

Einstellung aufgrund mangelnder Zuständigkeit, unklarer Bedürftigkeit

Gemäss Art. 4 Abs. 1 ZUG hat die bedürftige Person ihren Wohnsitz in dem Kanton, in dem sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält (E. 10). Der bisherige Unterstützungswohnsitz im Kanton geht bei einem Aufenthalt einem anderen Ort oder an wechselnden Orten im bisherigen Wohnkanton, ohne sich mit der Absicht dauernden Verbleibens niederzulassen, unter. Der Kanton gilt in diesem Falle als Aufenthaltskanton i.S.v. Art. 11 ZUG (E.11). Zuständig für Personen ohne Unterstützungswohnsitz ist die Gemeinde am Aufenthaltsort der hilfesuchenden Person. Bestehen mehrere mögliche Aufenthaltsorte, so ist an demjenigen Aufenthaltsort die Unterstützung zu leisten, zu dem die engste Beziehung besteht, somit der Ort, an den die flottante Person immer wieder zurückkehrt. Kann nicht festgestellt werden, wo sich die flottante Person aufhält, kommt diejenige Gemeinde für ihre Unterstützung auf und ist zur Fallführung verpflichtet, in der die flottante Person zuletzt rechtswirksam ihren Unterstützungswohnsitz begründet hat (E. 14). Bei Zuständigkeitskonflikten bzw. unklarer Zuständigkeit dürfen Leistungen nicht ohne Weiteres eingestellt oder von einer unklaren Bedürftigkeit ausgegangen werden. An den Nachweis werden hohe Anforderungen gestellt. Die Sozialhilfebehörden haben eine aus dem Untersuchungsgrundsatz fliessende Nachfragepflicht und müssen den Sachverhalt genau klären. Zweifel am Bestehen einer weiteren Bedürftigkeit reichen für eine sofortige Einstellung nicht aus (E. 21).

Aus den Erwägungen:

(...).

9. Nach dem kantonalen Sozialhilfegesetz 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 (§ 2 Abs. 1 SHG). Gemäss Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (ZUG, SR 851.1) ist bedürftig, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Personen, die in diesem Sinne notleidend sind, haben laut § 4 Abs. 1 SHG Anspruch auf unentgeltliche Beratung und auf materielle Unterstützung. Die zuständige Gemeinde hat alle hilfesuchenden und hilfsbedürftigen Personen fachgerecht zu beraten und im erforderlichen Umfang zu unterstützen (§ 4 Abs. 2 SHG). Zuständig für die hilfesuchenden Personen ist die Gemeinde am Unterstützungswohnsitz der hilfesuchenden Person. Bei Personen ohne Unterstützungswohnsitz ist die Gemeinde am Aufenthaltsort der hilfesuchenden Person zuständig. Für die Bestimmung des Unterstützungswohnsitzes und des Aufenthaltsortes gelten die Vorschriften des ZUG sinngemäss (§ 4a SHG).

Mangelnde Zuständigkeit

10. Der Unterstützungswohnsitz beurteilt sich unabhängig vom zivilrechtlichen Wohnsitz nach den Bestimmungen des ZUG (vgl. BGE 2P.161/1997 vom 19. November 1997 E. 2a.). Gemäss Art. 4 Abs. 1 ZUG hat die bedürftige Person ihren Wohnsitz in dem Kanton, in dem sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Diese Definition enthält sowohl ein objektives Element (Aufenthalt) wie auch ein subjektives (Absicht dauernden Verbleibens),

die untrennbar miteinander verbunden sind. Als Aufenthalt gilt die tatsächliche Anwesenheit in einem Kanton (Art. 11 Abs. 1 ZUG). Körperliche Anwesenheit ist in der Regel zur Begründung wie auch zur Aufrechterhaltung des einmal begründeten Wohnsitzes erforderlich. Das Bundesgericht hielt in BGE 97 II 1 E. 3 fest, dass bei der Wohnsitzermittlung nicht auf den inneren Willen einer Person, sondern auf die für Dritte erkennbaren Kriterien abzustellen ist. Entscheidend ist demzufolge, auf welche Absicht die erkennbaren äusseren Umstände schliessen lassen, d.h. die Beantwortung der Frage, ob nach den gesamten Umständen mit Sicherheit oder zumindest hoher Wahrscheinlichkeit anzunehmen ist, dass die betreffende Person den fraglichen Ort ihres Verweilens zum Mittel- oder Schwerpunkt ihrer Lebensbeziehungen gemacht hat.

11. Im Gegensatz zum zivilrechtlichen Wohnsitz bleibt der einmal begründete Unterstützungswohnsitz nicht bis zur Begründung eines neuen bestehen (Art. 9 Abs. 1 ZUG).

In der Praxis stellt sich zunehmend die Frage, ob der Wohnsitz eines Bedürftigen im Kanton bestehen bleibt, wenn er seine «feste» Unterkunft aufgibt und sich fortan an wechselnden Orten im Kanton aufhält, z.B. bei wechselnden Bekannten logiert oder auf der Gasse lebt. Mit dem Wegzug vom bisherigen Wohnort geht in diesem Fall auch der bisherige Unterstützungswohnsitz im Kanton unter (WERNER THOMET, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, 2. Aufl. 1994, RZ 148). Dies ist nicht nur der Fall, wenn der Bedürftige vom bisherigen Wohnort «wegzieht», sondern auch dann, wenn er sich an einem anderen Ort oder an wechselnden Orten im bisherigen Wohnkanton aufhält, ohne sich mit der Absicht dauernden Verbleibens niederzulassen. Der Kanton gilt in diesem Falle als Aufenthaltskanton i.S.v. Art. 11 ZUG (THOMET, Rz. 103). Mit dem Wegzug vom bisherigen Wohnort geht in diesem Fall auch der bisherige Unterstützungswohnsitz im Kanton unter (vgl. THOMET, Rz.148).

12. Unbestrittenermassen wurde das Mietverhältnis des Beschwerdeführers auf den 31. März 2022 gekündigt. Der Beschwerdeführer hat dargelegt, im Zeitraum vom 1. April 2022 bis zum 24. November 2022 obdachlos gewesen zu sein und hat gegenüber der SVA die Adresse seiner Eltern als Korrespondenzadresse angegeben. Er habe sich während dieser Zeit sowohl im Freien (mit und ohne Zelt) als auch bei Bekannten aufgehalten, ohne Absicht sich in einer Ortschaft länger aufzuhalten. Seinen zivilrechtlichen Wohnsitz belies er bis zur Wohnsitznahme in A.____ per 25. November 2022 in B.____. Es ist zu prüfen, ob der Beschwerdeführer mit seinem Wegzug von B.____ auch seinen Unterstützungswohnsitz in B.____ aufgegeben hat.

13. Der Grund des Wohnungsverlusts ist bestritten (Mietzinsausstände, Diffamierung bei der Vermieterin) kann jedoch offenbleiben, da unbestritten ist, dass die Kündigung von der Vermieterin im September 2021 ausgesprochen wurde. Daher ist erstellt, dass der Beschwerdeführer eine angemessene Zeit (6 Monate) zum Suchen einer neuen Wohnung und zur Vermeidung der Obdachlosigkeit zur Verfügung stand. Inwiefern die SHB den Beschwerdeführer in der Wohnungssuche nebst der Kostengutsprache für eine Notschlafstelle unterstützt hat, lässt sich anhand der Akten nicht ausmachen. Der Beschwerdeführer hat seine Wohnung in B.____ per 31. März 2022 aufgegeben. Wohin er seinen Hausrat verbrachte, ist nicht bekannt. Bis zur Wohnsitznahme in A.____ per 25. November 2022 habe er sich fortan ohne Absicht

sich in einer Ortschaft länger zu verbleiben an verschiedenen Orten aufgehalten. Der Beschwerdeführer hat der SHB gegenüber keine Auskunft über seine Aufenthaltsorte getätigt, jedoch zum Ausdruck gebracht, dass seine Obdachlosigkeit und seine Aufenthalte in verschiedenen Orten nur vorübergehend und Notlösungen seien. Der Beschwerdeführer hat weder geltend gemacht in B.____ ein soziales Umfeld zu haben noch, dass er die Absicht habe nach B.____ zurückzukehren. Diese Hinweise verleiten zum Schluss, dass im Zeitpunkt der Einstellung der Unterstützung per 30. September 2022 in Anwendung von Art. 9 ZUG kein Unterstützungswohnsitz des Beschwerdeführers in B.____ oder an einem anderen Ort vorlag. Die Einstellung der Unterstützung aufgrund mangelnder Zuständigkeit ist daher im Grundsatz nicht zu beanstanden. Wie in den nachfolgenden Erwägungen aufgezeigt wird, hätte jedoch die SHB bei vorliegender Bedürftigkeit den Fall als Aufenthaltsgemeinde weiterführen müssen.

Unklare Bedürftigkeit

14. Zuständig für Personen ohne Unterstützungswohnsitz ist die Gemeinde am Aufenthaltsort der hilfeschuchenden Person. Aufenthalt ist die tatsächliche Anwesenheit einer Person. Bestehen mehrere mögliche Aufenthaltsorte, so ist an demjenigen Aufenthaltsort die Unterstützung zu leisten, zu dem die engste Beziehung besteht, somit der Ort, an den die flottante Person immer wieder zurückkehrt. Kann nicht festgestellt werden, wo sich die flottante Person aufhält, gilt im Kanton Basel-Landschaft die Praxis, dass diejenige Gemeinde für ihre Unterstützung aufkommen muss und zur Fallführung verpflichtet ist, in der die flottante Person zuletzt rechtswirksam ihren Unterstützungswohnsitz begründet hat (Beschluss des Regierungsrates Basel-Landschaft Nr. 1215-2017 vom 5. September 2017 E. 16b). In causa konnte nicht festgestellt werden, wo sich der zu diesem Zeitpunkt flottante Beschwerdeführer aufhält, wonach B.____, als zuletzt rechtswirksam Unterstützungswohnsitzgemeinde zur Fallführung verpflichtet war. Die Fallführung bei B.____ zu belassen rechtfertigt sich auch dadurch, dass der Beschwerdeführer in B.____ um Unterstützung ersuchte. Zu prüfen bleibt, ob B.____, als fallführende Gemeinde die Unterstützung zu Recht aufgrund unklarer Bedürftigkeit eingestellt hat.

15. Bedürftigkeit ist die (Grund-)Voraussetzung dafür, dass Leistungen von der Sozialhilfe erbracht werden. Ist die Bedürftigkeit nicht (mehr) gegeben, wird keine Sozialhilfe (mehr) gewährt. Unterstützungen werden nur dann gewährt, wenn die zumutbare Selbsthilfe oder die gesetzlichen, vertraglichen oder sonstigen Leistungen Dritter nicht ausreichen oder nicht rechtzeitig erhältlich sind (Subsidiaritätsprinzip; § 5 Abs. 1 SHG). 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, Wien 1993, S. 71). Das Prinzip der Subsidiarität staatlicher Hilfeleistung gegenüber privater Initiative und der Eigenverantwortung des Einzelnen findet sich denn auch in der Bundesverfassung. Art. 6 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) weist ausdrücklich auf die Eigenverantwortlichkeit und die Pflicht des Einzelnen hin, nach Kräften an den gesellschaftlichen Aufgaben mitzuwirken. Die in Art. 41 Abs. 1 BV genannten Sozialziele sind ebenfalls „in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater

Initiative“ zu verfolgen. Auch beim Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) wird die Unterstützung nur demjenigen gewährt, der „(...) nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen (...)“ (ULRICH MEYER-BLASER/THOMAS GÄCHTER, Der Sozialstaatsgedanke, in: Thürer/Aubert/Müller, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 554, Rz 12). Im Weiteren gewährt § 16 Abs. 1 und 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (KV, SGS 100) unter dem Titel Existenzgarantie und soziale Sicherheit keine über die vom Bundesrecht statuierten hinausgehenden Ansprüche auf Unterstützungsleistungen, denn auch diesfalls wird eine „Notlage“ respektive eine „Hilfsbedürftigkeit“ vorausgesetzt.

16. Zu den Prinzipien der Sozialhilfe gehört auch der Individualisierungsgrundsatz. Dieser verlangt, dass Hilfeleistungen jedem einzelnen Fall angepasst sind und sowohl den Zielen der Sozialhilfe im Allgemeinen als auch den Bedürfnissen der betroffenen Person im Besonderen zu entsprechen haben (FELIX WOLFFERS, a.a.O., S. 73 f.). Danach muss nicht nur die Art der Hilfe, sondern insbesondere auch das Ausmass der Hilfe den individuellen Bedürfnissen, Fähigkeiten und Möglichkeiten Rechnung tragen. Die Behörde ist sodann verpflichtet, die Ursachen der Notlage abzuklären und ihre Hilfe darauf auszurichten. Der Gedanke der Individualisierung kann somit mit dem Subsidiaritätsprinzip zusammenfallen, wenn die Behörde zum Schluss kommt, gemäss den persönlichen Möglichkeiten und Fähigkeiten sei die betroffene Person in der Lage, sich selbst zu helfen bzw. die Hilfe Dritter in Anspruch zu nehmen (Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV] vom 18. Oktober 2006, 810 06 86/234, E. 3.6).

17. Im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren gilt der Grundsatz der Untersuchung des Sachverhalts von Amtes wegen. Das Verfahren ist mit anderen Worten von der Untersuchungsmaxime beherrscht. Diese besagt, dass die Behörde von sich aus für die richtige und vollständige Abklärung des entscheiderelevanten Sachverhalts besorgt sein muss und sich nicht mit den Parteivorbringen begnügen darf (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, S. 375 N 1623 ff.). Der Untersuchungsgrundsatz ist im basellandschaftlichen Recht für das verwaltungsinterne (Beschwerde-) Verfahren in § 9 VwVG BL geregelt. Der Untersuchungsgrundsatz wird generell durch die Mitwirkungspflicht der Parteien relativiert (BGE 124 II 361 E. 2b), respektive durch die Auskunfts- und Meldepflicht der unterstützten Person erheblich ergänzt, unter anderem, weil die bedürftigkeitsrelevanten Ereignisse naturgemäss dem Herrschaftsbereich der unterstützten Person entstammen (GUIDO WIZENT, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Zürich 2014, S. 522). So haben notleidende Personen nach § 4 Abs. 1 SHG Anspruch auf unentgeltliche Beratung und auf materielle Unterstützung, wobei die unterstützte Person verpflichtet ist, alle Massnahmen, die zur Erreichung und Erhaltung der Selbstständigkeit dienen, aktiv zu nutzen und zu unterstützen (§ 11 Abs. 1 SHG). Nach § 11 Abs. 2 SHG ist die unterstützte Person insbesondere dazu verpflichtet, bei der Abklärung des Anspruchs auf Unterstützungsleistungen mitzuwirken, mit den Behörden und Organen zusammenzuarbeiten sowie deren Auflagen und Weisungen zu befolgen. Konkretisiert wird diese Mitwirkungspflicht in § 17a Abs. 1 SHV, wonach die unterstützte Person insbesondere verpflichtet ist, die zur Bemessung der Unterstützung benötigten Auskünfte vollständig und wahrheitsgetreu zu geben und Einsicht in die zweckdienlichen Unterlagen zu gewähren. Ist die Bedürftigkeit der unterstützten Person unklar, weil sie beispielsweise die Mitwirkungspflicht verletzt hat, so ist gemäss § 4b SHG die materielle Unterstützung zu verweigern oder einzustellen.

18. Die Mitwirkungspflicht kann nicht weitergehen, als es zur Eruiierung des rechtserheblichen Sachverhalts zwingend erforderlich ist. Die Mitwirkung findet auch dort ihre Grenzen, wo sich die SHB die Kenntnisse durch einen geringeren Aufwand als die unterstützte Person selbst beschaffen kann oder die Erfüllung der Pflicht in keinem angemessenen Verhältnis zur ersuchten Leistung steht. Aus den konkreten Umständen kann sich auch eine qualifizierte Mitwirkungspflicht ergeben. Die Anforderungen sind umso grösser, je umfassenderes Spezialwissen über die zugrundeliegenden wirtschaftlichen Betätigungen aus der Sphäre der Hilfesuchenden notwendig ist (KGE VV vom 29. Juli 2020, 810 20 4, E. 3.6).

19. Die SHB hat im Einspracheentscheid die Einstellung der Unterstützung des Beschwerdeführers aufgrund fehlendem Nachweis der Bedürftigkeit per 30. September 2022 verfügt. Die SHB begründet die unklare Bedürftigkeit damit, dass der Beschwerdeführer keine Angaben über seinen Aufenthalt gemacht habe, seine Bemühungen um Arbeit nicht nachgewiesen und nicht mitgewirkt habe. Der Beschwerdeführer bestreitet dies nicht, macht jedoch geltend, dass er ein grosses Misstrauen in die SHB habe und er sich als «normaler» Bürger mehr Chancen bei der Arbeits- und Wohnungssuche erhoffe. In der angefochtenen Verfügung vom 6. September 2022 wurde die Bedürftigkeit nicht geprüft, entsprechend war die Bedürftigkeit nicht Gegenstand der ursprünglich angefochtenen Verfügung. Erst im Einspracheentscheid wurde die Einstellung mit der unklaren Bedürftigkeit begründet, sodass es sich betreffend diesen Punkt um eine erstinstanzliche Verfügung handelt.

20. Sofern ein Gesetz es vorsieht, kann die erstinstanzliche Verfügung mit einer Einsprache bei der erlassenden Instanz angefochten werden (§ 41 Abs. 1 VwVG BL). § 39 Abs. 2 SHG sieht vor, dass erstinstanzliche Verfügungen der Gemeinden im Bereich der Unterstützung bedürftiger Personen durch Einsprache anfechtbar sind. Entsprechend sind erstinstanzliche Entscheide zunächst mittels Einsprache anzufechten, bevor eine Beschwerde beim Regierungsrat erhoben werden kann. Eine direkte Beschwerde beim Regierungsrat ist bezüglich der Einstellung aufgrund mangelnder Bedürftigkeit somit nicht zulässig, weshalb auf diese Rüge nicht eingetreten werden kann. Die Eingabe wird entsprechend zur Beurteilung dieser Rüge an die Sozialhilfebehörde zurückgewiesen.

21. Anzumerken bleibt, dass der Beschwerdeführer nicht bestreitet keine Nachweise der Arbeits- und Wohnungssuche eingereicht zu haben. Bei Zuständigkeitskonflikten bzw. unklarer Zuständigkeit dürfen indes Leistungen nicht ohne Weiteres eingestellt oder von einer unklaren Bedürftigkeit ausgegangen werden. An den Nachweis werden hohe Anforderungen gestellt. Die Sozialhilfebehörden haben eine aus dem Untersuchungsgrundsatz fliessende Nachfragepflicht und müssen den Sachverhalt genau klären. Zweifel am Bestehen einer weiteren Bedürftigkeit reichen für eine sofortige Einstellung nicht aus. Vorerst müssen die notwendigen Abklärungen vorgenommen respektive die für die Feststellung der weiteren Bedürftigkeit notwendigen Unterlagen einverlangt werden. Zwar ist aus den eingereichten Akten ersichtlich, dass die Kontaktaufnahme mit dem Beschwerdeführer nur erschwert möglich war, womit er klar seine Mitwirkungs- und Auskunftspflicht verletzt hat. Die von dem Beschwerdeführer geforderte Mitwirkung, namentlich die Einreichung der Nachweise der Wohnungs- und Arbeitssuche als auch die Auskunft über seinen Aufenthaltsort, steht jedoch nicht

in einem direkten Zusammenhang mit der Abklärung der finanziellen Verhältnisse. Grundsätzlich kann die Bedürftigkeit anhand von Bankunterlagen geprüft werden, in causa müsste auch noch allfällige IV Taggelder und die Kosten der Krankenversicherung berücksichtigt werden. Gemäss § 31 Abs. 2 und 3 Bst. a SHG kann die Gemeinde die Kosten für die Unterstützung bedürftiger Personen ohne Unterstützungswohnsitz dem Kanton weiterbelasten.

(...).

(RRB Nr. 2023-1297 vom 26. September 2023)