



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

**vom 29. August 2018 (810 2018 35)**

---

**Soziale Sicherheit**

**Herabsetzung Grundbedarf / Verletzung der Mitwirkungspflicht**

**Besetzung** Vizepräsident Daniel Ivanov, Kantonsrichter Niklaus Ruckstuhl,  
Markus Clausen, Claude Jeanneret, Kantonsrichterin Helena Hess,  
Gerichtsschreiberin i.V. Jenny Rohr

**Beteiligte** **A.**\_\_\_\_, Beschwerdeführerin

gegen

**Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft**, Beschwerdegegner

**Sozialhilfebehörde B.**\_\_\_\_, Beschwerdegegnerin

**Betreff** Herabsetzung Grundbedarf (RRB Nr. 51 vom 16. Januar 2018)

A. A.\_\_\_\_ (geb. 1978) ist alleinerziehende Mutter zweier Töchter (geb. 2009 und 2011)  
und erzielt zurzeit kein Einkommen. Der Vater ihrer Töchter lebt im Ausland und wurde im Juni

2015 gerichtlich dazu verpflichtet, monatlich Fr. 250.-- pro Kind zu bezahlen. Bisher hat er noch keine Unterhaltszahlungen geleistet. Per 1. April 2016 zog A.\_\_\_\_ gemeinsam mit ihren Töchtern von C.\_\_\_\_ nach B.\_\_\_\_. Seit dem 1. Mai 2016 wird ihr gemäss Verfügung vom 26. Mai 2016 von der Sozialhilfebehörde B.\_\_\_\_ (SHB) eine monatliche Unterstützung in der Höhe von Fr. 3'378.50 (davon Fr. 1'834.-- Grundbedarf) ausgerichtet.

B. Mit Verfügung der SHB vom 8. Dezember 2016 wurde der Grundbedarf von A.\_\_\_\_ als Sanktion während drei Monaten um 20 % gekürzt. Vom 1. Dezember 2016 bis zum 28. Februar 2017 wurde A.\_\_\_\_ demzufolge ein Grundbedarf von Fr. 1'467.20 ausgerichtet. Zur Begründung wurde ausgeführt, A.\_\_\_\_ sei mit Verfügung der SHB vom 26. Mai 2016 verpflichtet worden, sich um eine Erwerbstätigkeit mit einem 100 % Pensum zu bemühen und monatlich acht detaillierte Nachweise ihrer Arbeitsbemühungen zu erbringen. Dieser Pflicht sei sie nicht nachgekommen. Auf die Folgen einer allfälligen Pflichtverletzung sei sie ebenfalls mit Verfügung vom 26. Mai 2016 in Ziff. 5 aufmerksam gemacht worden, weshalb sich die Kürzung als rechtmässig erweise.

C. Die von A.\_\_\_\_ dagegen erhobene Einsprache wies die SHB mit Einspracheentscheid vom 16. Februar 2017 ab.

D. Gegen den Einspracheentscheid erhob A.\_\_\_\_, vertreten durch Véronique Born, Advokatin in Reinach, am 27. Februar 2018 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat), welcher diese mit Beschluss Nr. 51 vom 16. Januar 2018 abwies.

E. Dagegen erhob A.\_\_\_\_ mit Eingabe vom 27. Januar 2018 Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), mit dem sinngemässen Antrag auf Aufhebung des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses vom 16. Januar 2018. Ferner beantragt sie, es sei ihr die unentgeltliche Prozessführung für das Verfahren vor Kantonsgericht zu gewähren. Mit Eingaben vom 28. Februar 2018 und vom 28. März 2018 reichte sie ihre Beschwerdebegründungen ein.

F. Die Beschwerdegegnerin verzichtete mit Schreiben vom 2. Mai 2018 unter Verweis auf die Ausführungen im Einspracheentscheid auf eine Stellungnahme.

G. Mit Eingabe vom 3. Mai 2018 liess sich die Vorinstanz vernehmen und beantragt die kostenfällige Abweisung der Beschwerde.

H. Mit präsidialer Verfügung vom 11. Juli 2018 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung überwiesen.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1. Nach § 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 hat das Gericht von Amtes wegen zu prüfen, ob die Ein-

treten voraussetzungen erfüllt sind, bevor die streitgegenständliche Angelegenheit einer materiellen Prüfung unterzogen werden kann. Gemäss § 43 Abs. 1 VPO ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Als Adressatin des angefochtenen Beschlusses ist die Beschwerdeführerin berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Eine Beschwerde muss gemäss § 5 Abs. 1 VPO ein klar umschriebenes Rechtsbegehren enthalten. Vorliegend enthält die Beschwerde kein klar umschriebenes Rechtsbegehren, jedoch ist die von der Beschwerdeführerin eingereichte Laieneingabe sinngemäss als Antrag auf Aufhebung des streitgegenständlichen Entscheids zu verstehen. Mit Blick darauf, dass es sich um eine Laienbeschwerde handelt, ist das Rechtsbegehren als genügend klar zu qualifizieren. Da auch die übrigen formellen Voraussetzungen gemäss den §§ 43 ff. VPO erfüllt sind, ist auf die vorliegende Beschwerde einzutreten.

2. Mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde können nach § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhaltes gerügt werden. Die Überprüfung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht dagegen verwehrt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO e contrario).

3. Streitgegenstand bildet vorliegend die Frage, ob die von der SHB gegenüber der Beschwerdeführerin verfügte Herabsetzung des Grundbedarfs um 20 % während drei Monaten rechtmässig erfolgte.

4.1 Nach § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Sozial- und die Jugendhilfe (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. Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) vom 24. Juni 1977 bestimmt, dass bedürftig ist, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann.

4.2 § 5 Abs. 1 SHG statuiert, dass Unterstützungen nur dann gewährt werden, wenn die zumutbare Selbsthilfe oder die gesetzlichen, vertraglichen oder sonstigen Leistungen Dritter nicht ausreichen oder nicht rechtzeitig erhältlich sind (Subsidiaritätsprinzip). Das Subsidiaritätsprinzip betont den ergänzenden Charakter der Sozialhilfe und verlangt, dass zunächst alle anderen Möglichkeiten der Hilfe auszuschöpfen sind, bevor staatliche Hilfeleistungen erbracht werden. Insbesondere besteht kein Wahlrecht zwischen den vorrangigen Hilfsquellen und der öffentlichen Sozialhilfe (FELIX WOLFFERS, Grundriss des Sozialhilferechts, Bern 1993, S. 71). Diese Grundsätze sind überdies explizit in § 11 SHG verankert.

4.3 Gemäss § 4 Abs. 1 SHG haben notleidende Personen Anspruch auf unentgeltliche Beratung und auf materielle Unterstützung, wobei die unterstützte Person verpflichtet ist, alle Massnahmen, die zur Erreichung und Erhaltung ihrer Selbständigkeit dienen, aktiv zu nutzen und zu unterstützen (§ 11 Abs. 1 SHG). Sie ist insbesondere verpflichtet, bei der Abklärung des Anspruchs auf Unterstützungsleistungen mitzuwirken, mit den Behörden und Organen zusam-

menzuarbeiten sowie deren Auflagen und Weisungen zu befolgen (§ 11 Abs. 2 SHG). § 17a Abs. 1 der Sozialhilfeverordnung (SHV) vom 25. September 2001 statuiert die Pflichten der unterstützten Person. Demgemäss hat sich die unterstützte Person namentlich um eine Erwerbstätigkeit zu bemühen (lit. g). Verletzt die unterstützte Person schuldhaft ihre Pflichten, wird die Unterstützung nach Massgabe der Schuldhaftigkeit, bis maximal zur Nothilfe gemäss Art. 12 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, herabgesetzt (§ 11 Abs. 3 SHG). Nach § 18 Abs. 1 SHV darf die Unterstützung aufgrund schuldhafter Verletzung der Pflichten höchstens um 30 % des Masses des Grundbedarfs gemäss § 9 SHV herabgesetzt werden. Die Herabsetzung ist anzudrohen und angemessen zu befristen (Abs. 2). Auch die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) halten fest, dass bei Kürzung von Sozialhilfeleistungen unter anderem zu prüfen ist, ob die betroffene Person vorgängig klar informiert worden ist und sich also der Konsequenzen ihres Handelns bewusst sein konnte (vgl. Kapitel in A.8.2 Leistungskürzung als Sanktion).

5.1 Die Beschwerdeführerin räumt zwar ein, keine Bewerbungsbemühungen getätigt zu haben. Sie ist jedoch der Auffassung, keine schuldhafte Pflichtverletzung begangen zu haben. Sie macht geltend, von dieser Pflicht befreit worden zu sein. So sei ihr im Erstgespräch im Mai 2016 von der damals zuständigen Sozialarbeiterin D.\_\_\_\_ in Anwesenheit des Sozialarbeiters E.\_\_\_\_ zugesichert worden, dass die Auflage der Arbeitsbemühung zunächst sistiert würde. Diese Zusicherung sei in den internen Akten auch vermerkt worden, wie aus dem durch D.\_\_\_\_ am 21. April 2017 visierten Erstantrag an die SHB ersichtlich sei. Im besagten Dokument, welches zur Vorbereitung der Verfügung gedient habe, sei "der Satz: Sie (die Beschwerdeführerin) wird sich ab Mai 2016 um Arbeit bemühen" gestrichen und mit dem handschriftlichen Vermerk ergänzt worden: "nicht in Verfügung". In der Verfügung vom 26. Mai 2016 sei entsprechend auf die Festlegung eines Anfangsdatums für die Pflicht zur Arbeitssuche verzichtet worden. Sie habe sich darauf verlassen, dass die Zusage von D.\_\_\_\_ mit der fast zeitgleich erlassenen Verfügung vom 26. Mai 2016 nicht im Widerspruch stehe. Ferner habe sie aufgrund ihrer Erfahrungen mit der SHB C.\_\_\_\_ darauf vertraut, dass ihre Bezugsperson sie bei allfälliger Säumnis umgehend auf ihre Pflichten aufmerksam mache. Des Weiteren weist die Beschwerdeführerin darauf hin, dass sie das Formular zum Nachweis ihrer Arbeitsbemühungen und entsprechende Anweisungen erst am 20. September 2016, somit fünf Monate nach der Verfügung und infolge eines Wechsels der Bezugsperson, erhalten habe. In ihrer Beschwerdebegründung vom 28. Februar 2018 ergänzt sie, für Kommunikationsschwierigkeiten zwischen E.\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_ könne sie nicht zur Verantwortung gezogen werden. Demzufolge sei festzuhalten, dass die von der Vorinstanz behauptete Pflichtverletzung weder vorsätzlich noch fahrlässig, d.h. ohne Verschulden, begangen worden sei und sich eine Kürzung des Grundbedarfs deshalb als unrechtmässig erweise. Damit macht die Beschwerdeführerin sinngemäss den Schutz ihres berechtigten Vertrauens in eine behördliche Zusage nach Art. 9 BV geltend.

5.2 Der Beschwerdegegner erwog dagegen im angefochtenen Entscheid, die Beschwerdeführerin habe ihre Mitwirkungspflicht schuldhaft verletzt, indem sie trotz entsprechender Verfügung und Hinweise auf allfällige Sanktionsmöglichkeiten die Bewerbungsbemühungen nicht vorgenommen und monatlich gemeldet habe. Bereits im Erstantrag der SHB vom 21. April 2016 sei festgehalten worden, dass sich die Beschwerdeführerin ab dem 1. Mai 2016 um Arbeit zu

bemühen habe. Dies sei auch in einer Aktennotiz der SHB vom 24. Juni 2016 vermerkt worden. Im Rahmen einer zusätzlichen Sachverhaltsabklärung seitens der SHB vom 19. Dezember 2017 habe E.\_\_\_\_, welcher ebenfalls am Erstgespräch teilgenommen habe, bestätigt, dass keinerlei Zusicherungen bezüglich einer Sistierung der Arbeitsbemühungspflicht gemacht worden seien. Das Vorbringen der Beschwerdeführerin, sie habe die Erstverfügung vom 26. Mai 2016 in Vertrauen auf das angeblich zwischen ihr und D.\_\_\_\_ Besprochene nicht aufmerksam durchgelesen, könne unter dem Titel der behördlichen Zusicherung nicht gehört werden. Die Beschwerdeführerin hätte bereits die Erstverfügung unter Berufung auf den Vertrauensschutz anfechten müssen.

5.3 Gemäss Art. 9 BV hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes bedeutet, dass die Privaten Anspruch darauf haben, in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich 2015, Rz. 627 ff.). Die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes sind eine Vertrauensgrundlage, wie z.B. ein Entscheid oder eine behördliche Auskunft, das Vertrauen in das Verhalten der staatlichen Behörden sowie die Vertrauensbetätigung (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 628). Auf den Vertrauensschutz kann sich nur berufen, wer von der Vertrauensgrundlage Kenntnis hatte und ihre allfällige Fehlerhaftigkeit nicht kannte und auch nicht hätte kennen sollen. Wer die Fehlerhaftigkeit kennt, kann nicht in guten Treuen davon ausgehen, dass die durch den Staat erweckten Erwartungen erfüllt werden. Ein berechtigtes Vertrauen ist auch denjenigen abzusprechen, welche die Mangelhaftigkeit der Vertrauensgrundlage bei gehöriger Sorgfalt hätten erkennen müssen. Dabei ist auf die individuellen Fähigkeiten und Kenntnisse der sich auf den Vertrauensschutz berufenden Personen abzustellen. Eigentliche Nachforschungen über die Richtigkeit behördlichen Handelns werden von den Privaten aber nicht erwartet, sondern sie dürfen sich grundsätzlich darauf verlassen. Anlass zur Überprüfung, etwa durch eine Rückfrage bei der Behörde besteht einzig dort, wo die Fehlerhaftigkeit der Vertrauensgrundlage leicht erkennbar ist, z.B. bei Unklarheiten oder bei offensichtlicher Unvernünftigkeit einer Verfügung oder Auskunft (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 655 ff.).

5.4 Den Verfahrensakten kann entnommen werden, dass die Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 26. Mai 2016 über die bestehende Bewerbungs- und Meldepflicht in Kenntnis gesetzt wurde. In Ziff. 5 wurde ihr ausdrücklich die Pflicht auferlegt, monatlich acht detaillierte Nachweise betreffend ihre Arbeitsbemühungen einzureichen. Darüber hinaus wurde sie auf die möglichen Folgen einer Pflichtverletzung hingewiesen. Das Vorbringen der Beschwerdeführerin, wonach ihr im Erstgespräch anderweitige Zusicherungen gemacht worden seien, ergibt sich aus den Akten nicht und ist daher als reine Behauptung zu werten, weshalb sie sich nicht auf den verfassungsrechtlich garantierten Vertrauensschutz berufen kann. Selbst wenn die SHB sie tatsächlich von dieser Pflicht befreit gehabt hätte, vermag die Beschwerdeführerin daraus nichts zu ihren Gunsten abzuleiten, zumal in der Verfügung vom 26. Mai 2016 an der Pflicht zur Vornahme von Arbeitsbemühungen ausdrücklich festgehalten wurde. Dieser angebliche Widerspruch hätte der Beschwerdeführerin auffallen müssen bzw. die angebliche Fehlerhaftigkeit der

Verfügung wäre leicht zu erkennen und es wäre ihr zumutbar gewesen, den Sachverhalt mit der SHB damals zu klären. Demzufolge hätte sie sich – auch im Falle einer solchen mündlichen Zusicherung – nicht auf den Vertrauensschutz berufen können. Ebenso wenig kann sie eine Vertrauensgrundlage aus dem Umstand ableiten, dass ihr die Formulare betreffend die Nachweise der Arbeitsbemühungen erst am 20. September 2016 zugestellt worden sind. Die Tatsache, dass sie diese Formulare nicht bereits im Mai 2016 erhalten hat, bedeutet nicht, dass sie von ihrer Pflicht zu Arbeitsbemühungen befreit war. Sie hätte ihre Arbeitsbemühungen auf eine andere Art und Weise festhalten oder um Abgabe des Formulars nachsuchen können. Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen kann demzufolge festgehalten werden, dass die Beschwerdeführerin von der Pflicht zu Arbeitsbemühungen nicht befreit war und sie somit ihre diesbezügliche Pflichten schuldhaft verletzte, weshalb eine Herabsetzung der Unterstützung gestützt auf § 11 Abs. 3 SHG grundsätzlich zulässig ist.

