



**Entscheid des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht**

vom 6. Februar 2013 (810 12 259)

Soziale Sicherheit

Selbständige Erwerbstätigkeit

_____ Besetzung Abteilungs-Vizepräsident Bruno Gutzwiller, Kantonsrichter Stefan
Schulthess, Markus Clausen, Christian Haidlauf, Niklaus Ruckstuhl,
Gerichtsschreiber Marius Wehren

_____ Parteien **A.**_____, Beschwerdeführerin

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal, Be-
schwerdegegner

Sozialhilfebehörde B._____, Beschwerdegegnerin

_____ Betreff Selbständige Erwerbstätigkeit (RRB Nr. 1237 vom 14. August 2012)

A. A._____ wird seit dem 1. Dezember 2009 von der Sozialhilfebehörde B._____ (Sozialhil-
febehörde) unterstützt, nachdem sie bereits in der Vergangenheit über längere Zeiträume Sozi-
alhilfeleistungen bezog. Mit Schreiben vom 14. September 2011 ersuchte sie die Sozialhilfebe-
hörde um Unterstützung beim Aufbau einer selbständigen Erwerbstätigkeit und unterbreitete
der Behörde eine entsprechende Geschäftsidee. Gestützt darauf wurde ihr mit Verfügung der
Sozialhilfebehörde vom 14. November 2011 eine Frist von vorerst sechs Monaten gesetzt für

die Umsetzung ihrer Geschäftsidee, wobei nach Ablauf dieser Frist über das weitere Vorgehen entschieden werde (Ziffer 1 und 2). Im Weiteren wurde verfügt, dass innerhalb der definierten Zeitdauer durch eine externe Fachperson überprüft werde, ob die wirtschaftliche Selbständigkeit aufgrund der selbständigen Erwerbstätigkeit realisiert werden könne (Ziffer 3).

B. Die von A.____ gegen Ziffer 3 der Verfügung vom 14. November 2011 erhobene Einsprache wurde von der Sozialhilfebehörde mit Entscheid vom 26. Januar 2012 abgewiesen. Zur Begründung führte die Sozialhilfebehörde aus, dass Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezüger beim Versuch, sich selbständig zu machen, von einer Fachperson begleitet und unterstützt werden müssten. Dies stelle einerseits ein zielgerichtetes Vorgehen sicher und ermögliche andererseits früh eine Beurteilung der Erfolgsaussichten. Der Beizug einer Fachperson für die von der Sozialhilfe unterstützten Selbständigerwerbenden entspreche zudem dem üblichen Vorgehen. Der Auftrag an die externe Fachperson werde dabei jeweils von der Sozialhilfebehörde erteilt.

C. Am 15. Februar 2012 erhob A.____ gegen den Entscheid der Sozialhilfebehörde vom 26. Januar 2012 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat). Sie beantragt sinngemäss eine Neuformulierung von Ziffer 3 der Verfügung der Sozialhilfebehörde vom 14. November 2011 dahingehend, dass von der Anordnung der Begleitung durch eine externe Fachperson abgesehen werde und an deren Stelle die Möglichkeit des Beizugs einer externen Beratungsperson trete.

D. Mit Entscheid des Regierungsrats vom 14. August 2012 wurde die Beschwerde von A.____ abgewiesen.

E. Am 1. September 2012 erhob A.____ gegen den Entscheid des Regierungsrats Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht). Mit verbesserter Beschwerdeeingabe vom 18. September 2012 stellt sie das Begehren, es sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und es sei Ziffer 3 der Verfügung der Sozialhilfebehörde vom 14. November 2012 aufzuheben. Eventualiter sei Ziffer 3 der Verfügung der Sozialhilfebehörde vom 14. November 2012 gemäss der Einsprachebegründung der Beschwerdeführerin vom 22. Dezember 2011 abzuändern und es sei festzustellen, dass vor Ablauf der unter Ziffer 1 der Verfügung der Sozialhilfebehörde B.____ vom 14. November 2011 definierten Zeitdauer durch eine externe Fachperson überprüft werde, ob die wirtschaftliche Selbständigkeit aufgrund der selbständigen Erwerbstätigkeit realisierbar erscheine, und dass die Beschwerdeführerin innerhalb der unter Ziffer 1 der Verfügung der Sozialhilfebehörde vom 14. November 2011 definierten Zeitdauer die Möglichkeit erhalte, eine externe Beratungsperson beizuziehen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht wurde die unentgeltliche Prozessführung beantragt.

F. Am 5. November 2012 reichte die Beschwerdeführerin dem Gericht ihre Beschwerdebegründung ein, in der sie vollumfänglich an den gestellten Begehren festhält.

G. Mit Vernehmlassung vom 3. Dezember 2012 beantragt der Regierungsrat die Abweisung der Beschwerde, wobei er vollumfänglich auf den angefochtene Entscheid verweist.

H. Die Sozialhilfebehörde verweist in ihrer Vernehmlassung vom 4. Dezember 2012, ohne in der Sache einen Antrag zu stellen, auf ihre Verfügung vom 14. November 2011 sowie ihre Einspracheentscheid vom 26. Januar 2012. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragte sie, es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

I. Mit Präsidialverfügung vom 13. Dezember 2012 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung überwiesen. Der Beschwerdeführerin wurde für das vorliegende Verfahren die unentgeltliche Prozessführung bewilligt.

J. Mit Präsidialverfügung vom 7. Januar 2013 wurde der Verfahrens Antrag der Sozialhilfebehörde auf Entzug der aufschiebenden Wirkung abgewiesen.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1. Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Da weder ein Ausschlussstatbestand nach § 44 VPO noch ein spezialgesetzlicher Ausschlussstatbestand vorliegen, ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit gegeben. Die Beschwerdeführerin ist vom angefochtenen Entscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Beurteilung der gestellten Begehren. Auch die weiteren formellen Voraussetzungen sind erfüllt, sodass auf die Beschwerde eingetreten werden kann.

2. Mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde können gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden. Die Beurteilung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht dagegen - abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen - untersagt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO).

3.1 Gemäss § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Sozial-, die Jugend- und die Behindertenhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 21. Juni 2001 hat die Sozialhilfe zur Aufgabe, persönlicher Hilfsbedürftigkeit vorzubeugen, deren Folgen zu lindern oder zu beheben sowie die Selbständigkeit und die Selbsthilfe zu erhalten und zu fördern. Notleidende Personen haben gestützt auf § 4 Abs. 1 SHG Anspruch auf materielle Unterstützung. Eine solche wird gewährt, wenn die zumutbare Selbsthilfe, die Leistungen der Unterhalts- und Unterstützungspflichtigen sowie die gesetzlichen, vertraglichen und sonstigen Leistungen Dritter nicht ausreichen oder nicht rechtzeitig erhältlich sind (§ 5 Abs. 1 SHG). Die unterstützte Person ist verpflichtet, alle Massnahmen, die der Erreichung und der Erhaltung ihrer Selbständigkeit dienen, aktiv zu nutzen und zu unterstützen (§ 11 Abs. 1 SHG). Sie ist insbesondere verpflichtet, sich um eine Erwerbstätigkeit zu bemühen sowie eine angebotene Arbeitsstelle anzunehmen, sofern nicht schwerwiegende Gründe entgegenstehen (§ 11 Abs. 2 lit. e SHG).

3.2 Im vorliegenden Verfahren strittig ist der Gehalt von Ziffer 3 der Verfügung der Sozialhilfebehörde vom 14. November 2011, wonach innerhalb einer definierten Zeitdauer durch eine externe Fachperson überprüft werde, ob die wirtschaftliche Selbständigkeit aufgrund der selbständigen Erwerbstätigkeit realisiert werden könne.

3.3 Der Regierungsrat erwog im angefochtenen Entscheid, dass das kantonale Sozialhilfegesetz der hilfsbedürftigen Person beim Aufbau einer selbständigen Erwerbstätigkeit keinen Anspruch auf Unterstützung gewähre. Es liege im Ermessen der Sozialhilfebehörde, der hilfsbedürftigen Person diese Möglichkeit einzuräumen, wenn die wirtschaftliche Selbständigkeit aufgrund der selbständigen Erwerbstätigkeit realistisch erscheine oder wenn es um die Gewährung einer Tagesstruktur gehe. Räume die Sozialhilfebehörde der hilfsbedürftigen Person die Möglichkeit zum Aufbau einer selbständigen Erwerbstätigkeit jedoch ein, so könne sie diese nicht sich selbst überlassen, sondern habe sie in ihrem Vorhaben zu unterstützen. Da hierfür Fachwissen erforderlich sei, sei der Beizug von Sachverständigen empfehlenswert. Aus dem Einspracheentscheid der Sozialhilfebehörde vom 26. Januar 2012 gehe hervor und sei von der Sozialhilfebehörde am 31. Juli 2012 gegenüber dem Regierungsrat bestätigt worden, dass unter Ziffer 3 der Verfügung vom 14. November 2011 sowohl die fachliche Überprüfung der wirtschaftlichen Zukunft des Betriebs wie auch die Begleitung und Unterstützung durch eine externe Fachperson zu subsumieren seien. Dies um einerseits ein zielgerichtetes Vorgehen sicherzustellen und andererseits früh eine Beurteilung der Erfolgsaussichten zu ermöglichen. Die Sozialhilfebehörde sei demzufolge befugt gewesen, die Beschwerdeführerin anzuweisen, sich beim Aufbau der selbständigen Erwerbstätigkeit von einer externen Fachperson begleiten zu lassen.

3.4 Die Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen geltend, dass mit der Verfügung der Sozialhilfebehörde vom 14. November 2011 entgegen den Erwägungen des Einspracheentscheids sowie des Entscheids des Regierungsrats einzig die Überprüfung, nicht jedoch die Begleitung durch eine externe Fachperson angeordnet worden sei. Eine rechtsverbindliche Weisung für eine Begleitung durch eine externe Fachperson könne der Verfügung nicht entnommen werden. Für eine entsprechende Anordnung fehle zudem eine Rechtsgrundlage. Die Anordnung einer fachlichen Überprüfung, wie sie in den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) und im Handbuch Sozialhilferecht des Kantons Basel-Landschaft vorgesehen sei, werde von ihr demgegenüber nicht in Frage gestellt.

4.1 Die SKOS-Richtlinien sowie das Handbuch Sozialhilferecht des Kantons Basel-Landschaft sehen bei bestehender selbständiger Erwerbstätigkeit als Voraussetzung für eine Unterstützung die Bereitschaft der sozialhilfeabhängigen Person vor, innert nützlicher Frist eine fachliche Überprüfung vornehmen zu lassen, ob die Voraussetzungen für das wirtschaftliche Überleben des Betriebes gegeben sind. Dazu wird der Beizug von Fachpersonen (z.B. Adlatus Schweiz, Vereinigung von Fachexperten und ehemaligen Führungskräften aus Wirtschaft und Industrie) oder Fachverbänden empfohlen. Im Weiteren ist eine schriftliche Vereinbarung zu schliessen, die mindestens die Frist für das Beibringen der notwendigen Unterlagen, die Frist für die fachliche Überprüfung, die Zeitdauer sowie die Form der Beendigung der finanziellen Leistungen regelt. Die finanziellen Leistungen bestehen in der (ergänzenden) Sicherstellung des Lebensunterhalts für eine befristete Zeit. Diese Zeitspanne kann verlängert werden, wenn

der "Turnaround" kurz bevorsteht. Die Sozialhilfebehörde hat eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchzuführen: Eine Unterstützung ist möglich, wenn die wirtschaftliche Selbständigkeit aufgrund der selbständigen Erwerbstätigkeit realistisch ist. Wenn die Wahrscheinlichkeit der wirtschaftlichen Selbständigkeit bei einem Anstellungsverhältnis grösser ist, hat die Sozialhilfebehörde zu verfügen, dass ein Anstellungsverhältnis eingegangen werden muss, widrigenfalls die Unterstützung herabgesetzt wird (vgl. SKOS-Richtlinien, Kapitel H.7; Handbuch Sozialhilferecht des Kantons Basel-Landschaft, Stichwort: Erwerbstätigkeit, selbständige).

4.2 Vorliegend hat sich die Sozialhilfebehörde zu Recht im Fall der Beschwerdeführerin, welche eine selbständige Erwerbstätigkeit neu aufnehmen will, von den vorstehenden Grundsätzen leiten lassen. Wenn sie davon abweichend vom Abschluss einer schriftlichen Vereinbarung abgesehen und die obgenannten Auflagen und Pflichten in Verfügungsform erlassen hat, so ist dies entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht zu beanstanden. Wie der Regierungsrat zutreffend ausführt, steht es der Sozialhilfebehörde zu, die im vorliegenden Zusammenhang interessierenden Rechte und Pflichten entgegen der - nicht verbindlichen - Empfehlung der SKOS-Richtlinien sowie des Handbuchs Sozialhilferecht nicht in einer schriftlichen Vereinbarung, sondern in Verfügungsform festzusetzen. Das Vorgehen der Sozialhilfebehörde ändert im Übrigen nichts am materiellen Gehalt der vorliegend strittigen Anordnung einer Überprüfung durch eine externe Fachperson.

4.3 Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, dass die fragliche Überprüfung entgegen der Auffassung der Vorinstanzen keine Begleitung bzw. Unterstützung beinhalte, ist ihr insofern beizupflichten, als der Wortlaut von Ziffer 3 der Verfügung vom 14. November 2011 einzig die Überprüfung durch eine unabhängige Fachperson ausdrücklich vorsieht. Wie indes der Aktennotiz des Regierungsrats über ein Telefonat mit der Sozialhilfebehörde vom 31. Juli 2012 entnommen werden kann und durch den Wortlaut der Verfügung gedeckt ist, soll diese Überprüfung periodisch erfolgen. Sie setzt somit die Bereitschaft der Beschwerdeführerin voraus, der eingesetzten Fachperson fortlaufend für Auskünfte zur Verfügung zu stehen und ihr die relevanten Unterlagen auszuhändigen. Wenn die Vorinstanzen den damit verbundenen fachlichen Austausch zwischen der Beschwerdeführerin und der Fachperson in ihren Entscheiderwägungen mit dem Begriff "Begleitung" umschrieben haben, so erscheint dies nachvollziehbar und ist nicht zu beanstanden, bildet die in diesem Sinne verstandene "Begleitung" doch Folge der angeordneten Überprüfung. Ergänzend ist festzustellen, dass es der Beschwerdeführerin freisteht, allfällige Empfehlungen oder angebotene Unterstützungen der Fachperson anzunehmen oder nicht, wobei sie allerdings die Folgen einer negativen Beurteilung der Erfolgsaussichten der geplanten selbständigen Erwerbstätigkeit zu tragen hat. Ebenso ist es an der Beschwerdeführerin, zu entscheiden, ob sie vom Angebot der Gemeinde, sie beim Aufbau einer selbständigen Erwerbstätigkeit zu unterstützen, Gebrauch machen will oder nicht. Vor diesem Hintergrund kann hinsichtlich der angeordneten Überprüfung offensichtlich nicht von einem unzulässigen Eingriff in geschützte Grundrechtspositionen gesprochen werden und die entsprechenden Vorbringen der Beschwerdeführerin erweisen sich als unbegründet. Was die geltend gemachte Unvollständigkeit der Akten anbelangt, so wird von der Beschwerdeführerin nicht dargetan und ist auch nicht ersichtlich, inwieweit die von ihr angeführten Unterlagen etwas am Ausgang des vorliegenden Verfahrens ändern könnten. Die entsprechende Rüge erweist sich demzufolge

ebenfalls als unbegründet. Schliesslich weist die behauptete Verletzung in datenschutzrechtlicher Hinsicht, wie die Beschwerdeführerin selbst einräumt, keinerlei Bezug zum angefochtenen Entscheid auf, weshalb darauf im vorliegenden Verfahren nicht eingegangen werden kann.

4.4 Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen erweist sich die strittige Anordnung der Überprüfung durch eine externe Fachperson als rechtskonform, was zur Abweisung des Hauptantrags der Beschwerdeführerin führt. Abzuweisen ist auch das Eventualbegehren der Beschwerdeführerin, besteht doch ausserhalb der vorgesehenen Überprüfung kein (eigener) Anspruch der Beschwerdeführerin auf Beizug einer externen Fachperson zum Aufbau einer selbständigen Erwerbstätigkeit. Die Beschwerde ist demzufolge vollumfänglich abzuweisen.

5. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Vorliegend sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- der unterlegenen Beschwerdeführerin aufzuerlegen, wobei sie zufolge Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege zulasten der Gerichtskasse gehen. Die Parteikosten sind wettzuschlagen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
Zufolge Bewilligung der unentgeltlichen Prozessführung gehen die Verfahrenskosten zulasten der Gerichtskasse.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Vizepräsident

Gerichtsschreiber