

# **BL\_GERICHTE copy\_of\_2009/23 vom 3. Juni 2009**

BL Gerichte, 2009-06-03, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bl\\_gerichte\\_copy\\_of\\_2009\\_23](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bl_gerichte_copy_of_2009_23)

FR: BL\_GERICHTE copy\_of\_2009/23 du 3 juin 2009

IT: BL\_GERICHTE copy\_of\_2009/23 del 3 giugno 2009

## **Regeste**

Legitimation einer Gemeinde zur Verwaltungsbeschwerde und Verfassungsbeschwerde (Gemeindeautonomiebeschwerde)

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Gemäss § 18 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist das Gericht an die Begehren der Parteien gebunden. Die Bindung an die Parteianträge gilt jedoch nicht für die Prüfung der Prozessvoraussetzungen; das Kantonsgericht hat vielmehr von Amtes wegen zu untersuchen, ob die Voraussetzungen für das Eintreten auf die Beschwerde erfüllt sind (Entscheid des Verwaltungsgerichts [VGE, seit 1. April 2002: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] vom 30. November 1994 i.S. M.B et al., in: Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide [BLVGE] 1994, S. 122; VGE vom 18. Mai 1994 i.S. Kant. Natur- und Landschaftsschutzkommission, Erw. 1; VGE vom 26. Februar 1986 i.S. S.V.C., in: BLVGE 1986, S. 93 f.; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 73).

### **E. 2**

Vorab ist allerdings noch vor der Prüfung der Eintretensvoraussetzungen zu bestimmen, welche Körperschaften auf Seiten der Beschwerdeführerschaft ans Kantonsgericht gelangen und welche Arten von Beschwerden diese erheben. Die erste, unbegründete, Beschwerdeschrift, datiert vom 27. Dezember 2008, ist vom R.er Gemeindepräsident sowie einem weiteren Mitglied des Gemeinderats unterzeichnet und trägt im Briefkopf die Bezeichnung "Gemeinde R. - Einwohnergemeinde". Die Betreffzeile des Schreibens lautet "Verwaltungsgerichtliche Beschwerde der Gemeinde R., handelnd für die Sozialhilfebehörde R.", womit sich die verfassenden Vertreter des Gemeinderates sinngemäss auf die diesem Gremium zukommende Prozessführungsbefugnis in § 71 Abs. 1 des Gemeindegesetzes berufen. Diese Absicht wird umso deutlicher, als die selben Unterzeichner ihrer ausführlichen Beschwerdebegründung vom 28. Januar 2009 eine von der Präsidentin der Sozialhilfebehörde unterzeichnete Vollmacht beilegen, welche den Gemeinderat zur Beschwerdeerhebung gegen den angefochtenen Regierungsratsbeschluss ermächtigt. Die Beschwerdebegründung bezieht sich des Weiteren öfters deutlich sowohl auf § 25 lit. d als auch auf §§ 43 ff. VPO, welche die Eintretensvoraussetzungen für die verfassungsgerichtliche Beschwerde bei Verletzungen der Gemeindeautonomie sowie diejenigen der allgemeinen verwaltungsgerichtlichen Beschwerde, insbesondere gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates, regeln. Im Fall der Gemeindeautonomiebeschwerde weist § 41 Abs. 2 VPO und im Fall der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde § 47 Abs. 1 lit. c VPO dem Gemeinderat als oberster vollziehender Behörde der Einwohnergemeinde die Prozessführungsbefugnis im

