[AZA 7]
C 330/99 Vr

III. Kammer

Bundesrichter Schön, Bundesrichterin Widmer und nebenamtlicher
Richter Walser; Gerichtsschreiber Hadorn

Urteil vom 19. April 2001

in Sachen

Kantonales Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit Baselland;
Bahnhofstrasse 32, Pratteln, Beschwerdeführer,

gegen

Erbengemeinschaft A._____, 1946, gestorben am 27. Februar 1997, Beschwerdegegnerin, bestehend aus:
1.B._____,
2.C._____,
3.D._____,
4.E._____,
5.F._____,
6.G._____,
vertreten durch Fürsprecher Dr. Jacques Gubler, Vorstadt- Delsbergstrasse 14, Laufen,
7.H._____,
8.I._____,
vertreten durch K._____, und diese vertreten durch Fürsprecher Dr. Jacques Gubler, Vorstadt-Delsbergstrasse 14, Laufen,

und

Versicherungsgericht des Kantons Basel-Landschaft, Liestal

C 330/99 Vr

A.- A._____, geb. 1946, wurde nach der Kündigung des Arbeitsverhältnisses Ende 1994 arbeitslos und bezog von Januar 1995 bis Juli 1996 Taggeldleistungen der Arbeitslosenversicherung. Mit Verfügung vom 25. Oktober 1996 forderte die Öffentliche Arbeitslosenkasse Baselland die von September 1995 bis Juli 1996 ausbezahlten Taggelder in der Höhe von Fr. 16'855. 70 als zu Unrecht bezogene Leistungen zurück. Dies mit der Begründung, A._____ habe seit dem 1. September 1995 Wohnsitz in der Gemeinde Z._____ in Frankreich.

B.- Hiegegen liess A._____ am 26. November 1996 Beschwerde an das Versicherungsgericht des Kantons Basel- Landschaft einreichen mit dem Antrag auf Aufhebung der Verfügung. Am 28. Februar 1997 starb A._____. Als gesetzliche Erben hinterliess er seine Ehefrau, mit welcher er in Scheidung stand, sowie fünf eheliche und zwei ausserehelliche Kinder. Die beiden ausserehelichen Kinder H._____ und I._____ traten in das Verfahren ein. Mit Entscheid vom 27. Oktober 1997 hiess das Versicherungsgericht des Kantons Basel-Landschaft die Beschwerde gut und hob die Rückerstattungsverfügung auf.

C.- Das Kantonale Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit Baselland (KIGA) führte Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem Begehren, der kantonale Entscheid sei aufzuheben. Mit Urteil vom 20. Mai 1999 hiess das Eidgenössische Versicherungsgericht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde in dem Sinne gut, dass der vor-

instanzliche Entscheid aufgehoben und die Sache an das kantonale Gericht zurückgewiesen wurde, damit es im Sinne der Erwägungen verfahre. Das Eidgenössische Versicherungsgericht stellte fest, dass der im Rubrum des vorinstanzlichen Verfahrens als Partei genannten "Erbengemeinschaft A._____" keine Parteifähigkeit zukomme. Zudem hätten am kantonalen Prozess einzig die beiden ausserehelichen Kinder teilgenommen. Es stehe fest, dass daneben weitere gesetzliche Erben existierten. Eine Bestätigung dafür, ob sie die Erbschaft angetreten oder ausgeschlagen hätten, liege nicht vor, weshalb ihre Erbenstellung noch nicht definitiv sei. Aus diesen Gründen sei der kantonale Entscheid von Amtes wegen aufzuheben. Die Vorinstanz habe nach Feststellung über Antritt oder Ausschlagung der Erbschaft durch die gesetzlichen Erben und allfälligen Eintritt ins Verfahren neu zu entscheiden oder die Sache als gegenstandslos geworden abzuschreiben.

D.- Das Versicherungsgericht des Kantons Basel-Landschaft holte in der Folge bei der Bezirksschreiberei X._____ die verlangten Erkundigungen ein. Diese teilte dem Gericht mit, dass die Erbschaft von allen Erben angetreten worden sei. Darauf hiess das kantonale Versicherungsgericht mit Entscheid vom 28. Juli 1999 die Beschwerde erneut gut, wobei im Rubrum als Beschwerde führende Parteien alle gesetzlichen Erben von A._____ aufgeführt wurden. Angesichts der besonderen Umstände gelangte das kantonale Gericht zum Schluss, dass es sich beim Aufenthalt von A._____ in Frankreich nur um einen vorübergehenden Auslandaufenthalt gehandelt habe, zu dem er sich auf Grund seiner finanziellen Lage im Scheidungsverfahren gezwungen gefühlt habe. Den Wohnsitz habe A._____ in der Schweiz beibehalten, weshalb er zu Recht Arbeitslosenunterstützung bezogen habe.

E.- Das KIGA führt wiederum Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem Rechtsbegehren, der kantonale Entscheid sei aufzuheben und die Rückforderungsverfügung der Öffentlichen Arbeitslosenkasse Baselland vom 25. Oktober 1996 sei zu bestätigen.
Die Mitglieder der Erbengemeinschaft A._____ lassen sinngemäss auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde schliessen. Die Arbeitslosenkasse beantragt die Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) lässt sich nicht vernehmen.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1.- Das Eidgenössische Versicherungsgericht hat die Vorinstanz im Urteil vom 20. Mai 1999 angewiesen, die nötigen Feststellungen über Antritt oder Ausschlagung der Erbschaft durch die gesetzlichen Erben und einen allfälligen Eintritt ins Verfahren zu treffen und alsdann neu zu entscheiden oder die Sache als gegenstandslos geworden abzuschreiben. Hierauf stellte das kantonale Gericht fest, dass alle gesetzlichen Erben die Erbschaft angetreten hätten. Alle Mitglieder der Erbengemeinschaft haben sich denn auch, vertreten durch den gleichen Rechtsanwalt, vorbehaltlos auf das Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht eingelassen. Damit steht deren Parteistellung nun fest.

2.- a) A._____ bezog von Januar 1995 bis Juli 1996 Taggelder der Öffentlichen Arbeitslosenkasse Baselland. Da das Ende der Taggeldleistungen bevorstand, reichte er am 10. Juli 1996 zuhanden der Beschwerdeführerin ein Gesuch um Gewährung von kantonaler Arbeitslosenhilfe ein. Das KIGA forderte darauf mit Schreiben vom 15. Juli 1996 verschiedene Unterlagen ein, welche der Anwalt von A._____ mit Schreiben vom 8. August 1996 einreichte. Darauf wandte sich das KIGA mit Brief vom 22. August 1996 erneut an A._____ und ersuchte diesen um weitere Belege. Zudem schrieb es wörtlich Folgendes: "GleichzeitigbittenwirSie, unsmitzuteilen, wosichIhr tatsächlicherWohnortbefindet. GemässIhreneigenenAngaben im Gesuch wohnen Sie zusammen mit Ihrer Partnerin FrauK. _____. WohntsieauchinX. _____?(Bitte durch Gemeinde bestätigen lassen!) Den Unterlagen, die uns Dr. J. Gubler geschickt hat, entnehmen wir, dass Sie und FrauK. _____aberinZ. _____, Frankreichwohnen (bitte Wohnbestätigung der Gemeinde Z._____ ab Beginn Ihrer Wohnsitznahme beilegen). Art. 23 des ZGB sagt, 'der Wohnsitz einer Personbe findet sich an dem Orte, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Niemand kann an mehreren Orten zugleich seinen
Wohnsitz haben. ' Eine Postadresse gilt nicht als Wohnsitz. "

Unten auf diesem Schreiben findet sich eine Aktennotiz der Sachbearbeiterin über ein Telefongespräch mit

Fürsprecher Dr. Gubler vom 3. September 1996, wonach A._____ in Z._____ wohne und dies bescheinigen müsse. Mit Schreiben vom 5. September 1996 reichte Dr. Gubler die gewünschte Bestätigung ein und führte dazu aus: "WieSieausdiesemDokumentersehen, nahmA. _____seit dem 1.Sept. 1995 dort (gemeint ist die Gemeinde Z._____) Wohnsitz. "

Bei der fraglichen Bestätigung handelt es sich um ein Certificat de résidence secondaire der Gemeinde Z._____, worin ausgeführt ist, "que A._____ (...) réside depuis le 1er septembre 1995 dans notre commune, rue W._____, Z._____ chez K._____. " Hierauf lehnte das KIGA das Gesuch von A._____ um Gewährung kantonaler Arbeitslosenhilfe mit Verfügung vom 10. September 1996 wegen fehlendem Wohnsitz ab.

b) Im Anschluss an diese Verfügung des KIGA überprüfte die Öffentliche Arbeitslosenkasse die Situation im Hinblick auf eine allfällige Rückforderung der Taggeldleistungen. Sie besass die vorstehend erwähnte Bestätigung der Gemeinde Z._____ sowie das Schreiben von Dr. Gubler vom 5. September 1996. Zudem holte sie eine weitere Wohnsitzbescheinigung bei der Einwohnergemeinde X._____ ein. Diese Bescheinigung datiert vom 7. Oktober 1996. Darin wird bestätigt, dass A._____ in der Gemeinde X._____ angemeldet und unter der Adresse Y._____ wohnhaft ist. Am 25. Oktober 1996 erliess die Kasse die hier streitige Rückerstattungsverfügung.

3.- a) Nach Art. 95 Abs. 1 AVIG muss die Kasse Leistungen der Versicherung zurückfordern, auf welche der Empfänger keinen Anspruch hatte. Eine auf Grund einer formell rechtskräftigen Verfügung ausgerichtete Leistung ist in der Sozialversicherung nur zurückzuerstatten, wenn entweder die für die Wiedererwägung oder die prozessuale Revision erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind (BGE 122 V 21 Erw. 3a). Diese Grundsätze gelten auch, wenn die Arbeitslosenkasse eine Geldleistung nicht förmlich, sondern nur formlos, d.h. faktisch, zugesprochen hat, sofern die faktisch verfügte Leistung rechtsbeständig geworden ist, was vorliegend auf die A._____ bis Juli 1996 ausgerichteten Taggelder ohne weiteres zutrifft (BGE 122 V 368 f. Erw. 3). Gemäss einem allgemeinen Grundsatz des Sozialversicherungsrechts kann die Verwaltung eine formell rechtskräftige Verfügung, welche nicht Gegenstand materieller richterlicher Beurteilung gebildet hat, in Wiedererwägung ziehen, wenn sie zweifellos unrichtig und ihre Berichtigung von erheblicher Bedeutung ist. Im Rahmen der prozessualen Revision, die von der Wiedererwägung unterschieden werden muss, ist die Verwaltung verpflichtet, auf eine formell rechtskräftige Verfügung zurückzukommen, wenn neue
Tatsachen oder Beweismittel entdeckt werden, die geeignet sind, zu einer andern rechtlichen Beurteilung zu führen (BGE 121 V 21 Erw. 3a, 173 Erw. 4a, 271f. Erw. 2, je mit weiteren Hinweisen).

b) Die Arbeitslosenkasse hat auf Grund der Abklärungen der Beschwerdeführerin im Verfahren betreffend kantonale Arbeitslosenhilfe im Herbst 1996, also nach Ablauf der Taggeldzahlungen, festgestellt, dass A._____ seit September 1995 nicht mehr in der Schweiz wohnte, weshalb die Anspruchsvoraussetzung von Art. 8 Abs. 1 lit. c AVIG von diesem Zeitpunkt an nicht mehr gegeben war. Damit hat die Arbeitslosenkasse eine neue Tatsache entdeckt, die ohne weiteres geeignet war, zu einer anderen Beurteilung der Anspruchsberechtigung von A._____ auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung zu führen. Damit waren die Voraussetzungen für eine prozessuale Revision gegeben, und es lag ein Rückkommenstitel vor, der die Arbeitslosenkasse verpflichtete, auf ihre faktisch geleistete Taggeldzahlung zurückzukommen und zu Unrecht bezogene Leistungen zurückzufordern.

