



**Entscheidung des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und  
Verwaltungsrecht**

**vom 28. September 2016 (810 16 121)**

---

**Soziale Sicherheit**

**Freiwillige Einkommensverwaltung; Rechtsverweigerungsbeschwerde**

**Besetzung** Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Christian  
Haidlauf, Markus Clausen, Stephan Gass, Niklaus Ruckstuhl,  
Gerichtsschreiberin i.V. Irmgard Mostert Meier

**Beteiligte** A.\_\_\_\_, Beschwerdeführer

gegen

**Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft**, 4410 Liestal,  
Beschwerdegegner

**Sozialhilfebehörde B.\_\_\_\_**, Beschwerdegegnerin

**Betreff** Rechtsverweigerungsbeschwerde gegen die Sozialberatung B.\_\_\_\_  
(RRB Nr. 531 vom 19. April 2016)

A. A.\_\_\_\_, geboren 1961, wurde von der Sozialhilfebehörde B.\_\_\_\_ bis Ende 2007 ergänzend zu Leistungen der Invalidenversicherung (IV) und Ergänzungsleistungen (EL) unterstützt. Nach Beendigung der Unterstützung durch die Sozialhilfebehörde übernahm die Sozialberatung B.\_\_\_\_ ab Januar 2008 die Verwaltung von Teilen des Einkommens von A.\_\_\_\_.

B. Im Dezember 2014 orientierte die Sozialberatung B.\_\_\_\_ A.\_\_\_\_, dass sie die Einkommensverwaltung beenden werde, da sie eine weitere Verwaltung als nicht mehr sinnvoll und notwendig erachte. Mit Schreiben vom 11. November 2015 teilte die Sozialberatung B.\_\_\_\_ A.\_\_\_\_ mit, dass die Einkommensverwaltung auf den 31. Dezember 2015 beendet werde. Gleichentags hob die Sozialberatung B.\_\_\_\_ die im Rahmen der Einkommensverwaltung bestehenden Drittabtretungen jeweils auf den 31. Dezember 2015 auf. Am 11. Dezember 2015 teilte A.\_\_\_\_ mit, dass er mit dem Vorgehen der Sozialberatung B.\_\_\_\_ nicht einverstanden sei.

C. Im Verlauf des Dezembers 2015 folgten mehrere Gespräche zwischen A.\_\_\_\_ und Vertretern der Sozialberatung B.\_\_\_\_ bzw. der Gemeinde B.\_\_\_\_ zur Klärung der Situation. Schliesslich wurde in einem weiteren Gespräch am 23. Dezember 2015 eine befristete freiwillige Einkommensverwaltung für den Zeitraum vom 1. Januar 2016 bis 31. Dezember 2016 diskutiert. Mit Schreiben vom 11. Februar 2016 wurde A.\_\_\_\_ von der Sozialberatung B.\_\_\_\_ ein Vorschlag für eine Bereinigungsvereinbarung gemäss der Besprechung vom 23. Dezember 2015 unterbreitet, die auch einen Vorschlag betreffend die freiwillige Einkommensverwaltung beinhaltete.

D. Mit Schreiben vom 30. Dezember 2015 ersuchte A.\_\_\_\_ die Sozialhilfebehörde B.\_\_\_\_ um Einsicht in sämtliche Unterlagen (Sozialhilfedossier und Dossier freiwillige Einkommensverwaltung). Am 20. Januar 2016 wurde ihm die Einsicht in sämtliche Dossiers inklusive Journalenträge gewährt.

E. Am 8. Februar 2016 wandte sich A.\_\_\_\_ mit einer als "dringliche Rechtsverweigerungsbeschwerde" betitelten Eingabe an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat). Er beantragte, die Sozialberatung B.\_\_\_\_ sei anzuweisen, alles Nötige zur Fortsetzung der "freiwilligen Einkommensverwaltung" unverzüglich in die Wege zu leiten. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus, unmittelbar vor der Ablösung durch die Sozialhilfe habe die Sozialberatung ihn ohne entsprechende Vollmacht zu einer sogenannten "freiwilligen Einkommensverwaltung" verpflichtet. Mit Schreiben vom 11. November 2015 habe die Sozialberatung B.\_\_\_\_ ihm mitgeteilt, dass die Einkommensverwaltung per Ende Dezember 2015 beendet werde. Am 16. Dezember 2015 habe ein Gespräch auf der Sozialberatung und am 23. Dezember 2015 mit dem Gemeindepräsidenten stattgefunden, um die rechtliche Situation zu klären. Die von ihm beantragte Akteneinsicht sei ihm am 20. Januar 2016 gewährt worden. Anlässlich der Akteneinsicht habe er die Vertreterin der Sozialberatung B.\_\_\_\_ erneut aufgefordert, den Status Quo bei der Einkommensverwaltung unverzüglich wieder herzustellen, worauf die Vertreterin der Sozialberatung ihm mitgeteilt habe, dass ein Widerruf ohne Schriftlichkeit und ohne seine rechtsgültige Unterschrift nicht möglich sei. Da jedoch nichts geschehen sei, habe er sich veranlasst gefühlt, die Rechtsverweigerungsbeschwerde einzureichen.

F. Mit Entscheid vom 19. April 2016 wies der Regierungsrat die Beschwerde ab. Zur Begründung erwoarg er im Wesentlichen, dass die Sozialberatung B.\_\_\_\_ aufgrund der freiwillig übernommenen Einkommensverwaltung nicht zum Erlass einer Verfügung verpflichtet gewesen sei. Zudem sei sie nicht untätig geblieben und die Beendigung der Einkommensverwaltung habe auch keine Verletzung des Vertrauensgrundsatzes zur Folge.

G. Mit Eingabe vom 2. Mai 2016 (Poststempel) erhob A.\_\_\_\_ gegen den Entscheid des Regierungsrats vom 19. April 2016 Beschwerde beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht). Er stellt das Rechtsbegehren, es sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sozialberatung B.\_\_\_\_ sei anzuweisen, alles Nötige zur Wiederherstellung des Status Quo, das heisst zur Fortsetzung der "freiwilligen Einkommensverwaltung", unverzüglich in die Wege zu leiten. Es sei ausserdem die unentgeltliche Prozessführung zu bewilligen. Des Weiteren sei die Sozialberatung B.\_\_\_\_ zu verpflichten, Unterlagen und Verfügungen, die zur Einrichtung der "freiwilligen Einkommensverwaltung" sowie für den Krankenkassenwechsel erforderlich gewesen seien, vorzulegen und die diesbezüglichen Akten bei der Krankenkasse anzufordern. Zur Begründung führt der Beschwerdeführer im Wesentlichen aus, die Sozialberatung B.\_\_\_\_ habe ihn zwangsweise zu einer "freiwilligen Einkommensverwaltung" verpflichtet. Mit Schreiben vom 11. November 2015 habe ihm die Sozialberatung B.\_\_\_\_ mitgeteilt, dass die Einkommensverwaltung per Ende Dezember 2015 beendet werde. Dieses Schreiben sei für ihn völlig überraschend gekommen, da immer noch Gespräche zur Klärung der Situation im Gange gewesen seien. Eine ordentliche Aufhebung der "freiwilligen Einkommensverwaltung" unter Klärung des Vertragsverhältnisses mit der Krankenkasse sei nur möglich, wenn der Status Quo wieder hergestellt werde und die "freiwillige Einkommensverwaltung" im gewohnten Rahmen vorübergehend weitergeführt werde. Dies bedinge, dass die Aufhebung der Drittabtretungen unverzüglich rückgängig gemacht werde. Doch die Sozialberatung B.\_\_\_\_, insbesondere deren Rechtskonsulentin, der dieser Fall übertragen worden sei, weigere sich beharrlich, dies zu tun. Um zu verhindern, dass ihm ein noch grösserer Schaden entstehe und im Hinblick auf die drohende Einstellung der Ergänzungsleistungen sei es unabdingbar, dass die Sozialberatung B.\_\_\_\_ unverzüglich durch einen Gerichtsentscheid zu einem rechtskonformen und kooperativen Verhalten gezwungen werde.

H. Die Sozialhilfebehörde B.\_\_\_\_ stellt in ihrer Vernehmlassung vom 24. Mai 2016 den Antrag auf Abweisung der Beschwerde unter o/e-Kostenfolge. Der Regierungsrat, vertreten durch das Kantonale Sozialamt, verweist in seiner Vernehmlassung vom 7. Juni 2016 auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und beantragt ebenfalls die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde unter o/e-Kostenfolge.

I. Mit Verfügung vom 14. Juni 2016 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung überwiesen. Zudem wurde verfügt, dass über das Gesuch des Beschwerdeführers um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung zusammen mit der Hauptsache entschieden werde.

## Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1.1 Bevor eine Streitangelegenheit einer materiellen Prüfung unterzogen werden kann, hat das Kantonsgericht gemäss § 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 von Amtes wegen zu prüfen, ob die Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind.

1.2 Gemäss § 43 Abs. 1 VPO ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Da weder ein Ausschlussstatbestand nach § 44 VPO noch ein spezialgesetzlicher Ausschlussstatbestand vorliegen, ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit gegeben. Der Beschwerdeführer ist als Adressat des angefochtenen Entscheids berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Auch die weiteren formellen Voraussetzungen sind erfüllt, sodass auf die Beschwerde eingetreten werden kann.

2. Mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde können gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden. Die Beurteilung der Angemessenheit des angefochtenen Rechtsaktes ist dem Kantonsgericht dagegen – abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen – verwehrt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO e contrario).

3.1 Angefochten ist der Entscheid des Regierungsrats vom 19. April 2016, mit welchem die Vorinstanz auf die Beschwerde vom 8. Februar 2016 eingetreten ist und diese als gegen die Untätigkeit der Sozialberatung B.\_\_\_\_ gerichtete Rechtsverweigerungsbeschwerde materiell behandelt hat. Dabei hat der Regierungsrat erwogen, dass die Sozialberatung aufgrund der im Sinne einer Dienstleistung freiwillig übernommenen Einkommensverwaltung nicht zum Erlass einer Verfügung auf Beendigung bzw. Weiterführung verpflichtet gewesen sei und zudem in der Sache nicht untätig geblieben sei. Sodann sei durch die Beendigung der Einkommensverwaltung auch keine Verletzung des Vertrauensgrundsatzes ersichtlich. Die Beschwerde sei daher unbegründet und abzuweisen.

3.2 Das vorinstanzliche Verfahren war nach dem Gesagten beschränkt auf die Frage der Rechtsverweigerung durch die Sozialberatung B.\_\_\_\_. Gegenstand einer Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde ist die Prüfung des beanstandeten Verweigerns bzw. Verzögerns einer Verfügung (vgl. Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV] vom 3. Juni 2015 [810 14 141] E. 2). Soweit der Beschwerdeführer sinngemäss eine Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung in Bezug auf die Beendigung bzw. Fortführung der Einkommensverwaltung geltend macht, liegt diese Rüge innerhalb des möglichen Streitgegenstands des vorliegenden Verfahrens. Nicht einzugehen ist hingegen auf die vom Beschwerdeführer verlangte Beschaffung und Herausgabe von Dokumenten und Unterlagen bezüglich der Einrichtung der Einkommensverwaltung und des Krankenkassenwechsels sowie die Wiedererrichtung der Drittabtretungen, denn diese bildeten nicht Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens (vgl. Ziff. 11 des angefochtenen Entscheids).

4.1 Das Kantonsgericht hat als Rechtsmittelinstanz von Amtes wegen (§ 16 Abs. 2 VPO) zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde eingetreten ist.

4.2.1 Gemäss § 42 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft (VwVG BL) vom 13. Juni 1988 kann gegen den zu Unrecht verweigerten oder verzögerten Erlass einer Verfügung Beschwerde geführt werden. Zur Beschwerde ist nach § 42 Abs. 2 VwVG BL befugt, wer durch die Untätigkeit der Behörde berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Beurteilung der Zulässigkeit einer allfälligen behördlichen Untätigkeit hat.

4.2.2 Eine Rechtsverweigerung liegt dann vor, wenn eine Behörde den Erlass einer anfechtbaren Verfügung ausdrücklich ablehnt oder stillschweigend unterlässt, obwohl sie dazu verpflichtet wäre. Rechtsverweigerung begeht eine Behörde nicht nur, wenn sie völlig untätig bleibt, sondern auch, wenn sie nicht im geforderten Mass tätig wird. Eine unrechtmässige Verzögerung einer Verfügung und damit eine formelle Rechtsverweigerung liegt vor, wenn die zuständige Behörde sich zwar bereit zeigt, die Verfügung zu erlassen, sie aber nicht binnen der Frist erlässt, welche nach der Natur der Sache und der Gesamtheit der übrigen Umstände als angemessen erscheint. Für den Rechtssuchenden ist es unerheblich, auf welche Gründe die Rechtsverzögerung zurückzuführen ist; entscheidend für ihn ist ausschliesslich, dass die Behörde nicht oder nicht fristgerecht handelt (vgl. BGE 138 II 513 E. 6.2 und E. 6.4; RENÉ RHINOW/ HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl., Basel 2014, Rz. 1606).

4.2.3 Im Rahmen des Eintretens muss vom Beschwerdeführer glaubhaft gemacht werden, dass eine Verweigerung oder Verzögerung einer anfechtbaren Verfügung durch die zuständige Behörde vorliegt und ein Anspruch auf Erlass dieser Verfügung besteht (vgl. BGE 135 II 60 E. 3.1.2; MARKUS MÜLLER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich 2008, Art. 46a Rz. 7). Ein solcher Anspruch besteht dann, wenn eine Behörde nach dem anzuwendenden Recht verpflichtet ist, in Verfügungsform zu handeln. Ist noch kein Verwaltungsverfahren hängig und wird die Behörde nur auf Gesuch hin tätig, so wird zusätzlich vorausgesetzt, dass bei der Behörde zunächst ein Gesuch um Erlass der betreffenden Verfügung gestellt wurde (vgl. ALFRED KÖLZ/ ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 1306 f.; FELIX UHLMANN/ SIMONE WÄLLE-BÄR in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, Zürich 2016, Art. 46a Rz. 13).

4.3.1 Die Sozialberatung B.\_\_\_\_\_ hat unbestrittenermassen über Jahre eine Einkommensverwaltung für den Beschwerdeführer übernommen. Sie erachtete eine solche jedoch in der Folge nicht mehr als sinnvoll und notwendig, worauf sie diese auf den 31. Dezember 2015 beendete. Der Beschwerdeführer bestreitet die fehlende Notwendigkeit der Einkommensverwaltung letztlich nicht. Er führt einzig aus, dass gewisse Punkte nicht klar seien und noch offene Fragen bestünden, weshalb die Einkommensverwaltung bis zur Klärung dieser Unstimmigkeiten aufrechterhalten werden müsse. Aus der Eingabe an den Regierungsrat ist ersichtlich, dass der

Beschwerdeführer im Gespräch vom 16. Dezember 2015 mit Vertretern der Sozialberatung den Erlass einer anfechtbaren Verfügung über die Aufhebung der Einkommensverwaltung verlangte.

4.3.2 Es stellt sich zunächst die Frage nach der Rechtsnatur der hier in Frage stehenden Einkommensverwaltung. Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, er sei zur "freiwilligen Einkommensverwaltung" verpflichtet worden, unterlässt er es, entsprechende Unterlagen oder Beweise für diese Behauptung vorzulegen. Eine Verpflichtung zur Einkommensverwaltung besteht bei Vorliegen einer Vertretungsbeistandschaft mit Einkommensverwaltung gestützt auf Art. 394 Abs. 1 i.V.m. Art. 395 Abs. 1 und 3 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) vom 10. Dezember 1907. Eine entsprechende Beistandschaft bestand im vorliegenden Fall indes nicht (vgl. auch Journaleintrag und Besprechungsnotiz der Sozialberatung vom 23. April 2015, in denen die Errichtung einer Vertretungsbeistandschaft mangels Gefährdung ausgeschlossen wurde). Eine anderweitige gesetzliche Grundlage für eine hoheitlich angeordnete Einkommensverwaltung ist nicht ersichtlich, weshalb bezüglich der strittigen Einkommensverwaltung von einer (freiwilligen) Dienstleistung der Sozialberatung B.\_\_\_\_ auszugehen ist, die ihrer Rechtsnatur nach privatrechtlichen Charakter aufweist. Dem entspricht, dass auch der Beschwerdeführer in seiner Eingabe an das Kantonsgericht vom 2. Mai 2016 einen Rechtsanspruch auf die teilweise Verwaltung seines Einkommens verneint. Unter diesen Umständen besteht jedoch von vornherein keine Grundlage für ein Handeln der Sozialberatung B.\_\_\_\_ in Verfügungsform und ein Anspruch auf Erlass einer Verfügung ist zu verneinen (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, a.a.O., Rz. 1306). Auch aus der Annahme (und langjährigen Nutzung) des Angebots der Sozialberatung kann der Beschwerdeführer keinen Rechtsanspruch auf Erlass einer Verfügung ableiten. Die Beendigung der strittigen Einkommensverwaltung ist nach dem Gesagten grundsätzlich jederzeit auch einseitig und jedenfalls ohne Erlass einer Verfügung zulässig.

4.3.3 Erkennt die Beschwerdeinstanz bereits aufgrund einer summarischen Prüfung, dass keine Pflicht zum Erlass einer anfechtbaren Verfügung besteht, wird sie das Beschwerdeverfahren durch Nichteintreten beenden (vgl. MARKUS MÜLLER, a.a.O., Art. 46a Rz. 9). Vorliegend ist festzustellen, dass der Beschwerdeführer die Voraussetzungen für eine Rechtsverweigerungsbeschwerde nicht glaubhaft gemacht hat. Der Regierungsrat als Vorinstanz hätte somit auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde erst gar nicht eintreten dürfen. Die Beschwerde ist demnach abzuweisen.

5.1 Es bleibt über die Kosten zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel in angemessenem Ausmass der ganz oder teilweise unterliegenden Partei auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- gehen demgemäss dem Ausgang des Verfahrens entsprechend zu Lasten des Beschwerdeführers. Die Parteikosten sind wettzuschlagen (§ 21 Abs. 1 VPO).

5.2 Der Beschwerdeführer stellt das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege. Gemäss § 22 Abs. 1 VPO wird eine Partei auf ihr Begehren von der Bezahlung der Verfahrenskosten

und der Kosten von Beweismassnahmen befreit, wenn ihr die nötigen Mittel fehlen und ihr Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheint. Die Bedürftigkeit des Beschwerdeführers ist hinreichend erstellt. Die weiteren Voraussetzungen der unentgeltlichen Prozessführung sind ebenfalls erfüllt, weshalb das entsprechende Gesuch des Beschwerdeführers gutzuheissen ist.

5.3 Der Beschwerdeführer wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass er zur Nachzahlung der in diesem Verfahren infolge Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege der Gerichtskasse belasteten Kosten verpflichtet ist, sobald er dazu in der Lage ist (§ 53a Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Gerichte [Gerichtsorganisationsgesetz, GOG] vom 22. Februar 2001).

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
  2. Dem Beschwerdeführer wird die unentgeltliche Prozessführung bewilligt.
  3. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Zuzugewilligung der unentgeltlichen Prozessführung gehen die Verfahrenskosten zu Lasten der Gerichtskasse.
  4. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiberin i.V.