



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

vom 20. November 2013 (810 12 359)

Soziale Sicherheit

Bevorschussung und Vollstreckungshilfe für Unterhaltsbeiträge

Besetzung Abteilungs-Vizepräsident Beat Walther, Kantonsrichter Niklaus
Ruckstuhl, Markus Clausen, Christian Haidlauf, Kantonsrichterin
Regina Schaub, Gerichtsschreiber Stefan Suter

Parteien **A.**____, Beschwerdeführerin, vertreten durch Doris Vollenweider, Ad-
vokatin

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal, Be-
schwerdegegner

Betreff Bevorschussung und Vollstreckungshilfe für Unterhaltsbeiträge
(RRB Nr. 1990 vom 04. Dezember 2012)

A. Mit Verfügung vom 27. Juni 2012 stellte das Kantonale Sozialamt (KSA) gegenüber
A.____ die Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge für die Monate Januar bis Mai 2012 ein und
verpflichtete sie, die zuviel bevorschussten Unterhaltsbeiträge für diese Zeit (5 x Fr. 1'400.--)
innert 30 Tagen seit Rechtskraft der Verfügung zurückzuzahlen. Ferner wurde in der Verfügung
festgehalten, für die Beiträge von Januar bis Mai 2012 werde stattdessen Vollstreckungshilfe
geleistet. Ab dem 1. Juni 2016 (recte: 2012) würden die Unterhaltsbeiträge in der Höhe von

Fr. 1'400.-- wieder bevorschusst. Zur Begründung führte das KSA im Wesentlichen aus, A._____ habe im November 2011 eine neue Arbeitsstelle mit einem höheren Gehalt angetreten, ohne dies dem KSA zu melden. Ihre Einkünfte in den Monaten Januar bis Mai 2012 hätten die gesetzlich definierten Einkommenslimiten überschritten, weshalb die Unterhaltsbeiträge in dieser Zeitperiode zu Unrecht bevorschusst worden und dementsprechend zurückzuerstatten seien. A._____ habe ihr Arbeitspensum beginnend im Juni 2012 reduziert, ihr Anspruch auf Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge sei deshalb ab dem 1. Juni 2012 wieder gegeben.

B. Gegen diese Verfügung erhob A._____ am 14. Juli 2012 beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) Beschwerde. Der Regierungsrat wies die Beschwerde mit Entscheid vom 4. Dezember 2012 ab.

C. Mit Eingabe vom 14. Dezember 2012 hat A._____, vertreten durch Doris Vollenweider, Advokatin, beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, (Kantonsgericht) Beschwerde gegen den Entscheid des Regierungsrates erhoben. Sie beantragt, der Entscheid des Regierungsrates vom 4. Dezember 2012 sowie die Verfügung des KSA vom 27. Juni 2012 seien aufzuheben und es sei festzustellen, dass die Beschwerdeführerin Anspruch auf die Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge für Januar bis Mai 2012 habe. Weiter beantragt sie die Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege. Dies alles habe unter o/e-Kostenfolge zu geschehen.

D. Die Präsidentin des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, wies das Gesuch der Beschwerdeführerin um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege mit Verfügung vom 22. Januar 2013 ab. Die Fünferkammer des Kantonsgerichts hiess die dagegen erhobene Einsprache mit Beschluss vom 6. März 2013 teilweise gut, worauf der Beschwerdeführerin am 23. April 2013 die unentgeltliche Prozessführung und die unentgeltliche Verbeiständung mit einem Selbstbehalt von Fr. 3'548.-- bewilligt wurde.

E. In ihrer Beschwerdebegründung vom 23. Mai 2013 macht die Beschwerdeführerin zusammenfassend zunächst geltend, der angefochtene Entscheid verstosse gegen das Rechtsgleichheitsgebot. Das Gesetz lege fest, dass gute wirtschaftliche Verhältnisse, bei denen keine Unterhaltsbevorschussung mehr geleistet werde, ab einem bestimmten Jahreseinkommen vorlägen. Die Folge dieser Regelung sei, dass ein Elternteil, der genau dieses Einkommen erziele, in den Genuss der vollen Bevorschussung käme, währenddem bereits ein um einen Franken höheres Einkommen dazu führe, dass keine Zahlungen mehr erfolgten. Darin bestehe eine verfassungswidrige ungerechtfertigte Ungleichbehandlung zweier vergleichbarer Situationen. Im Weiteren erweise sich auch die angewendete Methode zur Berechnung des massgeblichen Jahreseinkommens als rechtswidrig. Der Regierungsrat habe ihr zwischenzeitlich höheres Einkommen auf ein Jahr hochgerechnet, obwohl bereits damals absehbar gewesen sei, dass das effektiv erzielte Einkommen in Jahr 2012 die Einkommensgrenze nicht überschreiten würde. Dies widerspreche dem klaren Wortlaut der anwendbaren Verordnung, denn mit dem darin verwendeten Begriff "Jahreseinkommen" werde offensichtlich von einem real erzielten Einkommen in der Zeit vom 1. Januar bis 31. Dezember ausgegangen. Bei richtiger Betrachtungsweise habe sie die Einkommenslimite zu keinem Zeitpunkt überschritten und die bevorschussten Unterhaltsbeiträge deshalb zu Recht bezogen.

