Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.108/2005/vje

Urteil vom 5. Juli 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Müller,
Gerichtsschreiber Hatzinger.

Parteien
1. Interprofessionelle Gewerkschaft der ArbeiterInnen, Oetlingerstrasse 74, 4057 Basel,
2. EIFAM, Alleinerziehende Region Basel,
Postfach 496, 4005 Basel,
3. Liste 13, Gegen Armut und Ausgrenzung,
Postfach, 4005 Basel,
4. X._____,
5. Y._____,
Beschwerdeführer,
alle vertreten durch Advokat Guido Ehrler,

gegen

Wirtschafts- und Sozialdepartement des Kantons Basel-Stadt, Marktplatz 9, 4001 Basel.

Gegenstand
Art. 5, 8, 9 und 12 BV (Änderung der Unterstützungs-richtlinien [URL]),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen die Unterstützungsrichtlinien des Wirtschafts- und Sozialdepartements des Kantons Basel-Stadt vom 24. Januar 2005

Sachverhalt:
A.
Das Wirtschafts- und Sozialdepartement des Kantons Basel-Stadt erliess am 24. Januar 2005 mit Bezug auf die kantonale Sozialhilfe neue Unterstützungsrichtlinien, gültig ab 1. April 2005, welche die bisherigen Richtlinien (gültig ab 1. Oktober 2004) ersetzen. Es wurden insbesondere die Ansätze für den Grundbedarf gesenkt, dagegen werden Bemühungen um berufliche und soziale Integration unterstützt.
B.
Am 15. April 2005 haben die "Interprofessionelle Gewerkschaft der ArbeiterInnen", die "EIFAM, Alleinerziehende Region Basel", die "Liste 13, Gegen Armut und Ausgrenzung" sowie X._____ und Y._____ (Beschwerdeführer 5) beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde eingereicht. Sie beantragen, die Unterstützungsrichtlinien (in der Fassung vom 1. April 2005) vollumfänglich, eventuell teilweise aufzuheben. Dem Beschwerdeführer 5 sei die unentgeltliche Rechtspflege bzw. Rechtsverbeiständung zu bewilligen. Zur Begründung wird unter anderem angeführt, die fraglichen Richtlinien stellten eine Rechtsverordnung dar, die zwar nicht nach kantonalem Recht, aber mit staatsrechtlicher Beschwerde anfechtbar sei.

Mit Verfügung vom 26. Mai 2005 wies der Abteilungspräsident das Gesuch um aufschiebende Wirkung der Beschwerde ab.

Das Wirtschafts- und Sozialdepartement beantragt, auf das Rechtsmittel nicht einzutreten; eventuell sei es abzuweisen. Nach seiner Auffassung steht die staatsrechtliche Beschwerde gegen die streitigen Richtlinien als blosse Verwaltungsverordnung nicht zur Verfügung.

Am 21. September 2005 gab der Abteilungspräsident den Beschwerdeführern Gelegenheit, ihre Beschwerde zu ergänzen. Diese zogen das Rechtsmittel am 21. November 2005 gegen einzelne Teile der angefochtenen Richtlinien zurück. Im Übrigen hielten sie mit Eingabe vom 3. Februar 2006 an den Anträgen und der Begründung gemäss Beschwerde fest. Am 12. Juni 2006 liess sich das Wirtschafts- und Sozialdepartement hierzu vernehmen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Anfechtungsobjekte der staatsrechtlichen Beschwerde können kantonale Erlasse oder Verfügungen bilden (Art. 84 Abs. 1 OG); ge-mäss ständiger Rechtsprechung sind nur Hoheitsakte anfechtbar, das heisst Akte, welche die Rechtsbeziehungen des Privaten zum Staat verbindlich festlegen (BGE 128 I 167 E. 4 S. 170; 126 I 250 E. 1a S. 251 f.; ZBl 106/2005 S. 424, 2P.67/2004, E. 1.1, je mit Hinweisen). Zu den anfechtbaren Erlassen generell-abstrakter Natur gehören insbesondere die Rechtssätze, das heisst Gesetze und Verordnungen, mit welchen Rechte und Pflichten der Bürger umschrieben werden (BGE 128 I 167 E. 4.3 S. 171 mit Hinweisen; 129 I 402 nicht publ. E. 1). Nach Ansicht des Wirtschafts- und Sozialdepartements stellen die angefochtenen Unterstützungsrichtlinien keine Rechtsverordnung dar, weshalb auf die staatsrechtliche Beschwerde nicht einzutreten sei.
1.2 Nicht zu den anfechtbaren Erlassen gehören grundsätzlich die so genannten Verwaltungsverordnungen; sie richten sich an die der Dienstaufsicht unterstellten Funktionäre und verfolgen mannigfaltige Zwecke verwaltungsinterner und organisatorischer Art, umschreiben indessen keine Rechte und Pflichten der Bürger. Mit den "verhaltenslenkenden" Verwaltungsverordnungen wird zum Zweck einer einheitlichen und rechtsgleichen Rechtsanwendung auf die Ermessensaus-übung und die Handhabung offen formulierter Vorschriften abgezielt. Die Rechtsprechung lässt jedoch die direkte und abstrakte Anfechtung solcher Verwaltungsverordnungen wie etwa Richtlinien zu, soweit sie zugleich geschützte Rechte des Bürgers berühren und so genannte Aussenwirkungen entfalten, wenn gestützt darauf keine Verfügungen bzw. Anordnungen getroffen werden, deren Anfechtung möglich und dem Betroffenen zumutbar ist, und soweit die Legitimation nach Art. 88 OG im Sinne der zumindest virtuellen Betroffenheit in rechtlich geschützten Interessen vorliegt (vgl. zum Ganzen BGE 128 I 167 E. 4.3 S. 171; 129 I 402 nicht publ. E. 1; ZBl 106/2005 S. 424, 2P.67/ 2004, E. 1.3, je mit Hinweisen; BGE 104 Ia 161 E. 2 S. 163 f.).
1.3
1.3.1 Grundlage der Unterstützungsrichtlinien des kantonalen Wirtschafts- und Sozialdepartements bildet unter anderem das Basler Sozialhilfegesetz vom 29. Juni 2000 (Ziff. 1 der Richtlinien). Wer bedürftig ist, hat Anspruch auf unentgeltliche Beratung sowie auf wirtschaftliche Hilfe (§ 4 Abs. 1 Sozialhilfegesetz). Die unterstützte Person ist indes vorab verpflichtet, vollständige und wahrheitsgetreue Auskunft zu erteilen über ihre finanziellen und persönlichen Verhältnisse (vgl. § 14 Abs. 1 lit. a und c Sozialhilfegesetz). Das Departement regelt nach Rücksprache mit den Gemeinden das Mass der wirtschaftlichen Hilfe; es orientiert sich dabei an den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, SKOS (§ 7 Abs. 3 Sozialhilfegesetz).
1.3.2 Prinzipiell gelten in der Sozialhilfe des Kantons Basel-Stadt diese Richtlinien der SKOS; vorbehalten bleiben die Abweichungen in den kantonalen Richtlinien (vgl. deren Ziff. 2). Gesonderte Unterstützungstarife bestehen im Übrigen für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene, die der Kanton im Auftrag und auf Kosten des Bundes beherbergt, vorbehaltlich der Bundesregelungen; im Rahmen der Nothilfe werden unter anderem auch Personen ohne Aufenthaltsregelung in der Schweiz unterstützt (Ziff. 3 der kantonalen Richtlinien). Die Unterstützungsrichtlinien regeln namentlich die finanziellen Kriterien der Bedürftigkeit (Ziff. 4), die zu unterstützenden Personen und Personengruppen (Ziff. 5 und 6), die Nothilfe (Ziff. 7), die materielle Grundsicherung (Ziff. 8), situationsbedingte Leistungen (Ziff. 9) sowie Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration (Ziff. 10).
1.3.3 Bei den angefochtenen Unterstützungsrichtlinien handelt es sich damit um eine Verwaltungsverordnung, die zwar Aussenwirkung entfaltet, gestützt auf welche aber Verfügungen der Sozialhilfestelle, der Bürgergemeinde der Stadt Basel (§ 25 Sozialhilfegesetz), ergehen, deren Anfechtung möglich und den Betroffenen

