



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

**vom 25. November 2020 (810 20 132)**

---

**Soziale Sicherheit**

**Rückerstattung von Unterstützungsleistungen**

**Besetzung** Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Hans Furer, Markus Clausen, Daniel Ivanov, Niklaus Ruckstuhl, Gerichtsschreiberin i.V. Daphne Karaman

**Beteiligte** **A.**\_\_\_\_, Beschwerdeführerin, vertreten durch Silvan Ulrich, Advokat

gegen

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

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

**Betreff** Rückerstattung von Unterstützungsleistungen (RRB Nr. 515 vom 21. April 2020)

A. A.\_\_\_\_ (geb. 1977) wurde vom 1. April 2000 bis zum 31. August 2009 durch die Sozialhilfebehörde B.\_\_\_\_ (SHB) mit gesamthaft Fr. 325'219.80 unterstützt. Sie ist verheiratet und lebt mit ihrem Ehemann und den drei gemeinsamen Kindern in einem Haushalt.

B. Am 18. April 2019 verfügte die SHB, dass A.\_\_\_\_\_ verpflichtet werde, von ihrer bezogenen Sozialhilfeunterstützung für die folgenden fünf Jahre vorerst Fr. 19'000.-- in monatlichen Raten à Fr. 320.-- zurückzuerstatten, wobei die erste Rate am 31. Oktober 2019 fällig werde. Zur Überprüfung einer weiteren Rückerstattung der bezogenen Sozialhilfeleistungen würde sie zudem rechtzeitig vor Ablauf der fünf Jahre erneut aufgefordert werden, ihre dann aktuellen Unterlagen betreffend ihrer Einkommens- und Vermögensverhältnisse einzureichen. Die SHB stützte die Rückerstattungsforderung auf § 13 Abs. 1 des Gesetzes über die Sozial- und die Jugendhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 21. Juni 2001, wonach einstmals unterstützte Personen verpflichtet sind, bezogene Leistungen ganz oder teilweise zurückzuerstatten, wenn ihnen dies aufgrund einer Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse zugemutet werden kann.

C. Gegen letztgenannte Verfügung der SHB erhob A.\_\_\_\_\_, nachfolgend immer vertreten durch Silvan Ulrich, Rechtsanwalt, mit Schreiben vom 29. April 2019 bei der SHB Einsprache und beantragte, die Verfügung sei vollumfänglich aufzuheben, unter o/e-Kostenfolge. Im Wesentlichen machte sie geltend, dass die Berechnungen der SHB falsch seien und die Zumutbarkeit einer Rückerstattung aufgrund fehlender Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse nicht bejaht werden könne.

D. Mit Entscheid vom 29. Mai 2019 hiess die SHB die Einsprache mit der Begründung gut, dass sie ihrer Verfügung tatsächlich falsche Berechnungen zugrunde gelegt habe (Dispositiv-Ziff. 1 Satz 1). Aufgrund einer Neuberechnung resp. aufgrund der aktuellen Vermögens- und Einkommensverhältnisse von A.\_\_\_\_\_ sei festzustellen, dass zum aktuellen Zeitpunkt keine Rückerstattungsschuld bestehe (Dispositiv-Ziff. 1 Satz 2). Die Übernahme einer Parteientschädigung lehnte die SHB hingegen ab (Dispositiv-Ziff. 2) und entschied, dass die Verfügung vom 18. April 2019 nicht aufgehoben werde, womit die Verjährungsfrist von § 14 Abs. 3 SHG am Verfügungsdatum unterbrochen worden sei und seither erneut 10 Jahre laufen werde (Dispositiv-Ziff. 3).

E. Mit Schreiben vom 7. Juni 2019 erhob A.\_\_\_\_\_ gegen den Entscheid der SHB beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) Beschwerde. Sie beantragte darin, dass der Einspracheentscheid vom 29. Mai 2019 aufzuheben sei, insbesondere dessen Dispositiv-Ziff. 1 Satz 2 sowie die Dispositiv-Ziff. 2 und 3, wobei die SHB dazu "verurteilt" werden solle, A.\_\_\_\_\_ eine angemessene Parteientschädigung für das Einspracheverfahren zu bezahlen. Alsdann sei die Verfügung vom 18. April 2019 aufzuheben, alles unter o/e-Kostenfolge.

F. Der Regierungsrat wies die Beschwerde mit Beschluss Nr. 515 vom 21. April 2020 ab, soweit er darauf eintrat. Da es A.\_\_\_\_\_ an einem schutzwürdigen Interesse bezüglich der Aufhebung von Dispositiv-Ziff. 1 Satz 2 des Einspracheentscheides fehle, könne auf dieses Rechtsbegehren nicht eingetreten werden. Betreffend die Frage der Verjährung führte der Regierungsrat aus, dass es sich bei der Verfügung vom 18. April 2019 um eine die Verjährung unterbrechende Handlung handle, da die SHB damit ihre Forderung gegenüber A.\_\_\_\_\_ geltend gemacht habe. Dies sei insbesondere der Fall, als eine Feststellungsverfügung dort die Verjährung zu unterbrechen vermöge, wo eine Leistungs- oder Gestaltungsverfügung nicht möglich sei. Zu-

dem sei die Forderung als solche nicht bestritten worden. Letzteres allein gelte bereits als Anerkennung der Forderung und sei damit als verjährungsunterbrechende Handlung zu werten. Der Regierungsrat entschied im Weiteren und Wesentlichen unter Bezugnahme auf § 22 Abs. 1 sowie § 23 Abs. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft (VwVG BL) vom 13. Juni 1988, dass die Voraussetzungen der Notwendigkeit einer Verbeiständung nicht erfüllt seien, da die Beschwerdeführerin in der Lage gewesen wäre, die Einsprache auch ohne anwaltliche Unterstützung zu formulieren.