F. Der Regierungsrat beantragt in seiner Vernehmlassung vom 17. Juni 2013 unter Verweis auf die Ausführungen im angefochtenen Entscheid, die Beschwerde sei unter o/e-Kostenfolge abzuweisen.

G. Am 15. August 2013 reicht die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin aufforderungsgemäss ihre detaillierte Honorarnote für das vorliegende Verfahren ein.

H. An der heutigen Parteiverhandlung halten die Parteien vollumfänglich an ihren bereits gestellten Anträgen fest. Auf die weiteren Ausführungen der Parteien wird, soweit erforderlich, in den Urteilerwägungen eingegangen.

Das Kantonsgericht zieht **i n E r w ä g u n g**:

1. Gemäss § 47 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist zur Beschwerde befugt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat. Da die Beschwerdeführerin Adressatin des angefochtenen Entscheides ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung hat, die übrigen formellen Voraussetzungen erfüllt und sowohl die örtliche wie auch die sachliche Zuständigkeit des Kantonsgerichts gegeben sind, kann auf die vorliegende Beschwerde eingetreten werden.

2. Bei der Beurteilung der vorliegenden verwaltungsgerichtlichen Beschwerde ist die Kognition des Kantonsgerichts gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO darauf beschränkt, den angefochtenen Entscheid hinsichtlich allfälliger Rechtsverletzungen zu überprüfen bzw. zu prüfen, ob der Beschwerdegegner ein allfälliges Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt hat. Im Weiteren kann beurteilt werden, ob dieser den Sachverhalt unrichtig oder unvollständig festgestellt hat. Die Überprüfung der Angemessenheit dagegen ist dem Kantonsgericht verwehrt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO e contrario).

3. Gemäss § 22 Abs. 1 des Gesetzes vom 21. Juni 2001 über die Sozial-, die Jugend- und die Behindertenhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) bevorschusst der Kanton Kindern mit Niederlassung im Kanton die vormundschaftlich genehmigten oder gerichtlich verfüigten Unterhaltsbeiträge, wenn ihre Unterhaltspflichtigen der Zahlungspflicht nicht nachkommen. Keine Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder erfolgt, wenn sich der nicht-unterhaltspflichtige Elternteil in guten wirtschaftlichen Verhältnissen befindet (§ 23 Abs. 3 SHG). Gute wirtschaftliche Verhältnisse sind nach § 4 Abs. 2 der Verordnung über die Bevorschussung und die Vollstreckungshilfe für Unterhaltsbeiträge (BVV) bei alleinstehenden Personen gegeben, wenn der nicht-unterhaltspflichtige Elternteil nach Abzug der AHV-, ALV-, Pensionskassen-, NBU- und Krankentaggeld-Beiträge, nach Abzug der Kinderzulagen sowie nach Abzug von Fr. 3'600.-- für jedes weitere von ihm unterhaltene Kind ein Jahreseinkommen von mehr als Fr. 52'000.-- erzielt, oder wenn er über mehr als Fr. 50'000.-- Vermögen verfügt.

4. Die Voraussetzungen für die Bevorschussung der Kinderunterhaltsbeiträge gemäss § 22 SHG sind vorliegend unbestrittenermassen grundsätzlich erfüllt. Streitig ist vorliegend dagegen die Frage, ob sich die Beschwerdeführerin in den Monaten Januar bis Mai 2012 in guten wirtschaftlichen Verhältnissen im Sinne von § 23 Abs. 3 SHG befand, da sie nach den in der BVV vorgesehenen Abzügen ein Jahreseinkommen von mehr als Fr. 52'000.-- erzielte. Dies hängt davon ab, wie der in § 4 Abs. 2 BVV verwendete Begriff "Jahreseinkommen" zu interpretieren ist.

4.1 Die Vorinstanz führte im angefochtenen Entscheid dazu aus, in der BVV fehle eine Bestimmung, welche die Bemessungsperiode dieses Jahreseinkommens näher definiere. Klar sei, dass der massgebliche Berechnungszeitraum ein ganzes Jahr umfassen müsse. Der Beginn und das Ende dieses Jahres seien jedoch vom Gesetz nicht bestimmt. Da das Gesetz auf diese von der rechtsanwendenden Behörde zwingend zu beantwortende Frage keine Lösung enthalte, erweise es sich als unvollständig. Es sei von einer planwidrigen Unvollständigkeit des Gesetzes und mithin von einer Gesetzeslücke auszugehen, die von der rechtsanwendenden Behörde in freier Rechtsfindung zu schliessen sei. Die Vorinstanz kam dabei zum Schluss, dass die Behörden gehalten seien, bei der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen möglichst rasch auf veränderte Verhältnisse zu reagieren. Dies bedeute, dass bei der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen immer auf aktuelle finanzielle Zahlen abzustellen sei, um den Betroffenen möglichst bald diese Hilfestellung zu leisten. Aus diesem Grund sei nicht bereits realisiertes Einkommen massgebend, der Berechnungszeitraum sei vielmehr auf die Zukunft zu richten. In Anlehnung an die im Kanton Zürich geltende Rechtslage beziehe sich der Begriff Jahreseinkommen demnach auf ein zukünftiges Einkommen, das in den zwölf Monaten ab Beginn des Anspruchs, ab dem Moment der Veränderung der Verhältnisse oder ab Antrag der gesuchstellenden Person voraussichtlich erzielt werde. Ausgehend von diesem Berechnungsansatz errechnete die Vorinstanz für jeden Monat gesondert ein Jahreseinkommen. Dazu multiplizierte sie das Nettoeinkommen gemäss Lohnabrechnung mit dem Faktor 12, addierte den 13. Monatslohn und zog die Kinderzulagen sowie den Freibetrag ab. Dabei resultierte für die Monate Januar bis Mai 2012 jeweils ein Betrag über der Einkommensgrenze von Fr. 52'000.--.

4.2 Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, bereits aufgrund des allgemeinen Sprachverständnisses werde bei einem Jahreseinkommen offensichtlich von einem in der Zeit vom 1. Januar bis 31. Dezember erzielten Verdienst ausgegangen, weshalb der Gesetzeswortlaut klar sei und von vornherein nicht von einer Gesetzeslücke gesprochen werden könne. Auch in anderen Rechtsbereichen, wie insbesondere im Stipendien- und Sozialhilfewesen sowie etwa bei der Verbilligung der Krankenkassenprämie, werde grundsätzlich immer auf bereits realisiertes Einkommen abgestellt. Gerade bei Menschen mit unregelmässigem Einkommen diene das Abstellen auf ein Jahreseinkommen auch dazu, dass ein Durchschnittswert zur Anwendung gelange. Die Beschwerdeführerin habe bei richtiger Betrachtung im Jahr 2012 ein Einkommen unterhalb der Einkommensgrenze erzielt, weshalb sie die bevorschussten Unterhaltsbeiträge zu Recht bezogen habe.

5. Ziel der Auslegung ist die Ermittlung des Sinngehalts einer Bestimmung. Für die Auslegung des Verwaltungsrechts gelten dabei die allgemeinen Regeln über die Gesetzesauslegung. Das Bundesgericht hält in ständiger Rechtsprechung fest, dass das Gesetz in erster Linie nach seinem Wortlaut auszulegen ist. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungsvarianten möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich von Sinn und Zweck sowie der dem Text zu Grunde liegenden Wertung. Wichtig ist ebenfalls der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, u.a. dann nämlich, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Grund und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit andern Vorschriften ergeben (BGE 138 V 86 E. 5.1; BGE 137 V 167 E. 3.1; BGE 135 II 78 E. 2.2).

5.1 Die Auslegung nach dem Wortlaut stellt auf Wortsinn und Sprachgebrauch ab. Wenn das Gesetz keinen juristischen Fachausdruck oder sonstigen Ausdruck des professionellen Sprachgebrauchs verwendet, ist es nach dem aktuell herrschenden allgemeinen Sprachgebrauch zu interpretieren (ERNST A. KRAMER, Juristische Methodenlehre, 3. Aufl., Bern 2010, S. 84 f.; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich 2012, Rz. 91). Je weiter der Adressatenkreis oder der Kreis der möglichen von einer Norm betroffenen Personen gezogen wird, desto mehr muss bei der Ermittlung des Wortsinns die Umgangs- oder Alltagssprache massgeblich sein, denn um überhaupt vernünftigerweise verständlich zu sein, muss der Wortlaut eines an die Allgemeinheit gerichteten Gesetzes umgangssprachlich abgefasst, vor allem aber ausgelegt werden (ERNST ZELLER, Auslegung von Gesetz und Vertrag, Zürich 1989, Rz. 100). Auferlegt das Gesetz den Normadressaten ausserdem eine Pflicht oder droht diesen bei der Nichtbeachtung der Bestimmung ein Rechtsverlust, so gebieten nach Lehre und Praxis der Grundsatz von Treu und Glauben sowie das Willkürverbot, dass solche Bestimmungen derart auszulegen sind, wie sie vernünftigerweise von den Rechtsuchenden verstanden werden dürfen (BGE 114 Ia 25 E. 3c; BGE 97 I 100 E. 4; CLAUDE ROUILLER, La protection de l'individu contre l'arbitraire de l'état, ZSR NF Bd. 106, 1987 II, S. 315; jeweils mit Hinweisen). Dabei ist auf eine objektive Verständnismethode abzustellen, der individuelle Adressat mit seinen subjektiven Vorstellungen und persönlichen Ansichten ist nicht relevant. Es ist vielmehr vom Normverständnis des idealtypischen Adressatenkreises auszugehen, des vernünftigen und korrekten Bürgers, der eine Rechtsnorm und ihren rechtlichen Kontext nach dem herrschenden Sprachgebrauch unvoreingenommen betrachtet (PETER FORSTMOSER/HANS-UELI VOGT, Einführung in das Recht, 5. Aufl., Bern 2012, § 19 Rz. 23 ff.).

5.2 Im vorliegenden Fall handelt es sich beim in § 4 Abs. 2 BVV verwendeten Begriff "Jahreseinkommen" nicht um einen Fachausdruck und Adressatin der Norm ist die Gesamtbevölkerung, weshalb auf den allgemeinen Sprachgebrauch abzustellen ist. Landläufig wird darunter in der Umgangssprache nach allgemeiner Auffassung derjenige Verdienst verstanden, der innert eines Kalenderjahres erzielt wird. Dieses dauert vom 1. Januar bis zum 31. Dezember. Deshalb kann entgegen den Ausführungen im angefochtenen Entscheid aus der Sicht eines vernünftigen Normadressaten nicht davon ausgegangen werden, das Gesetz lasse offen, wann die Be-

messungsperiode beginne und ende. Der Beschwerdeführerin ist somit darin beizupflichten, dass der Wortlaut nach der massgeblichen gebräuchlichen Umgangssprache klar und eindeutig ist. Eine andere, ebenso plausible Variante, wie der Wortlaut bei objektiver Betrachtungsweise verstanden werden könnte, ist nicht ersichtlich. Der auf diese Weise interpretierte Gesetzestext stellt zudem ein vernünftiges Kriterium auf, um zu bestimmen, ob sich eine Person in guten wirtschaftlichen Verhältnissen befindet. Es sind somit keine Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass der Wortlaut des in der Norm verwendeten Ausdrucks "Jahreseinkommen" nicht dem wahren Sinn der Bestimmung entsprechen könnte. Von diesem unmissverständlichen Wortlaut darf nach dem oben Gesagten nicht abgewichen werden. Dies muss umso mehr unter dem Aspekt gelten, dass vom Verständnis des Begriffes sowohl die Anspruchsberechtigung für die Bevorschussung als auch der Umfang der Mitwirkungspflicht der anspruchsberechtigten Personen abhängen. Wie sich im vorliegenden Fall exemplarisch gezeigt hat, drohen einer anspruchsberechtigten Person erhebliche finanzielle Nachteile, wenn sie ihr Verhalten nach dem (in den Augen der Vorinstanzen) falsch verstandenen Gesetzestext ausrichtet. In einem solchen Fall müssen sich die Normadressaten nach Treu und Glauben darauf verlassen können, dass die Behörde einen landläufigen Begriff auch in diesem gebräuchlichen Sinn versteht und anwendet. Die von der Vorinstanz vorgenommene Gesetzesauslegung, wonach im Ergebnis aus dem jeweiligen Monatseinkommen auf ein fiktives zukünftiges Jahreseinkommen geschlossen wird, hält - neben der fehlenden Abstützung im Gesetzestext selber - auch vor diesen Anforderungen nicht Stand.

5.3 Die vorliegend vorgenommene Auslegung gibt eine eindeutige Antwort auf die Rechtsfrage, wann der massgebliche Berechnungszeitraum eines Jahreseinkommens beginnt und wann er endet. Bei diesem eindeutigen Auslegungsergebnis kann von einer planwidrigen Unvollständigkeit des Gesetzes und damit von einer von der rechtsanwendenden Behörde auszufüllenden Gesetzeslücke keine Rede sein. Eine die Rechtsfortbildung rechtfertigende Lücke liegt nur vor, wenn die Regelung nach dem Plan des Gesetzes fehlt, nicht hingegen, wenn sie der Rechtsanwender für unzumutbar hält oder eine andere Lösung für wünschenswert hielt. Die von der Vorinstanz angenommene Lückenhaftigkeit erscheint vorliegend als Rechtfertigung, um ein empfundenes rechtspolitisches Defizit der geltenden Regelung auszugleichen. Rechtspolitische Wunschvorstellungen sind jedoch keine zu schliessenden Gesetzeslücken (KRAMER, a.a.O., S. 182). Es ist vielmehr Sache des Gesetzgebers, die bestehende Regelung allenfalls abzuändern.

6. Zusammenfassend ist der in § 4 Abs. 2 BVV verwendete Begriff "Jahreseinkommen" dahingehend auszulegen, dass davon das während eines Kalenderjahres erzielte Einkommen umfasst ist. Im vorliegenden Fall hat der Beschwerdegegner in seinem Entscheid ausdrücklich eingeräumt, dass die Beschwerdeführerin die relevante Einkommensgrenze von Fr. 52'000.-- im Kalenderjahr 2012 voraussichtlich nicht überschreiten würde, was sich dann auch tatsächlich bewahrheitete. Es ist somit festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin in den vorliegend interessierenden Monaten Januar bis Mai 2012 ein Jahreseinkommen von unter Fr. 52'000.-- erzielte und sich dementsprechend nicht in guten wirtschaftlichen Verhältnissen gemäss § 23 Abs. 3 SHG befand. Folglich verfügte sie für diesen Zeitraum über einen Anspruch auf die Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge und die Leistungen können nicht als unrechtmässig bezogen

gelten, weshalb eine nachträgliche Rückforderung unzulässig ist. Bereits aus diesem Grund ist die Beschwerde gutzuheissen und der angefochtene Entscheid ist vollumfänglich aufzuheben. Auf die weiteren erhobenen Rügen muss dementsprechend nicht näher eingegangen werden.

7.1 Es bleibt über die Kosten zu entscheiden. 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. Den Vorinstanzen bzw. kantonalen Behörden oder Gemeinden werden gemäss § 20 Abs. 3 VPO - abgesehen vom vorliegend nicht interessierenden Ausnahmefall von § 20 Abs. 4 VPO - keine Verfahrenskosten auferlegt. Dementsprechend sind keine Verfahrenskosten zu erheben. Der bezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.-- ist der Beschwerdeführerin zurückzuerstatten.

7.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei kann für den Beizug eines Anwalts oder einer Anwältin eine angemessene Parteientschädigung zulasten der Gegenpartei zugesprochen werden (§ 21 Abs. 1 VPO). Gemäss dem Ausgang des Verfahrens ist der Beschwerdeführerin antragsgemäss eine Parteientschädigung zu Lasten des Beschwerdegegners zuzusprechen. Der von der Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin in ihrer Honorarnote geltend gemachte Aufwand von 13.8 Stunden (à Fr. 250.--) exklusiv Parteiverhandlung sowie die Auslagen in der Höhe von insgesamt Fr. 315.-- sind nicht zu beanstanden. Für die Parteiverhandlung (inkl. deren Vorbereitung) ist zusätzlich ein Aufwand von 1.5 Stunden (à Fr. 250.--) hinzuzurechnen. Demzufolge hat der Beschwerdegegner der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung in der Höhe von total Fr. 4'480.20 (inkl. Auslagen und 8% MWST) auszurichten. Im Übrigen werden die Parteikosten wettgeschlagen.

Demgemäss wird **e r k a n n t**:

- ://:
1. In Gutheissung der Beschwerde wird der Regierungsratsbeschluss Nr. 1990 vom 4. Dezember 2012 aufgehoben.
 2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.-- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.
 3. Der Regierungsrat hat der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 4'480.20 (inkl. Auslagen und 8% Mehrwertsteuer) zu bezahlen.

Vizepräsident

Gerichtsschreiber