6.1 Wie dargelegt, ist die Herabsetzung anzudrohen und angemessen zu befristen. Die Beschwerdeführerin macht diesbezüglich geltend, die SHB habe den Grundbedarf im Dezember 2016 um 20 % während drei Monaten gekürzt, ohne zuvor eine einsprachefähige Verfügung erlassen zu haben. Damit macht sie sinngemäss geltend, die Sanktion hätte ihr in einer separaten Verfügung angedroht werden müssen, was die SHB nicht getan habe.

6.2 Mit Verfügung der SHB vom 26. Mai 2016 wurde die Beschwerdeführerin verpflichtet, sich um eine Arbeitsstelle mit einem Pensum von 100 % zu bemühen und darüber monatlich acht Nachweise zu erbringen. In Ziff. 5 des Entscheids wurde sie explizit auf die Folgen, namentlich eine Kürzung der Sozialhilfeleistungen infolge einer Pflichtverletzung, aufmerksam gemacht. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin muss die Androhung nicht durch den Erlass einer separaten Verfügung erfolgen. Vielmehr steht nach dem Gesagten fest, dass die Kürzung der Unterstützungsleistung aufgrund pflichtwidrigen Verhaltens bereits mit Verfügung vom 26. Mai 2016 genügend angedroht wurde. Diese Verfügung war sodann auch einsprachefähig, worauf die Beschwerdeführerin in der Rechtsmittelbelehrung auch ausdrücklich hingewiesen worden ist. Somit geht ihr diesbezüglicher Einwand ins Leere.

6.3 Eine Leistungskürzung muss mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip vereinbar sein. Wie dargelegt, darf die Unterstützung aufgrund schuldhafter Verletzung der Pflichten höchstens um 30 % des Grundbedarfs gemäss § 9 SHV herabgesetzt werden und die Herabsetzung ist anzudrohen und angemessen zu befristen (§ 18 Abs. 1 und Abs. 2 SHV). Nach § 9 Abs. 1 lit. a SHV beträgt das Mass des Unterstützungsbeitrages an die Aufwendungen für den Grundbedarf für Haushalte mit drei Personen monatlich Fr. 1'834.--. Die Beschwerdegegnerin kürzte den Grundbedarf der Beschwerdeführerin um 20 % und befristete die Herabsetzung der Unterstützung vom 1. Dezember 2016 bis zum 28. Februar 2017. Die Herabsetzung des Grundbedarfs auf Fr. 1'467.20 erweist sich gestützt auf die vorstehenden Erwägungen somit als zulässig und angesichts der verfügten Dauer von drei Monaten auch als verhältnismässig. Die Kürzung des Grundbedarfs um lediglich 20 % trägt insbesondere auch dem Umstand gebührend Rechnung, dass sie nicht nur den Grundbedarf der Mutter, sondern auch denjenigen der beiden Töchter beschneidet. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde.

7.1 Es bleibt über die Kosten zu befinden. Die Beschwerdeführerin stellte am 27. Januar 2018 ein Gesuch um Bewilligung der unentgeltlichen Prozessführung. Nach § 22 VPO wie auch nach dem verfassungsrechtlichen Mindestanspruch (Art. 29 Abs. 3 BV) ist eine Partei auf ihr Begehren von der Bezahlung der Verfahrenskosten und der Kosten von Beweismassnahmen befreit, wenn ihr die nötigen Mittel fehlen und ihr Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheint. Die Bedürftigkeit der Beschwerdeführerin ist gestützt auf die Akten belegt und auch die weiteren Voraussetzungen sind erfüllt. Demzufolge ist der Beschwerdeführerin für das vorliegende Verfahren die unentgeltliche Prozessführung zu bewilligen.

7.2 Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden gestützt auf § 20 Abs. 1 VPO in Verbindung mit § 20 Abs. 3 VPO in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt. Vorliegend sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- der unterlegenen Beschwerdeführerin aufzuerlegen. Zuzufolge Bewilligung der unentgeltlichen Prozessführung gehen die Verfahrenskosten zu Lasten der Gerichtskasse. Die Parteikosten sind wettzuschlagen.

7.3 Die Beschwerdeführerin wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sie zur Nachzahlung der in diesem Verfahren infolge Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege der Gerichtskasse belasteten Kosten verpflichtet ist, sobald sie dazu in der Lage ist (§ 53a Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Gerichte [Gerichtsorganisationsgesetz, GOG] vom 22. Februar 2001).

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

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

Vizepräsident

Gerichtsschreiberin i.V.