G. Mit Eingabe vom 4. Mai 2020 reichte A. \_\_\_\_\_ gegen den Regierungsratsbeschluss beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), Beschwerde ein. Sie beantragt die Aufhebung des Regierungsratsbeschlusses vom 21. April 2020, der Verfügung vom 18. April 2019 sowie des Einspracheentscheids vom 29. Mai 2019 resp. die Feststellung deren Nichtigkeit. Bezüglich der Verfügung vom 18. April 2019 seien insbesondere Dispositiv-Ziff. 1 Satz 2 sowie Dispositiv-Ziff. 2 und 3 aufzuheben. Auch beantragt die Beschwerdeführerin, dass ihr eine Parteientschädigung für das Einspracheverfahren zuzusprechen sei; alles unter o/e-Kostenfolge für das Verfahren vor den Vorinstanzen wie auch für dasjenige vor dem Kantonsgericht. Bezüglich der Verjährung der Rückerstattungsforderung bringt die Beschwerdeführerin zusammengefasst vor, dass die Rückerstattungsforderung gemäss Gesetzeswortlaut erst zu demjenigen Zeitpunkt entstehe, in welchem die unterstützte Person in der Lage sei, Rückzahlungen zu leisten. Da die Berechnungen der SHB, auf welche sie ihre Verfügung vom 18. April 2019 gestützt habe, falsch gewesen seien, habe auch keine Rückerstattungsforderung per 31. Oktober 2019 entstehen können. Die Zehnjahresfrist gemäss § 14 Abs. 3 SHG für die Entstehung der Rückerstattungsforderung, welche, wie vom Gesetz vorgesehen, seit Ende des Unterstützungszeitraumes am 31. August 2009 gelaufen sei, sei folglich am 31. August 2019 ohne das Entstehen eines Rückforderungsanspruches abgelaufen. Damit sei die Verfügung als ungültig bzw. nichtig zu betrachten. Insbesondere habe sie keine Verjährungsfrist unterbrochen. Weiter begründet die Beschwerdeführerin ihre Rüge betreffend die Parteientschädigung im Einspracheverfahren im Wesentlichen damit, dass aufgrund der rechtlichen und sprachlichen Anforderungen eine anwaltliche Vertretung unerlässlich gewesen sei. Zudem habe sie im Einspracheverfahren teilweise obsiegt, weshalb ihr eine Parteientschädigung zustehe.

H. Mit Vernehmlassung vom 3. Juni 2020 beantragt der Regierungsrat die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde unter o/e-Kostenfolge. Ergänzend zu seinem Beschluss vom 21. April 2020 bringt er an, dass der Rückforderungsanspruch entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin bereits zum Zeitpunkt der Ausrichtung der Leistung, spätestens aber der Beendigung der Unterstützung entstehe. Die SHB verzichtete ihrerseits auf eine Vernehmlassung.

I. Mit Präsidialverfügung vom 8. September 2020 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung im Rahmen einer Urteilsberatung überwiesen.

J. Am 7. Oktober 2020 reichte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin seine Honorarnote ein.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1. Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrats die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Da weder ein Ausschlussstatbestand nach § 44 VPO noch ein spezialgesetzlicher Ausschlussstatbestand vorliegt, ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde gegeben. Nach § 47 Abs. 1 lit. a VPO ist zur Beschwerde befugt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung hat. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Entscheids in ihren schutzwürdigen Interessen berührt und damit zur Beschwerdeerhebung legitimiert. Da auch die übrigen formellen Voraussetzungen gegeben sind, kann auf die vorliegende Beschwerde eingetreten werden.

2. Mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde können nach § 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 Überprüfung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht dagegen verwehrt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO e contrario).

3. Strittig ist vorliegend zunächst, ob die SHB zu Recht davon ausgegangen ist, dass die Frist gemäss § 14 Abs. 3 SHG mit der Verfügung vom 18. April 2019 unterbrochen wurde und von neuem zu laufen begann und der Regierungsrat diesen Entscheid zu Recht bestätigt hat.

3.1.1 Die Vorinstanz legte ihrem Entscheid die Argumentation zu Grunde, dass gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung und den kantonalen Bestimmungen ein jeder Akt, mit welchem die Forderung gegenüber dem Schuldner in einer geeigneten Weise geltend gemacht werde, für die Unterbrechung einer Verjährungsfrist genüge. Demzufolge habe die SHB die in § 14 Abs. 3 SHG statuierte zehnjährige Frist mit ihrer Verfügung vom 18. April 2019 unterbrochen, da sie damit die Rückerstattungsforderung geltend gemacht habe. Dass die falschen Berechnungsgrundlagen erst später entdeckt worden seien und die Rückerstattung damit gar nicht eingefordert worden sei, ändere nichts an dieser Tatsache. Zudem sei die Frist mit dem Entscheid des Regierungsrates vom 21. April 2020 erneut unterbrochen worden und habe seitdem von neuem zu laufen begonnen.

3.1.2 Die Beschwerdeführerin bestreitet im Grundsätzlichen, dass die Frist gemäss § 14 Abs. 3 SHG unterbrochen werden könne. Vielmehr sei die Möglichkeit, eine allfällige Rückerstattungsforderung überhaupt geltend zu machen, am 31. August 2019 untergegangen, wobei jedoch aufgrund der falschen Berechnungen der SHB gar nie eine solche entstanden sei. Aus diesem Grund ersucht die Beschwerdeführerin um die Feststellung, dass die Rückerstattungsforderung gestützt auf § 13 SHG mit Ablauf der zehnjährigen Frist am 31. August 2019 untergegangen sei und somit unter keinen Umständen mehr ihr gegenüber geltend gemacht werden könne.

3.2 Gemäss § 2 Abs. 1 SHG hat die Sozialhilfe zur Aufgabe, persönlicher Hilfsbedürftigkeit vorzubeugen, deren Folgen zu lindern oder zu beheben sowie die Selbständigkeit und die Selbsthilfe zu erhalten und zu fördern. Nach § 5 Abs. 1 SHG werden Unterstützungen gewährt, wenn die zumutbare Selbsthilfe oder die gesetzlichen, vertraglichen oder sonstigen Leistungen Dritter nicht ausreichen oder nicht rechtzeitig erhältlich sind (sog. Subsidiaritätsprinzip). Sozialhilfeleistungen sind zudem grundsätzlich zurückzuerstatten. Es liegt in der Kompetenz der Kantone zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen und von wem eine Rückerstattung öffentlich-rechtlicher Fürsorgeleistungen geschuldet ist und in welchem Verfahren sie rechtsverbindlich festgesetzt wird. Namentlich regelt das kantonale Fürsorge- bzw. Sozialhilferecht auch die Voraussetzungen, unter welchen ein ehemaliger Unterstützter zur Rückerstattung bezogener öffentlich-rechtlicher Sozialhilfe verpflichtet werden kann (vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C\_254/2011 vom 7. Juli 2011 E. 6.3). Die entsprechenden Voraussetzungen und der Umfang der Rückerstattung sind je nach Kanton unterschiedlich gestaltet (vgl. GUIDO WIZENT, Sozialhilferechtliche Rückerstattung gegenüber der Klientel [Sozialhilferechtliche Rückerstattung], in: Jusletter 19. März 2018, S. 3 m.w.H.).

3.3 Das Sozialhilfegesetz unterscheidet bezüglich der Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen zwischen drei Tatbeständen: § 12 SHG regelt die Rückerstattung aufgrund Leistungen Dritter, § 13 SHG diejenige aufgrund einer Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse und § 13a SHG diejenige aufgrund unrechtmässig bezogener Leistungen. Der zeitliche Fortbestand der Rückerstattungsforderung wird in § 14 Abs. 3 SHG für die ersteren beiden Tatbestände geregelt. Diese Bestimmung statuiert das Folgende: "Die Rückerstattungsforderungen gemäss den §§ 12 und 13 verjähren nach 10 Jahren seit Ende des Unterstützungszeitraumes." § 13a Abs. 3 SHG sieht demgegenüber für Fälle unrechtmässig bezogener Leistungen die folgende Regelung vor: "Die Rückerstattungsforderung verjährt innert 1 Jahr seit Bekanntwerden ihres Grundes, spätestens jedoch 10 Jahre seit Ausrichtung der Leistung." Diese Bestimmung unterscheidet folglich zwischen einer kenntnisabhängigen Frist von einem Jahr und einer kenntnisunabhängigen Frist von 10 Jahren.

3.4 Die vorliegende Beschwerde wirft die Frage auf, ob die in § 14 Abs. 3 SHG statuierte Frist von zehn Jahren unterbrochen werden und von neuem zu laufen beginnen kann oder ob der Rückforderungsanspruch nach Ablauf der Zehnjahresfrist ohne die Möglichkeit einer Unterbrechung untergeht. Diese Frage wurde vom Kantonsgericht bislang noch nicht behandelt und lässt sich nicht alleine aufgrund des Gesetzeswortlautes beantworten. So wäre es denkbar, dass die Rückerstattungsforderung 10 Jahre nach Ende des Unterstützungszeitraums untergeht oder aber, dass die zehnjährige Frist wiederholt durch die Sozialhilfebehörde unterbrochen werden kann und jeweils von neuem zu laufen beginnt. Es stellt sich damit die Frage, ob es sich hierbei um eine Verjährungs- oder Verwirkungsfrist handelt.

3.5 Der Qualifizierung einer Frist als Verjährungs- respektive Verwirkungsfrist kommt insofern Bedeutung zu, als sich die Verwirkung in mehrfacher Hinsicht von der Verjährung unterscheidet: Die Verwirkung wird stets von Rechts wegen geprüft, kann grundsätzlich weder ausgesetzt noch unterbrochen, sondern nur gewahrt werden und hinterlässt keine natürliche Ver-

pflichtung. Mit anderen Worten geht ein Anspruch, welcher der Verwirkung unterliegt, nach Ablauf einer bestimmten Frist unter, ohne, dass diese Frist unterbrochen werden kann. Die verwendete Terminologie ist indes nicht einheitlich. Um den wahren Charakter einer Frist zu eruieren, ist deshalb erforderlich, dass eine Norm anhand ihrer möglichen Ausgestaltungen analysiert wird (BGE 111 V 135 E. 3b).

3.5.1 Mit der Auslegung einer gesetzlichen Bestimmung soll der Sinn einer Rechtsnorm ermittelt werden. Die Gesetzesauslegung ist notwendig, wo der Gesetzeswortlaut nicht klar ist oder wo Zweifel bestehen, ob der scheinbar klare Wortlaut einer Bestimmung ihren wahren Sinn wiedergibt. Für Normen des Verwaltungsrechts kommen dabei die üblichen Methoden der Gesetzesauslegung zur Anwendung. Dabei wird gemäss herrschender Lehre und Rechtsprechung der Methodenpluralismus bejaht, der keiner Auslegungsmethode einen grundsätzlichen Vorrang gewährt (vgl. BGE 137 II 164 E. 4.1; 137 V 114 E. 4.3.1; 132 II 249 E. 2.3; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, N 178; THOMAS MEIER, Verjährung und Verwirkung öffentlich-rechtlicher Forderungen, (Diss.) Zürich/Basel/Genf 2013, S. 10).

3.5.2 Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Enthält eine Norm juristische Begriffe, so ist grundsätzlich auf den fachspezifischen Sinn der Terminologie abzustellen. Dabei kann dann vom Wortlaut einer Bestimmung abgewichen werden, wenn triftige Gründe zur Annahme bestehen, dass dieser nicht den wahren Sinn der Norm wiedergibt (BGE 134 II 249 E. 2.3; 131 II 217 E. 2.3; MEIER, a.a.O., S. 10; ERNST A. KRAMER, Juristische Methodenlehre, 6. Aufl., Bern 2019, S. 97, jeweils m.w.H.). Die Begriffe der Verjährung und der Verwirkung werden in der gesetzlichen Terminologie nicht immer korrekt unterschieden. Aus diesem Grund entspricht es der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, dass der Gesetzeswortlaut für die Qualifikation einer Frist nicht zwingend ausschlaggebend ist (BGE 142 V 20 E. 3.1; 111 V 135 E. 3/a; 95 II 255 E. 9). Der Begriff der Verjährung genießt zudem eine gewisse Alltäglichkeit im juristischen wie auch im allgemeinen Sprachgebrauch, weshalb gerade die Verwendung dieses Begriffes nicht für die Qualifikation einer Frist als Verjährungsfrist im juristischen Sinne zu werten ist (MEIER, a.a.O., S. 11). Diesen Grundlagen entsprechend kann vorliegend nicht allein aufgrund des Wortlautes von § 14 Abs. 3 SHG darauf geschlossen werden, dass es sich hierbei tatsächlich um eine Verjährungsfrist handelt. Im Gesetzestext finden sich zudem keine Hinweise, welche auf eine Verjährung respektive Verwirkung schliessen liessen, wie beispielsweise die Möglichkeit einer Unterbrechung der Frist oder eines Erlöschens des Anspruches nach deren Ablauf.

3.5.3 Im Rahmen der systematischen Auslegung einer Frist sind die entsprechenden Vorschriften desselben Erlasses respektive von Erlassen des gleichen Rechtsbereiches mit zu berücksichtigen, um sachlich nicht gerechtfertigte Widersprüche innerhalb eines Rechtsgebietes zu vermeiden (BGE 95 II 255 E. 9; 111 V 135 E. 3/c; MEIER, a.a.O., S. 12). Im Sozialhilfegesetz selbst und ebenfalls in Bezug auf die Rückerstattungsforderung sieht § 13a Abs. 3 hinsichtlich unrechtmässig bezogener Leistungen vor, dass die Forderung der Sozialhilfebehörde "innert 1 Jahr seit Bekanntwerden ihres Grundes [verjährt], spätestens jedoch 10 Jahre seit Ausrichtung der Leistung." Diese Formulierung, insbesondere das Anführen des Ausdrucks "spätestens",

legt die Schlussfolgerung nahe, dass die Rückerstattungsforderung aufgrund dieses Tatbestandes ungeachtet etwaiger Umstände, wie das Bekanntwerden der anspruchsbegründenden Tatsachen, nach Ablauf einer zehnjährigen Frist untergehen soll. Würde der Argumentation der Vorinstanz gefolgt, so wären Personen, welche unrechtmässig Sozialhilfeleistungen bezogen hätten, somit bedeutend besser gestellt als diejenigen, deren Rückerstattungsschuld auf eine Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse zurückzuführen ist. Während erstere spätestens nach Ablauf von 10 Jahren Gewissheit hätten, dass ihnen gegenüber keine Rückerstattungsforderung mehr geltend gemacht werden könnte, wären Personen, welche rechtmässig Sozialhilfeleistungen bezogen hätten, ohne zeitliche Begrenzung mit einer möglichen Rückerstattungsforderung aufgrund einer Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse konfrontiert. Eine derartige Ungleichbehandlung würde zu einem nicht gerechtfertigten Widerspruch führen. Aus einer systematischen Auslegung von § 14 Abs. 3 SHG erhellt folglich, dass die Rückerstattungsforderung nach Ablauf der 10-jährigen Frist in Einklang mit der Regelung in § 13a Abs. 3 SHG untergeht.

3.5.4 Das Sozialhilfegesetz entstand aus einer Totalrevision des Fürsorgegesetzes und ist seit dem 1. Januar 2002 in Kraft. Im Rahmen dieser Totalrevision sah der Vernehmlassungsentwurf vom 19. Januar 1999 (analog der damals geltenden Regelung im Fürsorgegesetz) vor, dass die Rückerstattungsforderung aufgrund einer Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse "verjähre". In der späteren Vorlage des Regierungsrates an den Landrat vom 18. April 2000 schlug dieser eine Änderung betreffend den Fristenlauf für die Rückerstattung aufgrund einer Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse vor, wonach der Wortlaut nicht auf "verjährt", sondern "verwirkt" lauten sollte. Der Regierungsrat führte anlässlich dieser Änderung aus, dass die Frist "bezüglich ihres absoluten Endes (Verwirkung)" geändert werden solle. In der Folge statuierte der am 1. Januar 2002 in Kraft gesetzte § 14 Abs. 3 SHG: "Die Rückerstattungsforderung gemäss § 12 [aufgrund Leistungen Dritter] verjährt nach fünf Jahren seit Ende des Unterstützungszeitraumes. Diejenige gemäss § 13 [aufgrund Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse] verwirkt nach zehn Jahren seit Ende des Unterstützungszeitraumes." Der Gesetzeswortlaut von § 14 Abs. 3 SHG sprach demgemäss von einer Verwirkung der Rückerstattungsforderung aufgrund Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse, was, wie sich aus der Vorlage des Regierungsrates an den Landrat vom 18. April 2000 ergibt, einer bewussten Entscheidung des Gesetzgebers entsprach. Dieser Gesetzeswortlaut wurde mit der am 1. August 2015 in Kraft getretenen und bis heute unverändert gebliebenen Fassung dahingehend geändert, dass der Fristenlauf für beide Rückerstattungsforderungstatbestände nicht mehr gesondert, sondern in Einem geregelt wird. Nunmehr statuiert § 14 Abs. 3 SHG Folgendes: "Die Rückerstattungsforderungen gemäss den §§ 12 und 13 verjähren nach zehn Jahren seit Ende des Unterstützungszeitraumes." In den Materialien finden sich keine Hinweise darüber, warum bei der Änderung dieser Bestimmung "verwirkt" weggefallen ist resp. die für den Tatbestand der Rückerstattungsforderung aufgrund Leistungen Dritter vorgesehene "Verjährung" auch für Rückerstattungsforderungen aufgrund Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse vorgesehen wurde. Die wahrscheinlichste Erklärung ergibt sich daraus, dass es sich bei der am 1. August 2015 in Kraft getretenen Fassung um eine Verkürzung der zwischen dem 1. Januar 2002 und dem 31. Juli 2015 geltenden Regelung handelt und sich der Gesetzgeber hierbei für einen der Begriffe entschieden hat, ohne die Rechtsfolgen des einen oder anderen Begriffes in

Betracht zu ziehen, hätte doch ansonsten hierüber ein Diskurs in den Materialien zu finden sein müssen. Zusammenfassend ergibt die historische Auslegung von § 14 Abs. 3 SHG, dass es ursprünglich dem Willen des Gesetzgebers entsprochen hatte, für den Tatbestand der Rückerstattungsforderung aufgrund einer Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse eine 10-jährige Frist mit "absolutem Ende" im Sinne einer Verwirkungsfrist vorzusehen. In der Änderung des Gesetzeswortlautes zu einer "Verjährung" ist hingegen keine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers zu sehen, mit welcher etwa eine Änderung der Rechtsfolgen dieser Frist angestrebt worden wäre.

