

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

8C_634/2014

Urteil vom 17. Februar 2015

I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichterin Leuzinger, Präsidentin,
Bundesrichter Ursprung, Frésard, Maillard, Bundesrichterin Heine,
Gerichtsschreiberin Riedi Hunold.

Verfahrensbeteiligte
A. _____ AG,
vertreten durch Rechtsanwalt
Prof. Dr. Jürgen Brönnimann,
Beschwerdeführerin,

gegen

Stadt B. _____,
vertreten durch Rechtsanwalt Jürg Wernli,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Sozialhilfe,

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern
vom 30. Juni 2014.

Sachverhalt:

A.
Mit Verfügung vom 29. November 2012 forderte die Stadt B. _____ von C. _____ Fr. 150'451.25 wirtschaftliche Sozialhilfe zurück (Ziff. 1) und hielt in Ziff. 2 fest, nach Rechtskraft der Rückerstattungsverfügung werde auf zwei Grundstücken des C. _____ ein gesetzliches Grundpfandrecht eingetragen. Am 18. Februar 2013 teilte der zuständige Grundbuchverwalter der A. _____ AG als Hypothekargläubigerin den Eintrag des gesetzlichen Pfandrechtes, welches sämtlichen bisher eingetragenen Grundpfandrechten vorgehe, mit. Nachdem die A. _____ AG von der Stadt B. _____ vergeblich eine anfechtbare Feststellungsverfügung verlangt, indessen nach Einreichung einer Rechtsverweigerungsbeschwerde ein Exemplar der ursprünglichen Rückerstattungsverfügung vom 29. November 2012 zugestellt erhalten hatte, erhob sie hiegegen beim zuständigen Regierungsstatthalteramt Beschwerde. Dieses trat mit Zwischenentscheid vom 31. Januar 2014 auf das Rechtsmittel teilweise nicht ein, da die Frage der Eintragung des gesetzlichen Pfandrechtes nicht Streitgegenstand sei.

B.
Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Bern am 30. Juni 2014 ab und hob den Entscheid vom 31. Januar 2014 von Amtes wegen auf. Es erwog, die Frage, ob ein gesetzliches Pfandrecht eingetragen werden dürfe, bilde zwar Streitgegenstand, jedoch mangle es der A. _____ AG an einem aktuellen schutzwürdigen Interesse und damit an einer der Voraussetzungen zur Beschwerdelegitimation.

C.
Die A. _____ AG führt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit dem Antrag, der kantonale Entscheid sei aufzuheben und die Sache sei zur materiellen Beurteilung an die Vorinstanz,

eventualiter das Regierungsstatthalteramt, zurückzuweisen.
Die Stadt B. _____ beantragt Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die (weiteren) Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (BGE 139 V 42 E. 1 S. 44 mit Hinweisen).

2.

Die Beschwerde richtet sich gegen einen Endentscheid im Sinne von Art. 90 BGG (vgl. BGE 139 V 170 E. 2.2 S. 172 mit Hinweis). Der Entscheid wurde von einer letzten kantonalen Instanz erlassen und ist nicht beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Ihm liegt eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts zugrunde (Art. 82 lit. a BGG). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 ff. BGG) einzutreten.

3.

3.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann wegen Rechtsverletzung gemäss Art. 95 f. BGG, insbesondere wegen Verletzung von Bundesrecht (Art. 95 lit. a BGG), erhoben werden. Die Verletzung kantonaler Bestimmungen bildet - abgesehen von den hier nicht gegebenen Fällen gemäss Art. 95 lit. c-e BGG - nur dann einen zulässigen Beschwerdegrund, wenn eine derartige Rechtsverletzung einen Verstoß gegen Bundesrecht im Sinne von Art. 95 lit. a BGG oder gegen Völkerrecht im Sinne von Art. 95 lit. b BGG zur Folge hat (BGE 133 II 249 E. 1.2.1 S. 251 f.; vgl. auch BGE 136 I 241 E. 2.4 S. 249).

3.2. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es prüft die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz können nur berichtigt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen (Art. 105 Abs. 2 BGG).

4.

4.1. Streitig und zu prüfen ist einzig die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht den Nichteintretensentscheid des Regierungsstatthalteramtes geschützt hat. Dabei ist unbestritten, dass der Eintrag des gesetzlichen Grundpfandrechtes Anfechtungsobjekt und damit Streitgegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens bildete. Umstritten ist einzig, ob die A. _____ AG ein aktuelles Interesse an der Aufhebung der entsprechenden Verfügung (Ziff. 2) hat.

4.2. Die Vorinstanz hat hiezu ausgeführt, der Eintrag des gesetzlichen Pfandrechtes habe rein deklaratorischen Charakter. Insofern erfolge durch den Grundbucheintrag keine Regelung des Rechtsverhältnisses zwischen den Parteien bzw. dem Grundeigentümer. Es bestehe daher kein Interesse an der Aufhebung von Ziff. 2 der Rückerstattungsverfügung der Stadt B. _____. Ob das Pfandrecht als ganzes oder insoweit bundesrechtswidrig sei, als es den vertraglichen Pfandrechten vorgehe, sei nicht im vorliegenden Verfahren, sondern durch den Zivilrichter zu entscheiden.

4.3. Die A. _____ AG macht im Wesentlichen geltend, Gegenstand des Verfahrens bilde Ziff. 2 der Rückerstattungsverfügung der Stadt B. _____, welche Grundlage für den Eintrag des gesetzlichen Pfandrechtes bilde. Die A. _____ AG habe ein Interesse daran, dass ein entsprechender Eintrag nicht erfolge, da sie andernfalls eine Grundbuchberichtigungsklage anzustrengen hätte. Der Nichteintretensentscheid resp. der das Nichteintreten des Regierungsstatthalteramtes schützende vorinstanzliche Entscheid verstosse gegen die Eigentumsgarantie von Art. 26 BV, verletze Art. 836 ZGB sowie das Rückwirkungsverbot von Art. 5 BV. Das kantonale Recht sei überdies willkürlich (Art. 9 BV) ausgelegt worden. Schliesslich liege eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) vor.

4.4. Die Stadt B. _____ macht geltend, die materiellen Einwände gegen den Bestand des gesetzlichen Pfandrechtes könnten nicht im vorliegenden Verfahren geprüft werden. Die materiellen

Einwände betreffen eine allfällige Bundesrechtswidrigkeit des Pfandrechts, indessen nicht die Beschwerdelegitimation. Eine willkürliche Anwendung kantonalen Rechts liege nicht vor.

5.

5.1. Rechtliche Grundlage der strittigen Verfügung vom 29. November 2012 bilden das Berner Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (BSG 860.1; Sozialhilfegesetz, SHG/BE) sowie das Berner Gesetz vom 28. Mai 1911 betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (BSG 211.1; EG ZGB/BE).

5.2. Die Verpflichtung der Rückerstattung geleisteter Hilfe (Ziff. 1 der Verfügung) fusst vorliegend auf Art. 40 Abs. 2 SHG/BE. Danach ist der Sozialdienst zur Geltendmachung von Rückerstattungen verpflichtet, wenn die Voraussetzungen hiezu gegeben sind (Art. 44 Abs. 2 SHG/BE). Die Rückerstattungspflicht richtet sich gegen den Leistungsempfänger (Art. 40 SHG/BE) und ist unbestritten geblieben. Sie basiert auf kantonalem öffentlichem Recht.

5.3. Gemäss Art. 109b lit. b EG ZGB/BE besteht ein gesetzliches Grundpfandrecht zu Gunsten von Sozialdiensten für ihre Rückforderungsansprüche nach Art. 40 Abs. 2 SHG. Dieses Recht erlischt, wenn es nicht innerhalb von sechs Monaten seit Rechtskraft der Rückerstattungsverfügung ins Grundbuch eingetragen wird (Art. 109d EG ZGB/BE). Es handelt sich um ein kantonales gesetzliches Grundpfandrecht, welches sich aus einer Forderung öffentlichen Rechts ableitet.

6.

6.1. Nach Art. 111 Abs. 1 BGG muss eine Partei, die zur Beschwerde ans Bundesgericht legitimiert ist, sich am Verfahren vor allen kantonalen Instanzen als Partei beteiligen können. Damit kann für die Definition des schutzwürdigen Interesses auch für die Beschwerdelegitimation vor den kantonalen Instanzen auf Art. 89 BGG zurückgegriffen werden (vgl. dazu auch BGE 140 V 328 E. 3 S. 329 mit Hinweisen).

6.2. Die Rechtsprechung betrachtet als schutzwürdiges Interesse im Sinne von Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG jedes praktische oder rechtliche Interesse, welches eine von einer Verfügung betroffene Person an deren Änderung oder Aufhebung geltend machen kann. Das schutzwürdige Interesse besteht somit im praktischen Nutzen, den die Gutheissung der Beschwerde dem Verfügungsadressaten verschaffen würde, oder - anders ausgedrückt - im Umstand, einen Nachteil wirtschaftlicher, ideeller, materieller oder anderweitiger Natur zu vermeiden, welchen die angefochtene Verfügung mit sich bringen würde. Das rechtliche oder auch bloss tatsächliche Interesse braucht somit mit dem Interesse, das durch die von der beschwerdeführenden Person als verletzt bezeichnete Norm geschützt wird, nicht übereinzustimmen. Immerhin wird verlangt, dass die Person durch die angefochtene Verfügung stärker als jedermann betroffen sei und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehe (BGE 133 V 188 E. 4.3.1 S. 191, 239 E. 6.2 S. 242; 131 II 361 E. 1.2 S. 365; 131 V 298 E. 3 S. 300; 130 V 560 E. 3.3 S. 563).

6.3. Das gesetzliche Grundpfandrecht richtet sich nicht nur gegen den Grundeigentümer, sondern es betrifft auch die Rechtsstellung anderer Grundpfandgläubiger. Dies ergibt sich in casu bereits daraus, dass der Grundbuchverwalter die A._____ AG über den Eintrag des gesetzlichen Grundpfandrechts in Kenntnis gesetzt und gleichzeitig mitgeteilt hat, dieses gehe den bestehenden vertraglichen Grundpfandrechten vor. Daraus ist ersichtlich, dass die übrigen Grundpfandgläubiger durch den Eintrag berührt sind und ein eigenes schutzwürdiges Interesse daran haben, den Eintrag zu verhindern, falls die Voraussetzungen hiezu nicht erfüllt sind.

6.4. Die A._____ AG legte bereits vor Vorinstanz mehrere Gründe dar, weshalb die Voraussetzungen für einen Eintrag nicht gegeben seien. Sie vertritt die Auffassung, das kantonale Recht widerspreche Art. 836 ZGB, wonach ein gesetzliches Grundpfandrecht erst mit der Eintragung ins Grundbuch entstehen könne. Weiter wendet sie ein, eine Eintragung verstosse gegen den Grundsatz des Rückwirkungsverbot, da die gesetzliche Regelung erst nach dem Eintrag ihres eigenen Grundpfandrechts in Kraft getreten sei. Schliesslich macht sie geltend, Ziff. 2 der strittigen Verfügung sei willkürlich.

Ob diese Einwendungen zutreffen, kann im vorliegenden Verfahren, bei dem es noch nicht um die materielle Seite des Falles geht, offenbleiben. Indessen werden damit der Bestand des gesetzlichen Grundpfandrechts und das Verhältnis zu den bereits eingetragenen Rechten in Frage gestellt.

6.5. Dem hielt die Vorinstanz entgegen, der Grundbucheintrag habe bloss deklaratorischen Charakter. Über den materiellen Gehalt des gesetzlichen Pfandrechts habe der Zivilrichter zu entscheiden. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden:

6.5.1. Die Rückerstattungsverfügung der Stadt B._____ fusst auf kantonalem öffentlichem Recht. Deren Überprüfung obliegt nicht dem Zivilgericht, sondern der Verwaltungsrechtspflege (so bereits BGE 122 I 351 E. 1e S. 354; vgl. auch die Urteile 2P.441/1997 vom 28. September 1998 E. 1 und 2C_674/2011 vom 7. Februar 2012 E. 3 sowie Josef Hofstetter/Christoph Thurnherr, in: Basler Kommentar, ZGB II, 4. Aufl. 2011, N. 6 zu Art. 836 ZGB).

6.5.2. Dass die Eintragung für die Wirksamkeit des gesetzlichen Pfandrechts erforderlich ist, zeigt sich daran, dass diese nur innerhalb von sechs Monaten seit Rechtskraft der entsprechenden Verfügung vorgenommen werden kann, ansonsten das Grundpfandrecht gutgläubigen Dritten nicht mehr entgegengehalten werden kann (Botschaft des Bundesrates vom 27. Juni 2007 zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [Register-Schuldbrief und weitere Änderungen im Sachenrecht], BBI 2007 5283, 5319 Ziff. 2.2.2.2 zu Art. 836 ZGB; vgl. auch Hofstetter/Thurnherr, a.a.O., N. 20 ff. zu Art. 836 ZGB; Urs Fasel, in: Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, Sachenrecht, 2. Aufl. 2012, N. 4 f. zu Art. 836 ZGB; Jörg Schmid/ Bettina Hürlimann-Kaup, Sachenrecht, 4. Aufl. 2012, Rz. 1663a). Durch die Eintragung erleidet demnach die A._____ AG einen Nachteil in ihrer Rechtsstellung als Grundpfandgläubigerin, der ohne Eintragung dahinfiele.

6.5.3. In der Verfügung vom 29. November 2012 wird festgehalten, die Stadt B._____ sei zur Eintragung ins Grundbuch berechtigt. Ein solcher kommt aber einem möglichen Eingriff in die Gläubigerrechte der A._____ AG gleich. Diese hat daher ein schutzwürdiges Interesse daran, den Eintrag zu verhindern. Sie ist demnach legitimiert, die Bundesrechtskonformität der Verfügung in Frage zu stellen bzw. richterlich überprüfen zu lassen. Hätte sie den Eintrag einfach hinzunehmen, wäre sie später gehalten, eine Grundbuchberichtigungsklage einzureichen. In jenem Verfahren würde ihr aber die Rechtskraft der hier angefochtenen Verfügung entgegengehalten. Dies zeigt, dass sie ihre materiellen Rügen bereits im vorliegenden Verfahren vortragen können muss.

6.6. Anzuführen bleibt, dass die Ansicht der Vorinstanz, wonach der Eintragung des Grundpfandrechts bloss deklaratorischer Charakter zukommt, unzutreffend ist. Zwar konnten die Kantone unter der bis 31. Dezember 2011 geltenden Fassung von Art. 836 ZGB bei unmittelbar gesetzlichen Pfandrechten die Eintragung ins Grundbuch vorschreiben, sei es mit konstitutiver, sei es mit deklaratorischer Wirkung (vgl. Josef Hofstetter, in: Basler Kommentar, ZGB II, 3. Aufl. 2007, N. 10 zu Art. 836 ZGB). Gemäss der seit 1. Januar 2012 in Kraft stehenden und vorliegend massgebenden Fassung von Art. 836 ZGB entstehen die unmittelbaren gesetzlichen Pfandrechte ohne Eintrag ins Grundbuch; bei Pfandsummen über Fr. 1'000.- muss aber das Pfandrecht innert der Frist von Abs. 2 oder einer allenfalls strengeren Frist nach kantonalem Recht (vgl. Abs. 3) ins Grundbuch eingetragen werden, andernfalls der Gutgläubensschutz von Art. 973 ZGB vorgeht. Dem Eintrag ins Grundbuch kommt somit eine erhaltende Wirkung zu (vgl. zum Ganzen Botschaft, BBI 2007 5319; Hofstetter/Thurnherr, a.a.O., N. 15 ff. und 20 ff. zu Art. 836 ZGB; Fasel, a.a.O., N. 4 f. zu Art. 836 ZGB).

6.7. Nach dem Gesagten ist die Frage, ob der Eintrag ins Grundbuch zu Recht erfolgte, nicht auf dem Weg der Zivilrechtsstreitigkeit zu prüfen, sondern im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Rechtspflege (vgl. E. 6.5.1 mit Hinweisen). Folglich hätte die Vorinstanz die Beschwerde der A._____ AG gutheissen müssen, da das Regierungsstatthalteramt sich zwar zur Überprüfung von Ziff. 1 der Rückerstattungsverfügung für zuständig erachtete, fälschlicherweise aber nicht auch für die Überprüfung des Grundbucheintrags. Die Sache ist somit unter Aufhebung des vorinstanzlichen und des regierungsstatthalterlichen Entscheids an das Regierungsstatthalteramt zurückzuweisen, damit es auf die Beschwerde der A._____ AG vollumfänglich eintrete.

7.

Das Verfahren ist kostenpflichtig. Die unterliegende Stadt B._____ hat die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Die obsiegende A._____ AG hat Anspruch auf eine Parteientschädigung zu Lasten der Stadt B._____ (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern,

Sozialversicherungsrechtliche Abteilung, vom 30. Juni 2014 und der Entscheid des Regierungsstatthalteramtes vom 31. Januar 2014 werden aufgehoben. Die Sache wird an das Regierungsstatthalteramt zurückgewiesen, damit es auf die Beschwerde eintrete und in der Sache entscheide.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.

3.

Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'800.- zu entschädigen.

4.

Die Sache wird zur Neuverlegung der Kosten und der Parteientschädigung des vorangegangenen Verfahrens an das Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Sozialversicherungsrechtliche Abteilung, zurückgewiesen.

5.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Sozialversicherungsrechtliche Abteilung, schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 17. Februar 2015

Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: Leuzinger

Die Gerichtsschreiberin: Riedi Hunold