Beschwerdeverfahren zu - woraus selbstredend noch keine Aussage bezüglich der Legitimation der vom Gemeinderat vertretenen Partei zur Beschwerdeerhebung entnommen werden kann. Art. § 173 Abs. 2 Gemeindegesetz bestimmt des Weiteren, dass gegen Verfügungen und Entscheide der kantonalen Aufsichtsorgane in jedem Falle auch die vollziehende Behörde der Gemeinde (Gemeinderat oder Bürgerrat) zur Beschwerde berechtigt ist. Es ist allerdings gleich an dieser Stelle festzuhalten, dass der Regierungsrat im vorliegenden Fall nicht aufsichtsrechtlich, sondern als Rechtsmittelinstanz, nämlich auf Beschwerde zweier Privater (Z. und T.) hin, entschieden hat. Eine allfällige Legitimation öffentlich-rechtlicher Körperschaften zu einer aufsichtsrechtlichen Beschwerde kann vorliegend nicht erblickt werden. Der erste von den Verfassern der begründeten Beschwerdeschrift unter dem Titel "Begründung der Legitimation" vorgebrachte Punkt lautet: "Die vorliegende Beschwerde ist als verfassungsrechtliche und verwaltungsrechtliche Beschwerde zu behandeln." Diese klare Aussage, kombiniert mit der Tatsache, dass sich die Verfasser sowohl auf Prozessbestimmungen in der VPO berufen, welche die verfassungsrechtliche (Gemeindeautonomie-)Beschwerde regeln, als auch auf solche, welche die Prozessvoraussetzungen für die verwaltungsgerichtliche Beschwerde regeln, machen deutlich, dass im vorliegenden Fall der Gemeinderat im Rahmen seiner Prozessführungsbefugnis zwei verschiedene Beschwerden auftrags und namens zweier verschiedener Beschwerdeführerinnen vorbringt. Die mittels der Eingaben des Gemeinderates erhobenen und begründeten Rechtsmittel werden somit einerseits als verwaltungsgerichtliche Beschwerde der Sozialhilfebehörde R. im Sinne von § 43 ff. VPO und andererseits als Gemeindeautonomiebeschwerde der Einwohnergemeinde R. im Sinne von § 25 lit. d und § 41 VPO entgegen genommen. Über das erste Rechtsmittel urteilt das Kantonsgericht als Verfassungsgericht, über das zweite als Verwaltungsgericht. 3.1 Im Folgenden soll geprüft werden, ob auf die verwaltungsgerichtliche Beschwerde der Sozialhilfebehörde eingetreten werden kann. Aufgrund der form- und fristgerechten Einreichung der Beschwerdeschrift beim zuständigen Gericht, sowie der bereits erwiesenen Prozessführungsbefugnis und der gehörigen Bevollmächtigung des Gemeinderates, können die zu prüfenden Eintretensvoraussetzungen auf die Frage der Beschwerdebefugnis reduziert werden. Die Beschwerdebefugnis umschreibt die Berechtigung eines Rechtssubjekts oder einer Behörde, ein bestimmtes Rechtsmittel zu ergreifen. Sie stellt eine reine Verfahrensvoraussetzung, keine materiell-rechtliche Frage dar (vgl. René Rhinow/Heinrich Koller/Christina Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel 1996, N. 1010 ff.). Das Verwaltungsgericht hat vor der materiell-rechtlichen Beurteilung der Streitsache gemäss § 16 Abs. 2 VPO von Amtes wegen zu prüfen, ob die Voraussetzungen für das Eintreten auf eine Beschwerde erfüllt sind (vgl. unter anderen BLVGE 1994, S. 122; 1993, S. 174). Nachfolgend ist demgemäss zu ermitteln, ob sich eine Bestimmung finden lässt, die dem Gericht das Eintreten auf die Beschwerde erlaubt. 3.2 Die bezüglich der Beschwerdebefugnis bei der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde massgebliche Bestimmung (§ 47 Abs. 1 VPO) lautet: "Zur Beschwerde sind befugt: a. wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung hat; b. jede andere Person, Organisation oder Behörde, die durch besondere Vorschrift zur Beschwerde ermächtigt ist; c. die vollziehende Behörde der Gemeinde bei Verfügungen und Entscheiden letztinstanzlicher Verwaltungsbehörden des Kantons." 3.3 Mangels einer gesetzlichen Sondernorm, welche der Sozialhilfebehörde im vorliegenden Fall eine Beschwerdebefugnis einräumen würde, kann § 47 Abs. 1 lit. b VPO nicht zur

