



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

vom 14. Mai 2014 (810 14 49)

Soziale Sicherheit

Kürzung der Wohnkosten

Besetzung Abteilungs-Vizepräsident Beat Walther, Kantonsrichter Claude
Jeanneret, Markus Clausen, Niklaus Ruckstuhl, Stefan Schulthess,
Gerichtsschreiber i.V. Hannes Baader

Parteien **A.**____, Beschwerdeführer

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, Beschwerdegegner

Sozialhilfebehörde B.____, Beschwerdegegnerin

Betreff Wohnkosten (RRB Nr. 120 vom 28. Januar 2014)

A. A.____ wurde im Januar 2012 von der öffentlichen Arbeitslosenkasse Baselland aus-
gesteuert. Mit Verfügung vom 23. Februar 2012 entschied die Sozialhilfebehörde B.____ (SHB),
dass A.____ ab 1. März 2012 eine Unterstützung von monatlich Fr. 2'926.50 ausgerichtet wer-
de. Zudem informierte sie A.____ darüber, dass der monatliche Mietzins seiner Wohnung mit
Fr. 1'396.-- um Fr. 436.-- über dem verbindlichen Mietzinsgrenzwert für Einpersonenhaushalte
der Gemeinde B.____ von Fr. 960.-- liege. Die SHB wies ihn an, innert sechs Monaten (bis

31. August 2012) eine Wohnung zu angemessenen Kosten zu finden. A.____ hat in der gesetzten Frist keine neue Wohnung bezogen, weshalb die SHB am 16. August 2012 die Kürzung der Unterstützung auf Fr 2'421.90 verfügte. Gegen diesen Entscheid erhob A.____ am 27. August 2012 Einsprache bei der SHB. Diese hiess die Einsprache teilweise gut und gewährte ihm eine Fristverlängerung für die Suche nach einer günstigeren Wohnung bis 30. Juni 2013, wobei sie die Auflage machte, dass die Wohnungssuche entsprechend zu belegen sei. Um A.____ die Suche zu erleichtern hat die SHB ihm bereits am 11. September 2012 ein Schreiben zuhänden eines allfälligen Vermieters oder einer allfälligen Vermieterin zugestellt, in dem bestätigt wurde, dass der zulässige Maximalmietzins von Fr. 960.-- von der Sozialhilfe übernommen werde.

B. Am 12. Juni 2013 reichte A.____ der SHB Unterlagen ein, die zeigen sollten, dass es ihm trotz Suchanstrengungen nicht möglich gewesen sei eine entsprechende Wohnung zu finden. Die SHB erachtete diese Suchanstrengungen für ungenügend, weshalb sie am 20. Juni 2013 erneut eine Kürzung der Unterstützungsleistungen an die Wohnungskosten auf Fr. 960.-- verfügte.

C. Gegen diese Verfügung erhob A.____ am 22. Juni 2013 wiederum Einsprache bei der SHB und beantragte sinngemäss die Aufhebung der Verfügung. Er bezeichnete die Kürzung der Unterstützungsleistung als Ränke und Abschiebeversuch und beklagte eine ungerechtfertigte Schlechterstellung gegenüber Ausländern und Frauen, welche von der SHB grosszügiger unterstützt würden. A.____ verlangte von der SHB vollständige und wahrheitsgetreue Informationen bezüglich der verbindlichen Mietzinsgrenzwerte der Gemeinde B.____. Die SHB wies die Einsprache mit Entscheid vom 18. Juli 2013 ab.

D. Diesen Entscheid focht A.____ am 26. Juli 2013 mit Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) an und beantragte die Aufhebung des Entscheids sowie die Beibehaltung der vollen Unterstützungsleistungen. Erneut verlangte er, es seien ihm eine ausführliche Begründung und vollständige sowie wahrheitsgetreue Informationen bezüglich der verbindlichen Mietzinsgrenzwerte der Gemeinde B.____ für Einpersonenhaushalte auszuhändigen. Der Regierungsrat wies die Beschwerde mit Entscheid vom 28. Januar 2014 ab.