zumutbar ist (vgl. § 27 Sozialhilfegesetz; siehe auch § 41 Abs. 2 des Basler Organisationsgesetzes vom 22. April 1976; BGE 131 I 166 E. 7.2 S. 179 f.). Dabei sind die richterlichen Behörden nicht an die Richtlinien gebunden, falls diese dem Sinn der ihnen zugrundeliegenden gesetzlichen Regelung nicht entsprechen sollten. So sollen inzwischen denn auch zahlreiche Sozialhilfeverfügungen ergangen sein, von denen einige weitergezogen wurden (vgl. Urteil 2P.45/2006 vom 11. Mai 2006). Ein hinreichender Rechtsschutz im Einzelfall ist somit vorliegend gegeben (BGE 128 I 167 E. 4.5 S. 173 ff. mit Hinweisen). Gegen Rechtsakte wie die hier fraglichen Richtlinien ist die staatsrechtliche Beschwerde nach ständiger Rechtsprechung nicht zulässig. Bei diesem Ausgang kann im Übrigen offen bleiben, ob überhaupt sämtliche Beschwerdeführer zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert wären.

2.

Für den Beschwerdeführer 5 wurde ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege bzw. Rechtsverbeiständung gestellt. Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle sind indessen sowohl die Beigabe eines unentgeltlichen Rechtsanwalts als auch die Kostenbefreiung in der Regel ausgeschlossen (vgl. BGE 121 I 314 ff.; SJ 2001 I S. 56, 2P.184/ 1999, E. 6; Urteil 2P.273/1999 vom 18. November 1999, E. 2). Davon abzuweichen besteht im vorliegenden Fall kein Anlass: Der Gesuchsteller ist ein abgewiesener Asylbewerber mit Nichteintretensentscheid, der nach einigen Monaten Ausschaffungshaft offenbar Nothilfe bezieht (vgl. BGE 130 II 488 ff. i. S. Beschwerdeführer 5). Seinem Rechtsschutzbedürfnis ist Genüge getan, wenn er in einem allfälligen Verfahren der inzidenten Normenkontrolle unter den Bedingungen des Art. 152 OG die unentgeltliche Rechtspflege beanspruchen kann. Das Gesuch ist daher - unabhängig von den Erfolgsaussichten der Beschwerde - nicht zu bewilligen.

3.

Auf die Beschwerde kann demnach nicht eingetreten werden. Das Gesuch des Beschwerdeführers 5 um unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung ist abzuweisen. Die unterliegenden Beschwerdeführer werden damit kostenpflichtig (Art. 153, 153a, 156 Abs. 1 und 7 OG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (vgl. Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Auf die staatsrechtliche Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Das Gesuch des Beschwerdeführers 5 um unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung wird abgewiesen.

3.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird den Beschwerdeführern unter Solidarhaft auferlegt.

4.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern sowie dem Wirtschafts- und Sozialdepartement des Kantons Basel-Stadt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 5. Juli 2006

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: