauf hindeuten, dass die Bestimmungen zur Ausrichtung und Festsetzung der Sozialhilfe lediglich für diejenigen vorläufig aufgenommenen Personen Geltung beanspruchen, die sich weniger als sieben Jahre in der Schweiz aufhalten, lassen sich nicht ausmachen. Nach dem Befund des hier betrachteten systematischen Kontexts sind die Kantone daher gehalten, auch nach Ablauf der sieben Jahre gestützt auf Art. 86 Abs. 1 AIG tiefere Sozialhilfeansätze für vorläufig Aufgenommene vorzusehen.

5.5.2 Art. 86 Abs. 1 AIG ist sodann in Zusammenhang mit den Integrationsbestimmungen des AIG zu setzen (8. Kapitel «Integration»): Im Zuge der Teilrevision des AIG per 1. Januar 2019 wurde die gesellschaftliche Bedeutung der Integration unterstrichen (AS 2017 S. 6521 ff., 2018 S. 3171; Botschaft Änderung AIG [«Integration»], in BBl 2013 S. 2397 ff.). Bund und Kantone hatten sich im Frühjahr 2018 vor dem Hintergrund der Neustrukturierung des Asylwesens auf eine gemeinsame Integrationsagenda geeinigt (vgl. vorne E. 5.4.2). Primäres Ziel ist, Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene gezielter und rascher in die Arbeitswelt zu integrieren und damit deren Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu reduzieren. Die Integration von vorläufig Aufgenommenen soll durch positive Anreize und mit geeigneten Massnahmen ausdrücklich gefördert werden (vgl. Art. 53 ff. AIG; Art. 10 ff. der Verordnung vom 15. August 2018 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern [VIntA; SR 142.205]; zur Umsetzung im Kanton Bern vorne E. 3.3 f.). In diesem Zusammenhang wurde per Anfang 2018 die Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen abgeschafft. Per 1. Januar 2019 wurde sodann die Bewilligungspflicht für die Anstellung vorläufig Aufgenommener durch eine Meldepflicht ersetzt (vgl. Art. 85a AIG; Medienmitteilungen vom 1.12.2017 und 15.8.2018; einlässlich zur sukzessiven Verbesserung der Rechtsstellung der vorläufig Aufgenommenen seit 2007 Bericht Bundesrat «Vorläufige Aufnahme», S. 17 f.). Reduzierte Unterstützungsansätze mögen in fürsorgerechter Sicht zu diesen Massnahmen verstärkter Integration zwar in einem Spannungsverhältnis stehen, da fehlende Geldmittel die soziale Integration erschweren können (vgl. Ruedi Illes, a.a.O., S. 35 ff., 50 f.; Guido Wizen, Das Recht auf Asylsozialhilfe, in Asyl 1/2016 S. 3 ff., 4; Terezia Gordzielik, a.a.O., S. 401 f., 592, 597). Die Ziele der Integrationsagenda (insbesondere rascher Spracherwerb, Aus- und Weiterbildung bei Potenzial und Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt) sollen aber erklärermassen in erster Linie durch grössere Investitionen im Bereich der spezifischen Integrationsförderung erreicht werden (vgl. «Zahlen und Fakten zur Integrationsagenda» vom 25.4.2018 S. 3, einsehbar unter <www.sem.admin.ch>, Rubriken «Integration&Einbürgerung», «Integrationsförderung», «Kantonale Integrationsprogramme und Integrationsagenda», «Dokumente»). Im Rahmen der Umsetzung wurde per 1. Mai 2019 die Integrationspauschale des Bundes an die Kantone pro vorläufig aufgenommene Person von Fr. 6'000.-- auf Fr. 18'000.-- erhöht (vgl. Art. 15 Abs. 1 VIntA; «Zahlen und Fakten zur

Integrationsagenda» vom 25.4.2018 S. 3). Letztlich wird raschere Integration angestrebt mit der Wirkung, dass sich die Sozialhilfekosten reduzieren; der Anreiz soll auf eine erfolgreiche Integration statt auf Sozialhilfe gelegt werden (vgl. «Zahlen und Fakten zur Integrationsagenda» vom 25.4.2018 S. 4 f.). In dieser Sicht dient ein tieferer Unterstützungsansatz als Anreiz, dass die Betroffenen die migrationsrechtlich geforderten Integrationsleistungen effektiv erbringen. Insofern steht Art. 86 Abs. 1 AIG im Einklang mit den Integrationsbestimmungen des AIG.

5.5.3 Nach dem Gesagten weist auch das systematische Auslegungselement darauf hin, dass Art. 86 Abs. 1 AIG für alle vorläufig Aufgenommenen, unabhängig von deren Anwesenheitsdauer in der Schweiz, tiefere Sozialhilfeansätze vorschreibt.

5.6 Aus dem teleologischen Auslegungselement, lässt sich, soweit ihm überhaupt eigenständige Bedeutung zukommt, nichts Weiterführendes schliessen: Die bundesrechtliche Vorgabe tieferer Unterstützungsansätze für vorläufig Aufgenommene setzt beim Zweck deren Aufenthalts an. Sie dürfen nur auf Zusehen in der Schweiz verbleiben, ihr Aufenthalt ist also prekär und nicht vergleichbar wie bei der einheimischen Bevölkerung und anerkannten Flüchtlingen auf Integration ausgerichtet (vgl. Kiener/Kälin/Wyttenbach, Grundrechte, 2018, § 35 Rz. 19). Zudem ist die Vorgabe neben finanziellen Motiven insofern migrationspolitisch begründet, als Sozialhilfeleistungen nicht Anreiz zum Zuzug oder Verbleib im Land geben sollen (vgl. vorne E. 5.4.1; Teresia Gordzielik, a.a.O., S. 50; BGE 130 I 1 E. 3.6.1 mit weiteren Hinweisen). Bei vorläufig aufgenommenen Personen, die sich schon längere Zeit in der Schweiz aufhalten, ohne dass der Wegweisungsvollzug absehbar ist, soll tiefere Sozialhilfe sodann Anreize zur Integration, insbesondere auch in beruflich-wirtschaftlicher Hinsicht schaffen (vgl. Bericht des Bundesrats vom 7.6.2019 in Erfüllung des Postulats der Staatspolitischen Kommission des Ständerates 17.3260 vom 30.3.2017 [«Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten»], Ziff. 4.3.2 [nachfolgend: Bericht Bundesrat «Bundeskompetenzen»]; Guido Wizen, Sozialhilferecht, 2020, Rz. 1025). Umgekehrt ging die Absicht des Bundesgesetzgebers nicht dahin, die angestrebte raschere

Integration der vorläufig aufgenommenen Personen über eine sozialhilfe-rechtliche Besserstellung zu erreichen (vgl. vorne E. 5.4.2).

5.7 Aufgrund aller Auslegungselemente ist der Schluss zu ziehen, dass Art. 86 Abs. 1 AIG die gesetzliche Vorgabe bildet, wonach die Sozialhilfear-sätze für vorläufig aufgenommene Personen unabhängig von deren Aufent-haltsdauer tiefer anzusetzen sind als für die einheimische Bevölkerung und anerkannte Flüchtlinge. Es bestehen keine Anhaltspunkte, dass sich diese Bestimmung nur auf vorläufig Aufgenommene bezieht, die sich noch nicht lange in der Schweiz aufhalten oder deren Sozialhilfe noch der Bund finan-ziert (gleich im Ergebnis Teresia Gordzielik, a.a.O., S. 43 und 72; Ruedi Illes, a.a.O., S. 46 f.; BGer 8C_871/2015 vom 2.11.2016 E. 11).

5.8 Ob der Bund überhaupt die Kompetenz hat, im Bereich der Sozialhilfe zu legiferieren, ist nicht unbestritten.

5.8.1 In der Literatur wird etwa kritisiert, es sei sachlich nicht begründet, dass der Bund die Ausgestaltung der Sozialhilfe für vorläufig Aufgenommene auch für die Zeit nach Ablauf seiner Finanzierungszuständigkeit (sieben Jahre nach Einreise) regelt (Ruedi Illes, a.a.O., S. 42 f.; vgl. allgemein zum Problemkreis die Bemerkungen von Reto Feller, in BVR 2019 S. 370 ff., 372 ff.).

5.8.2 Die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Ge-währung von Asyl ist nach Art. 121 Abs. 1 BV Sache des Bundes; dessen Gesetzgebungskompetenz ist im Ausländerbereich grundsätzlich umfas-send (vgl. Giovanni Biaggini, BV-Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 121 BV N. 6 und 9; s. auch Uhlmann/Wilhelm, Kurzgutachten zh. der SODK vom 15.10.2020 betreffend Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer, S. 7). Sozialhilfe hingegen ist nach Art. 115 Satz 1 BV grundsätzlich Aufgabe der Kantone; der Bund hat nach Satz 2 bloss punktuelle Kompetenzen zur Regelung von Sozialhilfeleis-tungen an bestimmte Personengruppen (vgl. Giovanni Biaggini, a.a.O., Art. 115 BV N. 2 und 6; Reto Feller, a.a.O., S. 373), u.a. an Personen des Asyl- und teilweise auch des Ausländerbereichs (vgl. Coullery/Mewes, So-zialhilferecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl.

2021, S. 743 ff., 750). Der Bund beansprucht gestützt auf Art. 121 Abs. 1 BV eine umfassende Kompetenz zur Regelung der Rechtsstellung von *Personen des Asylbereichs*. Daraus leitet er die Befugnis ab, Fragen finanzieller Natur im Zusammenhang mit der Asylgewährung zu regeln (vgl. Reto Feller, a.a.O., S. 374; s. auch Giovanni Biaggini, a.a.O., Art. 121 BV N. 11). Angesichts der heute umfangreichen Regelungen im Asylgesetz zur Sozialhilfe kann insoweit von einer gewissen Verfassungspraxis gesprochen werden (Uhlmann/Wilhelm, a.a.O., S. 8 f.; Ruedi Illes, a.a.O., S. 43). Demgegenüber ist der *Ausländerbereich* deutlich stärker als der Asylbereich vollzugsföderalistisch geprägt; die Ausländergesetzgebung wird im Wesentlichen durch die Kantone unter Aufsicht des Bundes vollzogen. Dieser Umstand spricht dagegen, dass der Bund hier weitreichende sozialhilferechtliche Regelungen erlässt (vgl. Reto Feller, a.a.O., S. 374), wenn auch anerkannt ist, dass er Regelungen über die Integration erlassen kann und auch die Förderung der sozialen Integration in die Bundeskompetenz fällt (vgl. Giovanni Biaggini, a.a.O., Art. 121 BV N. 9; Alberto Achermann, in Basler Kommentar, 2015, Art. 121 BV N. 21). Insofern hat der Bund daher auf die kantonale Zuständigkeit Rücksicht zu nehmen (Giovanni Biaggini, a.a.O., Art. 121 BV N. 9; Teresia Gordzielik, a.a.O., S. 9 f.). Der Bundesrat hat die seines Erachtens hierfür massgeblichen Gesichtspunkte in seinem Bericht aus dem Jahr 2019 hinsichtlich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten in Leitsätzen konkretisiert (Bericht «Bundeskompetenzen» Ziff. 4.3.3 S. 11 ff.). Insgesamt kann eine aus Art. 121 Abs. 1 BV abgeleitete Bundeskompetenz im Ausländerbereich nur zurückhaltend bejaht werden und ist der «Kernbereich» der kantonalen Sozialhilfekompetenz zu wahren (Bericht Bundesrat «Bundeskompetenzen» Ziff. 4.3.3 S. 12; Reto Feller, a.a.O., S. 374).

5.8.3 Die Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme ist im AIG geregelt (Art. 83 ff. AIG). Über die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an vorläufig Aufgenommene entscheiden aber die kantonalen Ausländerbehörden (Art. 84 Abs. 5 i.V.m. Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG). Dieser Entscheid wiederum steht unter dem Vorbehalt der Zustimmung des SEM (Art. 30 Abs. 2 und Art. 99 AIG i.V.m. Art. 31 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE; SR 142.201] und Art. 5 Bst. d der Verordnung des EJPD vom 13. August 2015 über die dem Zustimmungsg-

verfahren unterliegenden ausländerrechtlichen Bewilligungen und Vorentscheide [SR 142.201.1]). Weiterhin liegt sodann der Entscheid über die Aufrechterhaltung bzw. Aufhebung der vorläufigen Aufnahme bei der Asylbehörde, auch wenn die Bundesbeiträge spätestens sieben Jahre nach der Einreise enden (Art. 87 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 Bst. a AIG und Art. 88 Abs. 2 AsylG). Wohl zeigt sich in dieser Regelung, dass die Kantone auch im Kontext der vorläufigen Aufnahme (beschränkte) Vollzugskompetenzen haben. Die vorläufig aufgenommenen Personen gelten im schweizerischen Asyl- und Ausländerrechtssystem indes als «Personen des Asylbereichs», welche von der umfassenden Bundeskompetenz im Asylbereich erfasst sind, dessen ungeachtet, dass die Sozialhilfe für diese Personengruppe auch in Art. 86 Abs. 1 AIG geregelt ist (vgl. Bericht Bundesrat «Bundeskompetenzen» Ziff. 4.3.2 S. 10; weiter Teresia Gordzielik, a.a.O., S. 72 f.). Insofern kann nicht gesagt werden, der Bund mache offensichtlich unzulässigerweise Vorgaben zu den Sozialhilfeleistungen für vorläufig aufgenommene Personen, zumal er den Kantonen einen nicht unerheblichen Spielraum belässt. Er schreibt für diese Personenkategorie weder verpflichtend Sachleistungen vor, noch definiert er eine Mindestschwelle, welche die Kantone beim reduzierten Ansatz einhalten müssen, oder untersagt er, nach der Aufenthaltsdauer zu differenzieren (vgl. auch hinten E. 6.5). Die Frage, ob der «Kernbereich» der kantonalen Sozialhilfekompetenz verletzt ist, stellt sich so gesehen nicht. Der Gesetzgeber hat die Vorgabe reduzierter Unterstützung ausdrücklich zusätzlich in Art. 86 Abs. 1 AIG verankert (vgl. vorne E. 5). Selbst wenn diese Massnahme (auch) dem «Ausländerbereich» zuzuordnen wäre und sie in dieser Sicht in ihrer inhaltlichen und zeitlichen Wirkung tendenziell der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung zuwiderlaufen könnte (vgl. zu diesem Kriterium Bericht Bundesrat «Bundeskompetenzen» Ziff. 4.3.3 S. 12), wäre das Verwaltungsgericht daher gemäss Art. 190 BV an diesen gesetzgeberischen Vorentscheid gebunden.

5.9 Der Kanton stützt Art. 8 Abs. 4 SHV unter anderem auf Art. 86 Abs. 1 AIG (vgl. Vortrag SAFV, S. 23). Setzt er Bundesrecht um, hat er dies nach jenen Kriterien zu tun, welche für das kantonale Recht gelten (Wichtigkeit und Grundsatz des Parallelismus der Rechtsetzungsformen; vgl. Walter Kälin, Gesetz und Verordnungen, in Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, 1995, S. 129 ff., 144; Kälin/Bolz [Hrsg.], Handbuch des bernischen

Verfassungsrechts, 1995, Art. 88 N. 8a). Ausgenommen ist der hier nicht interessierende Fall zeitlicher Dringlichkeit (vgl. Art. 88 Abs. 3 KV; BVR 2005 S. 400 E. 4).

5.9.1 Hier streitig ist der Grundbedarf für vorläufig aufgenommene Personen, die der allgemeinen Sozialhilfegesetzgebung unterstehen (vgl. vorne E. 4). Befugnisse des Volkes können an den Grossen Rat und an den Regierungsrat übertragen werden, falls die Delegation auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt ist und das Gesetz den Rahmen der Delegation festlegt (Art. 69 Abs. 1 KV). Zu den grundlegenden und wichtigen Rechtssätzen, die zwingend in der Form des Gesetzes zu erlassen sind (Art. 69 Abs. 4 Satz 1 KV), gehören auch Bestimmungen über die Grundzüge der Rechtsstellung der einzelnen sowie Zweck, Art und Rahmen von bedeutenden kantonalen Leistungen (Art. 69 Abs. 4 Satz 2 Bst. a und c KV). Die Rechtsprechung hat dies für regelmässig wiederkehrende Sozialleistungen konkretisiert (vgl. vorne E. 5.1). Das Bundesgericht hat im hier interessierenden Kontext weiter festgehalten, dass es von Bundesrechts wegen nicht notwendig ist, die Höhe der Leistungen in der Form eines formellen Gesetzes festzulegen, solange die vorgesehenen Leistungen noch oberhalb dessen liegen, was nach Art. 12 BV als Minimum staatlicher Leistungen geboten ist (vgl. BGE 130 I 1 E. 4 mit Hinweisen).

5.9.2 Die wirtschaftlichen Leistungen gemäss Art. 8 Abs. 4 SHV sind oberhalb dessen angesetzt, was verfassungsrechtlich als Minimum staatlicher Leistungen geboten ist (vgl. Art. 16 Abs. 2 EG AIG und AsylG i.V.m. Art. 9 EV AIG und AsylG). Das Recht auf Hilfe in Notlagen steht nicht zur Diskussion (vgl. hinten E. 7.2.1). Insofern muss die Höhe der Leistungen nicht auf Stufe des formellen Gesetzes festgelegt werden. Gemäss Art. 31 Abs. 1 SHG erlässt der Regierungsrat die näheren Bestimmungen über die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe in einer Verordnung; Art. 84 Abs. 1 SHG enthält die allgemeine Befugnis, formellgesetzlich begründete Rechte und Pflichten auszuführen (BVR 2005 S. 400 E. 4.5). Die spezifische Ermächtigung nach Art. 31 Abs. 1 SHG gilt innerhalb der inhaltlichen Rahmenbedingungen von Art. 31 Abs. 2 SHG und der weiteren im formellen Gesetz enthaltenen materiellen Vorgaben zur Leistungsgewährung (Art. 30 ff. SHG), namentlich: Adressatenkreis (Art. 46a Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 SHG i.V.m.

Art. 2 Abs. 1 Bst. b SAFG [im Umkehrschluss]), Grundsatz- und Zielnorm zur wirtschaftlichen Hilfe (Art. 30 Abs. 1 SHG), Modalitäten der Leistungsausrichtung (Art. 32 SHG) und Kürzung (Art. 36 SHG). Das Gesetz legt damit den Rahmen der Delegation (Zweck, Art und Rahmen der wirtschaftlichen Hilfe) hinreichend bestimmt fest. Der Regierungsrat war auf dieser Grundlage befugt, tiefere Sozialhilfeansätze für bestimmte Personenkategorien (u.a. vorläufig Aufgenommene) – ebenso wie die regulären Ansätze und die vorbehaltlich abweichender Bestimmungen des SHG und der SHV für die Bemessung verbindlichen SKOS-Richtlinien – «erst» auf Verordnungsstufe zu regeln. Die Anforderungen an das Legalitätsprinzip sind gewahrt (ebenso VGE 21845 vom 11.5.2004 E. 3.3.2 f.; BVR 2018 S. 289 E. 4.1 analog für die Festlegung von Einkommens- und Vermögensgrenzen bei der Bevorschussung von Alimenten). Der Grosse Rat hat dieses Vorgehen im Übrigen anlässlich der zweiten Lesung des SAFG genehmigt (vgl. Tagblatt des Grossen Rates, Wintersession 2019, S. 363). Nach dem Erwogenen verfügt Art. 8 Abs. 4 SHV mit Art. 86 Abs. 1 AIG i.V.m. Art. 31 SHG und den weiteren grundlegenden Bestimmungen auf Stufe des formellen Gesetzes über eine hinreichende gesetzliche Grundlage, um vorläufig aufgenommene Personen sozialhilferechtlich anders zu behandeln als Einheimische und anerkannte Flüchtlinge (vgl. auch BGE 130 I 1 E. 3.6.3; VGer TG VG.2017.92 vom 6.9.2017, in TVR 2017 Nr. 26). Ob die kritisierte SHV-Norm im Einzelnen gesetzes- und verfassungskonform ausgestaltet ist, bleibt zu prüfen.

5.9.3 Nach dem soeben Ausgeführten kann dahingestellt bleiben, ob sich Art. 8 Abs. 4 SHV zusätzlich auf Art. 30 Abs. 2 SHG stützen lässt: Diese Vorschrift regelt Einschränkungen der wirtschaftlichen Hilfe für bestimmte Personengruppen, wobei die Aufzählung nicht abschliessend ist. Der Gesetzgeber hielt ursprünglich Leistungseinschränkungen insbesondere für Personen angezeigt, die sich illegal im Kanton aufhalten, da es bei diesen Personen im Fall von Bedürftigkeit in erster Linie um die Sicherung des physischen Existenzminimums gehe; eine Teilnahme am sozialen Leben und eine Integration stünden in der Regel nicht zu Diskussion (vgl. Vortrag des Regierungsrats zum SHG, in Tagblatt des Grossen Rates 2001, Beilage 16 S. 20). Mit Änderung der Vorschrift per Anfang 2012 hat der Grosse Rat die Aufzählung mit Personen ergänzt, die sich zwar legal hier aufhalten, aber staatsvertraglich keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben; der Vortrag nennt EU-Ange-

hörige, die auf Stellensuche sind (vgl. BAG 11-104 und Vortrag des Regierungsrats zur Änderung des SHG, in Tagblatt des Grossen Rates 2010, Beilage 28 S. 11). Da Art. 8 Abs. 4 SHV den Gewaltenteilungsgrundsatz so oder anders nicht verletzt, kann eine nähere Prüfung der Tragweite von Art. 30 Abs. 2 SHG unterbleiben.

5.10 Im Ergebnis ist der Vorinstanz darin zuzustimmen, dass Art. 8 Abs. 4 SHV auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht.

6.

Strittig ist weiter, ob die in Art. 86 Abs. 1 AIG angelegte, in Art. 8 Abs. 4 SHV näher ausgeführte Ungleichbehandlung das Rechtsgleichheitsgebot verletzt.

6.1 Die Rechtsgleichheit ist verfassungsrechtlich gewährleistet (Art. 8 Abs. 1 BV und Art. 10 Abs. 1 Satz 1 KV).

6.1.1 Ein Erlass verletzt das Gebot der Rechtsgleichheit, wenn er hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen, wenn also Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Unter Umständen kann eine Ungleichbehandlung somit mit den vom Gesetzgeber verfolgten Zielen gerechtfertigt werden. 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 Verhältnissen. Der Gesetzgeber verfügt im Rahmen dieser Grundsätze im Allgemeinen über einen grossen Gestaltungsspielraum (BGE 143 II 568 nicht publ. E. 3.5 mit Hinweisen [Pra 107/2018 Nr. 103], 143 I 361 E. 5.1, 141 I 153 E. 5.1, 140 I 77 E. 5.1; BVR 2019 S. 450 E. 4.1, 2018 S. 358 E. 3.2.4; vgl. aber auch hinten E. 6.1.3). Willkür in der Rechtsetzung liegt vor, wenn ein Erlass sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist; massgebend ist dabei wie bei der Rechtsanwendung, ob der Erlass im Ergebnis sachlich haltbar ist (Art. 9 BV;

Art. 11 Abs. 1 KV; vgl. etwa BGE 131 I 1 E. 4.2, 137 I 1 E. 2.4; BVR 2018 S. 289 E. 4.4, 2014 S. 14 E. 3.2, 2014 S. 535 E. 3.4).

6.1.2 Nichts anderes ergibt sich aus dem Sozialhilfegesetz: Gemäss Art. 31 Abs. 2 SHG hat sich der Regierungsrat bei der Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe an Rahmenbedingungen zu halten, wozu auch die Gleichbehandlung aller Empfängerinnen und Empfänger der Hilfe unter Berücksichtigung der regionalen Unterschiede gehört (Bst. a). Diese Vorschrift lässt sich freilich nicht als (vorbehältlich regionaler Unterschiede) absolutes Recht auf Gleichbehandlung deuten. Sie kodifiziert vielmehr das verfassungsmässige Rechtsgleichheitsgebot und schliesst wie dieses nicht aus, auf Verordnungsstufe die Andersbehandlung bestimmter Personengruppen vorzusehen, sofern sachliche Gründe oder die tatsächlichen Verhältnisse eine Differenzierung erfordern (vgl. BVR 2021 S. 159 E. 5.2). Die ausdrückliche Normierung unterstreicht den allgemeinen Gleichheitssatz und der Vorbehalt verdeutlicht, dass gewisse Leistungen regional unterschiedlich ausfallen können (insb. Wohnkosten).

6.1.3 Ungleichbehandlungen zwischen Schweizerinnen und Schweizern und ausländischen Personen oder zwischen ausländischen Staatsangehörigen mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus sind nach herrschender Anschauung am allgemeinen Gleichheitssatz zu messen (vgl. Rainer J. Schweizer, in St. Galler Kommentar zur BV, 3. Aufl. 2014, Art. 8 N. 65; Müller/Schefer, Grundrechte der Schweiz, 4. Aufl. 2008, S. 714; Walter Kälin, Grundrechte im Kulturkonflikt, 2000, S. 103; vgl. auch hinten E. 6.6.2). An die Zielgenauigkeit einer Differenzierung bzw. an die Eignung einer nicht differenzierenden Regelung zur Erreichung ihres Zieles dürfen im Bereich des allgemeinen Gleichheitssatzes nur geringe Anforderungen gestellt werden (Müller/Schefer, a.a.O., S. 658). In der Regel genügen für die Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen (bzw. den Verzicht darauf) sachliche Gründe irgendwelcher Art, d.h. objektive und nachvollziehbare Motive (Kiener/Kälin/Wyttenbach, a.a.O., Rz. 32). Der Massstab verschärft sich, je intensiver eine Gleich- oder Ungleichbehandlung die Persönlichkeit der Betroffenen berührt. Dabei ändern sich die Fragestellungen, die einer Begründung bedürfen, nicht; was sich ändert, ist der Prüfungsmaßstab, dem die Begründung gerecht werden muss (Müller/Schefer, a.a.O., S. 658, 662).

Eine erhöhte Bedeutung hat der Gleichheitssatz dort, wo über staatliche Leistungen in existenziellen Lebensbereichen entschieden wird, wie etwa bei der Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen (vgl. Müller/Schefer, a.a.O., S. 666; Bernhard Waldmann, in Basler Kommentar, 2015, Art. 8 BV N. 36; Vincent Martenet, Commentaire Romand, 2021, Art. 8 Cst. N. 45; Guido Wizent, Sozialhilferecht, Rz. 220; Teresia Gordzielik, a.a.O., S. 150, 159). Schematisierende Regelungen lassen sich aus Gründen der Praktikabilität und der Rechtssicherheit rechtfertigen (vgl. etwa BVR 2018 S. 289 E. 4.4 mit Hinweisen; hinsichtlich Sozialhilfe Guido Wizent, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit. Ein Handbuch, 2014, S. 102 f., 393 [nachfolgend: Bedürftigkeit]). Sie sind jedoch unzulässig, wenn die Schematisierung zu Ergebnissen führt, die nicht mehr sachgerecht oder vernünftig erscheinen, sei es, dass die tatsächlichen Unterschiede von Sachverhalten eine Differenzierung gebieten, oder sei es, dass einzelne Personen oder Personengruppen durch die undifferenzierte Regelung besonders stark oder unzumutbar betroffen werden (vgl. Bernhard Waldmann, a.a.O., Art. 8 BV N. 37; Müller/Schefer, a.a.O., S. 672). Dies kann insbesondere im Bereich persönlichkeitsnaher Grundrechtsgehalte und bei existenzbedrohenden finanziellen Verpflichtungen zutreffen (Müller/Schefer, a.a.O., S. 672; s. auch Bernhard Rütscbe, Verfassungsrecht der Schweiz Bd. II, 2020, S. 1058).

6.2 Vorläufig Aufgenommenen wird gestützt auf Art. 86 Abs. 1 AIG i.V.m. Art. 8 Abs. 4 SHV ein knapp 30 % tieferer GBL ausbezahlt als einheimischen Personen und anerkannten Flüchtlingen (vgl. vorne E. 3.5.1). Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verstösst es weder gegen das Diskriminierungsverbot noch gegen das Rechtsgleichheitsgebot, wenn vorläufig Aufgenommene sozialhilferechtlich anders behandelt werden als die anderen Personengruppen (vgl. BGE 130 I 1 E. 3.6; BGer 8C_871/2015 vom 2.11.2016 E. 5). Offengelassen hat das Bundesgericht bisher, ob eine andere Betrachtungsweise geboten sein könnte, wenn die vorläufige Aufnahme – wie im hier zu beurteilenden Fall – bereits mehrere Jahre gedauert hat und ein Vollzug der Wegweisung weiterhin nicht absehbar ist, so dass sich die unterschiedlichen Sozialhilfeansätze nicht (mehr) mit einem mangelnden Integrationsinteresse rechtfertigen lassen (vgl. BGE 130 I 1 E. 3.6.2; BGer 8C_871/2015 vom 2.11.2016 E. 5, 8C_1025/2009 vom 19.8.2010 E. 7.4).

6.3 Die differenzierte Regelung der Unterstützung vorläufig Aufgenommener knüpft an deren bloss auf Zusehen hin tolerierte Anwesenheit an, wie er im Status der vorläufigen Aufnahme zum Ausdruck kommt. Die vorläufige Aufnahme ist lediglich eine Ersatzmassnahme für einen nicht durchführbaren Vollzug der Wegweisung. Im Gegensatz zu Schweizerinnen und Schweizern und ausländischen Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung, denen reguläre Sozialhilfe ausgerichtet wird, verfügen vorläufig Aufgenommene über kein eigentliches Anwesenheitsrecht (vgl. vorne E. 3.2). Im Vergleich mit anerkannten Flüchtlingen, denen ebenfalls reguläre Sozialhilfe geleistet wird, lässt sich Folgendes festhalten:

6.3.1 Die Rechtsstellung vorläufig Aufgenommener unterscheidet sich grundsätzlich auch stark von derjenigen von Flüchtlingen mit Asyl: Diese erfüllen die Flüchtlingseigenschaft gemäss Art. 3 AsylG und gehören damit einer Personengruppe an, die eines besonderen Schutzes bedarf. Eine Rückkehr ins Heimatland ist ausgeschlossen bzw. führt in der Regel zur Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (vgl. Art. 63 Abs. 1^{bis} AsylG). Flüchtlinge stehen unter dem Schutz des Refoulementverbots (Art. 33 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge [Flüchtlingskonvention, FK; SR 0.142.30]), ihre sozialhilferechtliche Gleichbehandlung mit Einheimischen ist ebenfalls staatsvertraglich verankert (Art. 23 FK). Ihre Anwesenheit in der Schweiz ist ab Asylgewährung auf Dauer ausgerichtet, sie haben Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B). Ehepartner und minderjährige Kinder werden als Flüchtlinge anerkannt und erhalten Asyl, wenn keine besonderen Umstände dagegensprechen; wurde die Familie durch die Flucht getrennt, so ist der Familiennachzug grundsätzlich ebenfalls zu bewilligen (vgl. Art. 51 Abs. 1 und 4 AsylG). Demgegenüber können vorläufig aufgenommene Personen ihre Familie frühestens drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachziehen (Art. 85 Abs. 7 AIG; vgl. dazu aber das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte [EGMR] 6697/18 vom 9.7.2021 [Grosse Kammer], M.A. gegen Dänemark, Ziff. 121 f., 194 f.). Weiter ist auch deren freie Wohnsitznahme eingeschränkt (vgl. Art. 85 Abs. 2-5 AIG). Vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer haben die Schweiz nach Wegfall des Vollzugshindernisses zu verlassen (vgl. vorne E. 3.2). Auch wenn sie faktisch häufig längerfristig in der Schweiz bleiben, ist grundsätzlich von einer späteren Rück-

kehr auszugehen. Nach fünf Jahren werden ihre Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zwar vertieft geprüft; einen Bewilligungsanspruch wollte der Gesetzgeber aber auch nach dieser Frist nicht schaffen, sondern lediglich die Prüfungspflicht explizit verankern (vgl. Art. 84 Abs. 5 i.V.m. Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG; BVR 2020 S. 443 E. 4.3; BGer 2C_589/2019 vom 21.6.2019 E. 2.2; vgl. nun aber BGE 147 I 268, wonach unter bestimmten Voraussetzungen die Verweigerung einer Aufenthaltsbewilligung im Licht von Art. 8 Ziff. 2 EMRK zu prüfen ist). Vom Grundsatz her bleibt der Aufenthalt vorläufig aufgenommener Ausländerinnen und Ausländer auch im Rahmen eines lang andauernden Aufenthalts prekär.

6.3.2 Deutlich weniger prekär als die Rechtsstellung vorläufig aufgenommener Ausländerinnen und Ausländern zeigt sich ebenfalls die Stellung jener Personen, die vorläufige Aufnahme als Flüchtlinge erhalten haben, d.h. deren Flüchtlingseigenschaft anerkannt ist (Ausweis F als Flüchtlinge). Flüchtlinge, die asylunwürdig sind oder subjektive Nachfluchtgründe gesetzt haben (vgl. Art. 53 f. AsylG), erhalten zwar kein Asyl, werden aber als Flüchtlinge anerkannt; wegen Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzugs werden sie vorläufig aufgenommen (Art. 44 AsylG i.V.m. Art. 83 Abs. 8 AIG). Wie Flüchtlinge mit Asyl stehen sie unter dem Schutz des Refoulementverbots (Art. 33 FK) und werden sozialhilferechtlich gleich behandelt wie Flüchtlinge, denen die Schweiz Asyl gewährt hat (Art. 23 FK; Art. 86 Abs. 1^{bis} Bst. a AIG). Wie die übrigen vorläufig Aufgenommenen haben zwar auch die anerkannten Flüchtlinge ohne Asyl keinen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung. Ihr Anwesenheitsstatus in der Schweiz ist jedoch insoweit weniger prekär, als sie sich auf die Rechte berufen können, die ihnen direkt aus der Flüchtlingskonvention zustehen (vgl. Grasdorf-Meyer/Ott/Vetterli, Geflüchtete Menschen im Schweizer Recht, 2021, Rz. 900). In der Regel werden sie (wie Flüchtlinge mit Asyl) langfristig nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können (vgl. BVGE 2017 VII/4 E. 6.3). Im Gegensatz zu den vorläufig Aufgenommenen ohne Flüchtlingseigenschaft sind sie in ihrer Reisefreiheit nicht eingeschränkt (ausgenommen sind Heimatreisen). Sofern sich ihre Familienangehörigen bereits in der Schweiz befinden, können sie sich zudem auf den asylrechtlichen Familiennachzug gemäss Art. 51 Abs. 1 AsylG berufen (vgl. BVGE 2019 VI/8 E. 4.1).

6.3.3 Der Status der vorläufigen Aufnahme wird verschiedentlich kritisiert; Anläufe, diesen Status abzuschaffen und durch einen Status der länger dauernden Schutzgewährung zu ersetzen, sind politisch jedoch gescheitert (vgl. Ruedi Illes, a.a.O., S. 43 f.; BVGE 2020 VI/2 E. 5.5). Die vorläufige Aufnahme mit den ihr eigenen Regeln ist demnach in der Asyl- und Ausländergesetzgebung nach wie vor fest verankert. Angesichts des klaren Entscheids des Bundesgesetzgebers, für vorläufig Aufgenommene ohne Flüchtlingseigenschaft anders als für die anerkannten Flüchtlinge (und die Einheimischen) verpflichtend tiefere Sozialhilfensätze vorzusehen (Art. 86 Abs. 1 und 1^{bis} AIG; vorne E. 5.7), ist bei der Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Art. 86 Abs. 1 AIG Zurückhaltung geboten. Die Vorschrift lässt sich angesichts des Zwecks und Gehalts dieses Status als bloss provisorische Anwesenheit jedenfalls prinzipiell nicht als unsachgerecht, unvernünftig oder willkürlich bezeichnen. Grundsätzlich erscheint unter dem Gesichtspunkt des Bedarfs durchaus einsichtig, dass Personen, die als Einheimische dauerhaft hier leben oder sich als anerkannte Flüchtlinge in der Schweiz eine neue Existenz aufbauen müssen, in bedeutenderem Umfang durch die öffentliche Hand unterstützt werden sollen.

6.4 Fraglich ist, ob oder inwieweit der ausländerrechtliche Status auch bei *langjähriger Anwesenheit* noch Differenzierungen bei den Unterstützungsansätzen zu rechtfertigen vermag.

6.4.1 Ursprünglich sind die tieferen Ansätze (konkret: Gleichstellung mit den Asylsuchenden) mit den angesichts des bloss vorläufigen Bleiberechts verminderten Bedarfs der vorläufig aufgenommenen Personen bei der sozialen und beruflichen Integration begründet (vgl. vorne E. 5.4.1 und 5.6; BGE 131 I 166 E. 8.2, 130 I 1 E. 3.6). Mit mangelnden (privaten oder öffentlichen) Integrationsinteressen lässt sich aus heutiger Sicht eine zeitlich unbefristete und umfangmässig bedeutende Schlechterstellung gegenüber anerkannten Flüchtlingen jedoch kaum mehr rechtfertigen: Es hat sich gezeigt, dass faktisch die Ausreise vorläufig Aufgenommener in der Regel nicht absehbar ist und ein Grossteil längerfristig in der Schweiz verbleibt, nicht selten gar für immer (vgl. vorne E. 5.4.2). Ende Januar 2022 lebten 46'342 Personen als vorläufig Aufgenommen in der Schweiz, hiervon 12'878 seit mehr als sieben Jahre (vgl. Asylstatistik Januar 2022, einsehbar unter

<www.sem.admin.ch>, Rubriken «Publikationen & Services», «Statistiken», «Asylstatistik»). In solchen Fällen zeigt sich der Integrationsbedarf bei vorläufig aufgenommenen Personen, deren Rückkehr in die Heimat nach wie vor nicht absehbar ist, nicht mehr klar anders als bei anerkannten Flüchtlingen. Beide Personengruppen sind vom jüngst neuformulierten Integrationsauftrag erfasst; Bund und Kantone haben für sie dieselben übergeordneten Integrationsziele festgelegt (vgl. vorne E. 5.4.2; Art. 14 Abs. 1 SAFV). Die Integrationsmassnahmen wurden auch für vorläufig Aufgenommene verstärkt; gerade mit Blick darauf, dass sie längere, meist nicht absehbare Zeit in der Schweiz verbleiben, sollen die kantonalen Sozialhilfe-, Integrations- und Migrationsbehörden die Integration dieser Personen in die schweizerischen Verhältnisse gezielt fördern (vgl. für den Kanton Bern Vortrag SAFG, S. 4 ff.). Die Arbeitsmarktintegration wurde in den vergangenen Jahren spezifisch für die vorläufig Aufgenommenen durch verschiedene Massnahmen deutlich erleichtert (vgl. vorne E. 5.4.2 und 5.5.2). Gleichzeitig werden von dieser Personengruppe auch sprachliche, bildungsmässige und soziale Integrationsleistungen erwartet. Gleich wie anerkannte Flüchtlinge können vorläufig aufgenommene Personen, die Sozialhilfe beziehen, zur Teilnahme an Integrations- oder Beschäftigungsprogrammen verpflichtet werden (vgl. Art. 10 Abs. 1 VIntA). Vor diesem Hintergrund lassen sich jedenfalls zeitlich unlimitierte (bedeutend) tiefere Ansätze im Vergleich zu jenen, die für anerkannte Flüchtlinge gelten, nicht (mehr) ohne weiteres mit einem Minderbedarf bei der beruflichen und sozialen Integration begründen.

6.4.2 Die bundesrechtliche Vorgabe tieferer Unterstützungsansätze für vorläufig Aufgenommene ist sodann neben fiskalischen Interessen (Kostenreduktion) von der migrationspolitischen Überlegung getragen, durch die Differenzierung dem Anreiz zum Zuzug oder Verbleib vorzubeugen (vgl. vorne E. 3.5.2, 5.4.1 und 5.6). Dieses gesetzgeberische Regelungsziel kann nach Massgabe der gesetzlichen Grundsätze der Zulassung und Integration (Art. 3 und 4 AIG) nicht als illegitim beurteilt werden. Der damit angestrebte Negativanreiz mag grundsätzlich durchaus seine Wirkung haben. Was den migrationspolitisch verpönten *Anreiz zum Zuzug* angeht, ist jedoch nicht entscheidend, wie der sozialhilferechtliche Grundbedarf nach jahrelanger Anwesenheit bemessen wird. Je länger der Bund die vorläufige Aufnahme wegen fortbestehender Vollzugshindernisse aufrechterhält, werden sich Be-

troffene sodann tendenziell auch nicht wegen tieferer Sozialhilfeansätze zur Ausreise – *Negativanreiz zum Verbleib* – bewegen lassen. Im Fall des Verbleibs soll ein tieferer Unterstützungsansatz freilich auch *Anreiz zur Integration* insbesondere in beruflich-wirtschaftlicher Hinsicht schaffen (vgl. vorne E. 5.5.2 und 5.6). Wer sich um Integration bemüht, hat in der Regel bessere Chancen, wirtschaftlich selbständig zu werden. Dadurch erhöht sich die Aussicht, eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung zu erlangen. Ob der angestrebte Effekt tatsächlich erreicht wird, ist zwar umstritten (vgl. Guido Wizent, Sozialhilferecht, Rz. 50 ff. allgemein zum «Aktivierungsparadigma», 1035 S. 381 oben zu den migrationspolitischen Anreizen; Ruedi Illes, a.a.O., S. 50 f.). Setzt der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums dieses Instrument aber ein, kann dem von ihm verfolgten Zweck nicht jegliche Sachlichkeit abgesprochen werden: Das Sozialhilferecht ist von Anreizsystemen geprägt. Neben den üblichen leistungsbezogenen Instrumenten (IZU, EFB) werden (Negativ-)Anreize mitunter auch bei der Höhe des GBL gesetzt, um Betroffene zu erwünschten Integrationsleistungen zu animieren. Die daraus folgende Ungleichbehandlung bei der Unterstützung lässt sich grundsätzlich mit der Stoss- und Zielrichtung der Sozialhilfe (Motivation, Integration, Prävention) begründen (vgl. BVR 2021 S. 159 E. 5.2-5.7 betreffend IZU und EFB; Guido Wizent, Sozialhilferecht, Rz. 920 betreffend tiefere Grundbedarfe für die Personengruppe der jungen Erwachsenen; vgl. auch SKOS-Richtlinien C.3.2 und Art. 8 Abs. 3 SHV). Das Motiv des Anreizes ist auch bei längerdauernder Anwesenheit legitim, da sich Bedürftige auch in diesem Fall (und umso mehr) integrationsmässig weiterentwickeln sollen. In welchem Umfang Reduktionen beim GBL zulässig sind, wird indes mit zunehmender Anwesenheitsdauer strenger zu beurteilen sein (vgl. dazu hinten E. 7.7 f.).

6.5 Als *Zwischenergebnis* lässt sich Folgendes festhalten: Die bundesrechtliche Vorgabe, welche zu einem im Vergleich mit Einheimischen und anerkannten Flüchtlingen tieferen Unterstützungsansatz verpflichtet, und Art. 8 Abs. 4 SHV, der dieser Vorgabe folgend einen tieferen Grundbedarf vorsieht, sind mit dem Rechtsgleichheitsgebot prinzipiell vereinbar. Die sozialhilferechtliche Schlechterstellung von vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern gegenüber anerkannten Flüchtlingen hat auch bei langjähriger Anwesenheit noch eine gewisse sachliche Berechtigung, ins-

besondere mit Blick auf die Zielrichtung der Sozialhilfe. Art. 86 Abs. 1 AIG erscheint namentlich insofern verfassungskonform, als er den Kantonen Spielraum für eine sachgerechte Festsetzung der Unterstützungsansätze für vorläufig Aufgenommene belässt. So können die Kantone dem Rechtsgleichheitsgebot Nachachtung verschaffen, indem sie ihre Regelungen in zeitlicher oder inhaltlicher Hinsicht sachgerecht ausdifferenzieren, etwa spezifische Ansätze vorsehen, die über denjenigen für die Asylsuchenden liegen, oder die Unterstützung nach der Dauer der Anwesenheit von vorläufig Aufgenommenen differenzieren; auch ist es ihnen unbenommen, innerhalb dieser Personengruppe unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen von tieferen Unterstützungsansätzen vorsehen. Sie haben damit die Möglichkeit, dem Integrationsauftrag (Integrationsagenda) und den humanitär-sozialstaatlichen Anliegen angemessen Rechnung zu tragen (vgl. auch Guido Wizent, Sozialhilferecht, Rz. 1038). Zu prüfen bleibt, ob sich Art. 8 Abs. 4 SHV in zeitlicher und umfangmässiger Hinsicht als gesetzmässig und rechtsgleich erweist und im vorliegenden Fall anzuwenden ist (vgl. hinten E. 7).

6.6 Von vornherein nicht erkennbar ist entgegen dem nicht näher begründeten Vorwurf der Beschwerdegegnerinnen (vgl. Beschwerdeantwort S. 4) ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot:

6.6.1 Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV 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. Eine Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person ungleich behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch oder in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig angesehen wird (vgl. statt vieler BGE 147 I 73 E. 6.1, 143 I 361 E. 5.1, 141 I 241 E. 4.3.2, 139 I 169 E. 7.2.1; BVR 2017 S. 7 E. 6.1.1).

6.6.2 Die reduzierte Unterstützung nach Art. 86 Abs. 1 AIG i.V.m. Art. 8 Abs. 4 SHV knüpft allein an den Anwesenheitsstatus an. Auf dieses Kriterium haben die vorläufig Aufgenommenen zwar nur Einfluss, wenn sie persönlich, sozial und beruflich gewisse Integrationsleistungen erbringen (können), um

eine Härtefallbewilligung zu erlangen (vgl. BGE 147 I 268 E. 5; vorne E. 6.3.1). Jedenfalls stellt der ausländerrechtliche Status aber kein identitätsstiftendes verpöntes Merkmal im Sinn von Art. 8 Abs. 2 BV dar, weshalb vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer nicht zu einer vom Diskriminierungsverbot geschützten Gruppe zählen. Die Zulässigkeit von Differenzierungen nach dem Aufenthaltsstatus beurteilt sich vielmehr nach dem Rechtsgleichheitsgebot (vgl. vorne E. 6.1.3; BGE 136 I 297 E. 7.4, 131 I 166 E. 8.2, 129 I 392 E. 3.2.3; Teresia Gordzielik, a.a.O., S. 145, 147; Diskriminierung hinsichtlich Nichteinbürgerung verneint in VGE 2013/292 vom 29.10.2014 E. 5.4 hinsichtlich Kombination Status vorläufige Aufnahme und eingeschränkte Arbeitsfähigkeit). Der EGMR hat zwar die Anknüpfung an den ausländerrechtlichen Status als Diskriminierungsgrund im Sinn von Art. 14 EMRK anerkannt, gleichzeitig aber festgehalten, dass bei einem solchen Anknüpfungsmerkmal tiefere Anforderungen an die Rechtfertigung der Differenzierung bestehen (vgl. EGMR 56328/07 vom 27.12.2011, Bah gegen Vereinigtes Königreich, Ziff. 45 f.). Die Interessen an der Zuwanderungsbegrenzung und am Anreiz zur Integration rechtfertigen grundsätzlich die unterschiedliche sozialhilferechtliche Behandlung vorläufig Aufgenommener gegenüber Einheimischen und anerkannten Flüchtlingen (vgl. E. 6.1-6.5 hiervor), weshalb insoweit keine Verletzung des Diskriminierungsverbots vorliegt.

7.

7.1 Nach dem Gesagten ist eine Abstufung der GBL-Ansätze grundsätzlich legitim und lässt sich Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG verfassungskonform umsetzen (E. 6 hiervor). Davon geht auch die Vorinstanz aus. Ihres Erachtens verstösst Art. 8 Abs. 4 SHV aber insoweit gegen übergeordnetes Recht, als die fortwährende, auch Kinder betreffende pauschale Reduktion des GBL um knapp 30 % Art. 30 Abs. 1 SHG verletze; das soziale Existenzminimum sei mit diesem Ansatz nicht gewahrt. Die Beschwerdegegnerinnen halten hinsichtlich des Rechtsstandpunkts der Gemeinde zusätzlich die Rechtsgleichheit für verletzt (vgl. vorne E. 4.1 und 4.3). Diesen Fragen ist unter dem Gesichtswinkel des konkreten Falles nachzugehen (vgl. vorne E. 4.4), d.h. vorab mit Blick auf die Situation der Beschwerdegegnerin 1. Diese ist seit

2011 wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs vorläufig aufgenommen (vgl. vorne E. 2). Hinweise, dass die Wegweisung in absehbarer Zeit vollzogen werden könnte, sind für die Zeit ab Januar 2021 nicht aktenkundig.

7.2 Zum *Rahmen*, innerhalb dessen der Kanton die Sozialhilfe für vorläufig Aufgenommene festzusetzen und auszurichten hat, lässt sich Folgendes festhalten:

7.2.1 Der Bundesgesetzgeber hat in Art. 86 Abs. 1 AIG festgelegt, dass die Unterstützung für vorläufig Aufgenommene unter derjenigen für die einheimische Bevölkerung zu liegen hat. Eine *Obergrenze* der (reduzierten) Unterstützung gibt das Bundesrecht nicht vor. Bei der Änderung von Art. 82 Abs. 3 AsylG ging der Bundesgesetzgeber von 20 bis 30 Prozent tieferen Sozialhilfefansätze für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung gegenüber der einheimischen Bevölkerung aus. In den parlamentarischen Debatten zur Änderung von Art. 86 Abs. 1 AIG wurde der Umfang der Reduktion der Unterstützung für vorläufig Aufgenommene nicht thematisiert (vgl. vorne E. 5.4.1). Art. 86 Abs. 1 AIG belässt den Kantonen jedenfalls Spielraum, für vorläufig Aufgenommene Ansätze vorzusehen, die über denjenigen der Asylsuchenden liegen (vgl. vorne E. 6.5). Es besteht ein bundesrechtlicher Auftrag, vorläufig Aufgenommene beruflich und sozial zu integrieren. Damit dies möglich ist, darf sich die Unterstützung nicht auf Nothilfe beschränken (vgl. Grasdorf-Meyer/Ott/Vetterli, a.a.O., Rz. 945; vorne E. 3.4). *Untergrenze* muss mithin eine Unterstützung oberhalb der Nothilfe bilden. Massgebend ist im bernischen Sozialhilfesystem grundsätzlich das soziale Existenzminimum, an dem sich das SHG orientiert (Art. 30 Abs. 1 SHG; vgl. hinten E. 7.3). Der Anspruch auf Nothilfe nach Art. 12 BV umfasst einzig die in einer Notlage im Sinn einer Überbrückungshilfe unerlässlichen Mittel (in Form von Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinischer Grundversorgung), um überleben zu können; es handelt sich um eine minimale individuelle Hilfe, die sich auf das absolut Notwendige beschränkt (vgl. grundlegend BGE 130 I 71 E. 4.1, 131 I 166 E. 3.1; ferner BGE 142 V 513 E. 5.1; BVR 2019 S. 360 E. 3.3, 2011 S. 368 E. 4.2). Der kantonalrechtliche Anspruch auf Nothilfe nach Art. 29 KV geht nicht über diese bundesverfassungsrechtliche Garantie hinaus (vgl. vorne E. 3.1). Insoweit ist Art. 8 Abs. 4 SHV nicht zu beanstanden: Der gestützt darauf angewandte Ansatz ist erheblich höher

als der Nothilfeansatz (vgl. Art. 9 Abs. 2 EV AIG und AsylG). Während der GBL für einen Einpersonenhaushalt nach Art. 8 Abs. 4 SHV 696 Franken pro Monat beträgt, liegt er bei der Nothilfe bei lediglich acht Franken pro Tag, d.h. monatlich 240 Franken bei 30 Tagen (vgl. auch Art. 8I Abs. 2 SHV). Hinzu kommen alle weiteren Leistungskomponenten der regulären Sozialhilfe (vgl. hinten E. 7.7.1). Eine Verletzung des Nothilferechts liegt damit – entgegen der Beschwerdeantwort (vgl. vorne E. 4.3) – nicht vor.

7.2.2 Ein interkantonaler Vergleich der Unterstützungsleistungen für vorläufig Aufgenommene ist aufgrund der föderalen Strukturen nur begrenzt möglich. Es lässt sich jedoch feststellen, dass die bernische Regelung mit ihrem im Vergleich zur regulären Sozialhilfe reduzierten Grundbedarf im interkantonalen Vergleich keine Ausnahme bildet, sondern den Regelfall: In den meisten Kantonen erhalten vorläufig Aufgenommene auch nach sieben Jahren keine ordentliche Sozialhilfe; die durchschnittlichen Grundbedarfe liegen 20 bis 60 Prozent unter den Ansätzen der ordentlichen Sozialhilfe (vgl. SODK-Tabelle der Unterstützungsleistungen, einsehbar unter <www.sodk.ch>, Rubriken «Themen», «Migration», «Downloads»; Guido Wizent, Sozialhilferecht, Rz. 1024 Bst. b mit Hinweisen; Ruedi Illes, a.a.O., S. 45). In einigen Kantonen erhalten vorläufig Aufgenommene nach sieben Jahren ordentliche Sozialhilfe (GE: art. 11 al. 3 de la loi du 22 mars 2007 sur l'insertion et l'aide sociale individuelle [LIASI; rsGE J 4 04]; GL: Art. 3 Abs. 3 der Asyl- und Flüchtlingsverordnung vom 20. September 2016 [AFV; VIII E/21/4]; SH: Schaffhauser Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe, gültig ab 1.1.2022, S. 6). Diese Regelungsvielfalt ist Folge der föderalistischen Staatsstruktur; das Rechtsgleichheitsgebot schliesst unterschiedliche Regelungen zur gleichen Materie nicht aus (statt vieler BGE 138 I 265 E. 5.1).

7.2.3 Die Stimmberechtigten des Kantons Bern haben im Mai 2019 eine Änderung des SHG abgelehnt, mit der der Regierungsrat die Kompetenz erhalten hätte, den Grundbedarf generell tiefer anzusetzen, als dies nach den SKOS-Richtlinien vorgesehen ist (vgl. Botschaft des Grossen Rates zur Kantonalen Volksabstimmung vom 19.5.2019 samt Gesetzesentwurf, insb. Art. 30-31d, einsehbar unter <www.bewas.sites.be.ch>). Konkret ging es um folgende Reduktionen: max. 8 % (allgemeiner Ansatz); max. 15 % (für 18- bis 25-Jährige und für vorläufig Aufgenommene, für die der Bund keine Bei-

träge an die Sozialhilfe ausgerichtet); max. 30 % nach sechs Monaten Sozialhilfebezug (für 18- bis 25-Jährige und vorläufig Aufgenommene bei mangelnden Integrations- oder Arbeitsbemühungen sowie für alle Personen mit mangelnden Sprachkenntnissen). Aus der Ablehnung der Vorlage lässt sich nicht schliessen, dass die hier umstrittene Reduktion des GBL um knapp 30 % für vorläufig Aufgenommene dem Volkswillen widerspricht, stand doch bei der Abstimmung die generelle Senkung des GBL für alle Bezügerinnen und Bezüger im Vordergrund.

7.3 Gemäss Art. 30 Abs. 1 SHG muss die wirtschaftliche Hilfe der bedürftigen Person den Grundbedarf für den Lebensunterhalt decken und ihr die angemessene Teilnahme am sozialen Leben ermöglichen. Damit orientiert sich das SHG am Konzept des sog. sozialen Existenzminimums. Dieses sichert nicht nur die biologisch-physische Existenz, sondern ermöglicht auch die minimale Teilhabe an den zivilisatorischen, sozialen und kulturellen Errungenschaften, die zum durchschnittlichen Lebensstandard der umgebenden Gesellschaft gehören. Der Leistungsrahmen des SHG geht somit über das verfassungsrechtliche Minimum hinaus, das die bundesgerichtliche Rechtsprechung aus der grundrechtlichen Garantie von Art. 12 BV ableitet (vgl. Coullery/Mewes, a.a.O., S. 761; s. auch Guido Wizent, Sozialhilferecht, Rz. 5 f.). Das soziale Existenzminium orientiert sich am Lebensstandard der Bevölkerung und beruht auf einem mehrstufigen, auf die individuelle Situation angepassten System: Grundbedarf, zwingende Fixkosten und zusätzliche, situationsbezogene Leistungen (vgl. Guido Wizent, Sozialhilferecht, Rz. 477; dazu auch vorne E. 3.4). Inhaltlich muss die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe nach Art. 31 Abs. 2 SHG so ausgestaltet sein, dass eine Gleichbehandlung aller Empfängerinnen und Empfänger unter Berücksichtigung der regionalen Unterschiede erreicht werden kann (Bst. a), dass fachliche Grundsätze beachtet sind (Bst. b), dass Anreizsysteme bestehen, die zu Selbständigkeit und Integration, insbesondere zur Aufnahme einer Arbeit führen (Bst. c), und dass die für den Kanton und die Gemeinden langfristig kostengünstigste Variante angewendet wird (Bst. d).

7.4 Im Bereich der Sozialhilfeleistungen kommt dem Gleichheitssatz erhöhte Bedeutung zu. Eine gewisse Schematisierung und Vereinfachung in der Rechtsetzung lässt sich aus Gründen der Praktikabilität (insb. Vollzug-

stauglichkeit) und der Rechtssicherheit rechtfertigen. Die Grenze liegt aber dort, wo schematisierende Regelungen nicht mehr sachgerecht oder vernünftig erscheinen, weil die tatsächlichen Unterschiede von Sachverhalten eine Differenzierung gebieten oder einzelne Personen oder Personengruppen durch die undifferenzierte Regelung besonders stark betroffen werden (vgl. vorne E. 6.1.3). Die Prüfung, ob sich eine Differenzierung oder Unterlassung einer solchen nach dem hier anwendbaren verschärften Prüfungsmaßstab noch rechtfertigen lässt, hat insofern eine gewisse Nähe zur Verhältnismässigkeitsprüfung, als Aspekte dieses Grundsatzes in die Bewertung der Sachlichkeit von Ungleichbehandlungen einfließen können, die vom Gesetzgeber im Hinblick auf bestimmte Regelungsziele getroffen werden (vgl. Bernhard Waldmann, a.a.O., Art. 8 BV N. 35; Giovanni Biaggini, a.a.O., Art. 8 BV N. 16; Pierre Tschannen, a.a.O., § 7 N. 356; s. auch Bernhard Rütsche, a.a.O., S. 1058). So kann eine Unterscheidung in grundsätzlicher Hinsicht gerechtfertigt sein (Regelungsziel), jedoch im Einzelnen mangelhaft, weil sie in sachlicher, persönlicher, zeitlicher oder örtlicher Hinsicht mehr Sachverhalte erfasst als nötig oder weil sie weniger Sachverhalte erfasst als angezeigt. In solchen Fällen ist die Massnahme zur Erreichung des an sich legitimen Ziels nicht geeignet bzw. nicht erforderlich, d.h. unverhältnismässig (Giovanni Biaggini, a.a.O., Art. 8 BV N. 16). – Von der typisierenden Regelung der Sozialhilfe für eine bestimmte Personengruppe zu unterscheiden ist die Bemessung des Grundbedarfs innerhalb ein und derselben (zulässigerweise) differenziert behandelten Personengruppe: Der Grundbedarf bildet *ein Element* des Systems der Existenzsicherung, welches der individuellen Situation im Zusammenspiel mit den übrigen Elementen Rechnung trägt (vgl. E. 7.3 hiervoor); Elemente der individualisierenden Unterstützung bilden die Abstufung der Grundbedarfe nach Haushaltsgrösse, die Wohnkosten, medizinische Versorgung, EFB und IZU, alles Faktoren, welche sich sachlogisch auf die persönlich Situation Bedürftiger beziehen, sowie besonders die situationsbedingten Leistungen, die für weitere persönliche Bedürfnisse gewährt werden. Der Grundbedarf hingegen orientiert sich als Pauschalbetrag an den alltäglichen Verbrauchsaufwendungen in einkommensschwachen Haushaltungen (vgl. zum Ganzen vorne E. 3.4 und hinten E. 7.7.2). Wie hoch er anzusetzen ist, ist eine Frage, die – soweit zulässig für verschiedene Personengruppen differenziert – für das ganze Kantonsgebiet einheitlich zu beantworten ist. Denn insoweit geht es darum,

die rechtsgleiche Behandlung der Bedürftigen sicherzustellen; über eigenen (Ermessens-)Spielraum verfügen die Gemeinden in solchen Fragen nicht (vgl. BVR 2021 S. 159 E. 4.4 [Anrechnung EFB], 2001 S. 30 E. 4d [Minimum Grundbedarf II]; BGer 2P.240/1995 vom 22.1.1996, in ZBI 1997 S. 414 E. 3c [Mass an Existenzsicherung]; Guido Wizent, *Bedürftigkeit*, S. 155). Die vorinstanzliche Rückweisung der Sache zur Festsetzung des Grundbedarfs durch den Sozialdienst im Einzelfall fällt daher, wie die Gemeinde zu Recht moniert, von vornherein ausser Betracht (vgl. vorne E. 4.1 und 4.2). Sollte die nachfolgende Prüfung ergeben, dass die Gemeinde Art. 8 Abs. 4 Bst. b SHV im vorliegenden Fall unzulässigerweise angewandt hat, wäre die sachgerechte Rechtsfolge zu bestimmen.

7.5 Der Bundesgesetzgeber hat in Art. 86 Abs. 1 AIG eine verbindliche Wertentscheidung getroffen, indem er für vorläufig Aufgenommene zeitlich unlimitiert tiefere Unterstützungsansätze vorschreibt als für regulär unterstützte Personen. Mit Blick darauf hat der Kanton Bern im Rahmen der Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs und der damit einhergehenden Neuformulierung der Integrationspolitik die bislang regulären Unterstützungsansätze für vorläufige Aufgenommene, die sich seit mehr als sieben Jahre hier aufhalten, bewusst herabgesetzt (vgl. vorne E. 3.5.1; Tagblatt des Grossen Rates, Wintersession 2019, 2. Lesung des SAFG, S. 364). Wie dargelegt, ist eine unterschiedliche unterstützungsrechtliche Behandlung der vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländer aufgrund des Zwecks ihres Aufenthalts grundsätzlich durch vernünftige, sachliche Gründe gedeckt (vgl. vorne E. 6.3). Allerdings stellen sich bei Personen, die wie die Beschwerdegegnerin 1 rund zehn Jahre oder länger als vorläufig Aufgenommene in der Schweiz anwesend sind, Fragen (vgl. vorne E. 6.4): Zum einen, in welchem Ausmass sich eine tiefere Unterstützung namentlich gegenüber anerkannten Flüchtlingen noch mit einem Minderbedarf bei der Integration rechtfertigen lässt (vorne E. 6.4.1); zum andern, in welchem Umfang eine Reduktion beim Grundbedarf noch als Anreiz zur Integration eingesetzt werden darf (vorne E. 6.4.2).

7.6 *Vergleichsmassstab* bilden hauptsächlich die Personengruppe der Asylsuchenden und jene der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge:

7.6.1 Mit den *Asylsuchenden* (Personen im Asylverfahren) haben die vorläufig aufgenommenen Personen gemeinsam, dass sie über kein eigentliches Anwesenheitsrecht verfügen. Indes unterscheiden sich die Asylsuchenden insbesondere bezüglich der Stellung im Asylverfahren, des Zwecks ihres Aufenthalts und – mit Blick auf die hier interessierende Kategorie langjährig vorläufig Aufgenommener – der Dauer ihres Aufenthalts in der Schweiz. Bei den Asylsuchenden steht noch nicht fest, ob sie (zumindest einstweilig) in der Schweiz bleiben dürfen; ihnen sollen deshalb keine sozialhilferechtlichen Anreize zur Einreise und zum Verbleib gesetzt werden. Ihre Integration soll weitestgehend sistiert und ihre Rückkehrfähigkeit erhalten werden (vgl. Terezia Gordzielik, a.a.O., S. 81). Sie sind denn auch nicht vom Integrationsauftrag erfasst (vgl. vorne E. 5.4.2). Für Asylsuchende in Kollektivunterkünften sieht Art. 1 SADV folgerichtig deutlich tiefere Ansätze vor als sie für vorläufig Aufgenommene gelten (Fr. 382.-- monatlich für eine Person). Für Asylsuchende in individuellen Unterkünften gelten indes dieselben Ansätze wie generell für vorläufig Aufgenommene nach Art. 8 Abs. 4 SHV (vgl. Art. 2 SADV i.V.m. Art. 23 SAFV und Art. 2 Abs. 1 Bst. a SAFG). Wohl sind Individualunterkünfte für Asylsuchenden hauptsächlich besonders verletzbaren Personen sowie Familien mit Kindern vorbehalten (vgl. Art. 35 Abs. 2 SAFG). Gleichwohl liegt darin aber eine Gleichbehandlung mit der Kategorie der langjährig vorläufig Aufgenommenen in einer mit Blick auf die rechtserheblichen Sachumstände nicht vergleichbaren Situation, für die sich keine sachlichen Gründe ausmachen lassen (fehlende Differenzierung).

7.6.2 *Vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen* wird reguläre Sozialhilfe ausgerichtet, was sich aus der Flüchtlingskonvention ergibt. Die Anwesenheit dieser Personengruppe erscheint zwar gesicherter als diejenige der Beschwerdegegnerin 1 als vorläufig Aufgenommene ohne Flüchtlingseigenschaft (vgl. vorne E. 6.3.2). In anderer rechtlicher und in faktischer Hinsicht unterscheiden sich ihre Stellungen jedoch nicht in massgeblicher Weise: Die Angehörigen beider Personengruppen haben drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme die Möglichkeit, ihre im Ausland ansässige Familie nachzuziehen, was heisst, dass sich ihre Perspektive insoweit gleichermaßen auf einen weiteren (längerfristigen) Verbleib in der Schweiz richtet. In einem allfälligen späteren Einbürgerungsverfahren wird die Dauer der vorläufigen Aufnahme immerhin zur Hälfte an die massgebliche Aufenthalts-

dauer angerechnet (Art. 33 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht [Bürgerrechtsgesetz, BÜG; SR 141.0]). Im Integrationsprozess stellen sich vorläufig Aufgenommenen mit oder ohne Flüchtlingseigenschaft ähnliche Herausforderungen, da sich Personen aus dem Asylbereich in der Schweiz oft mit vergleichbaren Schwierigkeiten konfrontiert sehen, weil sie die notwendigen Qualifikationen für den Schweizer Arbeitsmarkt in vielen Fällen nicht oder nur ungenügend erfüllen (vgl. Bericht Bundesrat «Vorläufige Aufnahme» S. 35). Ist – wie hier – der Wegweisungsvollzug nach zehn oder mehr Jahren weiterhin nicht absehbar, läuft dies für die vorläufig aufgenommene Person zumindest im Ergebnis auf ein Non-Refoulement hinaus, abgesehen davon, dass diese je nach dem Grund der vorläufigen Aufnahme zwar nicht durch die Flüchtlingskonvention vor einer Rückweisung in die Heimat geschützt ist, aber nach verfassungsrechtlichen Vorgaben (insb. Art. 3 EMRK und Art. 25 Abs. 3 BV). Insgesamt bestehen zwischen den beiden Personengruppen hinsichtlich der rechtserheblichen Sachumstände keine derart grossen Unterschiede, welche sozialhilferechtlich eine dauerhaft *erhebliche* Schlechterstellung der vorläufig Aufgenommenen ohne Flüchtlingseigenschaft rechtfertigen könnten.

7.6.3 Ebenfalls Anspruch auf reguläre Sozialhilfe haben die *Inhaberinnen und Inhaber von Aufenthaltsbewilligungen*. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Recht auf Privatleben nach Art. 8 Ziff. 1 EMRK kann nach einem rechtmässigen Aufenthalt von rund zehn Jahren regelmässig von einem «gefestigten» Aufenthalt ausgegangen werden (vgl. BGE 144 I 266 E. 3.9 betreffend Entfernungsmassnahme, 146 I 185 E. 5 [Pra 110/2021 Nr. 36] betreffend Nachzug). An diese Rechtsprechung knüpfte das Bundesgericht unlängst für die Frage an, ob einer vorläufig aufgenommenen Ausländerin (Anwesenheit in der Schweiz rund 20 Jahre, wovon 10 Jahre vorläufig aufgenommen) zu Recht die Regularisierung ihrer Anwesenheit verweigert wurde (BGE 147 I 268). Es bejahte im Rahmen der Eintretensfrage einen grundsätzlichen Anspruch auf Aufenthaltsbewilligung angesichts dessen, dass der wegen Unzumutbarkeit der Rückkehr sistierte Wegweisungsvollzug nach wie vor nicht absehbar war (E. 1.2), beurteilte die Verweigerung der Aufenthaltsbewilligung angesichts der unzulänglichen Integration der Betroffenen indes als rechtmässig (E. 5). Erwägungsweise hielt das Gericht fest, dass die Anwesenheit in dieser Konstellation (unge-

achtet einer unzulänglichen Integration) in vergleichbarer Weise gesichert erscheine wie jene einer Person mit Aufenthaltsbewilligung (vgl. BGE 147 I 268 E. 4.3). In diesem Licht erscheint eine sozialhilferechtlich dauerhaft erhebliche Schlechterstellung von langjährig vorläufig aufgenommenen Personen ebenfalls problematisch.

7.7 Zum *Umfang* der Sozialhilfereduktion gemäss Art. 8 Abs. 4 SHV ist Folgendes zu erwägen:

7.7.1 Vorab ist festzuhalten, dass der hier strittige tiefere Unterstützungsansatz nur den GBL betrifft; die weiteren sozialhilferechtlichen Leistungen bemessen sich gleich wie für alle Personen, die Sozialhilfe beziehen (vgl. vorne E. 3.5.1). Insbesondere können über die situationsbedingten Leistungen allfällige Mehrbedarfe abgedeckt werden, die sich aus der migrations-spezifischen Situation vorläufig Aufgenommener ergeben können (z.B. bei traumatisierten Personen oder Minderjährigen; vgl. Art. 8i SHV i.V.m. der Direktionsverordnung vom 28. August 2015 über die Bemessung von situationsbedingten Leistungen [SILDV; BSG 860.111.1]). Unter denselben Voraussetzungen wie bei den übrigen Bedürftigen kann der Sozialdienst im Rahmen der SIL auch bei vorläufig Aufgenommenen weitere Kosten übernehmen, wie etwa für Aus- und Weiterbildung, Sprachkurse, externe Kinderbetreuung, ausserschulische Freizeitaktivitäten für Kinder, nicht gedeckte Krankheits- und Gesundheitskosten (BKSE-Handbuch, Stichwörter «Aus- und Weiterbildung», «Sprachkurse- und Alphabetisierungskurse», «Angebote zur Förderung von Kindern und Jugendlichen», «Kinderbetreuung»). Alleinerziehende werden zudem bei der Suche nach geeigneten Stellen und familienergänzenden Betreuungsangeboten unterstützt (vgl. BKSE-Handbuch, Stichwort «Alleinerziehende»).

7.7.2 Die GBL-Ansätze für vorläufig Aufgenommene liegen gemäss Art. 8 Abs. 4 SHV knapp 30 % tiefer als die entsprechenden regulären Ansätze (vgl. vorne E. 3.5.1). Diese Reduktion erscheint im bernischen Unterstützungssystem erheblich: Der GBL ist ein nach Haushaltsgrösse und Haushaltszusammenstellung abgestufter Pauschalbetrag. Er liegt sowohl unter dem Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf für die Bemessung von Ergänzungsleistungen als auch unter dem für die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums empfohlenen monatlichen Grundbe-

darf (vgl. SKOS-Richtlinien C.3.1). Praxisgemäss ist es gestützt auf das in Art. 25 SHG verankerte Individualisierungsprinzip zulässig und angezeigt, den GBL im Monatsbudget entsprechend anzupassen, wenn die materiellen Bedürfnisse aufgrund ausserordentlicher Umstände (z.B. vorübergehender Auslandsaufenthalt) tiefer ausfallen als unter gewöhnlichen Umständen (BVR 2008 S. 221 E. 3.2.1; VGE 2018/100 vom 29.1.2019 E. 5.2.3). Eine Kürzung des Grundbedarfs kommt sodann bei Pflichtverletzungen in Betracht (vgl. Art. 36 Abs. 1 SHG). Der Grundbedarf kann um 5-30 Prozent gekürzt und Leistungen mit Anreizcharakter (EFB und IZU) können gekürzt oder gestrichen werden. Die Kürzung ist auf maximal zwölf Monate zu befristen. Kürzungen von 20 % und mehr sind in jedem Fall auf höchstens sechs Monate zu befristen und dann zu überprüfen. Die maximale Kürzung von 30 % des Grundbedarfs ist nur bei wiederholtem oder schwerwiegendem Fehlverhalten zulässig (vgl. Art. 36 SHG i.V.m. SKOS-Richtlinien F.2; BVR 2010 S. 129 E. 4.2 ff.; VGE 2018/100 vom 29.1.2019 E. 5.4). In der ordentlichen Sozialhilfe gilt demnach eine GBL-Kürzung um 30 % als erheblich, weshalb sie nur unter restriktiven Voraussetzungen (befristet) zulässig ist.

7.7.3 Für einen Einpersonenhaushalt beträgt der monatliche GBL für vorläufig Aufgenommene Fr. 696.-- gegenüber dem regulären Ansatz von Fr. 977.-- (Art. 8 Abs. 2 Bst. a und Abs. 4 Bst. a SHV). Die Differenz von knapp Fr. 300.-- ist erheblich; nichts anderes ergibt eine detaillierte Betrachtung des dem GBL zugrunde liegenden Warenkorbs, in welchem die GSI gestützt auf den SKOS-Warenkorb die einzelnen Positionen gewichtet hat (vgl. «Beilage zum Mitbericht der SAFV: Unterstützungspauschalen» S. 1 f.; BKSE-Handbuch, Stichwort «Vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer» Ziff. 3.1). Während für Nahrungsmittel und Getränke ein vergleichbarer Betrag wie beim regulären Sozialhilfebezug berücksichtigt ist, sind bei den Positionen «Bekleidung, Schuhe», «Energieverbrauch», «Allgemeine Haushaltsführung», «Persönliche Pflege», «Verkehrsauslagen» sowie «Nachrichtenübermittlung, Internet, Radio/TV» rund 30 % tiefere Ansätze veranschlagt. Für «Bildung, Freizeit, Sport, Unterhaltung» stehen in einem Einpersonenhaushalt monatlich nur Fr. 20.-- zur Verfügung, was gegenüber regulär Unterstützten einer Reduktion von 85 % entspricht. Für die Position «Übriges» – sie erfasst Ausgaben für finanzielle Dienstleistungen

(z.B. Gebühren für Kontoführung), Geschenke und Einladungen (vgl. SKOS-Richtlinien Erläuterungen zu C.3.1) – ist gar kein Betrag vorgesehen. Aufgrund der Dispositionsmaxime steht es den unterstützten Personen zwar frei, selber zu entscheiden, wieviel Geld sie für die einzelnen Positionen ausgeben wollen und damit eine andere Gewichtung vorzunehmen (vgl. BVR 2011 S. 368 E. 4.2). Beim streitbetroffenen reduzierten Ansatz ist der Spielraum allerdings sehr klein. Mit der vorgenommenen Gewichtung bringt der Verordnungsgeber zum Ausdruck, dass er der sozialen Integration von vorläufig Aufgenommenen keine besondere Bedeutung zumisst. Dies widerspricht dem Bestreben des Bundesgesetzgebers, (auch) diese Personen in die schweizerischen Verhältnisse zu integrieren, wozu auch die Ermöglichung der sozialen Teilhabe gehört (vgl. vorne E. 5.4.2, 6.4.1). Die Teilnahme am sozialen Leben ist zwar nicht zwangsläufig mit Kosten verbunden; viele integrationsfördernde Angebote (z.B. Bibliothek, Sportvereine, Ausflüge, kulturelle Veranstaltungen) sind jedoch kostenpflichtig. Teilhabe setzt zureichende (finanzielle) Freiheit voraus, über Bedürfnisse zu entscheiden. Der tiefere Grundbedarf wirkt sich demnach für die soziale Integration längerfristig nachteilig oder gar kontraproduktiv aus. Der bundesgesetzlichen Vorgabe und dem Anliegen des Kantons, dass vorläufig Aufgenommene nach sieben Jahren nicht automatisch reguläre Sozialhilfe erhalten (vgl. vorne E. 3.4 und 3.5.2), kann auch mit einer kleineren Reduktion des GBL Rechnung getragen werden. Höhere GBL-Ansätze entbinden vorläufig Aufgenommene sodann nicht von der Pflicht, einen Weg aus der Sozialhilfe zu finden; mangelnden Integrationsbemühungen kann mit den Sanktionsinstrumenten der Sozialhilfegesetzgebung begegnet werden.

7.8 In *zeitlicher* Hinsicht ist sodann Folgendes zu erwägen:

7.8.1 Art. 8 Abs. 4 SHV stellt einzig auf den ausländerrechtlichen Status ab und differenziert nicht nach Dauer und Gründen der vorläufigen Aufnahme. Der tiefer veranschlagte Grundbedarf ist zudem ungeachtet dessen anwendbar, ob der Sozialhilfebezug verschuldet ist oder nicht. Working poor, Alleinerziehende oder gesundheitlich schwer angeschlagene Personen erhalten damit selbst als langjährig vorläufig Aufgenommene deutlich tiefere Mittel zur Deckung des Grundbedarfs, obschon sie allenfalls gar nicht in der Lage sind, sich von der Sozialhilfe zu lösen, und der Anreizgedanke der tieferen So-

zialhilfeansätze bei ihnen ins Leere läuft. Bei der Beurteilung, ob der tiefere Grundbedarf auch nach langjähriger Anwesenheit vor der Rechtsgleichheit standhält, tritt dieser Faktor bei den «rechtserheblichen Verhältnissen» zum Rechtsstatus hinzu. Massgebend erscheint, ob der tiefere Grundbedarf auch bei langjähriger Anwesenheit noch geeignet und erforderlich ist, die vom Gesetz- bzw. Verordnungsgeber angestrebten Ziele zu erreichen (vgl. vorne E. 7.4). Wie dargelegt lassen sich sachliche Gründe für reduzierte GBL-Ansätze anführen (vorne E. 6.4.2 und 6.5). Dabei ist das fiskalische Interesse (Kostenreduktion, sparsame Mittelverwendung) auch nach längerer Anwesenheit noch gegeben bzw. wird über die Dauer der Anwesenheit sogar gewichtiger. Hingegen nimmt das Gewicht des migrationspolitischen Regelungsziels, Anreiz für Zuzug oder Verbleib zu vermeiden, mit zunehmender Anwesenheitsdauer ab (vorne E. 6.4.2). Für die soziale Integration wirkt sich ein deutlich reduzierter Grundbedarf (unabhängig von der Anwesenheitsdauer) eher nachteilig, wenn nicht gar negativ aus (vorne E. 7.7.3). Der Anreiz zur beruflich-wirtschaftlichen Integration wird durch eine langjährige Anwesenheit zwar nicht grundsätzlich relativiert; die Zielgenauigkeit dieser Massnahme nimmt jedoch mit zunehmender Anwesenheitsdauer ab. Die Ablösung von der Sozialhilfe ist nach langen Jahren des Leistungsbezugs erfahrungsgemäss mit besonderen Schwierigkeiten verbunden. Oftmals gelingt die Arbeitsintegration nicht, weil es Betroffenen an grundlegenden Voraussetzungen fehlt. Namentlich gesundheitliche Beeinträchtigungen oder fortgeschrittenes Alter sind gewichtige Risikofaktoren für den Langzeitbezug von Sozialhilfe. Mit Rücksicht darauf, dass es hier um staatliche Leistungen in existenziellen Lebensbereichen geht und die Anforderungen an die Begründung von Ungleichheiten oder fehlenden Differenzierungen daher erhöht sind (vorne E. 6.1.3), lässt sich jedenfalls nach langjähriger Anwesenheit eine im Umfang erhebliche sozialhilferechtliche Schlechterstellung der vorläufig Aufgenommenen gegenüber den im Vergleich einschlägigen ausländischen Personengruppen (vgl. vorne E. 7.6) grundsätzlich nicht mehr mit dem ausländerrechtlichen Status und dem sozialhilferechtlichen Anreizgedanken rechtfertigen. Mag der Status zunächst als sachlicher Grund für bescheidenere Sozialhilfeleistungen dienen, gilt dies bei faktisch längerdauernder Anwesenheit nicht mehr im gleichen Mass. Denn aus Bedarfssicht haben bei dieser Sachlage Leistungen zur Ermöglichung gesellschaftlicher Integration und freierer Bedürfnisdisposition grösseres Gewicht (vgl. auch Guido

Wizent, Bedürftigkeit, S. 392; ders., Sozialhilferecht, Rz. 1035 Fn. 996 mit weiteren Hinweisen; Constantin Hruschka, in Spescha et al. [Hrsg.], Migrationsrecht, 5. Aufl. 2019, Art. 81 AsylG N. 1). Die Wirkungen der vom Gesetzgeber verfolgten Anreize lassen mit zunehmender Anwesenheitsdauer hingegen nach.

7.8.2 Für die Beantwortung der Frage, ab welchem Zeitpunkt es rechtsun- gleich ist, lange in der Schweiz anwesenden vorläufig Aufgenommenen den reduzierten Grundbedarf nach Art. 8 Abs. 4 SHV auszurichten, erscheint im Rahmen der hier vorzunehmenden richterlichen Normenkontrolle sachge- recht, an die jüngere Ausländerrechtsprechung zum Recht auf Privatleben nach Art. 8 Ziff. 1 EMRK anzuknüpfen. Danach können sich Betroffene, de- ren Wegweisungsvollzug nach wie vor nicht absehbar ist, nach einem recht- mässigen Aufenthalt von rund zehn Jahren grundsätzlich auf den konven- tionsrechtlichen Privatlebensschutz berufen, da sich ihre Beziehung zur Schweiz diesfalls regelmässig verfestigt hat (vgl. vorne E. 7.6.3). Wertungs- mässig drängt sich nach Ablauf von zehn Jahren im Status der vorläufigen Aufnahme auch sozialhilferechtlich zumindest eine Annäherung an den Grundbedarf von Einheimischen oder Personen mit anerkannter Flüchtlings- eigenschaft auf; der gemeinsame Nenner all dieser Personengruppen ist ein festes bzw. über die Jahre verfestigtes Anwesenheitsrecht. In dieser Hinsicht unterscheiden sich langjährig vorläufig aufgenommene Personen in rechts- erheblicher Weise von jenen, deren Anwesenheit sich noch nicht in diesem Sinn verfestigt hat.

7.9 Gesamthaft würdigt das Verwaltungsgericht die Frage der Anwend- barkeit von Art. 8 Abs. 4 SHV im vorliegenden Fall wie folgt:

7.9.1 Die Reduktion des GBL von knapp 30 % gegenüber dem regulären Ansatz ist erheblich, auch wenn damit nur ein Element des Systems der Exi- stenzsicherung betroffen ist und aus den Akten hervorgeht, dass die Beschwerdegegnerin 1 wie andere vorläufig Aufgenommene gemäss dem gesetzlichen Auftrag (Art. 35 SHG) in ihrer (beruflichen und sozialen) In- tegration gefördert und unterstützt wird. Die Ansätze von Art. 8 Abs. 4 SHV bewegen sich zwar innerhalb des massgeblichen Rahmens, da sie einerseits gemäss der bundesrechtlichen Vorgabe unterhalb der Unterstützung für die einheimische Bevölkerung (Art. 86 Abs. 1 AIG) und andererseits über den

Nothilfeansätzen liegen (vorne E. 7.2.1). Das der realen Anwesenheitssituation der Beschwerdegegnerin 1 angemessene soziale Existenzminimum (Art. 30 Abs. 1 SHG) ist mit dem Ansatz von Art. 8 Abs. 4 SHV jedoch im Vergleich mit den massgebenden Vergleichsgruppen nicht gewahrt. Die Beschwerdegegnerin 1 hielt sich im Kürzungszeitpunkt nahezu zehn Jahre als vorläufig Aufgenommene in der Schweiz auf, ein Wegweisungsvollzug war nicht absehbar. Ihr Dasein ist damit auf einen Verbleib in der Schweiz angelegt (vorne E. 7.8.2). Unter diesen Umständen werden ihr ohne zureichenden Grund in einem Umfang Mittel des Lebensbedarfs verweigert, die nach Massgabe fachlicher Grundsätze (vgl. Art. 31 Abs. 2 Bst. b SHG) bedeutend zur Teilnahme am sozialen Leben beitragen können (vorne E. 7.7.3). Die Rechtsgleichheit wird dadurch in zweifacher Hinsicht verletzt: Einerseits mit Bezug auf die besserbehandelten Gruppen der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge und der Aufenthaltsberechtigten, andererseits mit Bezug auf die gleichbehandelte Teilgruppe der Asylsuchenden, die in Individualunterkünften leben, und die Gruppe vorläufig aufgenommener Personen, deren Beziehungen zur Schweiz sich noch nicht verfestigt haben. Im Vergleich mit der genannten Teilgruppe der Asylsuchenden ist der zur Anwendung gebrachte GBL gleich hoch, obschon sich die im Urteilszeitpunkt seit gut 11 Jahren vorläufig aufgenommene Beschwerdegegnerin 1 nicht in einer vergleichbaren Position mit Asylsuchenden befindet (vgl. vorne E. 7.6.1). Vergleichbares gilt mit Bezug auf jene vorläufig aufgenommenen Personen, deren Anwesenheit sich noch nicht verfestigt hat (vgl. vorne E. 7.8.2). Die Stellung der seit 2011 vorläufig aufgenommenen Beschwerdegegnerin 1 (vgl. vorne E. 7.1) nähert sich einer solchen mit Aufenthaltsbewilligung an (vgl. vorne E. 7.6.3). Eine Reduktion des Grundbedarfs im Umfang von knapp 30 % gegenüber dieser Gruppe, die reguläre Sozialhilfe bezieht, trägt dem nicht hinreichend Rechnung. Dies gilt noch verstärkt im Vergleich mit der Gruppe der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge. Im Vergleich mit diesen präsentiert sich die faktische Situation der Beschwerdegegnerin 1 nicht derart unterschiedlich, dass sich eine sozialhilferechtliche Ungleichbehandlung im strittigen Ausmass rechtfertigt (vgl. vorne E. 7.6.2). Bei dieser Betrachtungsweise wird nicht verkannt, dass die Motive des Gesetzgebers, namentlich das fiskalische und dasjenige des Anreizes zur beruflich-wirtschaftlichen Integration, auch im Fall der Beschwerdegegnerin 1 gerechtfertigt bleiben (vgl. Art. 31 Abs. 2 Bst. c und d SHG; vorne E. 6.4.2). Gemessen an der langen Anwesenheits-

dauer und den damit einhergehenden verfestigten Beziehungen in der Schweiz vermögen sie jedoch die in Frage stehende bedeutende Schlechterstellung nicht mehr zu legitimieren. Die Anwendung von Art. 8 Abs. 4 SHV verstösst im Fall der Beschwerdegegnerin 1 demnach gegen das Rechtsgleichheitsgebot.

7.9.2 Die im ... 2019 geborene B._____ (Beschwerdegegnerin 2) war in der kurzen Zeit, in der sie vorläufig aufgenommen war und Art. 8 Abs. 4 SHV auf sie angewandt wurde (1.1-18.2.2021; vorne E. 2), zwar ebenfalls vom erheblich tieferen Grundbedarf betroffen. Ihre Situation in dieser Zeit lässt sich indes nicht annähernd mit einer Anwesenheitssituation vergleichen, in der sich die Frage der hinreichenden Existenzsicherung auf längere Sicht und die damit verbundenen Rechtsgleichheitsfragen überhaupt stellen. Anders als im Fall der Mutter (Beschwerdegegnerin 1) trifft auf das Kind namentlich von vornherein nicht zu, dass es «fortwährend» vom tieferen Unterstützungsansatz betroffen war, zumal seit der Anerkennung durch ihren in Biel wohnhaften niederlassungsberechtigten Vater im ... 2019 absehbar war, dass sie über kurz oder lang einen ordentlichen Aufenthaltstitel erwerben würde. Insoweit wurde daher weder das SHG noch die Rechtsgleichheit verletzt.

7.10 Es bleibt zu klären, welche Rechtsfolgen an den Rechtsverstoss im Fall der Beschwerdegegnerin 1 zu knüpfen sind (E. 8 hiernach).

8.

8.1 Art. 8 Abs. 4 SHV ist die Anwendung in Bezug auf die Beschwerdegegnerin 1 zu versagen (vgl. vorne E. 4.4). Dies hat im Regelfall zur Folge, dass der Anwendungsakt, der sich auf die als verfassungs- oder gesetzwidrig erkannte Norm stützt, aufgehoben wird (vgl. Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 48 mit Hinweisen). Bei Vorliegen besonderer Gründe kann sich indes eine Ausnahme von der reinen Kassation des angefochtenen Anwendungsakts rechtfertigen. Zu denken ist an den Fall, dass verschiedene Möglichkeiten bestehen, eine Verfassungs- oder Gesetzwidrigkeit zu beheben, oder dass die vollständige oder teilweise Nichtanwendung der Norm zu neuen Rechts-

ungleichheiten oder anders gelagerter Verfassungswidrigkeit führen würde. Bestehen mehrere Möglichkeiten zur Beseitigung der festgestellten Ungleichheit, kann sich als sachgerecht erweisen, den angefochtenen Entscheid aufzuheben und die Sache zu neuem Entscheid an die im betreffenden Sachbereich zuständige verwaltungsinterne Verwaltungsjustizbehörde zurückzuweisen, damit diese aufgrund besseren Sachwissens die geeignete verfassungskonforme Wahl trifft (vgl. z.B. BVR 1997 S. 308 E. 6; Bernhard Rüttsche, Rechtsfolgen von Normkontrollen, in ZBI 2005 S. 273 ff., 293 [nachfolgend: Rechtsfolgen]). Fällt diese Lösung ausser Betracht und ist die blosser Nichtanwendung der Norm nicht geeignet, den verfassungs- oder gesetzeskonformen Zustand herzustellen, kann sich ausnahmsweise eine richterliche Ersatzregelung rechtfertigen (vgl. Marco Donatsch, in Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, § 63 N. 19; Belser/Waldmann, Grundrechte I, 2. Aufl. 2021, S. 237 Rz. 39; Bernhard Rüttsche, Rechtsfolgen, S. 288). Eine solche Regelung setzt freilich voraus, dass der zu regelnde Sachverhalt als justizabel erscheint, d.h. dass genügend Kriterien juristischer Argumentation zur Verfügung stehen, um das Problem in vertretbarer Weise durch das Gericht zu lösen (vgl. BVR 1988 S. 433 E. 3c). Eine richterliche Ersatzregelung hat allemal lediglich provisorischen Charakter (vgl. Marco Donatsch, a.a.O., § 50 N. 50; Bernhard Rüttsche, Rechtsfolgen, a.a.O., S. 290). Schliesslich fällt unter bestimmten Voraussetzungen ein Appellentscheid in Betracht. Das Verwaltungsgericht hat dieses Vorgehen gewählt hinsichtlich der Behebung von Ungleichheiten zwischen Ehegattenbesteuerung und Besteuerung von Konkubinatspaaren angesichts der Komplexität der Fragestellung und der Revisionsbestrebungen, welche der kantonale Steuergesetzgeber bereits eingeleitet hatte (BVR 1988 S. 433 E. 3 f.; s. dazu auch Marco Donatsch, a.a.O., § 50 N. 48 ff. mit Rechtsprechung des Zürcher Verwaltungsgerichts). Ein Appellentscheid ist im Allgemeinen subsidiär zu einer richterlichen Ersatzregelung (Marco Donatsch, a.a.O., § 50 N. 50; Bernhard Rüttsche, Rechtsfolgen, a.a.O., S. 290).

8.2 Hier würde durch die Kassierung bzw. Nichtanwendung von Art. 8 Abs. 4 SHV die frühere Ordnung wiederaufleben. Dies hätte die sozialhilferechtliche Gleichbehandlung der Beschwerdegegnerin 1 mit Empfängerinnen und Empfängern regulärer Sozialhilfe zur Folge, was gegen Art. 86

Abs. 1 Satz 4 AIG und Art. 190 BV verstossen (vgl. vorne E. 5.7 f. und 7.2.1) und zu einer nicht vernachlässigbaren Beeinträchtigung berechtigter öffentlicher Interessen führen würde (vgl. vorne E. 6.4.2, 7.7.3 und 7.9.1). Umgekehrt kann sich das Verwaltungsgericht auch nicht auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit der geprüften Norm und/oder den Appell an den Verordnungsgeber beschränken, da den Betroffenen damit bis zu einer Verordnungsänderung ein Grundbedarf ausbezahlt würde, der das ihnen zustehende soziale Existenzminimum nicht deckt. Eine Rückweisung an eine mit spezifischem Sachwissen ausgestattete verwaltungsinterne Vorinstanz fällt hier ausser Betracht, weil der Instanzenzug in sozialhilferechtlichen Streitigkeiten von der Gemeinde an die Regierungsstatthalterämter führt (Art. 63 Abs. 1 Bst. a VRPG i.V.m. Art. 52 Abs. 1 SHG). Die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter entscheiden dezentriert in ihren Verwaltungskreisen, womit (wie sich in der vorliegenden und den gleichgelagerten Rechtsstreitigkeiten zeigt) keine kohärente und rechtsgleiche Vollzugspraxis gewährleistet ist; die Ausdehnung einer einzelnen regierungsstatthalterlichen Zuständigkeit auf das gesamte Kantonsgebiet fällt mit Blick auf Art. 63 Abs. 2 VRPG ausser Betracht (vgl. BVR 1997 S. 459 E. 6; zum Ganzen Ruth Herzog, a.a.O., Art. 62 N. 5 und Art. 63 N. 12). Eine richterliche Ersatzlösung drängt sich daher ausnahmsweise auf. Dies umso mehr, als die Gemeinden andernfalls vor dem Entscheid stünden, entweder Art. 8 Abs. 4 SHV trotz festgestellter Rechtswidrigkeit weiter anzuwenden, was voraussichtlich etliche Beschwerdeverfahren nach sich ziehen würde, oder Art. 8 Abs. 4 SHV die Anwendung zu versagen, was gegen Art. 86 Abs. 1 AIG verstossen und zudem neue Rechtsungleichheiten schaffen könnte. Bei der richterlichen Ersatzlösung, die hier zu treffen ist, geht es nicht um die Klärung komplexer Verhältnisse; das Verwaltungsgericht kann sich am festgestellten Rahmen orientieren, innerhalb dessen der Kanton die Sozialhilfe für vorläufig Aufgenommene in der Situation der Beschwerdegegnerin 1 festzusetzen und auszurichten hat (vgl. vorne E. 7.2-7.9). Die Folgen einer Ersatzregelung sind sodann absehbar und insbesondere hat es der Regierungsrat in der Hand, die Ersatzregelung ohne Verzug durch verfassungs- und gesetzeskonformes Ordnungsrecht abzulösen.

8.3 Nach Massgabe der übergeordneten Vorgaben und der mit Blick auf die Vergleichsgruppen festgestellten Gesichtspunkte ist der GBL-Ansatz für

die Beschwerdegegnerin 1 im Sinn einer Ersatzregelung in Höhe von 85 % des regulären Ansatzes von Art. 8 Abs. 2 SHV (Reduktion von 15 %) festzusetzen. Zu betonen ist, dass es sich hierbei lediglich um eine provisorische Ersatzregelung ohne Präjudizwirkung für die Gesetzgebungskompetenz des Regierungsrats handelt. Es ist dessen Sache, die GBL-Ansätze für vorläufig Aufgenommene neu festzusetzen, soweit angezeigt unter Überprüfung der übrigen Regelungen zum Grundbedarf. Dabei kommt ihm – innerhalb des rechtlich zulässigen Rahmens – weiterhin ein Gestaltungsspielraum zu (vgl. vorne E. 6.5).

9.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise dahin gutzuheissen, dass Ziff. 1 des angefochtenen Entscheids aufzuheben und die Sache an die EG Biel zurückzuweisen ist, damit diese den Grundbedarf der Beschwerdegegnerin 1 ab 1. April 2021 (Folgemonat nach Erreichen der zehnjährigen vorläufigen Aufnahme) bis wann rechtens in Höhe von 85 % des regulären Ansatzes von Art. 8 Abs. 2 SHV festlegt und ihr die Differenz zum Geleisteten nachbezahlt. Auf den geschuldeten Beträgen ist ab Fälligkeit ein Verzugszins von 5 % zu entrichten (vgl. VGE 2018/443 vom 21.2.2020 E. 5, 22360 vom 19.3.2007 E. 7 mit Hinweis auf BVR 2006 S. 58 [VGE 21669-21676 vom 13.6.2005] nicht publ. E. 7, 1992 S. 54 E. 9; vgl. allgemein auch BVR 2019 S. 106 E. 7.2). Soweit weitergehend ist die Beschwerde abzuweisen.

10.

10.1 Entsprechend dem Verfahrensausgang ist von einem teilweisen Ob-siegen der EG Biel auszugehen. Verfahrenskosten sind keine zu erheben (Art. 102 VRPG i.V.m. Art. 53 SHG). Die Parteikosten der anwaltlich vertretenen Beschwerdegegnerinnen hat die EG Biel diesen grundsätzlich nur im Umfang ihres Unterliegens zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Allerdings obsiegt die EG Biel nur in untergeordnetem Umfang (betreffend die Beschwerdegegnerin 2 und soweit die Sache nicht zur

ermessensweisen Festsetzung des Grundbedarfs im Einzelfall zurückzuweisen ist), während das Verwaltungsgericht hinsichtlich der Streitfrage, ob Art. 8 Abs. 4 SHV auf die Beschwerdegegnerin 1 anwendbar ist, zum selben Ergebnis gelangt wie die Vorinstanz. Unter diesen Umständen rechtfertigt sich keine Kostenausscheidung. Die EG Biel hat den Beschwerdegegnerinnen daher im verwaltungsgerichtlichen Verfahren die gesamten Parteikosten zu ersetzen. Die Kostennote der Rechtsvertreterin (act. 16B) gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Die für das verwaltungsgerichtliche Verfahren bewilligte unentgeltliche Rechtspflege (vgl. vorne Bst. C) wird damit gegenstandslos.

10.2 Im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren hat die stv. Regierungstatthalterin keine Verfahrenskosten erhoben und die EG Biel verpflichtet, den Beschwerdegegnerinnen deren Parteikosten im Umfang deren hälftigen Obsiegens zu ersetzen; soweit das hälftige Unterliegen betreffend, hat sie das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege unter Beiordnung der Rechtsvertreterin als amtliche Anwältin abgewiesen (Ziff. 2-4 des angefochtenen Entscheids). Die Beschwerdegegnerinnen haben die Verweigerung der unentgeltlichen Rechtspflege nicht angefochten. Die Kostenverlegung durch die Vorinstanz ist daher unverändert zu lassen und Ziff. 2-4 des angefochtenen Entscheids zu bestätigen.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird teilweise dahin gutgeheissen, dass Ziff. 1 des angefochtenen Entscheids aufgehoben und die Sache an die Einwohnergemeinde Biel zurückgewiesen wird zur Festsetzung des Grundbedarfs der Beschwerdegegnerin 1 ab 1. April 2021 (bis wann rechtens) in Höhe von 85 % des regulären Ansatzes von Art. 8 Abs. 2 SHV und zur Nachzahlung der Differenz zum Geleisteten (inkl. Verzugszins von 5 % ab Fälligkeit). Soweit weitergehend wird die Beschwerde abgewiesen.

2. a) Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht werden keine Kosten erhoben.
 - b) Die Einwohnergemeinde Biel hat den Beschwerdegegnerinnen für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 2'034.70 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
3. Die Kostenverlegung im angefochtenen Entscheid (Ziff. 2-4) wird bestätigt.
4. Zu eröffnen:
- Einwohnergemeinde Biel
 - Beschwerdegegnerinnen
 - Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne
- und mitzuteilen:
- Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion des Kantons Bern
 - Staatssekretariat für Migration

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.