Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
8C 196/2010

Urteil vom 19. Juli 2010
I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Ursprung, Präsident,
Bundesrichterin Leuzinger, Bundesrichter Frésard, Bundesrichterin Niquille, Bundesrichter Maillard,
Gerichtsschreiberin Riedi Hunold.

Verfahrensbeteiligte
B._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Kanton Basel-Landschaft, Landeskanzlei,
Rathausstrasse 2, 4410 Liestal,
Beschwerdegegner.

Gegenstand
Sozialhilfe,

Beschwerde gegen die Einführung des § 5 Abs. 3
des Gesetzes vom 21. Juni 2001 über die
Sozial-, die Jugend- und die Behindertenhilfe
des Kantons Basel-Landschaft.

Sachverhalt:

A.
Mit Beschluss vom 26. November 2009 änderte der Landrat des Kantons Basel-Landschaft einige Paragraphen des Gesetzes vom 21. Juni 2001 über die Sozial-, die Jugend- und die Behindertenhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; SGS 850). Der neue § 5 Abs. 3 SHG sieht vor, dass als sonstige Leistungen Dritter insbesondere der Beistand anderer Personen in einer gefestigten Lebensgemeinschaft gilt und eine Lebensgemeinschaft als gefestigt zu erachten ist, wenn sie seit mindestens zwei Jahren besteht oder ihr eines oder mehrere Kinder entsprungen sind. Diese Gesetzesänderung wurde im Amtsblatt Nr. 49 vom 3. Dezember 2009 publiziert. Die Referendumsfrist ist unbenutzt verstrichen (Amtsblatt Nr. 5 vom 4. Februar 2010).

B.
B._____ führt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit dem Antrag, es sei der neu eingefügte § 5 Abs. 3 SHG zu streichen. Eventualiter sei dieser Absatz wie folgt umzuformulieren: "Eine Lebensgemeinschaft gilt dann als gefestigt, wenn sie seit mindestens fünf Jahren besteht oder wenn ihr eines oder mehrere Kinder entsprungen sind."
Der Kanton Basel-Landschaft, vertreten durch den Rechtsdienst des Regierungsrates, lässt auf Abweisung der Beschwerde schliessen.

Erwägungen:

1.
1.1 Gegen kantonale Erlasse ist direkt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht zulässig (Art. 82 lit. b BGG), sofern kein kantonales Rechtsmittel ergriffen werden kann (Art. 87 BGG; BGE 135 I 28 E. 1 S. 30, 134 I 23 E. 3.1 S. 26).

1.2 Es steht kein kantonales Rechtsmittel im Sinne einer abstrakten Normenkontrolle zur Verfügung, so dass direkt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden kann (Art. 87 Abs. 1 BGG und § 27 Abs. 2 lit. b des Gesetzes vom 16. Dezember 1993 über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung [Verwaltungsprozessordnung, VPO; SGS 271]).

2.
Nach Art. 101 BGG ist die Beschwerde gegen einen Erlass innert 30 Tagen nach der nach dem kantonalen Recht massgebenden Veröffentlichung des Erlasses beim Bundesgericht einzureichen. Der unbenutzte Ablauf der Referendumsfrist der strittigen Gesetzesänderung wurde am 4. Februar 2010 im Amtsblatt publiziert. Die Beschwerde vom 24. Februar 2010 wurde demnach rechtzeitig erhoben.

3.
3.1 Zur Erhebung der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen einen kantonalen Erlass ist berechtigt, wer - sofern ein solches im kantonalen Recht vorgesehen ist - am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat, durch den angefochtenen Erlass besonders berührt ist und ein virtuelles schutzwürdiges faktisches Interesse an dessen Aufhebung hat (Art. 89 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 87 BGG; BGE 133 I 206 E. 2.1 S. 210, 286 E. 2.2 S. 290; vgl. zur Beschwerdelegitimation bei der abstrakten Normenkontrolle Aemisegger/Scherrer, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2008, N. 53 ff. zu Art. 82 BGG, und Bernhard Waldmann, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2008, N. 6 ff. zu Art. 89 BGG).

