



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

vom 16. Januar 2019 (810 18 119)

Soziale Sicherheit

Höhe Unterstutzungsbeitrag

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Stefan Schulthess, Hans Furer, Daniel Ivanov, Claude Jeanneret, Gerichtsschreiber Martin Michel

Beteiligte **A.**_____ und **B.**_____, Beschwerdeführer

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, Beschwerdegegner

Sozialhilfebehörde C._____, Beschwerdegegnerin

Betreff Höhe Unterstutzungsbeitrag (RRB Nr. 553 vom 17. April 2018)

A. Die Ehegatten A._____ und B._____ wurden vom 1. November 2010 bis zum 31. Juli 2016 von der Sozialhilfe unterstutzt. Am 27. Januar 2017 verfügte die Sozialhilfebehörde C._____ (SHB):

1. Die Unterstützung von A.____ wird per 31. Juli 2016 beendet.
2. Die bezogene Unterstützung vom 1. April 2013 bis 31. Juli 2016 beträgt Fr. 171'488.45 (Gesamtbetrag der bezogenen Unterstützung), und Herr A.____ ist verpflichtet, diesen Betrag bei Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen zurückzuerstatten. (...)

B. Gegen Ziffer 2 der Verfügung vom 27. Januar 2017 (d.h. die festgestellte Höhe der bezogenen Unterstützung) erhoben A.____ und B.____ am 6. Februar 2017 Einsprache bei der SHB. Die SHB korrigierte mit Einspracheentscheid vom 25. April 2017 den Zeitraum der bezogenen Unterstützung (1. November 2010 bis 31. Juli 2016). In Bezug auf die Höhe der erhaltenen Unterstützung wies die SHB die Einsprache ab.

C. Die dagegen erhobene Beschwerde wies der Regierungsrat mit Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 2018-553 vom 17. April 2018 ab.

D. Dagegen erhoben A.____ und B.____ am 27. April 2018 Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht). Die Beschwerdeführer beantragen, es sei die Verfügung der SHB zu korrigieren und neu zu berechnen. Weiter ersuchen sie um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung.

E. Mit Vernehmlassung vom 16. Juli 2018 schloss der Regierungsrat, vertreten durch das Kantonale Sozialamt, unter Verweis auf den angefochtenen Entscheid auf Abweisung der Beschwerde. Die SHB hielt mit Vernehmlassung vom 31. Juli 2018 an ihrem Einspracheentscheid fest.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1. Gemäss § 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 wendet das Gericht das Recht von Amtes wegen an. Es prüft insbesondere, ob die Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind. Ebenso prüft das Kantonsgericht von Amtes wegen, ob die Vorinstanz zu Recht auf die Beschwerde eingetreten ist (Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 26. Juli 2018 [810 18 120] E. 1).

2. Unbestrittenermassen haben die Beschwerdeführer Dispositiv-Ziffer 1 der Verfügung vom 27. Januar 2017, mit welcher die SHB die Unterstützung für den Beschwerdeführer beendet hat, nicht angefochten. Streitpunkt bildet damit nicht die Frage, ob die SHB zu Recht die Sozialhilfeleistungen eingestellt hat, sondern einzig, ob die SHB mit Ziffer 2 des Dispositivs der Verfügung vom 27. Januar 2017 eine anfechtbare Verfügung erlassen hat, die in einem Rechtsmittelverfahren zu überprüfen ist.

3. Der Regierungsrat erwog im angefochtenen Entscheid zusammengefasst, die Sachurteilsvoraussetzungen seien erfüllt, sodass auf die Beschwerde einzutreten sei. Weiter kam der Regierungsrat zum Schluss, die Höhe der Unterstützungsleistung betrage insgesamt Fr. 174'008.-- und sei somit höher als der verfügte Betrag, weshalb die Beschwerde abzuweisen sei. Die Beschwerdeführer bringen dagegen vor, sie hätten insgesamt lediglich eine Unterstützung in der Höhe von Fr. 120'673.58 erhalten.

4.1 Damit die Rechtsmittelinstanz auf eine Beschwerde eintritt und diese materiell behandelt, müssen die Prozessvoraussetzungen bzw. Eintretensvoraussetzungen gegeben sein. Zu den Prozessvoraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit eine Behörde oder ein Gericht zur Begründetheit der Rechtsbegehren Stellung nehmen kann, gehört zunächst ein taugliches Anfechtungsobjekt, d.h. im konkreten Fall eine anfechtbare Verfügung (vgl. dazu RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 3. Auflage, Basel 2014, Rz. 1035 ff.; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich 2016, N 854).

4.2 Als Verfügungen gelten nach § 2 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft (VwVG BL) vom 13. Juni 1988 Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht stützen und die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten (lit. a) oder die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten oder Pflichten (lit. b) oder die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten oder Nichteintreten auf solche Begehren (lit. c) zum Gegenstand haben (vgl. auch Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren [VwVG] vom 20. Dezember 1968; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 850 ff.). Ebenfalls als Verfügungen gelten nach § 2 Abs. 2 VwVG BL Vollzugsverfügungen (§ 45), Zwischenverfügungen (§ 28), Einspracheentscheide (§ 41), Beschwerdeentscheide (§ 37), Entscheide im Rahmen einer Wiedererwägung oder Revision (§ 39) und die Erläuterung (§ 44).

4.3 Nach der Lehre und der ständigen Rechtsprechung gelten als Verfügungen autoritative, einseitige, individuell-konkrete Anordnungen der Behörde, die in Anwendung von Verwaltungsrecht ergangen, auf Rechtswirkungen ausgerichtet sowie verbindlich und erzwingbar sind (BGE 139 V 143 E. 1.2; KGE VV vom 26. Januar 2011 [810 10 352] E. 3.1.2; KGE VV vom 22. August 2018 [810 17 273] E. 2.4; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 849; HEINZ AEMISEGGER/KARIN SCHERRER REBER, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Auflage 2018, Art. 82 BGG N 30). Eine Verfügung liegt immer dann vor, wenn eine Verwaltungshandlung die vom Verfügungsbegriff geforderten Strukturmerkmale aufweist (vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014, S. 243). Das Handlungsinstrument der SHB für die Begründung, Aufhebung oder Änderung von Rechten und Pflichten ist die Verfügung. Davon abzugrenzen sind einfache Informationsschreiben. Ein Informationsschreiben seitens der Behörde begründet keine Rechte und Pflichten und ist nicht auf ein aktives Tun, Dulden oder Unterlassen ausgerichtet, sodass einem solchen Schreiben kein Verfügungscharakter zukommt. Es dient lediglich dazu, über eine Tatsache zu orientieren, ohne

dabei Rechtswirkungen zu begründen (vgl. dazu: Kantonales Sozialamt Basel-Landschaft, Handbuch Sozialhilferecht, Fassung vom 10. April 2018, S. 70).

4.4 Die Rechtsnatur von Ziffer 2 der Verfügung vom 27. Januar 2017 ist unklar. Die Form sowie die Bezeichnung deuten zwar auf eine Feststellungsverfügung hin. Abzustellen ist jedoch einzig auf den materiellen Verfügungsbegriff. Verfügungscharakter weisen somit nur Vorgänge auf, mit denen die Behörde Rechtswirkungen anstrebt (vgl. JÜRIG BICKEL/MAGNUS OESCHGER/ANDREAS STÖCKLI, Die verfahrensfreie Verfügung. Ein Beitrag zu einem übersehenen Konzept des VwVG, in: Schweizerisches Zentralblatt für Schweizerisches Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 110/2009, S. 596). Angestrebte Rechtswirkungen sind bei Ziffer 2 der Verfügung vom 27. Januar 2017 nicht ersichtlich. Die Frage, ob es sich bei der umstrittenen Mitteilung der Höhe der Unterstützungsleistungen um ein blosses Informationsschreiben ohne rechtsverbindliche Wirkung oder um eine Feststellungsverfügung handelt, kann vorliegend indes offenbleiben, da die Vorinstanz in beiden Fällen zu Unrecht auf die Beschwerde eingetreten bzw. die Höhe der Unterstützung überprüft hat. Wird die Mitteilung der Höhe der Unterstützungsleistungen als blosses Informationsschreiben qualifiziert, so werden die Beschwerdeführer durch das rein informative Schreiben ohne rechtsverbindliche Wirkung nicht beschwert und haben daher kein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Im zweiten Fall fehlt es an einer Voraussetzung für den Erlass einer Feststellungsverfügung. Der Anspruch auf Erlass einer Feststellungsverfügung ist nämlich subsidiär gegenüber rechtsgestaltenden Verfügungen, zumindest wenn dem Betroffenen daraus nicht unzumutbare Nachteile entstehen. Eine Feststellungsverfügung ist daher nur zu treffen, wenn das Interesse daran nicht durch eine rechtsgestaltende Verfügung gewahrt werden kann (BGE 137 V 105 E. 1.1; 135 II 60 E. 3.3.2; KGE VV vom 11. September 2003, in Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide [BLVGE] 2002/2003 S. 411 E. 1c.). Das Gebot der Subsidiarität gilt auch, wenn eine Behörde im Rahmen ihrer Vollzugsaufgaben von sich aus eine Verfügung erlässt. Steht der verfügenden Instanz die Möglichkeit offen, das Rechtsverhältnis zwischen den beteiligten Parteien gestaltend zu regeln, bleibt kein Raum für den Erlass einer Feststellungsverfügung (BGE 126 II 300 E. 2c; RENÉ WIEDERKEHR/PAUL RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, 2012, Rz. 2443 f.). Das kantonale Recht sieht im Bereich der Rückerstattung von bezogenen Unterstützungen vor, dass die Gemeinde, die den Beschluss über die materielle Hilfe gefasst hat, periodisch die Voraussetzungen der Rückerstattung abklärt und bei Vorliegen der Voraussetzungen die Rückerstattung vollzieht (vgl. § 33 Abs. 1 des Gesetzes über die Sozial- und die Jugendhilfe [Sozialhilfegesetz, SHG] vom 21. Juni 2001). Daraus erhellt, dass Rückerstattungsforderungen nach Abklärung der entsprechenden Voraussetzungen direkt mit einem Leistungsbegehren gestellt werden können und der Umweg über eine Feststellungsverfügung dazu nicht erforderlich ist. Auch ist nicht ersichtlich und wird von keiner Seite vorgebracht, dass grundlegende Rechtsfragen hätten vorab geklärt werden müssen und so ausnahmsweise trotz der Möglichkeit des Erlasses einer Leistungsverfügung ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse bestehen würde. Demgemäss hat die SHB – sofern von einer Feststellungsverfügung ausgegangen wird – zu Unrecht eine blosser Feststellungsverfügung ohne Abklärung der Voraussetzungen der Rückerstattung erlassen. Ist zu Unrecht eine Feststellungsverfügung durch eine Vorinstanz ergangen, ist auf die Beschwerde einzutreten und die Verfügung aufheben (BGE 130 V 388 E. 2.3-2.5). Von einer förmlichen Aufhebung des angefochtenen Entscheids kann vorliegend indessen aus

prozessualen Gründen abgesehen werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C_804/2012 vom 21. Juni 2013 E. 3.2.3).

4.5 Bei diesem Ergebnis fällt die von den Beschwerdeführern beantragte Überprüfung der Höhe des Unterstützungsbetrags ausser Betracht, was zur Abweisung der Beschwerde im Sinne der Erwägungen führt. Die Beschwerdeführer werden jedoch die Möglichkeit haben, im Falle der Geltendmachung der Rückerstattung die dannzumal zu erlassende Verfügung der SHB anzufechten und die in jenem Zeitpunkt bestehende Höhe der Forderung überprüfen zu lassen.

5.1 Es bleibt noch über die Kosten zu entscheiden. Gestützt auf § 20 Abs. 1 VPO in Verbindung mit § 20 Abs. 3 VPO werden die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt. Vorliegend rechtfertigt es sich, den Beschwerdeführern im Lichte der obigen Ausführungen trotz Abweisung ihrer Beschwerde keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Dies, da die Beschwerdeführer durch den materiellen Entscheid des Regierungsrats zu einer Beschwerde animiert worden sind. Demgemäss wird auf die Erhebung von Verfahrenskosten verzichtet. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen (§ 21 VPO).

5.2 Bei diesem Verfahrensausgang wird das von den Beschwerdeführern eingereichte Gesuch um unentgeltliche Prozessführung gegenstandslos.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen.
 2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber