



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

vom 5. Juli 2023 (810 22 178)

Übriges Verwaltungsrecht

**Kantonsbeiträge an die Gemeinden im Asylbereich / Beschwerdebefugnis von unterge-
ordneten Behörden / Verwirkung des Anspruchs / Erfordernis der Gesetzesform**

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Stefan Schulthess, Daniel Häring, Niklaus Ruckstuhl, Kantonsrichterin Ana Dettwiler, Gerichtsschreiber Stefan Suter

Beteiligte **Einwohnergemeinde A.**____, handelnd durch Sozialhilfebehörde A.____, Beschwerdeführerin, vertreten durch Dr. Pascal Leumann, Advokat

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
Vorinstanz

Betreff Abrechnung Asyl 1. Quartal 2021
(RRB Nr. 1256 vom 23. August 2022)

A. Der Bund vergütet den Kantonen die Kosten aus dem Vollzug des Asylgesetzes. Die Globalpauschalen für asylsuchende und schutzbedürftige Personen decken namentlich die Kosten für die Sozialhilfe sowie die obligatorische Krankenpflegeversicherung und enthalten zudem einen Beitrag an die Betreuungskosten. Der Kanton Basel-Landschaft leitet diese Bundesbeiträge in der Form von Kopfpauschalen quartalsweise an die für die Betreuung und Unterstützung der Asylsuchenden zuständigen Gemeinden weiter.

B. Die Sozialhilfebehörde A._____ machte mit E-Mail vom 9. Juli 2021 beim Kantonalen Sozialamt, Koordinationsstelle für Asylbewerbende, im Rahmen der Quartalsabrechnung Asyl für das 1. Quartal 2021 eine Kostenrückerstattung in der Höhe von Fr. 122'977.60 geltend.

C. Mit Verfügung vom 1. November 2021 wies das Kantonale Sozialamt das Begehren ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass der Anspruch der Gemeinde A._____ auf Rückerstattung der asylrechtlichen Kosten durch den Kanton nach der geltenden Rechtslage verwirkt sei, da die betreffende Abrechnung spätestens drei Monate nach Quartalsende (d.h. am 30. Juni 2021) beim Kanton hätte eingereicht werden müssen.

D. Die von der Sozialhilfebehörde A._____ dagegen beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft erhobene Beschwerde wies dieser mit Beschluss Nr. 1256 vom 23. August 2022 ab. Er erwoog im Wesentlichen, dass nach dem klaren Wortlaut der Verordnungsbestimmung kein Zweifel daran bestehen könne, dass der Anspruch der Gemeinde zufolge Verwirkung nicht mehr geltend gemacht werden könne, wenn die Eingabefrist nicht eingehalten worden sei. Die Rückerstattungsbeträge beträfen vergleichsweise geringe Einnahmenbestandteile der Einwohnergemeinden. Schon mit Rücksicht darauf könne nicht die Rede davon sein, dass es sich bei der Regelung, welche die Verwirkung der verfahrensgegenständlichen Geldleistungen an die Einwohnergemeinden zum Gegenstand habe, um eine grundlegende oder wichtige Bestimmung im Sinne der Kantonsverfassung handle, die zwingend in einem formellen Gesetz verankert sein müsse. Die Verwirkungsfrist diene der geordneten Durchführung des Erstattungsregimes. Dazu komme, dass das Kantonale Sozialamt in seiner Beschwerdevernehmlassung an den Regierungsrat aufzuzeigen vermöge, dass die Gewissheit über die den Gemeinden quartalsweise auszurichtenden Gelder aus übergeordneter finanzrechtlicher Sicht von Bedeutung sei. Verspätete Abrechnungen hätten in der Vergangenheit zu Verfälschungen in den jeweiligen Jahresrechnungen geführt, wodurch die Regelungen der Rechnungsführung nicht beachtet worden seien. Das geltende Harmonisierte Rechnungslegungsmodell für Kanton und Gemeinden verlange, dass die volle Tragweite der finanziellen Vorfälle einer gegebenen Periode erfasst werden müsse. Die vom Amt im Frühling 2021 kommunizierte Verlängerung der Einreichungsfristen bis zum 31. August 2021 habe sodann die Quartalsabrechnung für Eingliederungsmassnahmen im Flüchtlingsbereich, nicht aber die verfahrensgegenständliche Abrechnung im Asylbereich betroffen, was der mit der Materie bestens vertrauten Sozialhilfebehörde habe klar sein müssen. Von einer Schuldlosigkeit am Fristversäumnis könne deshalb nicht ausgegangen werden, weshalb eine Fristwiederherstellung ausgeschlossen sei. Daran ändere auch die Berufung auf die grosse Belastung während der Covid-19 Pandemie nichts.

E. Mit Eingabe vom 2. September 2022 erhebt die Sozialhilfebehörde A.____, vertreten durch Dr. Pascal Leumann, Advokat in Muttenz, Beschwerde beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), mit dem Rechtsbegehren, der Regierungsratsbeschluss vom 23. August 2022 sowie die Verfügung des Kantonalen Sozialamtes vom 1. November 2021 seien aufzuheben und das Kantonale Sozialamt sei zu verurteilen, der Beschwerdeführerin den Betrag von Fr. 122'977.60 zuzüglich Zins von 5 % seit 1. November 2021 innert 10 Tagen ab Rechtskraft des Entscheids zu bezahlen. Eventualiter sei die Eingabefrist für das Entschädigungsbegehren wiederherzustellen, die Sache an das Kantonale Sozialamt zurückzuweisen und dieses anzuweisen, das Vergütungsgesuch vom 9. Juli 2021 als nicht verspätet zu behandeln. Dies habe unter o/e-Kostenfolge zu geschehen. In der Begründung erhebt die Sozialhilfebehörde A.____ neben den formellen Rügen einer unvollständigen Sachverhaltsfeststellung und der Verletzung des rechtlichen Gehörs in erster Linie die Rüge der Verletzung des Legalitätsprinzips, weil die in der massgebenden kantonalen Asylverordnung statuierte Verwirkungsfrist keine Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn finde. Die vorliegend erfolgte Blankodelegation an den Ordnungsgeber sei dafür unzureichend. Die für den Gläubiger sehr nachteilige und ungewöhnlich kurze Verwirkungsfrist von drei Monaten auf Verordnungsstufe halte das verfassungsmässige Erfordernis der Gesetzesform für grundlegende und wichtige Bestimmungen nicht ein und dürfe deshalb im konkreten Anwendungsfall keine Anwendung finden. Zudem werde aufgrund der gravierenden finanziellen Folgen für die Gemeinde das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und damit die Gemeindeautonomie verletzt. Sodann verstosse der angefochtene Entscheid gegen Bundesrecht, weil er durch die sachlich nicht begründete Formstrenge die Umsetzung des Asylgesetzes beeinträchtige. Die rigorose Anwendung der Verwirkungsfrist führe im vorliegenden Fall des Weiteren zu einem stossenden, willkürlichen Ergebnis. Über die gravierenden Folgen einer verpassten Eingabefrist informiere das Handbuch des Kantonalen Sozialamts nicht und vor dem Fristablauf sei auch keine Mahnung verschickt worden. Schliesslich habe das Amt selber die angebliche Verwirkungsfrist in anderen Fällen verschiedentlich um Monate erstreckt. So habe es ausgerechnet für das 1. Quartal 2022 die Verwirkungsfrist für die Quartalsabrechnungen um einen Monat erstreckt. Das Amt verhalte sich widersprüchlich und verletze das Gebot von Treu und Glauben, wenn es bei einer im vorliegenden Fall letztlich auf die Pandemie-Massnahmen zurückzuführenden Fristüberschreitung von lediglich neun Tagen eine Erstreckung kategorisch ausschliesse. Im objektiven Verhinderungsgrund der Covid-19-Pandemie und im aufgrund der missverständlichen Kommunikation entschuldbaren Irrtum der zuständigen sachbearbeitenden Personen sei ausserdem ein zureichender Grund für eine Fristwiederherstellung zu erblicken.

F. In der Vernehmlassung vom 4. Januar 2023 schliesst die Vorinstanz auf kostenfällige Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Sie verweist hauptsächlich auf die Ausführungen im angefochtenen Entscheid sowie auf die Vernehmlassung des Kantonalen Sozialamts im vorinstanzlichen Verfahren. Nach Auffassung der Vorinstanz ist das Instrument der Verwirkung zur Einhaltung der Regelungen der Rechnungsführung zulässig und notwendig. Wenn das Amt in zwei Fällen die Verwirkungsfrist erstreckt habe, dann jeweils in der wohlbegründeten Absicht, den gesetzlich vorgesehenen Verfahrensablauf über den ganzen Kanton betrachtet möglichst störungsfrei aufrecht zu erhalten. In diesem Sinne sei das Behördenhandeln konsistent und weder widersprüchlich noch willkürlich.

G. Das Gericht ordnete in der Folge einen zweiten Schriftenwechsel an. Im Sinne der Gewährung des rechtlichen Gehörs wurde die Sozialhilfebehörde A._____ auf die publizierte Rechtsprechung des Kantonsgerichts zur Beschwerdelegitimation von Sozialhilfebehörden hingewiesen.

H. Die Sozialhilfebehörde A._____ betont in der Replik vom 17. März 2023, dass die Verfügung des Sozialamtes vom 1. November 2021 an die Sozialhilfebehörde A._____ adressiert worden sei. Die Sozialhilfebehörde sei die exekutive Fachbehörde für das Sozialhilfewesen in der Gemeinde und nach dem beigelegten Entscheid des Gemeinderats umfassend bevollmächtigt, die Interessen der Einwohnergemeinde A._____ im vorliegenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren durchzusetzen. Die Gemeinde sei in ihren vermögensrechtlichen Interessen ähnlich wie eine Privatperson betroffen und deswegen in jedem Fall zur Beschwerde befugt. In der Sache hält die Beschwerdeführerin ihre in der Beschwerde vorgebrachten Rügen aufrecht.

I. Die Vorinstanz hält in der Duplik vom 15. Mai 2023 ihrerseits vollumfänglich an den gestellten Rechtsbegehren und an den Ausführungen in der Vernehmlassung fest.

J. Der Rechtsvertreter der Sozialhilfebehörde A._____ reichte am 22. Juni 2023 seine Honorarnote zu den Akten. Die Vorinstanz hat sich mit Eingabe vom 30. Juni 2023 dazu geäussert.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1.1 Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 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 Beschwerde gegeben.

1.2 Zur Beschwerde ist nach § 47 Abs. 1 VPO befugt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat (lit. a), jede andere Person, Organisation oder Behörde, die durch besondere Vorschrift zur Beschwerde ermächtigt ist (lit. b) und die vollziehende Behörde der Gemeinde bei Verfügungen und Entscheiden letztinstanzlicher Verwaltungsbehörden des Kantons (lit. c). Die Rechtspersönlichkeit ist Grundvoraussetzung für die allgemeine Beschwerdebefugnis nach § 47 Abs. 1 lit. a VPO. Einer Sozialhilfebehörde fehlt es bereits daran, weshalb sie sich grundsätzlich nicht darauf stützen kann. Eine spezialgesetzliche Ausnahmebestimmung, welche die Prozessfähigkeit fingiert - wie sie dem in der Beschwerde angeführten Kantonsgerichtsurteil zugrunde lag (vgl. BLKGE 2005 Nr. 54 E. 2b) -, ist im vorliegenden Zusammenhang nicht einschlägig. Eine besondere Vorschrift, die die Sozialhilfebehörde im vorliegenden Fall zur Behördenbeschwerde ermächtigt, existiert sodann nicht. Die Beschwerdebefugnis einer Behörde an das Kantonsgericht (oder davon umfasst an das Bundesgericht) muss sich ausdrücklich aus dem Gesetz er-

geben. Aus der von § 37 Abs. 1 des Gesetzes über die Sozial- und die Jugendhilfe (SHG) vom 21. Juni 2001 eingeräumten Kompetenz zum Vollzug der Gemeindeaufgaben des Sozialhilfegesetzes kann kein spezialgesetzliches Beschwerderecht im Sinne von § 47 Abs. 1 lit. b VPO abgeleitet werden. § 47 Abs. 1 lit. c VPO kann des Weiteren nicht angerufen werden, wenn der Regierungsrat als Rechtsmittel- und nicht als Aufsichtsinstanz entschieden hat. Kommunale Sozialhilfebehörden sind deswegen nach ständiger kantonsgerichtlicher Rechtsprechung nicht zur Erhebung von verwaltungsgerichtlichen Beschwerden gegen Rechtsmittelentscheide des Regierungsrats legitimiert (BLKGE 2009 Nr. 49 E. 3; vgl. zuletzt Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 26. September 2022 [810 22 183]; KGE VV vom 5. April 2019 [810 19 88]). Untergeordnete Behörden können aber gegebenenfalls als Vertreter des jeweiligen Gemeinwesens handeln. Dazu ist die Vertretungsbefugnis durch Vorlage eines speziellen Ermächtigungsbeschlusses des für die Erhebung von Rechtsmitteln zuständigen Gemeinderats (vgl. § 71 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden [GemG] vom 28. Mai 1970) nachzuweisen. Die Sozialhilfebehörde A.____ kann nach dem Gesagten im vorliegenden Fall nicht in eigenem Namen Beschwerde führen. Sie hat jedoch eine umfassende Vertretungsvollmacht des Gemeinderats A.____ vorgelegt, die sie im vorliegenden Fall zum Handeln für die Einwohnergemeinde A.____ vor Kantonsgericht ermächtigt. Beschwerdeführerin ist damit die Einwohnergemeinde A.____ und nicht deren Sozialhilfebehörde. Das Rubrum wird entsprechend angepasst.

1.3 Gemeinwesen können sich auf die in erster Linie auf Privatpersonen zugeschnittene allgemeine Beschwerdebefugnis nach § 47 Abs. 1 lit. a VPO stützen, falls sie durch einen angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie ein Privater oder aber in spezifischer Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe betroffen werden und nicht bloss das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung geltend machen (KGE VV vom 17. August 2022 [810 22 31] E. 1.2; KGE VV vom 23. August 2017 [810 17 55] E. 1; BGE 138 II 506 E. 2.1.1; jeweils mit weiteren Hinweisen). Eine solche mit einer Privatperson vergleichbare Betroffenheit wird beispielsweise bejaht, wenn das Gemeinwesen selbst Verfügungsadressat ist oder aber einen Eingriff in das Finanz- oder Verwaltungsvermögen abwehren will, wobei hierbei die unmittelbare Betroffenheit in den vermögenswerten, fiskalischen Interessen massgebend ist (KGE VV vom 13. September 2017 [810 16 386] E. 1; KGE VV vom 18. September 2013 [810 10 339] E. 2). Ähnlich wie ein Privater in finanziellen Interessen betroffen ist das Gemeinwesen namentlich, wenn es ein Gesuch um Erteilung einer Subvention gestellt hat. Wesentlich ist, dass dem um Beiträge ersuchenden Gemeinwesen konkrete Ansprüche aus dem öffentlichen Recht direkt zustehen. In solchen Fällen ist das Gemeinwesen nicht nur in finanziellen Interessen, sondern auch als Adressatin der Verfügung direkt betroffen (KGE VV vom 30. Juni 2010 [810 09 440] E. 1.2; BLKGE 2005 Nr. 25 E. 1b; RENÉ WIEDERKEHR/KASPAR PLÜSS, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2020, Rz. 2026). Im vorliegenden Fall liegen konkrete Finanzinteressen der Beschwerdeführerin im Streit und die Gemeinde ist als vom abweisenden Entscheid direkt betroffene Beitragsgesuchstellerin gestützt auf § 47 Abs. 1 lit. a VPO zur verwaltungsgerichtlichen Beschwerde legitimiert.

1.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde kann eingetreten werden.

2. Die Beschwerdeführerin beantragt, es sei eine öffentliche Parteiverhandlung durchzuführen und es seien diverse Zeugen einzuvernehmen, damit sie ihre Verfahrensrechte vollumfänglich wahrnehmen könne und so der Sachverhalt vollständig ermittelt werde. Der rechtserhebliche Sachverhalt ergibt sich indessen mit genügender Klarheit aus den Akten. Auf die beantragten Beweisabnahmen kann dementsprechend verzichtet werden. Andere Gründe, welche für die Gutheissung des Antrags auf eine mündliche Parteiverhandlung sprechen würden, bringt die Beschwerdeführerin nicht vor. Der Verfahrens Antrag auf Durchführung einer Parteiverhandlung ist daher abzuweisen.

3. Gemäss § 45 Abs. 1 VPO können mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens (lit. a) sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts (lit. b) gerügt werden. Die Beurteilung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht dagegen - abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen - untersagt (lit. c). Im Anwendungsfall prüft das Kantonsgericht sämtliche kantonalen Erlasse auf ihre Rechtmässigkeit (§ 46 Abs. 2 VPO, inzidente bzw. akzessorische Normenkontrolle).

4. Strittig und zu prüfen ist, ob sich die Beschwerdeführerin die ihr im 1. Quartal 2021 entstandenen Kosten für die Betreuung und Unterstützung der Asylsuchenden vom Kanton zurückerstatten lassen kann. Spezifisch liegen die Parteien darüber im Streit, ob der im Grundsatz unbestrittenermassen entstandene Anspruch auf den entsprechenden Beitrag zufolge Verwirkung untergegangen ist.

4.1 Gemäss § 32 Abs. 1 SHG betreuen und unterstützen die Gemeinden die Personen, die der Asylgesetzgebung unterstehen und keine Aufenthaltsbewilligung haben. Der Kanton richtet den Gemeinden in diesem Bereich die bundesrechtliche Entschädigung aus (§ 32 Abs. 2 lit. b SHG). Für die Einzelheiten verweist das Gesetz auf die kantonale Asylverordnung (kAV) vom 16. Oktober 2007 (§ 32 Abs. 3 SHG). Deren Abschnitt 3 enthält in § 18 ff. kAV die Ausführungsbestimmungen betreffend Entschädigungen. Die Absätze 1 bis 3 von § 18 kAV bestimmen die Art und Höhe der einzelnen abgegoltenen Leistungen. Der vorliegend interessierende § 18 Abs. 4 kAV lautet: "Der Kanton entrichtet den Gemeinden die Aufwendungen quartalsweise. Die Abrechnung ist spätestens 3 Monate nach Quartalsende dem Kanton inklusiv aller notwendigen Unterlagen einzureichen. Als notwendige Unterlagen gelten die Verfügungen und die Rechnungsbelege der Leistungserbringenden. Zu vergüten sind die Leistungen, deren Rechnungsdatum in das abzurechnende Quartal fällt. Bei nicht fristgemässer Einreichung verwirkt der Anspruch."

4.2 Die Vorinstanz schützte die Auffassung des Kantonalen Sozialamts, wonach die Beschwerdeführerin die Abrechnung für das 1. Quartal 2021 mehr als drei Monate nach Quartalsende eingereicht habe und der Anspruch nach dem klaren Wortlaut von § 18 Abs. 4 kAV aufgrund der nicht fristgemässen Einreichung verwirkt sei. Die Normierung auf Verordnungsstufe stehe einer Anwendung nicht entgegen, denn es handle sich nicht um eine grundlegende oder wichtige Bestimmung im Sinne der Kantonsverfassung, die zwingend in einem formellen Gesetz verankert sein müsse.

4.3 Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass die Dreimonatsfrist für die Einreichung der Abrechnung verpasst wurde. Sie hält jedoch an ihrer Auffassung fest, dass die von der kantonalen Asylverordnung vorgesehene Rechtsfolge der Verwirkung des Anspruchs auf einer unzulässigen Delegation von Rechtssetzungskompetenzen beruhe. Der Ordnungsgeber sei nicht befugt, in eigener Kompetenz eine Verwirkungsfrist einzuführen. Aufgrund der Verletzung des Legalitätsprinzips dürfe die Ordnungsbestimmung im vorliegenden Fall keine Anwendung finden. Dementsprechend sei der Anspruch auf Rückerstattung nicht untergegangen.

5. Fraglich ist demnach zunächst einmal, ob der Ordnungsgeber ermächtigt war, eine Verwirkungsfrist von drei Monaten zu statuieren.

5.1 Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) vom 17. Mai 1984 verankert den Grundsatz der Gewaltenteilung nirgends ausdrücklich. Sie sieht jedoch eine gewaltenteilige Organisation des Kantons vor, weshalb der Grundsatz implizit in der Kantonsverfassung enthalten ist (vgl. VINCENT MARTENET, *La séparation des pouvoirs*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler [Hrsg.], *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2020, Bd. II, S. 999 ff., Rz. 34; BGE 145 V 380 E. 6.3). Gewaltenteilung bedeutet namentlich, dass Bestimmungen, die in einem Gesetz stehen müssen, nicht durch andere Organe erlassen werden dürfen, es sei denn aufgrund gültiger Gesetzesdelegation (BGE 142 I 26 E. 3.3; BGE 138 I 196 E. 4.1). Nach dem in § 4 Abs. 1 KV verankerten Legalitätsprinzip ist jede Behörde verpflichtet, (nur) auf der Grundlage und in den Schranken des Rechts tätig zu werden. Diese Rechtsbindung setzt aber voraus, dass die angewendete Norm formell und materiell rechtmässig ist: Sie muss vom staatsrechtlich zuständigen Organ im richtigen Verfahren und in den richtigen Formen erlassen worden sein; ausserdem darf sie dem übergeordneten Recht nicht widersprechen (KGE VV vom 31. Mai 2023 [810 22 286] E. 4.2; KGE VV vom 18. Januar 2023 [810 22 81] E. 5.2.1; BGE 141 II 169 E. 3.1).

5.2 Die Verteilung der Rechtssetzungsbefugnisse obliegt der Verfassung. Sie kann die Rechtssetzungsbefugnisse auf verschiedene Arten und gemäss verschiedenen Kriterien den Staatsorganen zuweisen (BLKGE 2005 Nr. 30 E. 6a). Gemäss § 61 Abs. 1 KV ist der Landrat die gesetzgebende Behörde des Kantons. Die Befugnis zum Erlass grundlegender und wichtiger Bestimmungen darf vom Gesetzgeber nicht auf andere Organe übertragen werden (§ 36 Abs. 1 KV). Damit wird das Kantonsparlament verpflichtet, alle wichtigen und grundlegenden rechtssetzenden Bestimmungen im Rahmen eines Gesetzes zu beschliessen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass der Regierungsrat - unter Ausklammerung des Notverordnungsrechts (§ 74 Abs. 3 KV) - nicht befugt ist, auf der Ordnungsstufe grundlegende und wichtige Bestimmungen zu erlassen. Seine in § 74 KV unter der Marginalie "Rechtsetzung" statuierte Gesetzgebungskompetenz beschränkt sich auf den Erlass ergänzender materieller Normen von geringerer Bedeutung sowie gesetzesvollziehender Bestimmungen auf der Grundlage und im Rahmen der Gesetze und Staatsverträge, soweit nicht durch Gesetz ausnahmsweise der Landrat zum Erlass ausführender Bestimmungen ermächtigt ist (§ 74 Abs. 2 KV; vgl. KGE VV vom 31. Mai 2023 [810 22 286] E. 4.3.3; KGE VV vom 18. Januar 2023 [810 22 81] E. 5.2.3; KGE VV vom 18. Juli 2007 [810 07 104] E. 4; BLKGE 2006 Nr. 35 E. 4).

5.3 Die in § 63 KV verwendeten Begriffe "grundlegend" und "wichtig" sind in ausgeprägtem Mass unbestimmt. Was wichtig, wesentlich, bedeutungsvoll ist, lässt sich aber auch nicht generell umschreiben. Als Konkretisierungshilfen muss auf ausserhalb des Normtexts von § 63 KV getroffene Entscheidungen in der Verfassung selber und auf diejenigen des Gesetzgebers zurückgegriffen werden. Als Ausdruck vorangegangener gesetzgeberischer Bewertungen lassen sich aus Verfassung und Gesetz Hinweise und Kriterien ableiten, die für die "Wichtigkeit" einer Regelung sprechen. Ob eine konkrete zu regelnde Sache wichtig und deswegen dem Gesetzgeber vorbehalten ist, muss letztlich wertend ermittelt werden (vgl. GIOVANNI BIAGGINI, Das Gesetz in der Verfassungsordnung des Kantons Basel-Landschaft, Liestal 1992, S. 33; GEORG MÜLLER, Inhalt und Formen der Rechtssetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung, Basel 1979, S. 110). Das Kantonsgericht orientiert sich bei dieser Wertung in seiner Praxis auch an der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 164 Abs. 1 Satz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, die auf Stufe des Bundesrechts einen inhaltlich vergleichbaren ("alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen") materiellen Gesetzesvorbehalt kennt (vgl. KGE VV vom 18. Januar 2023 [810 22 81] E. 5.2.1; KGE vom 12. Mai 2010 [810 09 271] E. 6.2; KGE VV vom 11. Juli 2007 [810 06 371] E. 4.1; BLKGE 2005 Nr. 30 E. 6a). Es kann nicht ein für alle Mal gesagt werden, welche Regelungen so bedeutend sind, dass sie im formellen Gesetz enthalten sein müssen, und wie detailliert die gesetzliche Normierung sein muss. Massgebend sind die Umstände im Einzelfall. Allgemein gelten eher strenge Anforderungen, wo es um eine Einschränkung von Grundrechten oder um die Schaffung von öffentlich-rechtlichen Pflichten geht, wobei die Natur und die Schwere des Eingriffs bzw. der Verpflichtung mit zu berücksichtigen sind. Auch für wichtige politische Entscheide ist ein formelles Gesetz erforderlich (KGE VV vom 18. Januar 2023 [810 22 81] E. 5.2.1; KGE VV vom 2. Juni 2010 [810 09 428] E. 4.4; BLVGE 1996 Nr. 1.3 E. 7b; BGE 145 V 380 E. 6.3.1; BGE 134 I 322 E. 2.6; BGE 128 I 113 E. 3c).

6.1 Verwirkung ist der Verlust eines Anspruchs, weil der Einzelne nicht durch eine Handlung innerhalb der Frist sein Recht gewahrt hat (vgl. THOMAS MEIER, Verjährung und Verwirkung öffentlich-rechtlicher Forderungen, Zürich 2013, S. 8; ATTILIO R. GADOLA, Verjährung und Verwirkung im öffentlichen Recht, AJP 1995, S. 56). Mit dem unbenützten Ablauf der Verwirkungsfrist geht der Anspruch von Gesetzes wegen endgültig unter (KGE VV vom 1. Dezember 2021 [810 21 138-140] E. 3; BGE 147 V 417 E. 7.3.2). Verwirkungsfristen können im Gegensatz zu Verjährungsfristen - unter Vorbehalt anderslautender Gesetzesbestimmungen - weder gehemmt oder unterbrochen noch erstreckt werden und sind stets von Amtes wegen zu berücksichtigen (KGE VV vom 15. März 2023 [810 22 253] E. 1.2; KGE VV vom 17. März 2021 [810 20 113] E. 4.4.2; BGE 136 II 187 E. 6; GADOLA, a.a.O., S. 56).

6.2 Das öffentliche Recht kennt nur ausnahmsweise eine ausdrückliche Regelung von Verjährungs- oder Verwirkungsfristen (MEIER, a.a.O., S. 157). Die Verjährung ist jedoch aufgrund der im Rechtsstaat unabdingbar erscheinenden Grundsätze der Rechtssicherheit und von Treu und Glauben ein allgemeiner Rechtsgrundsatz des öffentlichen Rechts, weshalb öffentlich-rechtliche Ansprüche selbst bei Fehlen einer ausdrücklichen Gesetzesbestimmung der Verjährung oder Verwirkung unterliegen. Diese Regel betrifft vermögensrechtliche und andere öffentlich-rechtliche Ansprüche und gilt sowohl für das Gemeinwesen als auch für Private (KGE VV

vom 31. Mai 2023 [810 22 286] E. 4.5.1; BLKGE 2006 Nr. 48 E. I.2.3.2; BGE 148 II 106 E. 4.3; BGE 140 II 384 E. 4.1). Derartige aus dem allgemeinen Rechtsgrundsatz abgeleitete Verwirkungsfristen bewegen im Bereich von Jahren und nicht von wenigen Monaten (vgl. KGE VV vom 31. Mai 2023 [810 22 286] E. 4.5.3). Im vorliegenden Zusammenhang machen die Vorinstanzen deswegen zu Recht nicht geltend, dass § 18 Abs. 4 kAV die nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen ohnehin zur Anwendung gelangende Verwirkungsfrist wiedergibt und der Bestimmung somit lediglich eine deklaratorische Funktion zukommt.

6.3 Nach dem Grundsatz der Parallelität der Form hat die Aufhebung oder Änderung eines Rechts grundsätzlich durch einen Erlass gleicher Rechtsstufe zu erfolgen (normative Äquivalenz). Wurde ein Anspruch auf Gesetzesstufe verankert, kann er nicht ohne Weiteres auf niedriger Hierarchiestufe zum Untergang gebracht werden (vgl. MICHAEL BEUSCH, Der Untergang der Steuerforderung, Zürich 2012, S. 277). Sollen gesetzlich geschaffene Ansprüche auf Subventionen verirken, bedarf es hierzu deshalb einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage. Die Verwirkung muss in einem Gesetz oder in einer Rechtsverordnung vorgesehen sein, die ihrerseits auf einer genügenden Grundlage in einem Gesetz beruht (AUGUST MÄCHLER, Subventionsrecht, in: Biaggini/Häner/Saxer/Schott [Hrsg.], Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Zürich 2015, Rz. 21.60). Eine solche genügend bestimmte Delegationsgrundlage im Gesetz existiert im vorliegenden Fall unbestrittenermassen nicht. Die vom Regierungsrat erlassenen Verordnungen müssen sich aber an den vom Gesetz vorgegebenen Rahmen halten (vgl. § 74 Abs. 2 KV). Die Regierung darf namentlich Ansprüche, die das Gesetz schafft, nicht auf dem Verordnungsweg wieder beseitigen (KGE VV vom 1. Februar 2023 [810 22 137] E. 5.6).

6.4 Verwirkungsfristen stellen keine rein technisch-organisatorischen Massnahmen dar, wie sie typischerweise auf Verordnungsstufe geregelt werden. Auch kann nicht gesagt werden, dass es erforderlich wäre, aus Gründen der Flexibilität die Kompetenz zur Festlegung der Länge der Verwirkungsfrist dem Ordnungsgeber zu überlassen; es besteht keine Notwendigkeit, die Verwirkungsfrist häufig oder kurzfristig zu ändern. Im Gegenteil: Aus Gründen der Rechtssicherheit ist es gerade erwünscht, insbesondere Verwirkungsfristen der kurzfristig möglichen Abänderung durch den Ordnungsgeber zu entziehen. Mit anderen Worten handelt es sich nach der kantonsgerichtlichen Rechtsprechung bei der Festlegung von Verwirkungsfristen an sich sowie ihrer Dauer um einen wesentlichen, wichtigen Entscheid, der vom Gesetzgeber zu fällen ist (Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Sozialversicherungsrecht [KGE SV], vom 3. September 2003 [740 03 144] E. 5a, in: ZBI 2004, S. 602 ff.; MEIER, a.a.O., S. 79).

6.5 Da sie den endgültigen Untergang eines Rechts nach sich ziehen, greifen Verwirkungsfristen empfindlich in die Rechtsstellung des Betroffenen ein (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020, Rz. 783; MEIER, a.a.O., S. 77). Dabei kann es im Grundsatz keine Rolle spielen, ob dieser Betroffene ein Privater ist oder ob es sich - wie im vorliegenden Fall (vgl. oben E. 1.3) - um eine wie eine Privatperson betroffene Gemeinde handelt, die in dieser speziellen Konstellation im Übrigen auch Trägerin verfassungsmässiger Rechte ist (vgl. BGE 145 I 239 E. 5.1; BGE 144 II 77 E. 5.5). Allenfalls ist die Eingriffsintensität differenziert zu beurteilen und bei Gemeinden die Bagatellgrenze wesentlich höher anzusetzen als bei Privaten. Entgegen dem angefochtenen Entscheid kann

aber - gerade auch angesichts des sechsstelligen Streitwerts im vorliegenden Fall - bei den Rückerstattungsbeträgen keineswegs von vernachlässigbaren Summen ausgegangen werden. Dass es sich um "weniger essentielle Einnahmenbestandteile" der Gemeinden handelt und diese im Verwirkungsfall nicht in ihrer finanziellen Existenzgrundlage betroffen sind, mag zutreffen, dennoch greift die streitgegenständliche Verwirkungsfrist durchaus spürbar in das Vermögen der Beschwerdeführerin ein. Die Bagatellgrenze ist vorliegend auf jeden Fall deutlich überschritten. In Analogie zum Erfordernis der Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage bei Grundrechtseinschränkungen bedarf eine solche Beeinträchtigung der Rechtsstellung der Betroffenen durch eine äusserst kurze Verwirkungsfrist einer klaren und eindeutigen Normierung auf Gesetzesstufe (KGE SV vom 3. September 2003 [740 03 144] E. 5b, in: ZBI 2004, S. 602 ff.).

6.6 Nach der Rechtsprechung ist eine Regelung auf Verordnungsstufe eher zulässig, wenn sie dem allgemein üblichen Standard entspricht. Für bisher unübliche Regelungen ist demgegenüber ein formelles Gesetz erforderlich (vgl. KGE VV vom 29. Oktober 2014 [810 14 149] E. 6.2; BLKGE 2006 Nr. 35 E. 4b; BLKGE 2005 Nr. 38 E. 3; BGE 128 I 113 E. 3c; BGE 125 I 173 E. 9e). Die Vorinstanz vermag nicht aufzuzeigen, dass andere Kantone - die nebenbei gesagt die gleichen Rechnungslegungsstandards (HRM2, "True and Fair View"-Prinzip) wie das Kantonale Sozialamt anwenden - bei ihren Abrechnungssystemen im Asylbereich vergleichbar kurze Fristen kennen. Im (hier nicht anwendbaren) Subventionsrecht des Bundes statuiert Art. 32 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990 eine allgemeine Verjährungsregelung, wonach Forderungen aus Finanzhilfe- und Abgeltungsverhältnissen nach fünf Jahren verjähren. Dabei handelt es sich um eine für das öffentliche Recht durchaus typische Dauer (vgl. KGE VV vom 31. Mai 2023 [810 22 286] 4.5.3). Nur ganz vereinzelt sieht das Bundesrecht eine Verwirkungsfrist von lediglich drei Monaten vor (vgl. die Übersicht bei MEIER, a.a.O., S. 163). Auch im kantonalen Recht erscheint diese Frist praktisch singulär (bemerkenswert [auch im Sinne eines Beispiels für eine hinreichende Delegation durch das Gesetz]: § 7 Abs. 1 des Gesetzes über die Nachzahlung von Pflegebeiträgen für das Jahr 2011 vom 25. Juni 2015: "Die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion bezeichnet eine Frist von mindestens 3 Monaten"). Es kann somit festgehalten werden, dass eine Verwirkungsfrist von drei Monaten nicht einer in der Rechtswirklichkeit allgemein üblichen Länge entspricht, sondern aussergewöhnlich kurz bemessen ist.

6.7 Hinzu kommt vorliegend, dass der Ordnungsgeber augenscheinlich die praktischen Konsequenzen der kurzen Frist auch für die Vollzugsbehörde selber zu wenig bedacht hat. Erhellend sind dazu die Erklärungen des Kantonalen Sozialamtes im vorinstanzlichen Verfahren. Dort erklärte das Amt bezugnehmend auf das 1. Quartal 2021, dass das für die Quartalsabrechnung von den Gemeinden zwingend zu verwendende Formular aufgrund einer Anpassung im Zusammenhang mit Bundesvorgaben nur verspätet habe aufgeschaltet resp. den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden können, weshalb die Frist bei den Quartalsabrechnungen für Eingliederungen im Flüchtlingsbereich "verschoben" worden sei. Diese Schilderung und ein weiterer Fall, in dem offenbar Fristerstreckungen gewährt wurden, zeigen, dass die kurze Verwirkungsfrist die Behörde selber regelmässig beim Vollzug in Zeitnot und praktische Schwierigkeiten bringt, in denen sie sich in der Vergangenheit nur mit offensichtlich rechtswidrigen Fristerstreckungen zu behelfen wusste. An der in die Augen springenden Rechtsverletzung ändert

nichts, wenn dies - wie das Kantonale Sozialamt beteuert - im Sinne einer Ausnahme geschah oder in der Absicht gründete, "den gesetzlich vorgesehenen Verfahrensablauf über den ganzen Kanton betrachtet aufrecht zu erhalten" (vgl. indessen das E-Mail der Koordinationsstelle für Asylbewerber vom 6. April 2022 an die Gemeinden: "Um uns und auch Ihnen das notwendige administrative Leben etwas leichter zu machen", Beilage 1 zur Beschwerdebegründung vom 2. November 2022). Das Amt scheint zu verkennen, dass die staatlichen Behörden nach dem Gesetzmässigkeitsprinzip (vgl. oben E. 5.1) an das Recht und die von diesem statuierten Fristen gebunden sind. Eine gesetzliche Frist kann weder auf Antrag einer Partei noch von Amtes wegen gehemmt oder erstreckt (oder "verschoben") werden - auch nicht ausnahmsweise -, egal welche guten Gründe dafür sprechen mögen. Wenn sich eine Verwirkungsfrist wie im vorliegenden Fall bei der Rechtsanwendung im Alltag für die Rechtsunterworfenen (offenbar sind noch mehrere Verfahren anderer Gemeinden mit der identischen Problematik hängig, vgl. Duplik vom 15. Mai 2023) und die Behörde als derart problembehaftet erweist und zur Abwendung der ungewollten gravierenden Auswirkungen auf ungesetzliche Methoden zurückgegriffen werden muss, ist dies ein guter Indikator dafür, dass es sich um eine nicht zu Ende gedachte Regelung handelt. Dies ist ein weiterer Grund dafür, die Verwirkungsfrage in die Hände des Gesetzgebers zu legen und im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit der nötigen Tiefe zu erörtern.

6.8 Die Beschwerdeführerin macht im vorliegenden Zusammenhang schliesslich berechtigterweise auf eine problematische Inkongruenz zwischen den im Verhältnis Bund und Kanton geltenden Regeln sowie denjenigen im Verhältnis Kanton und Gemeinden aufmerksam: Der Anspruch der Gemeinden auf Auszahlung der bundesrechtlichen Entschädigung nach § 32 Abs. 2 lit. b SHG geht unter, lange bevor der inhaltlich identische, auf Art. 88 des Asylgesetzes (AsylG) vom 26. Juni 1998 gestützte Anspruch des Kantons auf Pauschalabgeltung gegenüber dem Bund verjährt. Dies führt zum stossenden Ergebnis, dass der Kanton die eigentlich für die Gemeinde vorgesehene Finanzhilfe für sich einbehalten kann. Diese fragwürdige, einseitig den Kanton begünstigende Folge lässt - zusätzlich zur äusserst kurzen Frist - darauf schliessen, dass eine derartige Verwirkungsregelung im politischen Willensbildungsprozess auf Widerstand, namentlich von Seiten der Gemeinden, gestossen wäre. Eine Regelung, von der man weiss resp. vermuten muss, dass ihr opponiert werden wird, kann von Vornherein zumindest nicht als unwichtig bezeichnet werden (MÜLLER, a.a.O., S. 116 f.; vgl. auch MEIER, a.a.O., S. 78 f.). Kontroverse Fragen sind grundsätzlich vom Gesetzgeber zu entscheiden. Das Gesetzgebungsverfahren bietet gleichzeitig auch einen gewissen Schutz davor, dass Interessen einseitig berücksichtigt werden (BIAGGINI, a.a.O., S. 29).

7. Zusammenfassend ergibt sich in einer Gesamtwürdigung, dass es sich bei der streitgegenständlichen Verwirkungsregelung aus den vorstehend genannten Gründen um eine grundlegende und wichtige Bestimmung handelt, welche auf Gesetzesstufe verankert werden muss. Soll eine derart kurze - und deswegen im Rechtsalltag zu Umsetzungsproblemen auf Seiten der Gemeinden wie auch des Kantons führende - Frist gelten und soll der Kanton im Verwirkungsfall die Bundesbeiträge ohne Gegenleistung für sich einbehalten können, ist dieser Entscheid vom Landrat zu treffen. Soweit § 18 Abs. 4 kAV eine Verwirkung des Rückerstattungsanspruchs nach dem Ablauf von drei Monaten vorsieht, erweist sich die ohne gesetzliche Ermächtigungsnorm erlassene Bestimmung deshalb als verfassungswidrig. Ihr ist im vorliegenden Fall die An-

wendung zu versagen (vgl. dazu KGE VV vom 7. November 2018 [810 17 347] E. 4.3; KGE VV vom 2. März 2011 [810 10 381] E. 7). Die um wenige Tage verspätete Geltendmachung zieht demnach keine Verwirkung der Forderung nach sich und die Beschwerdeführerin verfügt im Grundsatz über einen Anspruch auf die in der Beschwerde verlangte Kostenrückerstattung.

8. Die Beschwerde erweist sich nach dem Gesagten als begründet und ist gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid ist antragsgemäss aufzuheben. Bei diesem Verfahrensausgang braucht auf die weiteren in der Beschwerde erhobenen Rügen und den Eventualantrag nicht näher eingegangen zu werden. Nachdem das Kantonale Sozialamt die Quartalsabrechnung vom 9. Juli 2021 inhaltlich nicht beurteilt hat, fällt eine direkte Zusprechung der beschwerdeweise geforderten Summe durch das Kantonsgericht jedoch ausser Betracht. Vielmehr ist die Angelegenheit zur Prüfung der Abrechnung an das Kantonale Sozialamt zurückzuweisen.

9. 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 unterliegenden Partei auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'500.-- der Vorinstanz aufzuerlegen. Der geleistete Kostenvorschuss ist der Beschwerdeführerin zurückzuerstatten. Diese hat keinen Anspruch auf Zusprechung einer Parteientschädigung, denn ein solcher besteht gemäss § 21 Abs. 2 VPO im Falle von Gemeinden und anderen Trägern öffentlicher Aufgaben nur, sofern der Beizug eines Anwalts gerechtfertigt war. Für die angemessene Prozessvertretung im vorliegenden Verfahren war kein rechtliches Spezialwissen gefordert, welches die ausnahmsweise Entschädigung der anwaltlichen Vertretung durch die Gegenpartei rechtfertigen würde (vgl. zur restriktiven, ständigen kantonsgerichtlichen Praxis KGE VV vom 15. Februar 2023 [810 22 129] E. 8.2; BLKGE 2007 Nr. 41 E. 8; grundlegend: BLVGE 1998/1999 Nr. 15.3). Aus diesem Grund wird der Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zugesprochen. Die Parteikosten sind somit wettzuschlagen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. In Gutheissung der Beschwerde wird der Beschluss des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft Nr. 1256 vom 23. August 2022 aufgehoben und die Sache zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an das Kantonale Sozialamt zurückgewiesen.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'500.-- werden dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft auferlegt.
Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.-- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber