

Praxisänderung und Vertrauensschutz Art. 9 BV / Beendigung der Unterstützung

Das Gleichheitsprinzip und der Grundsatz der Rechtssicherheit verlangen, dass an einer bestehenden Praxis in der Regel festgehalten wird. Der Tatbestand der Praxisänderung setzt begrifflich voraus, dass erstens eine gefestigte Praxis einer Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde besteht, zweitens diese bei unverändertem Wortlaut der Rechtsnorm einer Neubeurteilung unterzogen und drittens die bisherige Auslegung revidiert wird. Nicht jede Änderung einer bestehenden Verwaltungs- oder Gerichtspraxis ist zulässig; sie ist mit der Rechtsgleichheit vereinbar, sofern diese sich auf ernsthafte und sachliche Gründe stützt. Sodann muss die Änderung grundsätzlich erfolgen, d.h. die Praxis muss für die Zukunft wegleitend sein für alle gleichartigen Fälle. Das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung muss gegenüber demjenigen an der Rechtssicherheit überwiegen (E. 11.3. – 11.6.). Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliches Verhalten, sofern (kumulativ) eine genügende Vertrauensgrundlage vorliegt, auf welche sie sich in guten Treuen verlassen durfte, sie im Vertrauen in die Richtigkeit des behördlichen Verhaltens Dispositionen getroffen hat, die ohne Nachteile nicht rückgängig gemacht werden können, und zudem das private Interesse am Vertrauensschutz das öffentliche Interesse an der objektiv richtigen Rechtsanwendung überwiegt (E. 11.7.).

Aus den Erwägungen:

(...).

9. Nach dem kantonalen Sozialhilfegesetz 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 (§ 2 Abs. 1 SHG). Gemäss Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG, SR 851.1) ist bedürftig, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Personen, die in diesem Sinne notleidend sind, haben laut § 4 Abs. 1 SHG Anspruch auf unentgeltliche Beratung und auf materielle Unterstützung. Unterstützungen werden nur dann gewährt, wenn die zumutbare Selbsthilfe oder die gesetzlichen, vertraglichen oder sonstigen Leistungen Dritter nicht ausreichen oder nicht rechtzeitig erhältlich sind (Subsidiaritätsprinzip; § 5 Abs. 1 SHG). Das Subsidiaritätsprinzip betont den ergänzenden Charakter der Sozialhilfe und verlangt, dass zunächst alle anderen Möglichkeiten der Hilfe auszuschöpfen sind, bevor staatliche Hilfeleistungen erbracht werden. Insbesondere besteht kein Wahlrecht zwischen den vorrangigen Hilfsquellen und der öffentlichen Sozialhilfe (FELIX WOLFFERS, Grundriss des Sozialhilferechts, Wien 1993, S. 71). Das Prinzip der Subsidiarität staatlicher Hilfeleistung gegenüber privater Initiative und der Eigenverantwortung des Einzelnen findet sich denn auch in der Bundesverfassung. Art. 6 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) weist ausdrücklich auf die Eigenverantwortlichkeit und die Pflicht des Einzelnen hin, nach Kräften an den gesellschaftlichen Aufgaben mitzuwirken. Die in Art. 41 Abs. 1 BV genannten Sozialziele sind ebenfalls „in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative“ zu verfolgen. Auch beim Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) wird die Unterstützung nur demjenigen gewährt, der „(...) nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen (...)“ (ULRICH MEYER-BLASER/THOMAS GÄCHTER, Der Sozialstaatsgedanke, in: Thüerer/Aubert/Müller, Verfassungsrecht

der Schweiz, Zürich 2001, S. 554, Rz 12). Im Weiteren gewährt § 16 Abs. 1 und 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (KV, SGS 100) unter dem Titel Existenzgarantie und soziale Sicherheit keine über die vom Bundesrecht statuierten hinausgehenden Ansprüche auf Unterstützungsleistungen, denn auch diesfalls wird eine „Notlage“ respektive eine „Hilfsbedürftigkeit“ vorausgesetzt.

10. Zu den Prinzipien der Sozialhilfe gehört auch der Individualisierungsgrundsatz. Dieser verlangt, dass Hilfeleistungen jedem einzelnen Fall angepasst sind und sowohl den Zielen der Sozialhilfe im Allgemeinen als auch den Bedürfnissen der betroffenen Person im Besonderen zu entsprechen haben (FELIX WOLFFERS, a.a.O., S. 73 f.). Danach muss nicht nur die Art der Hilfe, sondern insbesondere auch das Ausmass der Hilfe den individuellen Bedürfnissen, Fähigkeiten und Möglichkeiten Rechnung tragen. Die Behörde ist sodann verpflichtet, die Ursachen der Notlage abzuklären und ihre Hilfe darauf auszurichten. Der Gedanke der Individualisierung kann somit mit dem Subsidiaritätsprinzip zusammenfallen, wenn die Behörde zum Schluss kommt, gemäss den persönlichen Möglichkeiten und Fähigkeiten sei die betroffene Person in der Lage, sich selbst zu helfen bzw. die Hilfe Dritter in Anspruch zu nehmen (Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV] vom 18. Oktober 2006, 810 06 86/234, E. 3.6).

11.1. – 11.2. (...).

11.3. Gemäss § 39 SHG bedarf es für die Begründung, Aufhebung oder Änderung von Rechten und Pflichten aufgrund dieses Gesetzes einer Verfügung. Die SHB handelt demnach in Form von Verfügungen. Der Abschluss eines Vertrags zwischen der SHB und der sozialhilfebeziehenden Person ist im Bereich der Ausrichtung von Unterstützungsleistungen weder im Sozialhilfegesetz noch in der Sozialhilfeverordnung vorgesehen. Folglich ist vorliegend davon auszugehen, dass sich die Anrechnung der monatlichen Rente aus dem Freizügigkeitsguthaben in der Höhe von CHF 187.80 seit November 2021 weniger auf eine mündliche Vereinbarung bzw. einen Vertrag, sondern viel mehr auf Verfügungen in Form von Budgetblättern stützt, welche der Beschwerdeführerin zugestellt wurden und die mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen sind (vgl. Budgetblatt vom 19. Oktober 2021 mit Gültigkeit ab 1. November 2021 sowie Budgetblatt vom 22. November 2021 mit Gültigkeit ab 1. Januar 2022). Auf diesen Budgetblättern wurde eine monatliche BVG-Rente in der Höhe von CHF 187.80 als Einnahme ausgewiesen. Weder den Verfügungen noch den weiteren Akten ist eine Zusicherung einer entsprechenden Handhabung bis zum Erreichen des Pensionsalters respektive bis zu einem möglichen AHV-Vorbezug zu entnehmen. Dennoch hat die SHB durch das Anrechnen einer monatlichen Rente über mehrere Monate hinweg eine Praxis begründet, zumal diese – wenn auch rechtswidrig – im Handbuch Sozialhilferecht des Kantons Basel-Landschaft festgehalten war. Mit Entscheid vom 30. Juni 2022 wurde die Unterstützung mangels Bedürftigkeit per 31. Juli 2022 eingestellt und der Beschwerdeführerin mitgeteilt, dass das vorhandene Freizügigkeitsguthaben künftig nicht mehr in Form einer Rente den Sozialhilfeleistungen angerechnet werde, sondern als Vermögen berücksichtigt werde, das der Sozialhilfe vorgehe.

11.4 Das Gleichheitsprinzip und der Grundsatz der Rechtssicherheit verlangen, dass an einer bestehenden Praxis in der Regel festgehalten wird. Der Tatbestand der Praxisänderung setzt

begrifflich voraus, dass erstens eine gefestigte Praxis einer Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde besteht, zweitens diese bei unverändertem Wortlaut der Rechtsnorm einer Neu Beurteilung unterzogen und drittens die bisherige Auslegung revidiert wird (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_509/2013 vom 8. Juni 2014, E. 2.4.2). Nicht jede Änderung einer bestehenden Verwaltungs- oder Gerichtspraxis ist zulässig; sie ist mit der Rechtsgleichheit vereinbar, sofern diese sich auf ernsthafte und sachliche Gründe stützt. Sodann muss die Änderung grundsätzlich erfolgen, d.h. die Praxis muss für die Zukunft wegleitend sein für alle gleichartigen Fälle. Das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung muss gegenüber demjenigen an der Rechtssicherheit überwiegen. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung lässt sich eine Praxisänderung an sich nur begründen, wenn die neue Lösung besserer Erkenntnis der ratio legis, veränderten äusseren Verhältnissen oder gewandelten Rechtsanschauungen entspricht. Die Praxisänderung darf schliesslich keinen Verstoss gegen Treu und Glauben darstellen (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Bern 2022, Rz. 516 ff.; BGE 146 I 105, E. 5.2.2; 144 I 181, E. 5.3.1; 141 II 297, E. 5.5.1).

11.5 Vorliegend ist zwar mit der Beschwerdeführerin festzuhalten, dass die Bestimmungen des SHG und der SHV betreffend Anrechnung von Vermögen und Einkommen nicht geändert haben. Gerade bei einem unveränderten Normwortlaut der Bestimmungen bringt die Änderung einer gefestigten Praxis zwangsläufig Ungleichbehandlungen und Unsicherheiten mit sich. Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit verlangen daher eine gewisse Zurückhaltung mit Praxisänderungen (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., Rz. 516). Die Änderung muss sich auf ernsthafte und sachliche Gründe stützen können, die – vor allem im Hinblick auf das Gebot der Rechtssicherheit – umso schwerer gewichten müssen, je länger die als falsch oder nicht mehr zeitgemäss erkannte Rechtsanwendung für zutreffend erachtet worden ist (vgl. BGE 146 I 105, E. 5.2.2; 144 I 181, E. 5.3.1). Es muss demgegenüber auch möglich sein, dass die Behörden jederzeit von der Überzeugung der Richtigkeit ihrer bisherigen Rechtsauffassung abweichen können. Diese Überzeugung kann im Laufe der Zeit aus verschiedenen Gründen schwinden, z.B. wenn die Behörde zum Schluss kommt, die bisherige Sinndeutung eines bestimmten Rechtssatzes sei das Ergebnis einer falschen Auslegung, oder wenn veränderte Verhältnisse eine neue Sinndeutung nahelegen. Dann muss es zulässig sein, eine jetzt als unrichtig erkannte Rechtsanwendungspraxis aufzugeben. Stets aber soll die Praxisänderung unter dem Zwang besserer Einsicht erfolgen und vom Willen zur dauernden Neuausrichtung der Rechtsanwendung getragen sein (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., Rz. 516 ff.).

11.6 Das KSA hat mit Schreiben vom 8. März 2022 die Änderung der im Handbuch Sozialhilferecht des Kantons Basel-Landschaft festgehaltenen Praxis betreffend Anrechnung von Freizügigkeitsguthaben an die Leistungen der Sozialhilfe in Form einer monatlichen Rente angezeigt, da diese den Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes sowie der Sozialhilfeverordnung widersprach und somit rechtswidrig war. Gemäss § 7 Abs. 1 SHG sind für die Bemessung der Unterstützung Einkünfte einzubeziehen, bewegliches Vermögen zu veräussern und unbewegliches Vermögen zu belehnen oder zu veräussern. Nach Art. 16 Abs. 1 der Verordnung über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (FZV, SR 831.425) vom 3. Oktober 1994 dürfen Altersleistungen von Freizügigkeitspolice n und Freizügigkeitskonten frühestens fünf Jahre vor und spätestens fünf Jahre nach Erreichen des Rentenalters nach Art. 13 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40) ausbezahlt werden. Demnach haben Männer, die

das 65. Altersjahr zurückgelegt haben (Bst. a) und Frauen, die das 64. Altersjahr zurückgelegt haben (Bst. b), Anspruch auf Altersleistungen, sodass ein Vorbezug bei Vollendung des 60. bzw. 59. Altersjahrs möglich ist. Nur bei Vorliegen einer Bedürftigkeit haben hilfeschuchende Personen Anspruch auf materielle Unterstützung (§ 4 SHG). Das Vorliegen einer Bedürftigkeit ist somit Voraussetzung zum Bezug von Sozialhilfe. Ausnahmefälle, in denen trotz Vorliegen von Vermögen trotzdem Sozialhilfeleistungen ausgerichtet werden können, gibt es u.a. bei Grundeigentum. Entsprechend gibt es für die Praxis, das Freizügigkeitsguthaben in Form einer Rente monatlich an die Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe anzurechnen, keine gesetzliche Grundlage. Vielmehr existiert mit § 7 Abs. 1 und § 4 SHG eine gesetzliche Grundlage, wonach das Vermögen zu berücksichtigen und die Unterstützung ggf. einzustellen ist. Daraus folgt, dass es für die Praxisänderung ernsthafte Gründe (nämlich die gesetzeskonforme Umsetzung des Sozialhilfegesetzes sowie der Sozialhilfeverordnung) gab und in grundsätzlicher Weise erfolgte. Da staatliche Leistungen als Dauersachverhalte Änderungen unterliegen können, ist auch nicht ersichtlich, inwieweit das Interesse an der Rechtssicherheit einer Praxisänderung entgegenstehen könnte, zumal wie bereits erwähnt, keine Zusicherung einer entsprechenden Handhabung bis zum Erreichen des Pensionsalters respektive bis zu einem möglichen AHV-Vorbezug erteilt wurde und die Praxisänderung nicht rückwirkend, sondern pro futuro erfolgte.

11.7 Die Beschwerdeführerin beruft sich sinngemäss auf ihr Vertrauen in die frühere Praxis. Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliches Verhalten, sofern (kumulativ) eine genügende Vertrauensgrundlage vorliegt, auf welche sie sich in guten Treuen verlassen durfte, sie im Vertrauen in die Richtigkeit des behördlichen Verhaltens Dispositionen getroffen hat, die ohne Nachteile nicht rückgängig gemacht werden können, und zudem das private Interesse am Vertrauensschutz das öffentliche Interesse an der objektiv richtigen Rechtsanwendung überwiegt (vgl. BGE 143 V 341, E. 5.2.1; 129 I 161, E. 4.1; KGE VV vom 11. Dezember 2019, 810 19 66, E. 5.2). Gegen Änderungen der materiellrechtlichen Praxis gibt es keinen allgemeinen Vertrauensschutz. Es bedarf zusätzlich einer behördlichen Zusicherung oder eines sonstigen, bestimmte Erwartungen begründenden Verhaltens der Behörde gegenüber der betroffenen Person, damit sie aus dem Grundsatz von Treu und Glauben einen Anspruch ableiten kann (BGE 103 Ib 197, E. 4, 146 I 105, E. 5.2.1). Der Beschwerdeführerin wurde seitens der SHB nie zugesichert, dass das Freizügigkeitsguthaben der Sozialhilfe in Form einer Rente bis zum Erreichen des Pensionsalters respektive bis zu einem möglichen AHV-Vorbezug angerechnet wird. Selbst bei Vorliegen einer genügenden Vertrauensgrundlage hätte sich die Beschwerdeführerin nicht auf den Vertrauensschutz abstützen können, da sie weder geltend macht, noch nachweist, dass sie nachteilige Dispositionen getätigt haben will, die ohne Nachteil nicht wieder rückgängig gemacht werden könnten. Im Übrigen sind auch keine solchen ersichtlich. Der blosse Verbrauch von Geldmitteln gilt nicht als Disposition (ARV 1999 Nr. 40 S. 237 f., E. 3b). Entsprechend kann sich die Beschwerdeführerin nicht auf den Vertrauensschutz abstützen und nichts daraus zu ihren Gunsten ableiten. Die Praxisänderung war demnach zulässig und die Beendigung der Unterstützung mangels Bedürftigkeit per 31. Juli 2022 rechtmässig. Die Beschwerde ist in diesem Punkt unbegründet und abzuweisen.

(...).

(RRB Nr. 2023-1535 vom 14. November 2023)