3.5.5 Mit der teleologischen Auslegung wird schliesslich auf die Zweckvorstellung abgestellt, welche mit einer Norm verbunden ist. Mit der Verjährung und der Verwirkung werden weitgehend dieselben Ziele verfolgt. So zielen beide auf die Herstellung von Rechtssicherheit, eine rasche Abwicklung von Rechtsverhältnissen sowie auf den Schutz des Verpflichteten in seiner Dispositionsfreiheit ab. Lediglich findet bei der Verwirkung eine Akzentverschiebung statt, indem nach Ablauf einer bestimmten Zeit Klarheit über eine Forderung herrschen soll (MEIER, a.a.O., S. 15 m.w.H.). Die Ziel- und Zweckvorstellung der Sozialhilfe besteht darin, die Existenz bedürftiger Personen zu sichern, deren wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit zu fördern sowie die soziale und berufliche Integration zu begünstigen. Als oberstes Ziel dient die Sicherung der grösstmöglichen Autonomie der Betroffenen bei einer möglichst ausgeprägten Integration in das berufliche und soziale Umfeld (GUIDO WIZENT, Sozialhilferecht, Zürich/St. Gallen 2020, N 7 f.). Die Rückerstattungsforderung aufgrund Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse verfolgt zweierlei Zwecke: Zum einen soll ein Teil der Sozialhilfekosten nachträglich durch die unterstützte Person finanziert werden. Zum anderen wird sie in jüngster Zeit vermehrt als politisch-psychologisches Symbol verstanden und ihr gar eine abschreckende Wirkung zugesprochen (GUIDO WIZENT, Sozialhilferechtliche Rückerstattung, S. 13 m.w.H.). Während die Rückerstattung aufgrund unrechtmässigen Leistungsbezugs rechtslogisch von einer bestimmten Konsequenz zeugt, darf nicht vernachlässigt werden, dass die Rückerstattung aufgrund verbesserter wirtschaftlicher Verhältnisse psychologische Fehlanreize zu setzen vermag. Obwohl sie zweifelsohne Rechtmässigkeit besitzt, fiskalisch wie auch psychologisch, steht sie dennoch in einem gewissen Widerspruch zu den Zielsetzungen und dem Charakter der Sozialhilfe als Akt der Förderung der Selbständigkeit und der beruflichen wie auch sozialen Integration der Betroffenen (WIZENT, Sozialhilferechtliche Rückerstattung, S. 34). Dieser Widerspruch wird umso grösser, je länger das Damoklesschwert einer möglichen Rückerstattungsforderung über ehemaligen Leistungsbezügerinnen und Leistungsbezüger schwebt. Kann die zehnjährige Frist in § 14 Abs. 3 SHG über Jahrzehnte hinweg durch die Behörde unterbrochen und der Fristenlauf damit von neuem ausgelöst werden, würden sich Betroffene für den Rest ihrer Existenz mit der ständigen Möglichkeit einer Rückerstattungsforderung konfrontiert sehen. Ein derart ewig währendes Rückforderungsrecht hemmt die Zielsetzung des Sozialhilferechts erheblich. Hinzu tritt der Verwaltungsaufwand, welcher bei einer lebenslangen Prüfung der finanziellen Verhältnisse einer Person entsteht. Aus diesen Gründen besteht ein erhebliches Interesse daran, dass der Rückforderungsanspruch aufgrund Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse nach Ablauf einer bestimmten Frist nicht mehr fortbesteht. Sinn und Zweck der Frist in § 14 Abs. 3 SHG muss deshalb sein, dass der Rückforderungsanspruch aufgrund Verbesserung der finanziellen Verhältnisse nach Ablauf der zehnjährigen Frist untergeht.

3.5.6 Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis (BGE 137 V 369 E. 4.4.3.2). Die Auslegung von § 14 Abs. 3 SHG ergibt, dass die Rückerstattungsforderung aufgrund einer Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse mit Ablauf der zehnjährigen Frist untergeht. Als Verwirkungsfrist kann diese nicht unterbrochen, sondern nur gewahrt werden (BGE 136 II 187 E. 6 m.w.H.). Die Beantwortung der Frage, ob die SHB die Frist gemäss § 14 Abs. 3 SHG gewahrt hat, erübrigt sich an dieser Stelle, da eine Voraussetzung der Rückerstattungspflicht im Sinne von § 13 SHG, nämlich die genügende Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse, zum damaligen Zeitpunkt unbestrittenermassen nicht erfüllt war. Demzufolge konnte die Frist im vorliegenden Verfahren weder durch die Verfügung der SHB vom 18. April 2019 noch durch die Einsprache der Beschwerdeführerin oder den Entscheid des Regierungsrates gewahrt werden. Es ist folglich festzustellen, dass die in § 14 Abs. 3 SHG statuierte 10-jährige Frist am 31. August 2019, zehn Jahre nach Ende des Unterstützungszeitraumes der Beschwerdeführerin, abgelaufen ist. Die Beschwerde ist in diesem Punkt gutzuheissen. Bei diesem Verfahrensausgang erübrigt sich die Beantwortung der von der Beschwerdeführerin aufgeworfenen Frage des Entstehungszeitpunktes der Rückerstattungsforderung.

4. Die Beschwerdeführerin rügt weiter, dass ihr im Einspracheverfahren vor der SHB keine Parteientschädigung zugesprochen worden sei. Demgemäss ist im Folgenden zu prüfen, ob der Regierungsrat zu Recht die Verwehrung einer Parteientschädigung durch die SHB geschützt hat.

4.1 Der Regierungsrat erwog in seinem Entscheid vom 21. April 2020, dass die Voraussetzungen der Notwendigkeit einer Verbeiständung im erstinstanzlichen Verfahren nicht erfüllt seien. Weder handle es sich bei der Rückerstattung um eine komplexe Rechtsfrage noch seien persönliche Gründe ersichtlich, welche es der Beschwerdeführerin unmöglich gemacht hätten, ihre Vorbringen selbständig vorzutragen. Zumal die Verjährungsfrage erst während des Verfahrens vor dem Regierungsrat zu Tage getreten sei. Zudem würden ohnehin an Laienbeschwerden keine hohen Anforderungen gestellt. Damit sei es der Beschwerdeführerin zumutbar gewesen, das Einspracheverfahren ohne anwaltliche Vertretung zu durchlaufen.

4.2 Hiergegen bringt die Beschwerdeführerin vor, dass sie bereits aufgrund ihres Immigrationshintergrunds Schwierigkeiten habe, sich auf Deutsch auszudrücken und ihre Rechte wahrzunehmen. Überdies sei die Rechtsverletzung der SHB, nämlich die falschen Berechnungen in Bezug auf die wirtschaftlichen Verhältnisse der Beschwerdeführerin, für einen Laien nicht ohne weiteres ersichtlich gewesen. Zusammenfassend sei eine anwaltliche Vertretung während des Einspracheverfahrens unumgänglich gewesen.

4.3 Gemäss § 23 Abs. 1 VwVG BL wird eine Partei auf ihr Begehren von der Bezahlung der Verfahrenskosten, der Kosten der Beweismassnahmen sowie der Parteientschädigung befreit, wenn sie ihre Bedürftigkeit glaubhaft macht und ihr Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheint. Nach dessen Abs. 2 wird einer Partei unter den gleichen Voraussetzungen der kostenlose Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts gewährt, sofern dies zur Wahrung ihrer Rechte notwendig erscheint. Dieser kantonsrechtliche Anspruch geht nicht über den Gehalt von Art. 29 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 hinaus. Die sachliche Notwendigkeit der unentgeltlichen Verbeiständung beurteilt sich nach den konkreten Umständen des Einzelfalles. Die Rechtsnatur des Verfahrens ist dabei ohne Belang. Grundsätzlich fällt die unentgeltliche Verbeiständung für jedes staatliche Verfahren in Betracht, in das die Gesuchstellerin einbezogen wird oder das zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist. Dies ist der Fall, wenn die Betroffene ihre Sache, auf sich allein gestellt, nicht sachgerecht und hinreichend wirksam vertreten kann; andernfalls wird ihr zugemutet, das Verfahren selbständig zu führen (GEROLD STEINMANN, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage, Zürich 2014, N 70 zu Art. 29 BV; STEFAN MEICHSSNER, Das Grundrecht auf unentgeltliche Rechtspflege [Art. 29 Abs. 3 BV], Basel 2008, S. 117 ff.). Insbesondere wird die sachliche Notwendigkeit nicht bereits dadurch ausgeschlossen, dass das in Frage stehende Verfahren vom Untersuchungsgrundsatz beherrscht wird, die Behörde also gehalten ist, den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen zu ermitteln (BGE 144 III 164 E. 3.5; 130 I 180 E. 3.2; 125 V 32 E. 4b). Dies schliesst jedoch nicht aus, dass der aus der Verfassung abgeleitete Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege je nach den Besonderheiten eines Verfahrens differenziert gehandhabt werden kann. Die bedürftige Partei hat Anspruch auf unentgeltliche Verbeiständung, wenn ihre Interessen in schwerwiegender Weise betroffen sind und der Fall wegen der Komplexität der Rechtsfragen oder der Unübersichtlichkeit des Sachverhalts Schwierigkeiten bietet, die den Beizug eines Rechtsvertreters erforderlich machen. Droht das in Frage stehende Verfahren besonders stark in die Rechtsposition der betroffenen Person einzugreifen, ist die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsvertreters grundsätzlich geboten, im Übrigen nur dann, wenn zur relativen Schwere des Falles besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten hinzukommen, denen die Gesuchstellerin auf sich alleine gestellt nicht gewachsen wäre (BGE 144 IV 299 E. 2.1; 130 I 180 E. 2.2; 128 I 225 E. 2.5.2; Urteile des Bundesgerichts 2C\_880/2016 vom 10. Oktober 2016 E. 2.2 und 5A\_49/2015 vom 4. Mai 2015 E. 3.3). Im Bereich der Sozialhilfe, in dem es regelmässig um die Darlegung der persönlichen Umstände geht, ist die Notwendigkeit der anwaltlichen Verbeiständung nur mit Zurückhaltung anzunehmen (vgl. Urteile des Bundesgerichts 8C\_376/2014 vom 14. August 2014 E. 4.2.1 und 8C\_292/2012 vom 19. Juli 2012 E. 8.2). Zu beachten ist ferner, dass gemäss dem kantonalen Verwaltungsverfahrensgesetz im erstinstanzlichen Verfahren in der Regel keine Parteientschädigungen zugesprochen werden (§ 22 Abs. 1 VwVG BL). Nach dessen Abs. 2 hat die ganz oder teilweise obsiegende Beschwerde führende bzw. Einsprache erhebende Partei, im Beschwerde- und Einspracheverfahren Anspruch auf eine angemessene Parteientschädigung, sofern der Vorinstanz Rechtsverletzungen oder grobe Verfahrensfehler unterlaufen sind (lit. a; zum Ganzen vgl. Entscheid des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 18. Oktober 2017 [810 17 4] E. 9.3).

4.4 Vorliegend betraf die im Einspracheverfahren zu beantwortende Rechtsfrage die Vermögensverhältnisse der Beschwerdeführerin resp. genauer noch, ob sich diese in einer Art und Weise verbessert hatten, welche eine Rückerstattung der Sozialhilfeleistungen hätte zumutbar erscheinen lassen. Dabei handelt es sich in Einklang mit den Ausführungen der Vorinstanz nicht um eine komplexe Rechtsfrage, zumal die Frage der Frist gemäss § 14 Abs. 3 SHG erst vor dem Regierungsrat zentral war. Vielmehr ist die im Einspracheverfahren strittige Frage sinnbildlich für den Grund, weshalb im Sozialhilfeverfahren nur mit Zurückhaltung die Notwendigkeit der anwaltlichen Verbeiständung angenommen wird. Um ihre Rechte geltend machen zu können, hätte es genügt, dass die Beschwerdeführerin ihre persönlichen Umstände darlegte, wie es denn ihr Rechtsvertreter in der Einsprache vom 29. April 2019 auch nicht anders getan hat. Ebenso wenig zeichnete sich das vorliegende Verfahren durch eine besondere Komplexität aus, dessen Handhabung eine Verbeiständung hätte notwendig erscheinen lassen (vgl. KGE VV vom 18. Oktober 2017 [810 17 4] E. 9.4). Schliesslich sind keine Gründe in der Person der Beschwerdeführerin erkennbar, aufgrund welcher es ihr nicht hätte zugemutet werden können, ihre Rechte selbständig geltend zu machen. Jedenfalls genügt die unbewiesen gebliebene Behauptung der Beschwerdeführerin, des Deutschen nicht genügend mächtig zu sein, nicht. Aufgrund ihres langjährigen Aufenthalts in der Schweiz lässt sich zumindest annehmen, dass es ihr zugemutet werden kann, sich mit Behörden zu verständigen resp. bei diesbezüglichen Schwierigkeiten Hilfe bei Bekannten anzunehmen. Weshalb hierfür eine anwaltliche Verbeiständung notwendig wäre, ist nicht ersichtlich. Eine gegenteilige Auffassung würde überdies bedeuten, dass deutschsprachige Verfahrensbeteiligte bezüglich der unentgeltlichen Verbeiständung benachteiligt würden, wo doch sprachliche Ungleichheiten mittels einer Dolmetscherin und nicht einer anwaltlichen Vertretung beseitigt werden müssen. Aus diesen Gründen ist die Notwendigkeit einer Verbeiständung im Einspracheverfahren zu verneinen, womit der Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung für das Verfahren vor der SHB zusteht. Die Beschwerde ist in diesem Punkt abzuweisen.

5. Nach dem Gesagten ist zusammenfassend festzuhalten, dass die Beschwerde in dem Umfang gutgeheissen wird, als dass eine allfällige Rückerstattungsschuld der Beschwerdeführerin gestützt auf § 13 SHG am 31. August 2019 untergegangen ist, womit festzustellen ist, dass gegen sie keine Rückerstattungsforderung besteht. Die Beschwerdeführerin unterliegt jedoch mit ihrem Begehren um Zusprechung einer Parteientschädigung für das Einspracheverfahren. Demnach wird die Beschwerde teilweise gutgeheissen.

6.1 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 der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die Verfahrenskosten zu Dreivierteln je hälftig von den Vorinstanzen, das heisst vom Regierungsrat und der SHB zu tragen. Das restliche Viertel wird der Beschwerdeführerin auferlegt, da diese mit ihrer Beschwerde hinsichtlich der Parteientschädigung im Einspracheverfahren unterlegen ist. Der zu viel geleistete Kostenvorschuss wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet. Demzufolge werden die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- je im Umfang von Fr. 525.-- dem Regierungsrat und der SHB sowie im Umfang von Fr. 350.-- der Beschwerdeführerin auferlegt.

6.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei kann für den Beizug einer Anwältin bzw. eines Anwalts eine angemessene Parteientschädigung zulasten der Gegenpartei zugesprochen werden (§ 21 Abs. 1 VPO). In seiner Kostennote vom 7. Oktober 2020 macht der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin einen Aufwand von 4.17 Stunden à Fr. 250.-- und Auslagen von insgesamt Fr. 29.30 geltend, was nicht zu beanstanden ist. Somit beläuft sich das Honorar für den Rechtsgang vor Kantonsgericht vorliegend auf Fr. 1'153.45 (inkl. Auslagen und 7.7 % MWST). Einhergehend mit der Verteilung der Verfahrenskosten sind drei Viertel der Parteikosten je hälftig vom Regierungsrat und von der SHB zu tragen. Diese haben dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin je ein Honorar in der Höhe von Fr. 432.55 auszurichten. Im Übrigen werden die Parteikosten wettgeschlagen (§ 21 VPO).

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen und der Regierungsratsbeschluss Nr. 2020-2015 vom 21. April 2020 aufgehoben.
  2. Die Angelegenheit wird zur Neuverlegung der Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft zurückgewiesen.
  3. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- werden je im Umfang von Fr. 525.-- dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft und der Sozialhilfebehörde B.\_\_\_\_ sowie im Umfang von Fr. 350.-- der Beschwerdeführerin auferlegt. Der zu viel geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'050.-- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.
  4. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft und die Sozialhilfebehörde B.\_\_\_\_ haben der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung in der Höhe von je Fr. 432.55 zu bezahlen. Im Übrigen werden die Parteikosten wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiberin i.V.