c) Gemäss Art. 8 Abs. 1 lit. c AVIG hat der Versicherte Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung, wenn er in der Schweiz wohnt. Nach der Rechtsprechung setzt dieser Anspruch den tatsächlichen Aufenthalt in der Schweiz voraus, ferner die Absicht, diesen Aufenthalt während einer gewissen Zeit aufrecht zu erhalten und hier in dieser Zeit auch den Schwerpunkt der Lebensbeziehungen zu haben (BGE 125 V 466f. Erw. 2a, 115 V 448f. ).
Im zuerst genannten Urteil wurde unterstrichen, dass dieses Aufenthaltserfordernis nicht mit dem zivilrechtlichen Wohnsitz gemäss Art. 23 ZGB übereinstimmt. In BGE 115 V 149 hat das Gericht zum Zweck von Art. 8 Abs. 1 lit. c AVIG ausgeführt, es gehe darum, die Kontrolle der Arbeitslosigkeit einer versicherten Person zu ermöglichen. Das Mittel, mit welchem dieser Zweck erreicht werden könne, sei nicht das Vorhandensein eines zivilrechtlichen Wohnsitzes in der Schweiz, sondern dasjenige des gewöhnlichen Aufenthalts. Diese Überle-

gung ist in BGE 125 V 468 f. Erw. 5 bestätigt worden.

d) Entscheidend für die Anspruchsberechtigung von A._____ auf Arbeitslosenentschädigung ist somit nicht die Frage, wo sich dessen Wohnsitz im zivilrechtlichen Sinn nach dem 1. September 1995 befand, sondern diejenige, ob er von diesem Zeitpunkt an noch seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Sinn der vorstehend zitierten Rechtsprechung in der Schweiz hatte. Es kann deshalb als nicht entscheidrelevant offen bleiben, ob A._____ auf Grund des certificat de résidence secondaire eigentlichen Wohnsitz in Z._____ begründet hat oder ob sich sein zivilrechtlicher Wohnsitz nach wie vor in X._____ befand. Immerhin ist mit der Vorinstanz darauf hinzuweisen, dass die polizeiliche Meldung und Schriftenhinterlegung im Allgemeinen nur als ein Indiz unter anderen für eine eigentliche Wohnsitznahme gilt, nicht aber schon als Beweis. Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegner könnten sie selbst dann nichts zu ihren Gunsten ableiten, wenn der formelle zivilrechtliche Wohnsitz noch in X._____ geblieben wäre, da es gerade nicht auf diesen, sondern auf den tatsächlichen Aufenthalt ankommt.

e) Es ist unbestritten, dass A._____ bereits im Herbst 1990 mit seiner Lebenspartnerin K._____ die Liegenschaft an der rue W._____ in Z._____ zu gemeinsamem Eigentum erworben hat. Ebenso steht fest, dass er seit Ende Dezember 1994 von seiner Frau getrennt lebte und vom 1. September 1995 an mit seiner neuen Lebenspartnerin K._____ und der gemeinsamen Tochter H._____ in der erwähnten Liegenschaft in Z._____ zusammen lebte. Weiter ist erwiesen, dass die Ehe von A._____ mit B._____ mit Urteil des Bezirksgerichts X._____ vom 25. Juni 1996 geschieden wurde, dieses Urteil aber weitergezogen wurde und bis zum Tod von A._____ nicht in Rechtskraft erwuchs. Wie der Rechtsvertreter der Beschwerdegegner in seiner Vernehmlassung zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausführt, hatte A._____ nach der Trennung von seiner Frau keine eigene Wohngelegenheit mehr in X._____. Den Behörden gegenüber gab er zuerst nach wie vor die Adresse seiner Ehefrau an, von der er getrennt lebte. Später verfügte er in X._____ nur noch über eine Postfachadresse.

f) Bei dieser Sachlage ist davon auszugehen, dass A._____ ab dem 1. September 1995 seinen tatsächlichen Aufenthalt in Z._____ hatte. Denn an diesem Ort lebte er mit seiner neuen Lebenspartnerin und dem gemeinsamen Kind H._____ zusammen in einer Liegenschaft, welche im Mit- oder sogar Gesamteigentum beider Partner stand. Zudem wurde die Lebenspartnerin K._____ im Frühsommer 1996 erneut schwanger und gebar am 27. Februar 1997 ein weiteres gemeinsames Kind, den Sohn I._____. Eine solche Art des Zusammenlebens mit einer Lebenspartnerin und gemeinsamen Kindern in einer eigenen Liegenschaft belegt, dass A._____ an diesem Ort den Schwerpunkt seiner Lebensbeziehungen begründet hat. Daran vermag die Tatsache nichts zu ändern, dass er sich weiterhin öfters nach X._____ begab, dort seine Kinder und andere Bekannte besuchte und in dieser Gemeinde die Stempelpflichten erfüllte. Solche Kontakte mochten aus der Sicht von A._____ von Bedeutung sein, können aber nicht als Schwerpunkt der Lebensbeziehungen gewertet werden. Dieser lag bei seiner neuen Familie.

g) Die Rechtsprechung erfordert weiter, dass die Absicht bestehen muss, den Aufenthalt während einer gewissen Zeit aufrecht zu erhalten. In dieser Beziehung machen die Beschwerdegegner wie früher auch A._____ selber geltend, dieser wohne nur wegen seiner schwierigen finanziellen Lage seit dem 1. September 1995 bei seiner Freundin in Z._____. Es sei ihm nicht möglich gewesen, nach Abzug der Alimente an seine Frau und seine Kinder ein einfaches Zimmer mit Kochgelegenheit in X._____ zu mieten und zu bezahlen. Bei dieser misslichen finanziellen Situation habe er bei seiner Partnerin Unterschlupf gesucht, um nicht die Fürsorgebehörden in Anspruch nehmen zu müssen. Er habe bis zu seinem Ableben immer den Willen bekundet, in X._____ zu wohnen, sobald die Scheidung abgeschlossen sei. Dies schon deshalb, weil er in Frankreich keine Wohnsitzbewilligung erhalten könne.
Die Vorinstanz hat diese Argumentation als nachvollziebar bezeichnet. Dem ist indessen entgegen zu halten, dass gemäss der Rechtsprechung ein Aufenthalt an einem bestimmten Ort nicht auf Dauer geplant sein muss. Vielmehr genügt ein Aufenthalt während einer gewissen Zeit. Selbst wenn die Behauptungen von A._____ zutreffen sollten und auch nachvollziehbar wären, vermöchte dies nichts daran zu ändern, dass dieser anfangs September 1995 den Schwerpunkt seiner Lebensbeziehungen mindestens für eine gewisse Zeit nach Z._____ verlegte. Dort lebte er immerhin bis zu seinem Tod beinahe eineinhalb Jahre mit seiner neuen

Lebenspartnerin zusammen. Eine Rückkehr nach X._____ war nicht konkret absehbar, zumal das Scheidungsverfahren im Februar 1997 noch nicht abgeschlossen war. Dies genügt zur Annahme, der gewöhnliche Aufenthalt sei von A._____ für eine gewisse Zeit nach Z._____ verlegt worden. Dazu kommt, dass offen bleiben muss, ob sich die finanziellen Verhältnisse von A._____ nach Abschluss der Scheidung tatsächlich so weit verbessert hätten, dass wieder eine Wohnsitznahme in X._____ hätte ins Auge gefasst werden können. Denn gemäss dem Urteil des Bezirksgerichts X._____ vom 25. Juni 1996 wurde A._____ insbesondere
zur Bezahlung eines lebenslänglichen Unterhaltsbeitrags an seine Ehefrau von zuerst Fr. 1100. - pro Monat und ab Februar 2001 von Fr. 1400. - pro Monat verurteilt. Dieses Scheidungsurteil wurde zwar angefochten, doch ist auf Grund der vorhandenen Akten und der scheidungsrechtlichen Praxis kaum anzunehmen, dass diese Unterhaltsverpflichtung von den oberen Instanzen einfach aufgehoben worden wäre. Es muss somit völlig ungewiss bleiben, wann es die finanziellen Verhältnisse A._____ allenfalls gestattet hätten, wieder nach X._____ zu ziehen. Damit lässt sich nicht von einem im Voraus festgelegten und zeitlich klar begrenzten kurzfristigen Aufenthalt in Z._____ sprechen.

h) Die Vorinstanz hat unter diesen Gegebenheiten die Rechtsprechung zum früheren Art. 42 Abs. 1 AHVG herangezogen (BGE 111 V 180 ff.). Diese Bestimmung ging von einem ähnlichen Aufenthaltsbegriff aus wie Art. 8 Abs. 1 lit. c AVIG, was in BGE 115 V 449 bestätigt wurde. Bei Art. 42 Abs. 1 AHVG hat das Eidgenössische Versicherungsgericht zwei Ausnahmen vom Aufenthaltsprinzip zugelassen, nämlich diejenige eines voraussichtlich kurzfristigen und eines voraussichtlich längerfristigen Auslandaufenthalts. Die Vorinstanz ist im Sinne dieser Rechtsprechung davon ausgegangen, A._____ habe nur einen vorübergehenden Auslandaufenthalt angestrebt, zu dem er sich wegen seiner finanziellen Lage im Scheidungsverfahren gezwungen gefühlt habe. Mit dieser Argumentation übersieht die Vorinstanz, dass die Rechtsprechung den Ausnahmegrund eines längerfristigen Auslandaufenthalts (von über einem Jahr) an die klare Bedingung geknüpft hat, dass dafür zwingende Gründe vorgelegen haben müssen. Solche sind entgegen der Auffassung der Vorinstanz im vorliegenden Fall nicht ersichtlich, wie die Beschwerdeführerin zu Recht geltend macht. Eine finanziell schwierige Situation stellt keinen zwingenden Grund für eine Wohnsitznahme im Ausland dar, zumal A._____
ohne weiteres die Möglichkeit gehabt hätte, Fürsorgeleistungen seiner Wohnsitzgemeinde X._____ in Anspruch zu nehmen, wenn er dort geblieben wäre. Es mag durchaus ehrenwert sein, dass A._____ von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch machte und dank einer günstigen Wohngelegenheit bei seiner Lebenspartnerin die Lebenshaltungskosten selber bestreiten konnte. Unter den gegebenen Umständen lag eine solche Lösung ohnehin nahe, doch war sie für den immer noch verheirateten A._____ nicht zwingend.
Zudem wurde in BGE 115 V 449 angemerkt, dass die Rechtsprechung zu Art. 42 Abs. 1 AHVG nicht einfach unbesehen auf Art. 8 Abs. 1 lit. c AVIG übertragen werden kann, da es bei der letzteren Bestimmung im Wesentlichen darum geht, bei der versicherten Person die Kontrolle der Arbeitslosigkeit sicherzustellen, was bei einem Aufenthalt im Ausland erschwert oder sogar kaum mehr möglich ist. Diese Zwecksetzung von Art. 8 Abs. 1 lit. c AVIG verbietet es, bei einem längerfristigen Auslandaufenthalt von über einem Jahr vom Aufenthaltserfordernis abzusehen. Dies hat auch dann zu gelten, wenn der neue ausländische Aufenthalt nicht weit von der Schweizer Grenze entfernt ist, wie dies im vorliegenden Fall zutrifft. Art. 8 Abs. 1 lit. c AVIG setzt in Verbindung mit der dazu ergangenen Rechtsprechung hierzu ein klares Erfordernis, das keine Differenzierung danach erlaubt, ob der ausländische Aufenthalt mehr oder weniger weit von der Schweiz weg liegt. Entscheidend bleibt, dass bei einem Aufenthalt in einem ausländischen Staat die Kontrolle der Arbeitslosigkeit für die Organe der schweizerischen Arbeitslosenversicherung erheblich erschwert, wenn nicht gar verunmöglicht würde. Dabei geht es nicht nur um die Kontrolle der Erfüllung der
Stempelpflicht, sondern grundsätzlich um die Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen gemäss Art. 8 AVIG.

4.- Die Beschwerdegegner seien darauf hingewiesen, dass sie gemäss Art. 95 Abs. 2 AVIG das Recht haben, bei der Arbeitslosenkasse ein Gesuch um Erlass der Rückerstattung zu stellen. Obliegt die Rückerstattungspflicht den Erben des verstorbenen Leistungsbezügers, haben diese die Möglichkeit, auf Grund ihrer individuellen Verhältnisse um Erlass zu ersuchen. Er wird ihnen gewährt, wenn und so weit sie persönlich die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen (BGE 96 V 74 Erw. 2).

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:

I.In Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird der Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft vom 28. Juli 1999 aufgehoben.

II.Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

III. Dieses Urteil wird den Parteien, dem Versicherungsgericht des Kantons Basel-Landschaft, der Öffentlichen Arbeitslosenkasse Baselland und dem Staatssekretariat für Wirtschaft zugestellt.

Luzern, 19. April 2001

Im Namen des
Eidgenössischen Versicherungsgerichts
Der Präsident der III. Kammer:

Der Gerichtsschreiber: