

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2018.100 vom 22. Oktober 2018

BS Appellationsgericht, 2018-10-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2018.100

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2018.100 du 22 octobre 2018

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2018.100 del 22 ottobre 2018

Erwägungen

E. 1

1.1 Das Präsidialdepartement hat den an den Regierungsrat gerichteten Rekurs ohne eigenen Entscheid am 20. Juni 2018 an das Verwaltungsgericht überwiesen, womit gemäss § 42 des Organisationsgesetzes (OG, SG 153.100) in Verbindung mit § 12 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG, SG 270.100) die Zuständigkeit des Verwaltungsgericht gegeben ist. Zum Entscheid ist nach § 92 Abs. 1 Ziff. 11 des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG, SG 154.100) das Dreiergericht berufen. Als Adressat des angefochtenen Entscheids ist der Rekurrent von diesem unmittelbar berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Abänderung, weshalb er gemäss § 13 Abs. 1 VRPG zum Rekurs legitimiert ist. Der vorliegende Rekurs wurde den Voraussetzungen von § 16 Abs. 1 und 2 VRPG entsprechend rechtzeitig angemeldet und innert Frist begründet. Auf den Rekurs ist einzutreten.

1.2 Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich nach § 8 VRPG. Demnach hat das Verwaltungsgericht zu prüfen, ob die Vorinstanz den Sachverhalt unrichtig festgestellt, wesentliche Form- oder Verfahrensvorschriften verletzt, öffentliches Recht nicht oder nicht richtig angewendet oder von dem ihr zustehenden Ermessen unzulässigen Gebrauch gemacht hat.

1.3 Gemäss § 25 Abs. 2 VRPG findet im Falle von Streitigkeiten über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder strafrechtliche Anklagen im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, SR 0.101) eine mündliche Verhandlung statt, sofern die Parteien nicht darauf verzichten. Ein solcher Verzicht kann auch konkludent erfolgen. Versäumt eine Partei die rechtzeitige Geltendmachung des Anspruchs auf öffentliche Verhandlung, hat dieser grundsätzlich als verwirkt zu gelten, weil nur so der geforderte einfache und rasche Verfahrensablauf gewährleistet bleibt (BGer 8C_112/2013 vom 2. Mai 2013 E. 2.2, 9C_357/2011 vom 23. November 2011 E. 1.2). Sozialhilferechtliche Leistungen bilden gemäss der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zivilrechtliche Ansprüche im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK, soweit das anwendbare Recht darauf einen rechtlichen Anspruch verleiht (vgl. BGer 8C_119/2010 vom 2. Dezember 2010 E. 3.1, 8C_124/2009 vom 3. April 2009 E. 3.3; VGE 630/2009 vom 26. August 2009 E. 1.2).

Vorliegend hat der Rekurrent auf die entsprechende Verfügung des Instruktionsrichters vom 29. August 2018, worin ihm Frist zur Einreichung einer schriftlichen Replik oder zum Antrag auf Durchführung einer Parteiverhandlung gesetzt worden ist, mit der Einreichung seiner Replik explizit auf eine Verhandlung verzichtet (Replik, S. 1). Damit kann der vorliegende Entscheid auf dem Zirkulationsweg ergehen (§ 25 Abs. 2 und 3 VRPG; BGer

8C_112/2013 vom 2. Mai 2013 E. 2.2; VGE VD.2015.216 vom 19. April 2016 E. 1.2).

E. 2.1

2.1.1 Wer bedürftig ist, hat gemäss § 4 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes (SHG, SG 890.100) Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe. Als bedürftig gilt, wer ausserstande ist, die Mittel für den Lebensbedarf für sich und die mit ihm zusammenwohnenden Personen, für die er oder sie unterhaltspflichtig ist, hinreichend oder rechtzeitig zu beschaffen (§ 3 SHG). Nach dem Subsidiaritätsprinzip gehen insbesondere das Einkommen und Vermögen der bedürftigen Person der öffentlichen Fürsorge vor (§ 5 Abs. 2 lit. a SHG). Jede unterstützte Person ist verpflichtet, sich um Arbeit zu bemühen und eine angebotene Beschäftigung anzunehmen, sofern nicht schwerwiegende Gründe entgegenstehen (§ 14 Abs. 3 SHG). Das Mass der wirtschaftlichen Hilfe wird gemäss § 7 Abs. 3 SHG nach Rücksprache mit den Gemeinden vom WSU geregelt. Dabei orientiert es sich an den Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (nachfolgend SKOS-Richtlinien).

2.1.2 Die Verpflichtung zur Orientierung an den SKOS-Richtlinien bedeutet nicht, dass diese im Verhältnis 1:1 zu übernehmen wären (VGE VD.2017.232 vom 31. Mai 2018 E. 3.1, VD.2016.158 vom 12. April 2017 E. 3.2.1, VD.2015.176 vom 7. März 2016 E. 3.1). Indem der Gesetzgeber nur die Orientierung an den SKOS-Richtlinien vorgeschrieben hat, hat er zum Ausdruck gebracht, dass Abweichungen von deren Regelungen möglich und zulässig sind (VGE VD.2017.232 vom 31. Mai 2018 E. 3.1, VD.2015.88 vom 2. Oktober 2015 E. 3.5.2, VD.2013.60 vom 6. August 2014 E. 5.1). Dem zuständigen Departement wurde ein gewisses Ermessen eingeräumt, darüber zu entscheiden, mit welcher Detailregelung den Gedanken, die den SKOS-Richtlinien zugrunde liegen, Rechnung zu tragen ist. Dieses dem WSU eingeräumte Ermessen ist vom Verwaltungsgericht zu respektieren (VGE VD.2017.232 vom 31. Mai 2018 E. 3.1, VD.2016.158 vom 12. April 2017 E. 3.2.1, VD.2015.176 vom 7. März 2016 E. 3.1). Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass das WSU zwar nicht an die in den SKOS-Richtlinien enthaltenen Detailregelungen gebunden ist, wohl aber an die diesen zugrundeliegenden Grundgedanken. Wenn das WSU nach Belieben von den SKOS-Richtlinien abweichen dürfte, verlöre die gesetzliche Pflicht zur Orientierung an diesen Richtlinien jegliche Steuerungswirkung. Zudem hat sich das WSU in jedem Fall an den Delegationsrahmen des Gesetzes zu halten (VGE VD.2017.232 vom 31. Mai 2018 E. 3.1, VD.2016.158 vom 12. April 2017 E. 3.2.1).

2.1.3 Zur Regelung des Masses der wirtschaftlichen Hilfe erliess das WSU die Unterstützungsrichtlinien (nachfolgend URL) (VGE VD.2017.232 vom 31. Mai 2018 E. 3.2, mit Hinweis auf VD.2015.190 vom 6. September 2016 E. 3.2 und VD.2015.176 vom 7. März 2016 E. 3.1). Bei diesen handelt es sich um eine Verwaltungsverordnung mit Aussenwirkungen (BGer 2P.108/2005 vom 5. Juli 2006 E. 1.3.3; VGE VD.2017.232 vom 31. Mai 2018 E. 3.2, VD.2015.190 vom 6. September 2016 E. 3.3, VD.2011.1 vom 25. November 2011 E. 2.2 f.). Verwaltungsverordnungen sind für das Verwaltungsgericht nicht verbindlich. Es soll diese bei seiner Entscheidung aber berücksichtigen, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen. Das Gericht soll daher nicht ohne triftigen Grund von Verwaltungsverordnungen abweichen, wenn diese eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellen (BGE 133 V 346 E. 5.4.2 S. 352; BGer 8D_1/2015 vom 31. August 2015 E. 5.3.3; VGE VD.2017.232 vom 31. Mai 2018

E. 3.2; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage 2014, § 41 N 16; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich 2016, N 87). Insofern wird dem Bestreben der Verwaltung, durch interne Weisungen eine rechtsgleiche Gesetzesanwendung zu gewährleisten, Rechnung getragen (BGer 8D_1/2015 vom 31. August 2015 E. 5.3.3; VGE VD.2017.232 vom 31. Mai 2018 E. 3.2). Falls die URL dem Sinn der ihnen zugrundeliegenden gesetzlichen Regelung nicht entsprechen, ist das Verwaltungsgericht an die URL nicht gebunden (BGer 2P.108/2005 vom 5. Juli 2006 E. 1.3.3; VGE VD.2017.232 vom 31. Mai 2018 E. 3.2; vgl. VGE VD.2011.1 vom 25. November 2011 E. 2.3 und 2.6).

E. 2.2

2.2.1 Gemäss den SKOS-Richtlinien ist bei der Unterstützung von Selbständigerwerbenden grundsätzlich zwischen dem Ziel der wirtschaftlichen Unabhängigkeit und dem Ziel der Erhaltung einer Tagesstruktur zu unterscheiden. Die Unterstützung Selbständigerwerbender kann dementsprechend entweder als Überbrückungshilfe oder zur Verhinderung der sozialen Desintegration erfolgen. Voraussetzung für die Gewährung von Überbrückungshilfen ist eine schriftliche Vereinbarung, die mindestens die folgenden Punkte regelt: Frist für das Beibringen der notwendigen Unterlagen, Frist für die fachliche Überprüfung, Zeitdauer, Form der Beendigung der finanziellen Leistungen. Die finanziellen Leistungen bestehen in der (ergänzenden) Sicherstellung des Lebensunterhalts für eine befristete Zeitdauer (bis sechs Monate). Diese Zeitspanne kann verlängert werden, wenn der ■Turnaround■ kurz bevorsteht. Bei fehlender Vermittlungsfähigkeit können Selbständigerwerbende von der Sozialhilfe zur Verhinderung der sozialen Desintegration unterstützt werden, sofern der erzielbare Ertrag mindestens den Betriebsaufwand deckt (SKOS-Richtlinien 12/07, Kapitel H.7). Gemäss den SKOS-Richtlinien sind vermittlungsfähige Selbständigerwerbende somit nur während einer Übergangsfrist und nur unter der Voraussetzung zu unterstützen, dass anzunehmen ist, das Einkommen aus ihrer selbständigen Erwerbstätigkeit werde in absehbarer Zeit ihren Lebensunterhalt decken und damit ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit gewährleisten.

2.2.2 Ziffer 12.3 der URL bestimmt unter dem Titel ■Unterstützung bei beruflicher Selbständigkeit■, dass Personen im Rahmen der materiellen Grundsicherung gemäss Kapitel B der SKOS-Richtlinien unterstützt werden können, wenn sie eine selbständige Tätigkeit ausüben und in eine Notlage geraten oder während der Unterstützung und im Einverständnis der Sozialhilfe zur Verhinderung der sozialen Desintegration (fehlende Vermittlungsfähigkeit) eine selbständige Tätigkeit aufnehmen. Die Unterstützung durch die Sozialhilfe darf nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung führen. Voraussetzung für die Weiterführung oder die Aufnahme der selbständigen Erwerbstätigkeit ist, dass ein branchenüblicher Stundenlohn erreicht wird. In diesem Fall erfolgt eine Unterstützung während maximal eines Jahres. Danach ist die Weiterführung der selbständigen Tätigkeit nur möglich, wenn aufgrund der Umstände (Alter, Arbeitsmarkt) wenig Aussicht besteht, eine Beschäftigung im Angestelltenverhältnis zu finden. Eine längerfristige Unterstützung eines Selbständigerwerbenden durch die Sozialhilfe ist somit gemäss den URL nur möglich, wenn er nicht vermittlungsfähig ist bzw. aufgrund der Umstände wenig Aussicht besteht, eine Beschäftigung im Angestelltenverhältnis zu finden, und seine selbständige Erwerbstätigkeit geeignet und erforderlich ist, um seine soziale Desintegration zu verhindern. Wenn diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, kann ein Selbständigerwerbender höchstens während eines Jahres unterstützt werden. Zudem setzt

die Unterstützung durch die Sozialhilfe in jedem Fall voraus, dass diese nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung führt und ein branchenüblicher Stundenlohn erreicht wird. Damit entspricht die Regelung der Unterstützung von Selbständigerwerbenden in den URL den Grundgedanken der Regelung der SKOS-Richtlinien und bewegt sich im Rahmen der Delegation des SHG.

2.2.3 Aus der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 der Bundesverfassung [BV, SR 101]) und der Bindung an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 Abs. 1 BV) ergibt sich das Gebot der Wettbewerbsneutralität staatlicher Massnahmen. Dieses verbietet grundsätzlich eine Verzerrung des Wettbewerbs unter direkten Konkurrenten durch den Staat (vgl. Rhinow/Schefer/Übersax, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Auflage, Basel 2016, N 3169 und 3204). Die in Ziffer 12.3 der URL statuierte Voraussetzung, dass die Unterstützung Selbständigerwerbender durch die Sozialhilfe nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung führt, ergibt sich somit bereits aus der BV.

2.2.4 Grundsätzlich haben auch Selbständigerwerbende, die ihren Lebensbedarf mit ihrem Erwerbseinkommen nicht zu bestreiten vermögen, Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe der Sozialhilfe (vgl. VGE VD.2014.213 vom 11. Mai 2015 E. 2.4; VGer ZH VB.2015.00787 vom 21. April 2016 E. 2.2, VB.2014.00505 vom 5. März 2015 E. 2.1). Der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität staatlichen Handelns setzt der Möglichkeit der Unterstützung Selbständigerwerbender jedoch Schranken. Mit der Unterstützung einer Person, die einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachgeht, die nicht geeignet ist, ihren Existenzbedarf zu decken, würde in unzulässiger Weise in den wirtschaftlichen Wettbewerb unter direkten Konkurrenten im Markt eingegriffen (vgl. VGE VD.2015.247 vom 20. Juli 2016 E. 3.3). Während andere Wettbewerbsteilnehmer die Preise für ihre Leistungen so zu kalkulieren haben, dass ihnen nach Deckung ihrer Geschäftskosten ein genügender Ertrag zur Deckung ihrer eigenen Lebenshaltungskosten verbleibt, wären von der Sozialhilfe unterstützte Personen aufgrund dieses zusätzlichen Unterstützungseinkommens in der Lage, günstiger zu offerieren (VGE VD.2015.247 vom 20. Juli 2016 E. 3.3). Die Unterstützung Selbständigerwerbender, die mit ihrem Unternehmen nicht in der Lage sind, ihren Lebensbedarf zu decken, stellt aber grundsätzlich auch dann eine unzulässige Wettbewerbsverzerrung dar, wenn sie ihre Leistungen zu marktkonformen Preisen anbieten. Jede rational denkende vermittlungsfähige Person, die keinen Anspruch auf Sozialhilfe hat und mit ihrer selbständigen Erwerbstätigkeit ihren Lebensbedarf nicht decken kann, gibt diese auf und sucht sich stattdessen eine unselbständige Erwerbstätigkeit. Damit verschwindet ihr Unternehmen vom Markt. Ihre Unterstützung durch die Sozialhilfe würde folglich bewirken, dass sich ihre direkten Konkurrenten mit einem zusätzlichen Konkurrenten konfrontiert sehen, mit dem sie ohne die staatliche Unterstützung nicht im Wettbewerb stünden. Nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts werden Selbständigerwerbende deshalb grundsätzlich nur im Sinne einer Überbrückungshilfe unterstützt, bis sie mit dem Geschäftsgewinn den Lebensbedarf (wieder) selber decken können (VGE VD.2014.213 vom 11. Mai 2015 E. 2.1, VD.2013.118 vom 30. Januar 2014 E. 2, VD.2012.87 vom 22. Juni 2012 E. 3.1). Wenn dies nicht möglich ist, muss das Geschäft grundsätzlich liquidiert und eine unselbständige Erwerbstätigkeit angestrebt werden (VGE VD.2013.118 vom 30. Januar 2014 E. 2, VD.2012.87 vom 22. Juni 2012 E. 3.1). Die über eine zeitlich beschränkte Überbrückungshilfe hinausgehende Unterstützung einer Person, die einer Erwerbstätigkeit nachgeht, die nicht geeignet ist, ihren Lebensbedarf zu decken, kann nur dann gerechtfertigt werden, wenn sie für eine

unselbständige Erwerbstätigkeit nicht vermittelbar ist und die Fortsetzung ihrer selbständigen Erwerbstätigkeit der Erhaltung einer Tagesstruktur dient (vgl. VGE VD.2013.118 vom 30. Januar 2014 E. 3.2). Die vorstehend dargestellte Praxis des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Stadt entspricht weitgehend derjenigen des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich. Nach dieser setzt die Unterstützung Selbständigerwerbender durch die Sozialhilfe grundsätzlich voraus, dass ihre wirtschaftliche Tätigkeit langfristig Erfolg verspricht und die Sozialhilfeabhängigkeit beendet (VGer ZH VB.2015.00787 vom 21. April 2016 E. 2.2, VB.2014.00505 vom 5. März 2015 E. 2.1). Dabei ist massgebend, ob mit dem Betrieb in absehbarer Zeit ein längerfristiges existenzsicherndes Einkommen erzielt werden kann (VGer ZH VB.2015.00787 vom 21. April 2016 E. 2.4 und 2.1). Zudem erfolgt die Unterstützung Selbständigerwerbender grundsätzlich nur in der Form einer zeitlich befristeten Überbrückungshilfe (vgl. VGer ZH VB.2015.00787 vom 21. April 2016 E. 2.2 und 4.1, VB.2014.00505 vom 5. März 2015 E. 2.1). Steht fest, dass mit einem Betrieb kein existenzsicherndes Einkommen erzielt werden kann, so darf die Sozialhilfebehörde den Hilfesuchenden unter Wahrung einer angemessenen Liquidationsfrist zur Aufgabe seines Betriebs verpflichtet (VGer ZH VB.2015.00787 vom 21. April 2016 E. 2.3, VB.2014.00505 vom 5. März 2015 E. 2.2). Eine Unterstützung Selbständigerwerbender zum Zweck der Erhaltung einer Tagesstruktur kommt nur in Betracht, wenn die selbständige Erwerbstätigkeit für den Betroffenen zur sozialen Integration unerlässlich ist (vgl. VGer ZH VB.2015.00787 vom 21. April 2016 E. 4.1).

2.2.5 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Regelung der Unterstützung von Selbständigerwerbenden in den URL eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellt und dem Sinn der ihnen zugrundeliegenden gesetzlichen Regelung entspricht. Da sie unter bestimmten Voraussetzungen auch die längerfristige Unterstützung von Selbständigerwerbenden, die ihren Lebensbedarf mit ihrem Erwerbseinkommen nicht decken können, ermöglicht, lässt sie auch eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zu. Folglich sind die Voraussetzungen gemäss Ziffer 12.3 URL auch vom Verwaltungsgericht zu berücksichtigen.

Im Interesse rechtsgleicher und praktikabler Rechtsanwendung kann es dabei keine Rolle spielen, ob auch der konkret betroffene Sozialhilfebezüger seine selbständige Erwerbstätigkeit ohne Unterstützung der Sozialhilfe aufgeben würde, oder ob es ihm aufgrund besonderer Umstände ausnahmsweise möglich wäre, diese fortzuführen. Die sinngemässe Behauptung des Rekurrenten, er würde seine selbständige Erwerbstätigkeit ohne Unterstützung der Sozialhilfe nicht aufgeben, sondern die bisher von der Sozialhilfe bezahlte Miete dadurch einsparen, dass er bei jemandem anderen wohnen würde (Rekursbegründung vom 4. Juni 2018, Ziff. 10 S. 11), ist deshalb nicht rechtserheblich. Zudem hat der Rekurrent diese Möglichkeit weder substantiiert noch belegt. Im Übrigen ist festzuhalten, dass die Behauptung des Rekurrenten, die Sozialhilfe bezahle nur seine Miete (Rekursbegründung vom 19. Februar 2018, Ziff. 11 S. 8; Rekursbegründung vom 4. Juni 2018, Ziff. 10 S. 11), unrichtig ist. Im Auszahlungsbudget der Sozialhilfe wurden ein Grundbedarf von CHF 986.■, die Wohnungskosten von CHF 850.■ im Umfang von CHF 700.■, die Nebenkosten von CHF 170.■ im Umfang von CHF 145.■ und Krankenkassenprämien von CHF 499.15 im Umfang von CHF 481.25 und damit insgesamt Ausgaben von CHF 2■312.25 berücksichtigt. Zur Ermittlung der wirtschaftlichen

Sozialhilfe wurde von diesem Betrag das Einkommen des Rekurrenten aus selbständiger Erwerbstätigkeit abzüglich des Einkommensfreibetrags subtrahiert. Die Krankenkassenprämien wurden direkt bezahlt. Damit betrug die wirtschaftliche Hilfe beispielsweise in den Monaten August, September und Oktober 2017 CHF 1■893.40, CHF 1■444.20 und CHF 1■879.10 und damit deutlich mehr als der tatsächliche Bruttomietzins von CHF 1■020.■ (Auszahlungsbudget ab Januar 2017 vom 3. November 2016; Abrechnung August 2017 vom 17. Juli 2017; Kontoauszug Sozialhilfe).

2.2.6 Die vorstehenden Erwägungen zeigen, dass die Unterstützung von selbständig Erwerbstätigen in den URL nur insoweit anders geregelt wird als diejenige von unselbständig Erwerbstätigen, als dies aufgrund der Unterschiede dieser Erwerbstätigkeiten durch sachliche und vernünftige Gründe gerechtfertigt ist. Entgegen der Auffassung des Rekurrenten (vgl. Rekursbegründung vom 4. Juni 2018, Ziff. 44 S. 26 f.) verstösst die Regelung in den URL deshalb auch nicht gegen das Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV.

E. 3

Dezember 2017 E. 2.5, VD.2013.51 vom 16. Oktober 2013 E. 2.4.1, VD.2012.96 vom 25. November 2013 E. 4; VGE 2008/671 vom 24. Februar 2009 E. 2.2; vgl. VGE VD.2017.90 vom 21. Dezember 2017 E. 2.4.4). Eine Darlehensrückzahlung durch eine unterstützte Person ist nicht an den Lebensbedarf anzurechnen (VGE VD.2017.291 vom 9. Juli 2018 E. 5.2, VD.2017.13 vom 24. Mai 2017 E. 3.4.2; VGE 2008/671 vom 24. Februar 2009 E. 2.2). Wenn eine Darlehensrückzahlung als anrechenbarer Lebensbedarf berücksichtigt würde, würde die entsprechende Schuld mittelbar von der Sozialhilfe getilgt (VGE VD.2017.291 vom 9. Juli 2018 E. 5.2, VD.2017.13 vom 24. Mai 2017 E. 3.4.2). Der Einsatz öffentlicher Finanzmittel für die Schuldentilgung ist jedoch unzulässig (Ziff. 12.5 URL; VGE VD.2017.291 vom 9. Juli 2018 E. 5.2, VD.2017.13 vom 24. Mai 2017 E. 3.4.2; Wizent, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Diss. Basel 2014, S. 367). Gemäss Wizent kann die Berücksichtigung der Tilgung einer Schuld ausnahmsweise dann in Betracht kommen, wenn die unterstützte Person diese vor der Unterstützungsaufnahme zur Deckung ihres sozialen Existenzminimums hat eingehen müssen (Wizent, a.a.O., S. 261). Ein solcher Ausnahmefall ist vorliegend nicht gegeben. Aus den vorstehenden Gründen ist dem Rekurrenten nicht zu ermöglichen, aus dem Erlös aus dem Verkauf des Warenlagers vorab das Darlehen zurückzuzahlen, und sind allfällige Rückzahlungen des Darlehens vom anrechenbaren Einkommen aus der selbständigen Erwerbstätigkeit bzw. dem Erlös aus dem Verkauf des Warenlagers nicht abzuziehen.

3.5.3 Der Rekurrent behauptet, sein Warenlager sei faktisch im Besitz der Darlehensgeberin. Aus der im Darlehensvertrag vorgesehenen Kündigungsmöglichkeit könne abgeleitet werden, dass das Geschäftsvermögen bei Kündigung des Darlehensvertrags faktisch in die Hände der Darlehensgeberin falle (Rekursbegründung vom 4. Juni 2018, Ziff. 19 S. 16, Ziff. 20 S. 18). Diese Behauptungen sind haltlos. Die einschlägige Bestimmung des Darlehensvertrags (Rekursbeilage 5) lautet folgendermassen: ■Das Darlehen ist mit einer Frist von

E. 3.2

3.2.1 Der Rekurrent macht geltend, er sei vermittlungsunfähig. Als Grund dafür nennt er insbesondere sein Alter von 47 Jahren und den Umstand, dass er mit diversen Unterbrüchen für Weiterbildungen seit 1992 einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachgegangen sei

(Rekursbegründung vom 4. Juni 2018, Ziff. 6 S. 4 und Ziff. 44 S. 30). Er behauptet, er habe sich seit Herbst 2009 erfolglos um eine Arbeitsstelle beworben. Er habe monatlich sechs Bewerbungen für Stellen in der Nordwestschweiz in verschiedensten Bereichen (Buchhaltung, Sachbearbeitung, Autovermietung, Gastronomie) geschrieben. Dabei habe er sich auch für einfachste Tätigkeiten beworben. Auf seinem PC fänden sich etwa 600 Bewerbungen aus den letzten acht Jahren (Rekursbegründung vom 4. Juni 2018, Ziff. 3 S. 3, Ziff. 7 S. 8 f., Ziff. 13 S. 13).

3.2.2 Gemäss § 14 Abs. 3 SHG ist jede unterstützte Person verpflichtet, sich um Arbeit zu bemühen und eine angebotene Beschäftigung anzunehmen, sofern nicht schwerwiegende Gründe entgegenstehen. Aus den die Sozialhilfe prägenden Grundsätzen der Subsidiarität und der Eigenverantwortung folgt, dass ein Sozialhilfeempfänger verpflichtet ist, alles Zumutbare zur Behebung der eigenen Notlage zu unternehmen, insbesondere eine zumutbare Erwerbstätigkeit zu suchen und jede zumutbare Arbeit anzunehmen (vgl. BGE 130 I 71 E. 5.3 S. 77; BGer 8C_156/2007 vom 11. April 2008 E. 6.4; VGE VD.2010.265 vom 25. November 2011 E. 2.4; SKOS-Richtlinien 12/10, Kapitel A.5.2). Die Behauptung des Rekurrenten, die Sozialhilfe könne von unterstützten Personen nur ein Arbeitspensum von 60 % verlangen (Rekursbegründung vom 4. Juni 2018, S. 2; Eingabe vom 5. Juli 2018, S. 2; Replik, S. 1 f.), entbehrt jeglicher Grundlage. Selbstverständlich ist eine unterstützte Person verpflichtet, ein Arbeitspensum von 100 % zu verrichten, wenn ein solches zur Deckung ihres Lebensbedarfs erforderlich ist und der Annahme einer Vollzeitstelle keine schwerwiegenden Gründe entgegenstehen. Zur Konkretisierung des Begriffs der zumutbaren Arbeit kann nach der Rechtsprechung Art. 16 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG, SR 837.0) herangezogen werden. Danach muss eine Arbeit den berufs- und ortsüblichen Bedingungen entsprechen, angemessen Rücksicht auf die Fähigkeiten und bisherigen Tätigkeiten der unterstützten Person nehmen und ihren persönlichen Verhältnissen und ihrem Gesundheitszustand angemessen sein. Ein Arbeitsangebot kann dabei das Fähigkeits- und Fertigniveau der betroffenen Person auch unterschreiten. Diese darf bloss nicht überfordert werden (BGE 130 I 71 E. 5.3 S. 77 f.; BGer 8C_156/2007 vom 11. April 2008 E. 6.4; vgl. VGE VD.2010.265 vom 25. November 2011 E. 2.4). Das Bundesgericht erachtete Hilfsarbeiten bei einer Luftseilbahn im Teilzeitpensum für einen Sozialhilfebezüger mit akademischer Ausbildung sowie psychologischer und kaufmännischer Tätigkeit als zumutbar (vgl. BGer 8C_156/2007 vom 11. April 2008 E. 2 und 6.5). Das Verwaltungsgericht entschied, dass selbst für einen ausgebildeten Juristen mit Weiterbildung im Steuerrecht zumindest gewisse nichtqualifizierte Arbeiten zumutbar sind (vgl. VGE VD.2010.265 vom 25. November 2011 E. 2.4). Gemäss den SKOS-Richtlinien ist eine Arbeit zumutbar, wenn sie dem Alter, dem Gesundheitszustand und den persönlichen Verhältnissen der bedürftigen Person angemessen ist, und kann bei der Arbeitssuche verlangt werden, dass nicht nur im angestammten Beruf, sondern auch in weiteren Erwerbsfeldern nach Arbeit gesucht wird (SKOS-Richtlinien 12/10, Kapitel A.5.2). Somit ist der Rekurrent verpflichtet, nicht nur seinen Qualifikationen und seiner bisherigen Tätigkeit entsprechende Arbeit, sondern auch Arbeit, welche keine Qualifikationen erfordert, und Arbeit in neuen Tätigkeitsfeldern zu suchen.

3.2.3 Gemäss den Formularen mit den Arbeitsbemühungen des Rekurrenten betreffend November 2014 bis Juni 2018 bewarb sich der Rekurrent in dieser Zeit auf 264 Stellen. Von den Stellen, auf die sich der Rekurrent dabei beworben hat, sind knapp 90 dem Bereich

Marketing, knapp 10 dem Bereich Kommunikation, knapp 30 dem Bereich Sachbearbeitung und rund 40 dem Bereich Buchhaltung zuzuordnen. Somit bewarb sich der Rekurrent mehrheitlich auf seinen jüngsten Qualifikationen entsprechende Tätigkeiten. Im Gastgewerbe bewarb er sich ■ trotz Absolvierung der Wirteschule und mehrerer Jahre Erfahrung im Gastronomiebereich (vgl. Lebenslauf, Beilage 5 zur Rekursbegründung) ■ in mehr als drei Jahren bloss auf eine einzige Stelle, wobei es sich dabei um eine leitende Position (Restaurationsleiter) handelte. Im seiner ersten Ausbildung entsprechenden Bereich der Herstellung von Feinbackwaren bewarb er sich in der betreffenden Zeit auf keine einzige Stelle. Höchstens acht und damit nur rund 3 % der Stellen, auf die sich der Rekurrent beworben hat, können möglicherweise als Tätigkeiten betrachtet werden, welche keine besonderen Qualifikationen erfordern (Mitarbeiter Empfang, Kundenbetreuer Autovermietung, Mitarbeiter Postdienst, Portier/Allrounder, Aushilfe Dateneingabe, Befrager/Interviewer). Unter diesen Umständen kann aus den Arbeitsbemühungen des Rekurrenten nicht geschlossen werden, es bestünde wenig Aussicht, dass er eine Beschäftigung im Angestelltenverhältnis finden würde, wenn er entsprechend seiner Verpflichtung als Sozialhilfebezüger vermehrt auch Arbeit, welche keine besonderen Qualifikationen erfordert, und Arbeit in anderen Tätigkeitsfeldern suchen würde. Das Alter des Rekurrenten und der Umstand, dass er seit längerer Zeit einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachgegangen ist, stehen der Anstellung durch einen Arbeitgeber ebenfalls nicht entgegen. So wird vom WSU zu Recht festgehalten, dass eine fehlende Vermittlungsfähigkeit praxisgemäss erst ab einem Alter von 55 Jahren angenommen wird (vgl. angefochtener Entscheid, E. 13; Vernehmlassung, S. 3). Die allgemeinen Ausführungen des Rekurrenten zum Arbeitsmarkt (vgl. Rekursbegründung vom 4. Juni 2018, Ziff. 7 S. 8 f. und Ziff. 47 ff. S. 33 ff.; Eingabe vom 5. Juli 2018; Replik) sind nicht geeignet zu beweisen, dass der Rekurrent bei geeigneter Ausrichtung seiner Suchbemühungen keine unselbständige Erwerbstätigkeit finden könnte. Das WSU stellte fest, insbesondere mangels Einreichung eines aktuellen Arzteugnisses sei davon auszugehen, dass der Rekurrent auch nicht aus persönlichen Gründen für eine unselbständige Erwerbstätigkeit vermittlungsunfähig sei (vgl. angefochtener Entscheid, E. 14 f.; Vernehmlassung, S. 5). In seiner Rekursbegründung vom 4. Juni 2018 begründet der Rekurrent nicht ansatzweise, weshalb er aktuell aus psychologischen Gründen für eine unselbständige Erwerbstätigkeit nicht vermittelbar oder nicht arbeitsfähig sein sollte. Zudem reicht er kein diesbezügliches Beweismittel ein und stellt er keinen diesbezüglichen Beweisantrag. Unter diesen Umständen ist anzunehmen, dass der Rekurrent für eine unselbständige Erwerbstätigkeit auch nicht aus persönlichen bzw. psychischen Gründen vermittlungsunfähig ist. Damit ist davon auszugehen, dass der Rekurrent für eine unselbständige Erwerbstätigkeit vermittelbar ist und seine Aussicht, eine Beschäftigung im Angestelltenverhältnis zu finden, weiterhin intakt ist.

3.2.4 Die selbständige Erwerbstätigkeit des Rekurrenten in der Form des Betriebs eines Webshops, der gemäss seinen Behauptungen durchschnittlich nur noch fünf Stunden pro Monat in Anspruch nimmt (Rekursbegründung vom 4. Juni 2018, Ziff. 2 S. 3, Ziff. 6 S. 5, Ziff. 3 ■ 5 S. 6 ■ 8, Ziff. 15 S. 14; Replik, S. 2) und aus seiner Wohnung heraus erfolgt (Rekursbegründung vom 4. Juni 2018, Ziff. 33 S. 22), ist auch nicht geeignet, eine Tagesstruktur zu erhalten und eine soziale Desintegration zu verhindern. So weisen auch das WSU und die Sozialhilfe darauf hin, dass im April 2017 durch die EFKOS geprüft wurde, ob die selbständige Erwerbstätigkeit des Rekurrenten allenfalls zur Verhinderung einer sozialen Desintegration notwendig wäre (Vernehmlassung, S. 5) bzw. im Sinne einer

Tagesstruktur ausgeübt werden dürfe (Verfügung vom 25. August 2017, S. 3; vgl. Antragsformular EFKOS vom 25. April 2017, S. 1, Beilage 7 zur Stellungnahme der Sozialhilfe vom 15. Dezember 2017). Am 16. Mai 2017 lehnte die EFKOS den Antrag zur weiteren Unterstützung des Rekurrenten ab, da die Voraussetzungen zu einer Unterstützung bei einer selbständigen Tätigkeit auch aus sozialen Gründen nicht erfüllt seien (Vernehmlassung, S. 5; vgl. Antragsformular EFKOS vom 25. April 2017, S. 2, Beilage 7 zur Stellungnahme der Sozialhilfe vom 15. Dezember 2017). Indem der Rekurrent selber ausführt, er wende für seine selbständige Erwerbstätigkeit lediglich fünf Stunden pro Monat auf, widerspricht er den Ausführungen der Vorinstanzen hinsichtlich des Erhalts einer Tagesstruktur bzw. der Verhinderung einer sozialen Desintegration nicht.

3.3 Aus den vorstehenden Gründen ist der Rekurrent bei einer Weiterführung seiner selbständigen Erwerbstätigkeit von der Sozialhilfe grundsätzlich nicht mehr zu unterstützen.

3.4 Gemäss § 5 Abs. 2 lit. a SHG geht das Vermögen der bedürftigen Person der Sozialhilfe vor und gemäss § 8 Abs. 1 SHG ist bewegliches Vermögen bei der Festlegung der wirtschaftlichen Hilfe zu verwerten. Damit besteht eine gesetzliche Grundlage dafür, die weitere Unterstützung des Rekurrenten durch die Sozialhilfe vom Verkauf seines Warenlagers abhängig zu machen und den Verkaufserlös bedarfsmindernd zu berücksichtigen. Dies liegt auch im öffentlichen Interesse, weil damit sichergestellt wird, dass der Rekurrent nur insoweit mit Steuergeldern unterstützt wird, als er ausserstande ist, seinen Lebensbedarf mit seinem eigenen Vermögen zu decken. Schliesslich ist das erwähnte Vorgehen auch verhältnismässig. Es wäre deshalb gemäss Art. 36 BV gerechtfertigt, sofern darin ein Eingriff in die Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 BV gesehen würde.

E. 3.5

3.5.1 Im Jahr 2011 erhielt der Rekurrent von einer Privatperson zum Zweck des Aufbaus seiner selbständigen Erwerbstätigkeit ein Darlehen von insgesamt CHF 20'000. (Rekursbegründung vom 4. Juni 2018, Ziff. 18 S. 15 f., Ziff. 20 S. 17 f.; Rekursbeilage 15). Gemäss den glaubhaften und durch Kontoauszüge plausibilisierten Angaben des Rekurrenten verwendete er dieses Darlehen zur Bezahlung von Waren und Verpackungsmaterial für seinen Webshop (Rekursbegründung vom 4. Juni 2018, Ziff. 20 f. S. 17 f.; Rekursbeilage 17).

3.5.2 Ein von einer bedürftigen Person während ihrer Unterstützung durch die Sozialhilfe empfangenes Darlehen ist dieser als Einkommen anzurechnen (VGE VD.2017.147 vom

E. 6

Monaten auf Ende des Monats kündbar und unterliegt den üblichen OR-Bedingungen nach Betreuung auf Pfändung. Irgendein Hinweis auf eine Verpfändung oder Sicherungsübereignung findet sich weder im Darlehensvertrag noch im Schreiben der Darlehensgeberin vom 30. Mai 2018 (Rekursbeilage 15). Im Übrigen ist ein Faustpfandrecht aufgrund des Besitzes des Rekurrenten (vgl. Rekursbegründung vom 4. Juni 2018, Ziff. 33 S. 22) ausgeschlossen (vgl. Art. 884 Abs. 3 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [ZGB, SR 210]).

3.5.4 Aus den vorstehenden Gründen haben die Vorinstanzen die weitere Unterstützung des Rekurrenten durch die Sozialhilfe zu Recht von der Veräusserung seines Warenlagers

abhängig gemacht (vgl. angefochtener Entscheid, E. 16; Verfügung vom 25. August 2018, S. 5).

4.

4.1 Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass der Rekurrent von der Sozialhilfe nur noch unter den Voraussetzungen zu unterstützen ist, dass er seine selbständige Erwerbstätigkeit aufgibt und sein Warenlager veräussert. Zu prüfen bleibt jedoch, ob die dem Rekurrenten dafür gewährte Liquidationsfrist von bloss zwei Monaten verhältnismässig ist.

4.2 Der Rekurrent macht geltend, es sei unmöglich, das Warenlager innerhalb von zwei Monaten zu verkaufen, weil über seinen Webshop monatlich nur 15-25 Pakete verkauft würden. Einen Käufer für das gesamte Warenlager zu finden, sei unrealistisch. Im Übrigen würde ein solcher nur etwa 10 % des Einstandspreises bezahlen. Faktisch werde er durch den angefochtenen Entscheid deshalb gezwungen, sein Warenlager kostenpflichtig zu entsorgen (Rekursbegründung vom 4. Juni 2018, Ziff. 19 S. 16). Die Darstellung des Rekurrenten mag zwar etwas übertrieben sein. Es ist aber offensichtlich, dass er nicht in der Lage ist, alle in seinem Warenlager befindlichen Produkte innert weniger Monate über seinen Webshop zu verkaufen, dass es schwierig ist, einen Käufer für das gesamte Warenlager zu finden, und dass der Erlös bei einem Verkauf des gesamten Warenlagers an einen Händler deutlich geringer wäre als bei einem Einzelverkauf an Konsumenten. Da der Erlös als Einkommen des Rekurrenten an die Unterstützungsleistungen anzurechnen ist, besteht somit ein erhebliches öffentliches Interesse, dass möglichst viele der im Warenlager des Rekurrenten befindlichen Produkte über seinen Webshop verkauft werden können. Im verwaltungsinternen Rekursverfahren behauptete der Rekurrent, für die Liquidation des Warenlagers benötige er sehr wahrscheinlich drei Jahre (Rekursbegründung vom 18. September 2017, Ziff. 20 S. 13). Er belegt diese Behauptung aber nicht. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren beantragt er für den Fall, dass er nur noch unter der Voraussetzung der Aufgabe seiner selbständigen Erwerbstätigkeit unterstützt wird, dass ihm eine angemessene Frist von mindestens sechs Monaten zur Aufgabe der selbständigen Tätigkeit gewährt werde (Rekursbegründung vom 4. Juni 2018, Antrag 7, S. 2 und Ziff. 43 S. 26; Replik, S. 10). Damit ist davon auszugehen, dass eine Liquidation des Warenlagers innerhalb von sechs Monaten ohne unverhältnismässige Verluste möglich ist.

4.3 Die Weiterführung der selbständigen Erwerbstätigkeit des Rekurrenten führt zwar zu einer Wettbewerbsverzerrung. Diese ist jedoch nur marginal, wenn die Erwerbstätigkeit auf den Verkauf der noch im Warenlager des Rekurrenten befindlichen Produkte während einer Liquidationsfrist von sechs Monaten beschränkt wird.

4.4 Der Rekurrent behauptet, seit Mai 2017 benötige er für seine selbständige Erwerbstätigkeit durchschnittlich nur noch fünf Arbeitsstunden pro Monat, weil sein Webshop inzwischen auf dem neuesten Stand sei und er keine neuen Produkte mehr aufnehme (Rekursbegründung vom 4. Juni 2018, Ziff. 2 S. 3, Ziff. 6 S. 5, Ziff. 3-5 S. 6-8, Ziff. 15 S. 14, Ziff. 41 S. 25). Er sei deshalb in der Lage, neben seiner selbständigen Erwerbstätigkeit sofort eine Vollzeitstelle anzunehmen (Rekursbegründung vom 4. Juni 2018, Ziff. 6 S. 5, Ziff. 7 S. 9, Ziff. 41 S. 25). Diese Behauptung steht im Widerspruch zu den Angaben des Rekurrenten auf den der Sozialhilfe eingereichten ESE-Formularen. Dort gab er bis im März 2018 eine Arbeitszeit von mindestens 38 Stunden pro Monat und teilweise sogar deutlich mehr an (Rekursbeilage 2). Im Januar 2017 soll er gar 100 Stellenprozent im Rahmen der selbständigen Erwerbstätigkeit gearbeitet haben (Eingabe

des Rekurrenten an die Sozialhilfe vom 13. März 2017). Der Rekurrent macht geltend, die Angaben auf den ESE-Formularen seien falsch, weil er insbesondere aus Gewohnheit und um nicht als faul zu erscheinen zu viele Stunden eingetragen habe (vgl. Rekursbegründung vom 18. September 2017, Ziff. 17 S. 9 f.). Der genaue tatsächliche Aufwand des Rekurrenten lässt sich aufgrund seiner widersprüchlichen Angaben nicht feststellen. Es ist aber davon auszugehen, dass der Betrieb des Webshops, über den in der Zeit von Mai 2017 bis April 2018 monatlich im Durchschnitt gut 17 Pakete verschickt worden sind, keinen mit einer Vollzeitstelle unvereinbaren Arbeitsaufwand mit sich bringt, wenn das Sortiment nicht mehr erweitert und keine Produkte mehr eingekauft werden. Damit behindert eine auf die im Warenlager des Rekurrenten befindlichen Produkte beschränkte Weiterführung des Betriebs seines Webshops weder die Stellensuche noch die Aufnahme einer unselbständigen Erwerbstätigkeit.

4.5 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die dem Rekurrenten von den Vorinstanzen gewährte Liquidationsfrist von bloss zwei Monaten unverhältnismässig kurz ist und eine Frist von sechs Monaten angemessen ist. Die weitere Unterstützung des Rekurrenten durch die Sozialhilfe ist deshalb von den folgenden Voraussetzungen abhängig zu machen:

- a. Der Rekurrent kauft ab der Zustellung des vorliegenden Urteils keine Produkte mehr für seinen Webshop. Von dieser Einschränkung ausgenommen sind allfällige Käufe von Produkten in Erfüllung allfälliger vertraglicher Abnahmepflichten sowie allenfalls notwendige Käufe von Material für die Verpackung und den Versand der im Warenlager des Rekurrenten befindlichen Produkte.
- b. Der Rekurrent kündigt allfällige Lieferverträge innert eines Monats ab Zustellung des vorliegenden Urteils auf den nächstmöglichen Termin und reicht der Sozialhilfe Kopien der allfälligen Kündigungen ein.
- c. Der Rekurrent verkauft ab der Zustellung des vorliegenden Urteils über seinen Webshop nur noch die in seinem Warenlager befindlichen Produkte.
- d. Der Rekurrent füllt bis zur Aufgabe seiner selbständigen Erwerbstätigkeit wie bisher für jeden Kalendermonat eine Erklärung für Selbständigerwerbende (ESE) aus und reicht diese der Sozialhilfe ein.
- e. Der Rekurrent gibt seine selbständige Erwerbstätigkeit auf das Ende des sechsten Kalendermonats nach dem Kalendermonat, in dem ihm das vorliegende Urteil zugestellt wird, auf (Beispiel: Zustellung des Urteils im November 2018, Aufgabe der selbständigen Erwerbstätigkeit per 31. Mai 2019).
- f. Zum Nachweis der Aufgabe seiner selbständigen Erwerbstätigkeit reicht der Rekurrent der Sozialhilfe innert eines Monats nach der Aufgabe der Erwerbstätigkeit die folgenden Unterlagen ein:

- Antrag auf Löschung seines Einzelunternehmens im Handelsregister,
- Abmeldung bei der AHV-Ausgleichskasse Basel-Stadt als Selbständigerwerbender,
- Liquidationsschlussabrechnung bzw. Bilanz nebst Erfolgsrechnung und
- Kündigung seines Domain-Namens bis zum nächstmöglichen Termin.

5.

5.1 Gemäss dem angefochtenen Entscheid ist der Rekurrent nach wie vor bedürftig (angefochtener Entscheid, E. 18). Es ist davon auszugehen, dass sich daran in der Zwischenzeit nichts geändert hat. Der Rekurs kann bei summarischer Prüfung auch nicht als von vornherein aussichtslos qualifiziert werden. Folglich ist dem Rekurrenten antragsgemäss die unentgeltliche Prozessführung zu bewilligen.

5.2 Der Rekurrent unterliegt im Grundsatz und obsiegt nur bezüglich der Liquidationsfrist. Aus diesem Grund hat er zwei Drittel der Gerichtskosten von CHF 900.■ zu tragen. Diese gehen zufolge Bewilligung der unentgeltlichen Prozessführung zu Lasten der Gerichtskasse.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.