3.2 Der Beschwerdeführer wohnt im Kanton Basel-Landschaft, ist geschieden und lebt in einer gefestigten Lebensgemeinschaft. Seine virtuelle Betroffenheit ist damit ausgewiesen.

4.
4.1 Das Bundesgericht prüft die Verletzung von Grundrechten nicht von Amtes wegen, sondern nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Hier muss die Beschwerdeschrift die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Erlass oder Entscheid verletzt worden sind. Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen; auf rein appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt es nicht ein (BGE 134 II 244 E. 2.2 S. 246).

4.2 Unter Verweis auf das mit Beschluss vom 7. Mai 2009 geänderte kantonale Gesetz vom 7. Januar 1980 über die Erbschafts- und Schenkungssteuern (SGS 334), dessen § 12 Abs. 1 lit. b u.a. für Personen, welche im Zeitpunkt der Entstehung der Steuerpflicht mit der zuwendenden Person ununterbrochen seit mindestens fünf Jahren in häuslicher Gemeinschaft und gemeinsamem Wohnsitz gelebt haben, einen Abzug von 15 % vorsieht, macht der Beschwerdeführer geltend, der Gesetzgeber habe unterschiedliche gesetzliche Grundlagen mit unterschiedlichen Definitionen in Bezug auf gefestigte Lebensgemeinschaften erlassen und damit Gleiches ungleich behandelt. In seiner Begründung beruft sich der Beschwerdeführer auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung sowie den Verlauf der kantonalen Gesetzesänderungen in den genannten Bereichen, rügt eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots von Art. 8 Abs. 1 BV und macht Willkür (Art. 9 BV) geltend.

5.
5.1 Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) ist verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidwesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der

Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Spielraum der Gestaltung, den das Bundesgericht nicht durch eigene Gestaltungsvorstellungen schmälert (BGE 134 I 23 E. 9.1 S. 42 mit Hinweisen).

5.2 Die zwei vom Beschwerdeführer angeführten kantonalrechtlichen Normen definieren den Begriff der gefestigten Lebensgemeinschaft unterschiedlich. Sie beziehen sich jedoch auf unterschiedliche Regelungsbereiche: einmal das Steuerrecht (Erbschafts- und Schenkungssteuern) und einmal das Sozialrecht (Sozialhilfe). Diese beiden Normen finden sich denn auch nicht in ein und demselben Erlass, sondern in zwei verschiedenen, voneinander unabhängigen kantonalen Gesetzen. Die gerügte Differenzierung regelt somit zwei grundsätzlich verschiedene Tatbestände, so dass fraglich ist, ob überhaupt vergleichbare Sachverhalte vorliegen, die - bei fehlendem sachlichem Grund für die Differenzierung - gleich zu behandeln wären. Wie es sich damit verhält, kann offenbleiben, da jedenfalls ein sachlicher Grund für die Differenzierung gegeben ist (E. 5.4).

5.3 Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers gibt es keine einheitliche und verbindliche Umschreibung der gefestigten Lebensgemeinschaft, sondern diese wird je nach zuständigem Gesetzgeber (Bund, Kantone) und zu regelndem Sachverhalt unterschiedlich definiert. Angesichts des grossen Ermessens des kantonalen Gesetzgebers steht es diesem frei, im Rahmen des autonomen kantonalen Rechts den Begriff der gefestigten Lebensgemeinschaft resp. des Konkubinats ohne Bindung an Vorgaben in einem Bundesgesetz zu regeln (vgl. zur bundesgerichtlichen Überprüfung des Gestaltungsspielraums des kantonalen Gesetzgebers BGE 129 I 1 E. 3.1 S. 4 mit Hinweisen). Insofern kann der Beschwerdeführer nichts zu seinen Gunsten aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur beruflichen Vorsorge (Urteil 9C 874/2007 vom 20. August 2008) ableiten. Denn abgesehen vom Mindeststandard der Nothilfe gemäss Art. 12 BV sowie Tatbeständen mit Auslandsbezug (vgl. dazu die Bestimmungen im Asylgesetz vom 26. Juni 1998 [AsylG; SR 142.31], im Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG; SR 142.20]und im Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer [ASFG;SR 852.1]) ist die Sozialhilfe Sache der Kantone (Art.
115 BV; vgl. auch MARGRITH BIGLER-EGGENBERGER, in: Ehrenzeller et al., Die schweizerische Bundesverfassung, 2. Aufl., 2008, N. 20 zu Art. 12 BV, BELSER/WALDMANN, Nothilfe, in: Riemer-Kafka/Rumo-Jungo, Soziale Sicherheit - Soziale Unsicherheit, Festschrift für Erwin Murer zum 65. Geburtstag, 2010, S. 38 f., CHRISTOPH RÜEGG, Das Recht auf Hilfe in Notlagen, in: Christoph Häfeli [Hrsg.], Das Schweizerische Sozialhilferecht, 2008, S. 32 ff.). Im Bereich der Sozialhilfe bestehen unterschiedliche kantonale Lösungen bezüglich der Annahme einer gefestigten Lebensgemeinschaft (vgl. etwa Urteil 2P.242/2003 vom 12. Januar 2004 sowie noch nicht publizierter BGE 8C 433/2009 vom 12. Februar 2010, E. 6.2). Das Bundesgericht beurteilt denn auch in diesen Fällen eine allfällige Verletzung des Gleichbehandlungsgebots nicht, indem es die verschiedenen kantonalen Lösungen miteinander vergleicht und einen einheitlichen Massstab anwendet; es prüft nur das Vorliegen eines sachlichen Grundes. Dies ist Folge davon, dass angesichts der föderalistischen Struktur der Schweiz die Rechtsgleichheit bezüglich kantonalen Rechts keine Gleichbehandlung über die Kantonsgrenzen hinweg gewährleistet (MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., 2008, S. 673
f.).
Im Rahmen des Bundesrechts gelten nicht in allen Bereichen dieselben zeitlichen Voraussetzungen für eine gefestigte Lebensgemeinschaft. Zu denken ist etwa an die Voraussetzungen zur Annahme eines gefestigten vor- oder nachehelichen Konkubinats bei der Regelung des nachehelichen Unterhalts (vgl. etwa Urteil 5A 81/2008 vom 11. Juni 2008 E. 5 und Urteil 5C.93/2006 vom 23. Oktober 2006 E. 2 bei drei- resp. fünfjährigem nachehelichem sowie BGE 135 III 59 E. 4.4 S. 64 bei vorehelichem Konkubinat). Im Rahmen des steuerrechtlichen Wohnsitzes stellt das Bundesgericht bei der Prüfung einer gefestigten Lebensgemeinschaft nicht auf eine einheitliche zeitliche Komponente ab, sondern entscheidet im Einzelfall (vgl. Urteil 2C 748/2008 vom 19. März 2009 E. 3.1, wonach die Tatsache eines Konkubinats für sich allein, ungeachtet dessen Dauer, in der Regel einen steuerrechtlichen Wohnsitz zu begründen vermag, oder Urteil 2P.179/2003 vom 17. Juni 2004, E. 3, wo ein zweijähriges Konkubinat angesichts der übrigen Umstände nicht zur Begründung des Steuerdomizils aus-

reichte). Auch im Schuldbetreibungsrecht gilt keine einheitliche zeitliche Voraussetzung (vgl. dazu BGE 130 III 765 oder Urteil 5P.141/2001 vom 17. August 2001 E. 3). Nach dem Gesagten gibt es
in zeitlicher Hinsicht keine für alle rechtlichen Materien einheitliche und verbindliche Definition der gefestigten Lebensgemeinschaft.

5.4 Entscheidend ist somit, ob ein sachlicher Grund für die unterschiedliche Definition der gefestigten Lebensgemeinschaft vorliegt.
Sowohl im Rahmen der Nothilfe nach Art. 12 BV als auch im Rahmen der grundsätzlich kantonal geregelten Sozialhilfe gilt (anders als im Steuerrecht) der Grundsatz der Subsidiarität (vgl. etwa BGE 131 I 166 E. 4.1 S. 173 mit Hinweisen sowie CHRISTOPH HÄFELI, Prinzipien der Sozialhilfe, in: Christoph Häfeli [Hrsg.], Das Schweizerische Sozialhilferecht, 2008, S. 73 ff.). Der Kanton Basel-Landschaft hat in seiner Beschwerdeantwort überzeugend dargelegt, dass die nach § 5 Abs. 3 SHG geltende, kürzere (und damit strengere) Dauer von zwei Jahren mit der prinzipiellen Subsidiarität der Sozialhilfe sachlich begründet ist, zumal § 5 SHG den Titel "Subsidiarität" trägt. Diese Subsidiarität ergibt sich auch aus der gegenseitigen Unterstützung von Familienangehörigen sowie sich nahe stehenden Personen und gilt insbesondere für Ehepaare (Art. 163 ZGB), faktisch aber auch für Paare in gefestigten Lebensgemeinschaften. Leistungen der Sozialhilfe sind denn auch subsidiär zu familienrechtlichen Unterhaltsleistungen und der Verwandtenunterstützungspflicht im Sinne von Art. 328 ZGB (vgl. dazu KARIN ANDERER, Die familienrechtliche Unterstützungspflicht - Verwandtenunterstützung, in: Christoph Häfeli [Hrsg.], Das Schweizerische Sozialhilferecht, 2008,
S. 253). Auch Leistungen Dritter, auf welche kein durchsetzbarer Rechtsanspruch besteht, die aber tatsächlich erbracht werden, gehen dem Leistungsanspruch gegenüber dem Staat vor (vgl. CHRISTOPH HÄFELI, a.a.O., S. 73).
Die meisten kantonalen Gesetzgebungen betreffend die Erbschafts- und Schenkungssteuer sehen grundsätzlich einen privilegierten Steuersatz oder gar eine Steuerbefreiung für den überlebenden Ehegatten und die nahen Verwandten des Erblassers oder Schenkers vor. Ein solches System fördert vor allem die Verwirklichung der die Familie betreffenden, sozialen und sittlichen Ziele, auf welchen das private Erbrecht beruht, vor allem die Erbfolge der gesetzlichen Erben und die Pflichtteile, die einigen unter ihnen zustehen. Es trägt u.a. auch der Tatsache Rechnung, dass der Erblasser und seine nahen Verwandten gewissen gesetzlichen Unterhalts- und Beistandspflichten unterstanden (BGE 123 I 241 E. 4b S. 244).
Während im Sozialhilferecht also alle Unterstützungen - seien sie nun privat- oder öffentlich-rechtlicher Natur, mit oder ohne durchsetzbarem Rechtsanspruch - der staatlichen Leistung vorgehen, bezweckt die Gesetzgebung zu den Erbschafts- und Schenkungssteuern die Förderung der im Privatrecht vorgegebenen (Familien-)Ordnung.

5.5 Nach dem Gesagten verfolgt die Gesetzgebung zu den Erbschafts- und Schenkungssteuern einen anderen Zweck als das Sozialhilferecht. Diese unterschiedliche Zielsetzung der beiden Rechtsmaterien stellt einen sachlichen Grund für die unterschiedliche Definition der gefestigten Lebensgemeinschaft in § 5 Abs. 3 SHG und § 12 Abs. 1 lit. b des kantonalen Erbschafts- und Schenkungssteuergesetzes dar und es besteht keine im Sinne des Gleichbehandlungsgebots von Art. 8 Abs. 1 BV unzulässige oder willkürliche (Art. 9 BV) Differenzierung.

6.
Das Verfahren ist kostenpflichtig. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Der Kanton hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung, da er im Rahmen seines amtlichen Wirkungskreises obsiegt (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 19. Juli 2010
Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Ursprung Riedi Hunold