Begründung einer solchen herangezogen werden. § 71 Abs. 1 VPO erklärt den Gemeinderat zwar für befugt, ein Rechtsmittel für eine Gemeindebehörde zu erheben - damit jedoch auf ein solches eingetreten werden kann, muss die vom Gemeinderat vertretene Behörde selbst eine genügende Befugnis zur Geltendmachung des Rechtsmittels besitzen. Beschwerde- und Prozessführungsbefugnis sind bei dieser Frage strikt zu trennen. 3.4 Als nächstes gilt es zu beurteilen, ob der Sozialhilfebehörde, vertreten durch den Gemeinderat, aus § 47 lit. c VPO eine Beschwerdebefugnis erwächst. Dieser hält nämlich fest, dass die vollziehende Behörde der Gemeinde bei Verfügungen und Entscheiden letztinstanzlicher Verwaltungsbehörden des Kantons zur Beschwerde befugt ist. Wird allein vom unmittelbaren Wortlaut des Gesetzes ausgegangen, so erscheinen die diesbezüglichen Eintretensvoraussetzungen zunächst als erfüllt. In einer vielfältigen Rechtsprechung hatte das Kantonsgericht bereits Gelegenheit, § 47 lit. c VPO unter gesetzsystematischen, teleologischen und historischen Gesichtspunkten auszulegen; dabei hatte es erwogen, dass der Gesetzgeber die fragliche Norm mit Blick auf eine besondere Gruppe von Streitigkeiten statuiert habe. Nachdem frühere Entwürfe keine entsprechende Vorschrift gekannt hätten (vgl. Vorlage des Regierungsrates betreffend Erlass eines Gesetzes über die Verwaltungsprozessordnung in der Fassung vom 4. Dezember 1990, § 40, welcher im übrigen mit § 47 VPO übereinstimmt und § 31 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 13. Juni 1988 nachgebildet wurde), sei die Beschwerdebefugnis der vollziehenden Behörde der Gemeinde bei Verfügungen und Entscheiden letztinstanzlicher kantonaler Verwaltungsbehörden in lit. c von § 47 des in der regierungsrätlichen Vorlage (91/124) an den Landrat vom 4. Juni 1991 enthaltenen Entwurfs aufgenommen worden. In den Erläuterungen zur Vorlage sei diesbezüglich angemerkt worden, Buchstabe c halte die Beschwerdelegitimation der vollziehenden Gemeindebehörde in Anlehnung an § 173 GemG fest. Nach § 173 Abs. 2 GemG habe gegen Verfügungen und Entscheide der kantonalen Aufsichtsorgane in jedem Falle auch die vollziehende Behörde der Gemeinde (Gemeinderat oder Bürgerrat) das Beschwerderecht. Diese Regelung nehme seinerseits Bezug auf den sechsten Abschnitt des GemG (§§ 166 ff.), wo die kantonale Aufsicht näher ausgeführt werde. Die Aufsichtsorgane nach § 167 GemG würden in § 166 Abs. 1 GemG ermächtigt, bei nicht ordnungsgemässer Führung der Verwaltung im eigenen Wirkungskreis und dem diesem gleichgestellten Teil des übertragenen Wirkungskreises der Gemeinden gewisse aufsichtsrechtliche Massnahmen zu ergreifen (Nichtgenehmigung bzw. Aufhebung von Beschlüssen und Verfügungen; Erteilung verbindlicher Weisungen; Beschränkung oder Aufhebung der Selbstverwaltung gemäss den gesetzlichen Bestimmungen). Die Beschwerdebefugnis in § 47 Abs. 1 lit. c VPO richte sich folglich einzig gegen solche aufsichtsrechtliche Massnahmen. Das Kantonsgericht sieht keinen Anlass, im vorliegenden Fall von diesen Erwägungen und dieser Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen abzuweichen. Vielmehr ist das Gericht der Meinung, dass die vorgenannten Ausführungen sinngemäss für die Beschwerde der Sozialhilfebehörde R. zu gelten haben. Der Regierungsrat hat den Entscheid vom 16. Dezember 2008, wie bereits oben ausgeführt, in seiner Funktion als Rechtsmittelbehörde in Gutheissung einer Beschwerde von Privaten und mit Hinblick auf die Garantie einer korrekten Anwendung des materiellen kantonalen Sozialhilferechts gefällt. Es liegt augenscheinlich kein Fall aufsichtsrechtlicher Natur vor. Auch das Argument der Sozialhilfebehörde, gemäss § 30 der Sozialhilfeverordnung (SHV) vom 25. September 2001 sei der Kanton Aufsichtsbehörde über die kommunalen Sozialhilfebehörden und überprüfe den ordnungsgemässen und angemessenen Vollzug der Sozialhilfegesetzgebung, vermag an dieser Schlussfolgerung nichts zu ändern. Dem Kanton

steht zweifellos die Aufsicht über das Sozialhilfewesen, welches durch das kantonale Recht materiell und formell - unter Vorbehalt der in E. 5.2 angesprochenen Diskussion über die organisatorische Autonomie - abschliessend geregelt ist, zu. Das Kantonsgericht kann allerdings gemäss der soeben geschilderten Praxis und Rechtslage als Beschwerdeinstanz gegen einen Beschluss des Regierungsrats nur dann gestützt auf § 47 Abs. 1 lit. c VPO angerufen werden, wenn dieser in Ausübung aufsichtsrechtlicher Kompetenzen erlassen wurde und im Besonderen aufsichtsrechtliche Massnahmen enthält. Wenn der Regierungsrat, wie in casu gegeben, lediglich im individuell-konkreten Einzelfall eine Anspruchsberechtigung materiell anders beurteilt als die kommunale Sozialhilfebehörde und auf Beschwerde eines Privaten hin eine Verfügung der Gemeindebehörde aufhebt oder zu Gunsten des Privaten abändert, so ist mangels jeglichen aufsichtsrechtlichen Gehalts dieses Entscheides keine Beschwerdebefugnis der Gemeinde im Sinne von § 47 Abs. 1 lit. c VPO gegen den Regierungsratsbeschluss gegeben. Der Entscheid des Regierungsrats hat in diesen Fällen einzig zum Ziel, dem Rechtsschutzinteresse des individuell Betroffenen Rechnung zu tragen - der Regierungsrat handelt, wie bereits erwähnt, als Rechtsmittel- und nicht als Aufsichtsbehörde. Somit erweisen sich auch die weiteren Vorbringen der Sozialhilfebehörde in der Beschwerdebegründung, welche sich auf die konkreten sozialhilferechtlichen Fragestellungen im vorliegenden Fall beziehen, bei der Beurteilung einer allfälligen Beschwerdelegitimation dieser Behörde gestützt auf § 47 Abs. 1 lit. c VPO als unbeachtlich. Eine einschränkende Auslegung von § 47 Abs. 1 lit. c VPO ist überdies auch deswegen angebracht, damit die spezifischen und sinnvollen Legitimationsvoraussetzungen in den übrigen Bestimmungen dieses Paragraphen nicht ohne Weiteres umgangen werden können.

### 3.5 Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde

ist im Weiteren berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (§ 47 Abs. 1 lit. a VPO). Dieses Interesse kann rechtlicher oder auch bloss tatsächlicher Natur sein; verlangt wird, dass der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen ist und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht (vgl. BLVGE 1993, S. 17 ff.; BGE 117 Ib 164 E. 1b mit Hinweisen). Dieses allgemeine Beschwerderecht ist grundsätzlich auf Privatpersonen zugeschnitten. Gemeinwesen können es für sich in Anspruch nehmen, wenn sie sich auf dem Boden des Privatrechts bewegen oder sonst wie als dem Privaten gleichgeordnete Rechtssubjekte auftreten und durch den angefochtenen staatlichen Akt gleich oder ähnlich wie eine Privatperson betroffen werden. Hingegen genügt es nicht, wenn lediglich öffentliche Interessen, wie etwa Ruhe, Ordnung und Sicherheit oder planerische Interessen geltend gemacht werden und kein weiterer Bezug zum Streitgegenstand besteht. Im vorliegenden Falle ist die Sozialhilfebehörde als Bewilligungs- und Ausrichtungsbehörde von Fürsorgeleistungen an Private und somit augenscheinlich in öffentlich-rechtlicher Funktion, hoheitlich und gerade nicht als ein den Privaten gleichgeordnetes Rechtssubjekt aufgetreten. Die Leistung, bzw. Verweigerung von Sozialhilfeleistungen ist vollends öffentlich-rechtlicher Natur, womit sich die Behörde in casu auch nicht auf dem Boden des Privatrechts bewegt. Das Bundesgericht hat in seiner Praxis zu den Eintretensvoraussetzungen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde auf Bundesebene (heute: Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) Bezug nehmend auf Ansichten in der neueren Lehre die Kriterien, wann ein Gemeinwesen wie ein Privater betroffen und dementsprechend zur Inanspruchnahme einer derartigen allgemein formulierten Beschwerde legitimiert ist, in den letzten Jahren präzisiert und deutlich

ausgeweitet. So hielt es im Entscheid BGE 123 II 371, E. 2a-d fest: "[Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auf Bundesebene] ist herkömmlicherweise (...) auf Private zugeschnitten. Nach der Praxis des Bundesgerichts ist jedoch auch ein Gemeinwesen (...) legitimiert, soweit es gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen ist (...). Das gilt insbesondere dann, wenn es in seinen vermögensrechtlichen Interessen betroffen ist (...). Darüberhinaus ist ein Gemeinwesen legitimiert, wenn es durch die angefochtene Verfügung in seinen hoheitlichen Befugnissen berührt ist und ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids hat, so etwa als Gläubiger von Gebühren (...), als Inhaber der Baupolizeikompetenz (...), als Projektant einer öffentlichen Sportanlage (...) oder einer Deponie (...), als Subventionsempfänger (...) oder wenn es als kostenmässig involvierte Partei Gewässerschutzmassnahmen anordnet. (...) Desgleichen wird in der Praxis der Verwaltungsbehörden (...) die Legitimation des Gemeinwesens bejaht, wenn es diesem um spezifische öffentliche Anliegen geht, z.B. den Schutz seiner Einwohner vor Fluglärm (...), den Schutz des Grundwassers (...) oder die Umwandlung einer bedienten in eine unbediente Bahnstation (...). Demgemäss wird auch in der neueren Lehre die Ansicht vertreten, die allgemeine Beschwerdelegitimation des Gemeinwesens sei zu bejahen, wenn dieses als Träger öffentlicher Aufgaben schutzwürdige, spezifisch öffentliche Interessen geltend machen könne und in einem Masse betroffen sei, das die Bejahung der Rechtsmittelbefugnis im als verletzt gerügten Aufgabenbereich rechtfertigen lasse. (...) Hingegen begründet nach ständiger Praxis das bloss allgemeine Interesse an einer richtigen Anwendung des objektiven Bundesrechts keine Beschwerdelegitimation des Gemeinwesens; insbesondere ist die in einem Rechtsmittelverfahren unterlegene Vorinstanz nicht legitimiert. (...) Zur Legitimation genügt also nicht, dass ein Gemeinwesen in einem Bereich, in welchem es zur Rechtsanwendung zuständig ist, eine bestimmte Rechtsauffassung vertritt, die in Widerspruch steht zu derjenigen einer anderen zuständigen bzw. übergeordneten Behörde oder Instanz. Legitimiert nach Art. 103 lit. a OG sind sodann grundsätzlich nur Gemeinwesen als solche, nicht hingegen einzelne Behörden oder Verwaltungszweige ohne eigene Rechtspersönlichkeit." Trotz dieser Ausdehnung der Legitimation durch das Bundesgericht muss im vorliegenden Fall, gerade gestützt auf die oben zitierten Erwägungen, eine Beschwerdebefugnis der Sozialhilfebehörde abgelehnt werden. Diese macht hauptsächlich geltend, der Regierungsrat habe das kantonale Sozialhilferecht nicht korrekt angewandt und führt darüber hinaus keine spezifischen öffentlichen Interessen an. Das Argument der Sozialhilfebehörde, sie - respektive die Einwohnergemeinde - sei durch die Verpflichtung zur weiteren Sozialhilfeleistung sowie durch die auferlegte Parteientschädigung in ihrem Verwaltungsvermögen betroffen, vermag vorliegend auch nicht darzulegen, wie die Behörde als Trägerin öffentlicher Aufgaben in besonders schutzwürdigen, spezifischen öffentlichen Interessen betroffen und somit zur Beschwerde legitimiert sein sollte. Auch wenn der Behörde wie auch der Gemeinde zugestanden werden muss, dass die finanziellen Belastungen, welche diesen Körperschaften aus dem angefochtenen Regierungsratsbeschluss erwachsen, in ihrem Umfang alles andere als unerheblich sind, sind diese vermögensrechtlichen Folgen in ihrer Art deutlich anders ausgestaltet als die im obigen Urteilsauszug genannten finanziellen Nachteile, welche einer Behörde gestützt auf § 47 lit. a VPO eine Beschwerdebefugnis einzuräumen vermögen. Es liegt in der Natur der Sache, dass Sozialhilfeleistungen, zumal es sich in casu ausschliesslich um Geldleistungen handelt, für ein Gemeinwesen einen beträchtlichen finanziellen Aufwand darstellen und mithin auch dessen Verwaltungsvermögen entsprechend tangieren. Diese Ausgaben stehen allerdings - im Gegensatz zu den oben

erwähnten Aufwendungen, insbesondere den öffentlichen Abgaben - nicht in einem derart spezifischen Konnex zum Gemeinwesen als solchem, dass allein durch diese finanziellen Einbussen eine Behördenbeschwerde zum Schutz der Rechte der Körperschaft angezeigt wäre. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist stets mit finanziellem Aufwand verbunden und belastet immer den Haushalt des Gemeinwesens, welches im Vollzug dieser Aufgaben Leistungen erbringt - dies ist ein systemimmanentes Phänomen der Leistungsverwaltung. Darüber hinaus sieht es das Kantonsgericht als notwendig an, das in § 47 Abs. 1 lit. a VPO statuierte allgemeine Beschwerderecht nur äusserst zurückhaltend anzuwenden, um den rechtsuchenden Privaten, welcher auf kantonaler Ebene gegen die Verfügung einer Gemeindebehörde erfolgreich Beschwerde erhoben hat, nicht noch der Gefahr einer Behördenbeschwerde, welche gleichwohl auch gegen ihn gerichtet ist, sowie der damit einhergehenden Rechtsunsicherheit auszusetzen. Dort wo zum Rechtsschutz von Gemeinwesen und Behörden ein Beschwerderecht derselben angezeigt ist, hat sich der kantonale Gesetzgeber mit § 47 Abs. 1 lit. b VPO die Möglichkeit geschaffen, auf legislativem, spezialgesetzlichem Weg ein solches einzuräumen. § 47 Abs. 1 lit. a VPO vermag der Sozialhilfebehörde folglich keine Beschwerdebefugnis zu verleihen. Auf die verwaltungsgerichtliche Beschwerde der Sozialhilfebehörde R. ist somit mangels Beschwerdebefugnis nicht einzutreten.

#### **E. 4**

Es bleibt über das Eintreten und die Begründetheit der verfassungsgerichtlichen Gemeindeautonomiebeschwerde der Einwohnergemeinde R. zu entscheiden.

##### **E. 4.1**

Gemäss § 41 Abs. 1 VPO können die Einwohnergemeinden wegen Verletzung der Gemeindeautonomie Verfügungen und Entscheide letztinstanzlicher Verwaltungsbehörden beim kantonalen Verfassungsgericht anfechten. Zur Beschwerde ist die vollziehende Behörde der Gemeinde berechtigt (§ 41 Abs. 2 VPO). Nach Lehre und Rechtsprechung ist die Beschwerdelegitimation einer Gemeinde wegen Verletzung ihrer Autonomie zu bejahen, wenn sie vom Entscheid einer kantonalen Behörde als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt wird. Ob die Gemeinde im betreffenden Bereich tatsächlich Autonomie genießt, ist keine Frage des Eintretens, sondern bildet Gegenstand der materiellen Beurteilung (vgl. BGE 120 Ia 204 E. 2a; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Auflage, Bern 1994, S. 271 ff.). Mit der Autonomiebeschwerde kann auch die Verletzung von Mitsprache- und Anhörungsrechten gerügt werden, sofern es sich um eine Angelegenheit handelt, die den Autonomiebereich der Gemeinde tangiert (vgl. Alfred Kuttler, Zum Schutz der Gemeindeautonomie in der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung, in: Verfassungsrechtsprechung und Verwaltungsrechtsprechung, Zürich 1992, S. 53 f.) Die Gemeinde ist also zur Autonomiebeschwerde legitimiert, wenn sie eine Verletzung der Autonomie behauptet und durch den angefochtenen kantonalen Hoheitsakt in ihrer spezifischen öffentlichrechtlichen Stellung als Selbstverwaltungskörper und dezentralisierte Hoheitsträgerin betroffen wird. Es ist festzuhalten, dass das Bundesgericht von einem weiten Hoheitsbegriff ausgeht. Als hoheitlich gilt alles, was die Gemeinde nicht im Rahmen des Privatrechts oder als dem Privaten gleichgestelltes Rechtssubjekt unternimmt. Hoheitlich kann auch rein tatsächliches Handeln sein, wie bsp. die Kehrriechtabfuhr (BGE 100 Ia 282 E. 3). Solange das Bundesgericht die Frage der Autonomie erst unter materiellen Gesichtspunkten prüft, geht es bei der Beschwerdeberechtigung nur um eine negative Abgrenzung. Die Gemeinde hat lediglich

nachzuweisen, dass sie sich nicht auf dem Boden des Privatrechts bewegt (Markus Dill, Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, Bern 1996, S. 153).

#### **E. 4.2**

Auch nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts im Verfahren der damaligen staatsrechtlichen Beschwerde galt die Gemeinde als zur Autonomiebeschwerde legitimiert, wenn sie zum einen eine Verletzung der Autonomie behauptet und zum anderen durch den angefochtenen Entscheid in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt wird (BGE 119 Ia 294 Erw. 4a; vgl. auch Walter Kälin, a.a.O., S. 272). Gemäss VGE vom 14. April 1993 i.S. EWG P. (BLVGE 1993 Erw. 3, S. 19; vgl. auch VGE vom 16. Februar 2000 i.S. EWG Oberdorf) sind diese Voraussetzungen für das entsprechende kantonale Verfahren ohne weiteres zu übernehmen.

#### **E. 4.3**

Auf eine Gemeindeautonomiebeschwerde ist folglich einzutreten, wenn die Gemeinde nicht ausschliesslich auf dem Boden des Privatrechts agiert und eine Verletzung ihres Autonomiebereichs geltend macht. Ob ihr tatsächlich in einem bestimmten Bereich Autonomie zukommt, wird - wie oben bereits dargelegt - ausschliesslich bei der materiellen Beurteilung der Beschwerde geprüft. Unter Erwägung 3.5 wurde bereits schlüssig dargelegt, dass die Sozialhilfebehörde vorliegend im Bereich des Fürsorgerechts hoheitlich und öffentlich-rechtlich und somit definitiv nicht auf dem Boden des Privatrechts agiert hat. Eine Rüge der Verletzung ihrer Autonomie geht zudem deutlich aus ihrer Beschwerdebeurteilung hervor. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten. 5.1 Nach der Praxis des Bundesgerichts ist eine Gemeinde in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen Bereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (Urteil des Bundesgerichts vom 21. Oktober 2002 i.S. Gemeinde Trin [1P.218/2002] E. 2.1, Urteil des Bundesgerichts vom 21. Juni 2000 i.S. EWG Biel-Benken [1P.163/2000] E. 1). Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Es ist von Fall zu Fall zu prüfen, ob die Gemeinde im Rahmen der Streitfrage selbst über Gestaltungsfreiheit verfügt (Urteil des Bundesgerichts vom 21. Juni 2000 i.S. EWG Biel-Benken [1P.163/2000] E. 1; BGE 124 I 223 E. 2b S. 227; 122 I 279 E. 8b S. 290; 119 Ia 285 E. 4b S. 294 f., je mit Hinweisen). Autonomie im Vollzug von kantonalem Recht kann bestehen, wenn die Gemeinde für den (erstinstanzlichen) Vollzug zuständig ist und die zu beurteilende Materie für ein Selbstbestimmungsrecht der einzelnen Gemeinden Raum lässt (BGE 119 Ia 214 E. 3b/c S. 219 f.). Auch kann sich eine Gemeinde auf ihre Autonomie berufen, wenn die Kompetenz zur Erteilung von Baubewilligungen einer kantonalen Behörde zusteht und die Auslegung und Anwendung kommunaler Vorschriften umstritten ist (BGE 116 Ia 52 E. 2a S. 55). Exemplarisch für diese Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Bestimmung des autonomen Bereichs sei der Entscheid der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung vom 21. Juni 2000 i.S. EWG Biel-Benken [1P.163/2000], angeführt, in dem das Bundesgericht festhält: "Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet (Art. 50 Abs. 1 BV). Ob eine Gemeinde autonom ist, beurteilt sich daher nach dem einschlägigen

kantonales Recht. Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (...). Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Es ist von Fall zu Fall zu prüfen, ob die Gemeinde im Rahmen der Streitfrage selbst über Gestaltungsfreiheit verfügt (...). Autonomie im Vollzug von kantonalem Recht kann bestehen, wenn die Gemeinde für den (erstinstanzlichen) Vollzug zuständig ist und die zu beurteilende Materie für ein Selbstbestimmungsrecht der einzelnen Gemeinden Raum lässt (...). Auch kann sich eine Gemeinde auf ihre Autonomie berufen, wenn die Kompetenz zur Erteilung von Baubewilligungen einer kantonalen Behörde zusteht und die Auslegung und Anwendung kommunaler Vorschriften umstritten ist (...)." 5.2 Umstritten ist vorliegend die Einstellung von Sozialhilfeleistungen nach dem Gesetz über die Sozial-, die Jugend- und die Behindertenhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 21. Juni 2001. §§ 31 ff. SHG regeln den Vollzug der im SHG vorgesehenen Aufgaben und erlegen hierbei den Gemeinden diverse Aufgaben auf, ohne ihnen jedoch auch nur in beschränkter Masse eine Autonomie einzuräumen - Aufsicht, Finanzierung, Festsetzung, Berechnung und Anspruchsvoraussetzungen bezüglich der Ausrichtung von Fürsorgeleistungen werden abschliessend und lückenlos durch die kantonale Gesetzgebung geregelt. § 37 SHG verpflichtet die Behörden überdies zwar zur Einsetzung einer Sozialhilfebehörde zur Erledigung der "Gemeindeaufgaben" des SHG, räumt den Gemeinden allerdings keine weiteren Kompetenzen oder gar einen Ermessensspielraum ein - unter "Gemeindeaufgaben" werden die den Gemeinden zum reinen Vollzug übertragenen Aufgaben, die vom SHG und der dazugehörigen Verordnung bestimmt und abschliessend geregelt sind, verstanden. Auch die in § 20 SHV vorgesehene kantonale Entschädigung an die Gemeinden mag an der Tatsache, dass den Gemeinden noch nicht mal im Bereich des Vollzugs der kantonalen Vorgaben ein gewisser Spielraum eingeräumt wurde, nichts zu ändern. Die Vorlage des Regierungsrates an den Landrat im Rahmen der Vernehmlassung zum oben erwähnten Sozialhilfegesetz hält fest, die Regelung der kommunalen Vollzugsorganisation in Form einer obligatorischen oder einer fakultativen Sozialhilfebehörde sei in der Vernehmlassung, wie auch in den vorangegangenen Beratungen der Expertenkommission stark umstritten gewesen (Vorlage des Regierungsrates an den Landrat 2000/092 vom 18. April 2000). Der Gesetzgeber hat sich schliesslich für das in § 37 SHG festgelegte Obligatorium entschieden. Aus der Tatsache, dass die Gemeinden zwingend eine kommunale Behörde einzusetzen haben, kann allerdings nicht abgeleitet werden, sie genössen irgendeine über den blossen Vollzug des Sozialhilferechts hinausgehende Autonomie oder auch nur einen besonders ausgeprägten Ermessensspielraum. Die dem Gesetz zu entnehmenden Regelungen und die Ausführungen in den Materialien widmen sich einzig der Organisation des den Gemeinden auferlegten Vollzugs und begründen keinen eigenen kommunalen Wirkungskreis. Eine den Gemeinden zugestandene relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit, wie sie das Bundesgericht zur Annahme eines kommunalen Autonomiebereichs im Rahmen der Rechtsetzung vorsieht (BGE 93 I 154 E. 5), ist ebenfalls nicht ersichtlich. Mangels Autonomiebereich der Gemeinden im Bereich des Sozialhilferechts ist die verfassungsrechtliche Gemeindeautonomiebeschwerde der Einwohnergemeinde R. somit

abzuweisen.

**E. 6**

§ 20 Abs. 4 VPO bestimmt, dass den Gemeinden Verfahrenskosten auferlegt werden, wenn sie das Kantonsgericht in Anspruch nehmen. Dies ist im vorliegenden Fall gegeben, so dass die Einwohnergemeinde R. die Kosten des Verfahrens vor Kantonsgericht zu tragen hat.

**E. 7**

(...) (Parteikosten) KGE VV vom 3. Juni 2009 i.S. Sozialhilfebehörde R. und Einwohnergemeinde R. (810 08 455 /BAN) [Back to Top](#)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.