E. Gegen den Entscheid des Regierungsrats vom 28. Januar 2014 erhob A.____ mit Schreiben vom 15. Februar 2014 Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht). Er stellte sinngemäss die Rechtsbegehren, es sei der Entscheid des Regierungsrats aufzuheben und die Unterstützung weiterhin in vollem Umfang auszurichten. Die SHB habe auf die Kürzung der Wohnkostenunterstützung zu verzichten. Wiederum verlangte er, dass ihm vollständige und wahrheitsgetreue Informationen bezüglich des verbindlichen Mietzinsgrenzwertes der Gemeinde B.____ für Einpersonenhaushalte ausgehändigt werden. Wie dieser Betrag zustande komme sei von der SHB ausführlich zu begründen. Auf die Beschwerdebegründung wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

F. Mit Schreiben vom 3. April 2014 hielt der Regierungsrat an seinem Entscheid fest und schloss auf vollumfängliche Abweisung der Beschwerde unter o-Kostenfolge.

G. In ihrer Vernehmlassung vom 14. April 2014 schloss die SHB ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde und verwies zur Begründung im Wesentlichen auf die Erwägungen in der Verfügung vom 20. Juni 2013 und im Einspracheentscheid vom 18. Juli 2013.

H. Mit Präsidialverfügung des Kantonsgerichts vom 22. April 2014 wurde die Sache der Kammer zur Beurteilung im Rahmen einer Urteilsberatung überwiesen und dem Beschwerdeführer die unentgeltliche Rechtspflege bewilligt.

Das Kantonsgericht zieht **i n E r w ä g u n g** :

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 verwaltungsrechtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Anfechtungsobjekt ist vorliegend der Regierungsratsbeschluss Nr. 120 vom 28. Januar 2014 betreffend Wohnkosten. Da weder ein Ausschlussstatbestand nach § 44 VPO noch ein spezialgesetzlicher Ausschlussstatbestand vorliegt, ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit gegeben. Gemäss § 47 Abs. 1 lit. a VPO ist zur Beschwerde befugt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat. Der Beschwerdeführer ist Adressat des angefochtenen Entscheids und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Da auch die weiteren Voraussetzung gemäss §§ 43 ff. VPO gegeben sind, kann auf die vorliegende Beschwerde eingetreten werden.

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 e contrario).

3.1 Strittig ist im vorliegenden Fall, ob die SHB mit Verfügung vom 20. Juni 2013 zu Recht eine Kürzung der Unterstützungsleistungen vornahm und der Regierungsrat diesen Entscheid zu Recht gestützt hat. Der Beschwerdeführer bringt jedoch in formeller Hinsicht vor, die SHB habe es bis heute unterlassen, zu begründen, wie und aufgrund welcher Grundlagen sie den in seinem Fall anwendbaren Mietzinsgrenzwert von Fr. 960.-- bestimmt hat. Damit rügt er eine Verletzung der Begründungspflicht durch die SHB.

3.2 Die Begründungspflicht der Behörden stellt einen Teilbereich des in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 verankerten verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör dar. Da der Anspruch auf rechtliches Gehör formeller Natur ist, führt seine Verletzung, unabhängig davon ob die verfahrens-

rechtlichen Mängel einen Einfluss auf das Ergebnis haben, zur Aufhebung des angefochtenen Entscheides (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/ FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, N 1709; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, Bern 2008, S. 890; BGE 135 I 187 E. 2.2 mit Hinweisen). Aus diesem Grund rechtfertigt es sich zunächst diese formelle Rüge zu prüfen.

3.3 Die Pflicht zur Begründung von Entscheiden und Verfügungen von kantonalen und kommunalen Behörden ergibt sich auch aus Art. 9 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) vom 17. Mai 1984 und dem kantonalen Verfahrensrecht. Gemäss § 18 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft (VwVG) vom 13. Juni 1988 müssen Verfügungen ausdrücklich als solche bezeichnet, begründet und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen werden. Den Mindestanforderungen entspricht die Begründung einer Verfügung gemäss Lehre und Rechtsprechung dann, wenn die Betroffenen in die Lage versetzt werden, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterzuziehen (MICHELE ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 404). Aus der Begründung soll insbesondere erkennbar sein, ob die vorgängige Anhörung des Betroffenen nur pro forma erfolgt ist, oder ob seine Anliegen tatsächlich – angemessen – geprüft, auf seine Vorbringen eingegangen und dazu Stellung genommen worden ist (MARK VILLIGER, Die Pflicht zur Begründung von Verfügungen, ZBI 1989, S. 160). Die Behörde ist aber nicht verpflichtet, sich zu allen Rechtsvorbringen der Parteien zu äussern. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Es genügt, wenn ersichtlich ist, von welchen Überlegungen sich die Behörde leiten liess. An die Begründungspflicht werden höhere Anforderungen gestellt, je weiter der den Behörden durch die anwendbaren Normen eröffnete Entscheidungsspielraum und je komplexer die Sach- und Rechtslage ist. Die Anforderungen an die Begründungsdichte sind daher von den konkreten Umständen im Einzelfall abhängig. Im streitigen Verwaltungsverfahren muss die Begründung sorgfältiger sein als im nichtstreitigen (ULRICH HÄFELIN/ GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., N 1705 ff.; BGE 129 I 236 E. 3.2, 126 I 97 E. 2b). Lässt eine gesetzliche Vorschrift einer rechtsanwendenden Behörde nur einen sehr geringen Beurteilungs- oder Ermessensspielraum (z.B. bei Ordnungsbussen im Strassenverkehr), genügt bereits der Hinweis auf die angewandte Norm. Bei Massenverfügungen kann auch eine knappe, formelhafte Begründungen genügen, wenn der Betroffene in einem einfachen Verfahren eine vollständige Begründung verlangen kann (RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA TURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 2. Auflage, Basel 2010, N 347; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, a.a.O., S. 889 mit Hinweisen). Im Weiteren ist es auch nicht notwendig, dass die Begründung im Entscheid selbst enthalten ist. Sie kann sich auch aus einer separaten schriftlichen Mitteilung ergeben und unter Umständen ist die Begründungspflicht auch erfüllt, wenn eine Verfügung auf ein Aktenstück verweist, von dem der Verfügungsadressat ein Doppel besitzt und aus dem die Begründung der Entscheidung klar hervorgeht (MICHELE ALBERTINI, a.a.O., S. 424). Auch ein Verweis auf eine unpublizierte Praxis kann als Begründung genügen, soweit die unpublizierten Präjudizen bloss der rechtlichen Argumentation dienen und die betroffene Person dennoch versteht, aus welchen Gründen ihr Begehren abgewiesen wurde, sie auf andere Weise von der bestehenden Praxis Kenntnis erlan-

gen kann und ihr deren Kenntnisnahme auch zugemutet werden kann (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4537/2013 vom 17. Januar 2014 E. 4.3.1 mit Hinweisen).

3.5.1 Nach dem Gesagten gilt es zunächst die im konkreten Einzelfall erforderliche Begründungsdichte zu bestimmen. Die SHB hat in der Verfügung vom 20. Juni 2013 die Wohnkosten gestützt auf den Grenzwert für angemessene Wohnkosten gekürzt. Die angemessenen Wohnkosten sind für jede Gemeinde individuell und richten sich gemäss § 11 Abs. 1 der Sozialhilfeverordnung (SHV) vom 25. September 2001 nach der Haushaltsgrösse, nach den örtlichen Wohnungsmarktverhältnissen sowie nach dem Wohnkostenindex. Für den Vollzug der Gemeindeaufgaben aus dem Sozialhilfegesetz sind die Sozialhilfebehörden zuständig (§ 2 SHV). Sie legen demnach auch die Höhe der angemessenen Wohnkosten fest, wobei sie sich nach den in § 11 Abs. 1 SHV festgelegten Faktoren zu richten haben. Bei der Berechnung der angemessenen Wohnkosten findet naturgemäss eine gewisse Schematisierung statt, indem nicht vollständig auf die Umstände des jeweiligen Einzelfalls abgestellt wird, sondern die maximale Höhe nach den Vorgaben der Verordnung festgelegt wird. Die Begründung im Einzelfall muss dementsprechend nicht vertieft auf die persönlichen Umstände eingehen, sondern kann auch in Form einer standardisierten Berechnung erfolgen. Ob die SHB ihr Ermessen bei der Festlegung des Mietzinsgrenzwerts pflichtgemäss ausgeübt hat, muss aber vom Betroffenen und von der Rechtsmittelinstanz überprüfbar sein. Der Entscheid muss in voller Kenntnis der Umstände angefochten werden können. Wenn der Beschwerdeführer im vorliegenden Fall die Höhe des Grenzwerts anzweifelt, muss es ihm sowie der Rechtsmittelinstanz möglich sein, den angemessenen Mietzins auf seine Gesetzmässigkeit hin zu überprüfen.

3.5.2 Die SHB teilte dem Beschwerdeführer bereits mit Verfügung vom 23. Februar 2012 mit, dass die Sozialhilfeunterstützung gemäss § 6 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über die Sozial-, die Jugend- und die Behindertenhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 21. Juni 2001 unter anderem die Aufwendungen für eine angemessene Wohnung umfasse. Sie wies ihn weiter darauf hin, dass sich die Angemessenheit der Wohnkosten gemäss § 11 Abs. 1 SHV nach der Haushaltsgrösse, nach den örtlichen Wohnungsmarktverhältnissen sowie nach dem Wohnkostenindex richte und dass der obere Grenzwert für Wohnungskosten in B.____ für einen Haushalt mit einer Person derzeit Fr. 960.-- betrage. In der Verfügung vom 20. Juni 2013 sowie im Einspracheentscheid vom 18. Juli 2013 wies die SHB erneut daraufhin, dass der Grenzwert anhand dieser drei in der Verordnung festgehaltenen Kriterien festgelegt worden sei. Im Einspracheentscheid vom 18. Juli 2013 verwies die SHB zudem auf einen Entscheid über die Festlegung der angemessenen Wohnkosten in der Gemeinde B.____, der aber, weil er nicht publiziert sei, vom Beschwerdeführer nicht eingesehen werden könne. Eine indirekte Überprüfung der Angemessenheit sei jedoch gewährleistet, da die Grenzwerte dem Kantonalen Sozialamt gemeldet würden.

Der Regierungsrat folgte im Entscheid vom 28. Januar 2014 der Argumentation im Einspracheentscheid vom 18. Juli 2013. Durch die Vorgaben in § 11 Abs. 1 SHV und der Pflicht zur Meldung der Grenzwerte nach § 11 Abs. 2 SHV werde eine bestimmte Rechtssicherheit und Gleichbehandlung sichergestellt. Er ging weiter davon aus, dass durch die einheitliche Festlegung der Grenzwerte eine gewisse, unvermeidbare aber durchaus sinnvolle Schematisierung

stattfände. Auf Grund dieser Schematisierung seien an die Begründung betreffend die Höhe der maximal auszurichtenden Wohnkosten keine allzu hohen Anforderungen zu stellen, sofern sie sich im Rahmen der festgelegten Grenzwerte befänden. Die Angemessenheit der Höhe und die Festlegung des Grenzwertes prüfte der Regierungsrat hingegen nicht und hätte es mangels vorhandener konkreter Zahlen auch nicht gekonnt. Er stützte sich auf den Hinweis, dass es in der Gemeinde B.____ Wohnungen in diesem Preissegment gebe und dass der in B.____ ermittelte Grenzwert im Rahmen der Grenzwerte in anderen Gemeinden liege.

3.5.3 Gestützt auf die Ausführungen der SHB war es für den Beschwerdeführer ersichtlich, auf welchen gesetzlichen Grundlagen bzw. Vorgaben die Festlegung der angemessenen Wohnkosten in der Gemeinde B.____ erfolgte. Die SHB hat es jedoch - auch auf Einsprache des Beschwerdeführers hin - unterlassen, ihm die ihrem Entscheid zugrunde liegenden Faktoren mit konkreten Zahlen zu belegen bzw. aufzuzeigen. Um eine Rechtsverletzung durch die Festsetzung des Grenzwerts angemessen geltend zu machen, hätte der Beschwerdeführer diesen aber zumindest auf seine Plausibilität prüfen können müssen. Zu diesem Zweck hätte er zumindest die dem Entscheid zugrunde liegenden effektiven Zahlen kennen müssen. Der Regierungsrat, dem im vorliegenden Fall volle Kognition zukam, hätte den Grenzwert sodann mit Angabe der zugrunde liegenden Zahlen auf seine Angemessenheit hin überprüfen können. Die Meldung der Grenzwerte an das kantonale Sozialamt vermag weder eine Überprüfung der Höhe des Grenzwerts noch die Nachvollziehbarkeit der Bewertung zu ersetzen. Der Verweis auf die in § 11 SHV genannten Beurteilungsfaktoren genügt daher nicht als Begründung. Die SHB ist ihre Begründungspflicht in der Verfügung vom 20. Juni 2013 somit nicht genügend nachgekommen und hat damit den Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör verletzt.

3.6.1 Es bleibt zu prüfen, ob die Verletzung des rechtlichen Gehörs nicht durch eine nachträgliche Begründung geheilt wurde. Dies ist praxisgemäss möglich, wenn die Verletzung nicht besonders schwer wiegt und die Begründung in einem Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird, das eine Prüfung im gleichen Umfang wie durch die Vorinstanz erlaubt. Die Heilung eines - allfälligen - Mangels soll aber die Ausnahme bleiben (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., N 1709 ff.; MICHELE ALBERTINI, a.a.O., S 428 ff.).

3.6.2 Im Einspracheentscheid vom 18. Juli 2013 verwies die SHB in ihrer Begründung auf einen anderen Entscheid über die Höhe der Wohnungskostengrenzwerte in B.____. Gleichzeitig verweigerte sie jedoch die Herausgabe dieses Entscheids mit der Begründung, dass dieser nicht veröffentlicht sei. Zwar ist ein Verweis auf eine unpublizierte Praxis nicht per se ungenügend, jedoch kann ein solcher Verweis eine Begründung nur ersetzen, soweit es sich um rechtliche Erwägungen handelt (vgl. E. 3.3). Vorliegend stellt die Festlegung der angemessenen Wohnkosten jedoch einen Ermessenentscheid der SHB dar, der konkret unter Berücksichtigung gewisser, dem Beschwerdeführer unbekannter Faktoren gefällt wurde. Der Beschwerdeführer hätte sich auch nicht anders über die Grundlagen des Entscheids informieren müssen. Ein Verweis auf diesen unveröffentlichten Entscheid ohne Angabe der konkreten Zahlen stellt im vorliegenden Fall keine genügende Begründung dar.

Die SHB hat dem Beschwerdeführer auch im Rechtsmittelverfahren vor dem Regierungsrat keine genügende Begründung nachgeliefert, sodass eine Heilung der Verletzung nicht erfolgt ist. Eine Heilung der Verletzung im Verfahren vor dem Kantonsgericht ist aufgrund der eingeschränkten Kognition des Kantonsgerichts im Verfahren über verwaltungsrechtlichen Beschwerden (vgl. E. 2) grundsätzlich nicht mehr möglich.

3.7 Es bleibt festzustellen, dass die SHB in der Verfügung vom 20. Juni 2013 ihre Begründungspflicht verletzt hat, indem sie es unterlassen hat, dem Beschwerdeführer zumindest die tatsächlichen Berechnungsgrundlagen des Grenzwerts der angemessenen Wohnkosten der Gemeinde B._____ für einen Einpersonenhaushalt darzulegen. Ohne die Angaben der dem Entscheid zugrunde liegenden Faktoren konnte der Beschwerdeführer die Verfügung nicht in voller Kenntnis der Umstände anfechten. Durch den Verweis auf einen nichtveröffentlichten Entscheid im Einspracheverfahren konnte diese Verletzung nicht geheilt werden, da dies keine genügende Begründung darstellt. Die Beschwerde ist damit in diesem Punkt gut zu heissen. In Aufhebung des Entscheids vom 28. Januar 2014 wird die Angelegenheit im Sinne der Erwägungen an die SHB zur Neuurteilung zurückgewiesen.

4. Es bleibt über die Kosten zu befinden. 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). Den kantonalen Behörden und den Gemeinden werden Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie das Kantonsgericht in Anspruch nehmen (§ 20 Abs. 4 VPO). Vorliegend ist der Beschwerdeführer mit seiner Beschwerde teilweise durchgedrungen und die Beschwerdegegner damit unterlegen. Da die Beschwerdegegner das Kantonsgericht nicht in Anspruch genommen haben, werden ihnen keine Verfahrenskosten auferlegt. Parteikosten werden wettgeschlagen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und im Sinne der Erwägungen an die Sozialhilfebehörde B._____ zurückgewiesen.
 2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Vizepräsident

Gerichtsschreiber i.V.