

Gewährung des Akteneinsichtsrechts als Teilgehalt des rechtlichen Gehörs, Beweiswert eines Fachgutachtens

Das Recht auf Akteneinsicht sowohl im nichtstreitigen Verwaltungsverfahren als auch in der Verwaltungsrechtspflege beinhaltet die Befugnis, am Sitz der Akten führenden Behörde selbst Einsicht in die Unterlagen zu nehmen, sich Aufzeichnungen zu machen und, wenn dies der Behörde keine übermässigen Umstände verursacht, Fotokopien zu erstellen. Nicht in den Anwendungsbereich des Akteneinsichtsrechts fallen sogenannte verwaltungsinterne Akten. Dabei handelt es sich um Unterlagen, denen für die Behandlung des Falles kein Beweischarakter zukommt, sondern die ausschliesslich der verwaltungsinternen Meinungsbildung dienen und für den verwaltungsinternen Gebrauch bestimmt sind (z.B. Entwürfe, Anträge, Notizen, Mitberichte, Hilfsbelege usw.). Massgeblich für die Gewährung oder Verweigerung der Akteneinsicht darf nicht bloss die Bezeichnung als „internes“ Dokument sein. Entscheidend ist vielmehr, ob die Unterlagen Sachverhaltsfeststellungen beinhalten oder Beweischarakter aufweisen. Können die Akten für den Ausgang des Verfahrens wesentlich sein, so ist die Einsicht zu gewähren (E. 9–12).

Ein Arztzeugnis gilt als Privaturkunde, da es von Privaten produziert wird und unterliegt der freien Beweiswürdigung. Es ist von der Behörde frei, das heisst ohne Bindung an förmliche Beweisregeln, zu würdigen. Dem Gutachten eines Facharztes kommt im Gegensatz zu demjenigen eines Allgemeinarztes laut Rechtsprechung des Bundesgerichts jedoch erhöhter Beweiswert zu. Somit hat die Behörde im Falle des Nichtabstellens auf das Fachgutachten dies in erhöhtem Masse und genügend ausführlich zu begründen (E. 17–25).

Aus den Erwägungen:

6. – 8- (...).

9. Die Beschwerdeführerin macht zunächst in prozessualer Hinsicht geltend, die SHB habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör, konkret ihr Akteneinsichtsrecht als Teilgehalt davon, verletzt, indem sie das während der Gewährung des rechtlichen Gehörs am x.____ von ihr handschriftlich erstellte Protokoll nicht zur Einsicht editiert habe. Es stellt sich daher zunächst die Frage, ob das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin verletzt wurde.

10. Der Anspruch des Einzelnen auf rechtliches Gehör ist ein verfassungsmässiges Recht (vgl. Artikel 29 Absatz 2 BV, § 9 Absatz 3 KV). Es ist das Recht des Privaten, in einem vor einer Verwaltungs- oder Justizbehörde geführten Verfahren mit seinem Begehren angehört zu werden, Einblick in die Akten zu nehmen und zu den für die Entscheidung wesentlichen Punkten Stellung zu nehmen (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, S. 384 ff., Rz 1672 ff.). Das Recht auf Akteneinsicht sowohl im nichtstreitigen Verwaltungsverfahren als auch in der Verwaltungsrechtspflege beinhaltet die Befugnis, am Sitz der Akten führenden Behörde selbst Einsicht in die Unterlagen zu nehmen, sich Aufzeichnungen zu machen und, wenn dies der Behörde keine übermässigen Umstände verursacht, Fotokopien zu erstellen. Nicht in den Anwendungsbereich des Akteneinsichtsrechts fallen sogenannte verwaltungsinterne Akten (BGE 132 II 485, Erw. 3.4). Dabei handelt es sich um Unterlagen, denen für die Behandlung des Falles kein Beweischarakter zukommt, sondern die ausschliesslich der verwaltungsinternen Meinungsbildung dienen und für den verwaltungsinternen Gebrauch bestimmt sind (z.B. Entwürfe, Anträge, Notizen, Mitberichte, Hilfsbelege usw.). Massgeblich

für die Gewährung oder Verweigerung der Akteneinsicht darf nicht bloss die Bezeichnung als „internes“ Dokument sein. Entscheidend ist vielmehr, ob die Unterlagen Sachverhaltsfeststellungen beinhalten oder Beweischarakter aufweisen. Können die Akten für den Ausgang des Verfahrens wesentlich sein, so ist die Einsicht zu gewähren (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., S. 388 ff., Rz 1691a ff.; BGE 117 Ia 90, Erw. 5b, BGE 115 V 297, Erw. 2 g/aa). Aus dem Recht auf vorherige Anhörung folgt, dass die Behörden die Äusserungen der Betroffenen tatsächlich zur Kenntnis nehmen und sich damit in Entscheidungsfindung und -begründung sachgerecht auseinandersetzen (vgl. BGE 123 I 31, E. 2c). Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 134 I 83, E. 4.1; vgl. ebenso RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHLMOSER, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl., Basel 2010, S. 120 f., Rz 343 ff., mit weiteren Hinweisen).

11. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller (selbständiger) Natur. Das bedeutet, dass eine Rechtsmittelinstanz, die eine Verletzung des Anspruchs feststellt, den angefochtenen Hoheitsakt in der Regel aufheben muss ohne Rücksicht darauf, ob die Anhörung für den Ausgang des Verfahrens relevant ist, das heisst die Behörde zu einer Änderung des Entscheides veranlassen wird oder nicht (BGE 126 V 130, E. 2b). Nach der Praxis des Regierungsrates und der Rechtsprechung des Bundesgerichts gilt der Mangel der Gehörsverweigerung indessen als „geheilt“, wenn die unterlassene Anhörung, Akteneinsicht oder Begründung in einem Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird, das eine Prüfung im gleichen Umfang wie durch die Vorinstanz erlaubt. In neueren Entscheiden ist das Bundesgericht allerdings deutlich zurückhaltender geworden. Es will die „Heilung“ nur zulassen, wenn die Verletzung des rechtlichen Gehörs nicht besonders schwer wiegt; die „Heilung“ des Mangels soll die Ausnahme bleiben (BGE 126 I 68, E. 2; BGE 126 V 130, E. 2b; BGE 134 I 140 E. 5.5; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., S. 391 f., Rz 1710). Von einer Rückweisung der Sache ist jedoch selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des rechtlichen Gehörs abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer befördlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wäre (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-8277/2008 vom 19. Juni 2009, E. 5; BGE 132 V 387, E. 5.1; BGE 133 I 201, E. 2.2).

12. Vorliegend kann die Frage, ob es sich bei den anlässlich der Gewährung des rechtlichen Gehörs am x.____ erstellten Handnotizen der SHB um ein ausschliesslich verwaltungsinternes Dokument handelt, dem kein Beweischarakter zukommt und das somit keinen Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens nimmt, oder um ein Protokoll, dem bei der Festhaltung von Sachverhaltsdarstellungen effektiv Beweiswert zukommt, schlussendlich offen gelassen werden. Selbst wenn vorliegend von einer Verletzung des Akteneinsichtsrechts auszugehen wäre, so gilt der Mangel der Gehörsverletzung als geheilt, wenn die unterlassene Anhörung, Akteneinsicht oder Begründung in einem Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird, das eine Prüfung im gleichen Umfang wie durch die Vorinstanz erlaubt. Vorliegend wurden die erwähnten und von der SHB erstellten Handnotizen vom x.____ von der Beschwerdeinstanz eingefordert und den Akten beigebracht. Sie wurden sodann der Beschwerdeführerin zugestellt und ihr die Möglichkeit eingeräumt,

dazu Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat hat sodann eine umfassende Kognition, womit die vorgebrachten Rügen im vorliegenden Beschwerdeverfahren überprüft werden können, womit die Gehörsverletzung, falls vorliegend denn auch tatsächlich eine erfolgt sein sollte, als geheilt zu gelten hat.

13. – 15. (...).

16. In materieller Hinsicht ist demnach strittig und zu prüfen, ob die am x.____ verfügte Herabsetzung des Grundbedarfs um 20% während drei Monaten zu Recht erfolgt ist.

17. Gemäss § 6 Absatz 1 SHG werden Unterstützungen an Aufwendungen für den Grundbedarf, eine angemessene Wohnung, obligatorische Versicherungen, medizinische Behandlung und Pflege, Tagesbetreuung, familienunterstützende Massnahmen sowie an weitere notwendige Aufwendungen gewährt. Die Angemessenheit der Wohnungskosten richtet sich nach der Haushaltsgrösse und nach den örtlichen Wohnungsmarktverhältnissen (§ 11 Absatz 1 der Sozialhilfeverordnung vom 25. September 2001 [SHV, SGS 850.11]). Übersteigen die effektiven Wohnungskosten die angemessenen Wohnungskosten, werden in der Regel die effektiven Kosten während sechs Monaten übernommen (§ 11 Absatz 5 SHV). Liegen die Wohnungskosten über dem Grenzwert der Gemeinde, hat die Sozialhilfebehörde der unterstützten Person eine angemessene Frist einzuräumen, während der sie eine günstigere Wohnung finden muss. Nach Ablauf dieser Frist richtet die Sozialhilfebehörde nur noch die angemessenen Wohnungskosten (sog. Wohnkostengrenzwert) aus (vgl. Handbuch Sozialhilfe Basel-Landschaft, Ziffer 5.4.3, Überhöhte Wohnungskosten).

Pflichtverletzung betreffend die Auflage der Wohnungssuche

18. Die Beschwerdeführerin macht hierzu geltend, die Auflage zur Wohnungssuche sei unverhältnismässig, da ärztliche Zeugnisse sowohl ihres Hausarztes als auch ihrer Psychiaterin belegen würden, dass ihr ein Wohnungswechsel aus psychosomatischer Sicht nicht möglich sei. Das im Auftrag der SHB erstellte vertrauensärztliche Gutachten sei sodann nicht aussagekräftig. Bei besagtem Arzt A.____ (nachfolgend Hausarzt), handle es sich um einen Facharzt für Allgemeine innere Medizin. Er besitze jedoch keine Ausbildung in psychiatrischer oder psychotherapeutischer Fachrichtung. Das Bundesgericht weise die Zulässigkeit eines fachfremden Gutachters zurück und verneine den Beweiswert solcher Gutachten.

19. Die SHB führt aus, dass sich die Beschwerdeführerin während rund zwei Jahren gemäss Auflage nicht ernstlich bemüht habe, eine günstigere Wohnung zu finden. Die von ihr beigebrachten Arztzeugnisse würden nur ihre Arbeitsunfähigkeit belegen, jedoch nicht erwähnen, dass es ihr unmöglich sei, sich um eine günstigere Wohnung zu bemühen. Die Gutachten der beiden Ärzte der Beschwerdeführerin seien sodann Privaturkunden und würden der freien Beweiswürdigung unterliegen. Es liege im Ermessen der Behörde, ob sie darauf abstellen wolle oder nicht.

20. Die Behörde ermittelt den Sachverhalt von Amtes wegen (§ 9 Absatz 1 VwVG BL). Sie nimmt die ihr angebotenen Beweise entgegen, wenn diese zur Ermittlung des Sachverhalts tauglich erscheinen (§ 9 Absatz 2 VwVG BL). Sie kann sich unter anderem ärztlichen Gutachten als Beweismittel bedienen (§ 9 Absatz 3 Buchstabe e VwVG BL).

21. Ein Arztzeugnis gilt als Privaturkunde, da es von Privaten produziert wird und unterliegt der freien Beweiswürdigung. Es ist von der Behörde somit frei, das heisst ohne Bindung an

förmliche Beweisregeln, zu würdigen. (RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl., Basel 2010, S. 338, Rz 1213). Es liegt folglich im Ermessen der Behörde, ob sie auf ein Arzzeugnis abstellen will oder nicht. Dennoch ist die Behörde gehalten, ein medizinisches Gutachten umfassend und pflichtgemäss zu würdigen. Dies bedeutet konkret, dass die Behörde alle Beweismittel, unabhängig von wem sie stammen, objektiv zu prüfen und danach zu entscheiden hat, ob die verfügbaren Unterlagen eine zuverlässige Beurteilung des in Frage stehenden Streitpunktes ermöglichen. Objektive Zweifel an einer beispielsweise geltend gemachten Arbeitsunfähigkeit können sodann durch bestimmte Aktivitäten während der angeblichen Krankheitszeit, häufigen Arztwechsel, Ablehnung einer vertrauensärztlichen Untersuchung oder verspätetes Aufsuchen des Arztes hervorgerufen werden (WOLFGANG PORTMANN in: Heinrich Honsell/Nedim Peter Vogt/Wolfgang Wiegand [Hrsg.], Basler Kommentar Obligationenrecht I, 5. Aufl., Art. 324a, Rz 25). 23.

22. Bei einander sich widersprechenden medizinischen Berichten darf die Behörde sodann das Verfahren nicht erledigen, ohne das gesamte Beweismaterial zu würdigen und die Gründe anzugeben, warum es auf die eine und nicht auf die andere medizinische These abstellt. Hinsichtlich des Beweiswerts eines Arztberichts ist demnach entscheidend, ob dieser für die streitigen Belange umfassend ist, auf allseitigen Untersuchungen beruht, auch die beklagten Beschwerden berücksichtigt, in Kenntnis der Vorakten (Anamnese) abgegeben worden ist, in der Darlegung der medizinischen Zusammenhänge und in der Beurteilung der medizinischen Situation einleuchtet und ob die Schlussfolgerungen des Experten oder der Expertin begründet sind (BGE 134 V 232, Erw. 5.1; 125 V352 Erw. 3a, 122 V 160 Erw. 1c).

23. Nach der bundesrechtlichen Rechtsprechung kommt einem Attest eines fachfremden Begutachters verminderte Beweiskraft zu (Entscheid des Bundesgerichts 9c_621/2010 vom 22. Dezember 2011, Erw. 2.2.2). Der Beweiswert einer spezialärztlichen Expertise hängt unter anderem davon ab, ob die begutachtende Person über die entsprechende Fachrichtung verfügt. Ihre fachliche Qualifikation spielt für die richterliche Würdigung einer Expertise somit eine Rolle. In der Konsequenz heisst dies somit, dass die falsche Fachrichtung gegen die Beweistauglichkeit eines ärztlichen Attests sprechen kann. Auf jeden Fall ist die Behörde gehalten, im Falle des Abweichens von einem Fachgutachten dieses Abweichen in erhöhtem Masse und genügend ausführlich zu begründen.

24. Vorliegend macht die Beschwerdeführerin psychosomatische Gründe geltend, die ihr den Umzug in eine andere Wohnung verunmöglichen sollen. Die SHB geht im Einspracheentscheid vom x.____ lediglich zu den beiden hausärztlichen Gutachten vom x.____ und vom x.____ äusserst kurz ein, und sagt, dass diese der Beschwerdeführerin nur ihre Arbeitsunfähigkeit attestieren würden, sich jedoch nicht zur Frage der Zumutbarkeit eines Wohnungswechsels auslassen würden. Dem kann vorliegend nicht zugestimmt werden. Obwohl die beiden erwähnten hausärztlichen Atteste nur äusserst knapp abgefasst sind, halten sie doch beide fest, dass der Beschwerdeführerin die Suche nach einer neuen Wohnung aus psychosomatischer Sicht nicht möglich sei. Viel wichtiger aber erscheint, dass die Beschwerdeführerin ein Gutachten ihrer Psychiaterin, Dr. B.____ (nachfolgend Psychiaterin), vom x.____ eingereicht hat, das aussagt, ein Wohnungswechsel würde eine Verschlechterung ihrer psychischen Verfassung bedeuten, eine erfolgreiche Therapie verhindern und sei daher nicht nur unzumutbar, sondern sogar kontraindiziert. Auf das Gutachten der Psychiaterin ist die SHB im Einspracheentscheid vom x.____ mit keinem Wort eingegangen, obwohl die Behörde in dem Zeitpunkt bereits Kenntnis davon hatte. Im Rahmen ihrer Vernehmlassung vom x.____ nimmt die SHB sodann nur generell Bezug auf

das Gutachten der Psychiaterin der Beschwerdeführerin und führt aus, dass es eine Privaturkunde darstelle und als solche der freien Beweiswürdigung unterstehe. Es liege demnach im behördlichen Ermessen, darauf abzustellen oder nicht.

25. Der SHB in der Hinsicht beizupflichten, dass die beiden Hausarztberichte vom x.____ und vom x.____ sowie grundsätzlich auch das psychiatrische Gutachten vom x.____ als Privaturkunden der freien Beweiswürdigung unterstehen. Dennoch ist nochmals festzuhalten, dass aufgrund vorstehender Ausführungen (vgl. Ziffern 22 – 24) und der Rechtsprechung des Bundesgerichts einem Fachgutachten gegenüber dem Gutachten eines Allgemeinarztes ein erhöhter Beweiswert zukommt. Folglich hat eine Behörde, die nicht auf das Fachgutachten abstellen will, dies gut und ausführlich zu begründen. Somit kann festgestellt werden, dass die SHB vorliegend ihrer Sachverhaltsermittlungs- wie Begründungspflicht nur in ungenügender Masse nachgekommen ist. Würde nun die Beschwerdeinstanz die Feststellung und Würdigung des rechtserheblichen Sachverhalts anstelle der Behörde vornehmen, so würde die Beurteilung durch die Vorinstanz und dadurch ein Instanzenzug übersprungen. Demnach wäre die Angelegenheit eigentlich zur Neubeurteilung an die SHB zurückzuweisen. Da die SHB im Einspracheentscheid vom x.____ jedoch trotz Kenntnis des psychiatrischen Gutachtens mit keinem Wort darauf eingegangen ist und im Rahmen ihrer Vernehmlassung vom x.____ dazu einzig ausführt, es unterstehe als Privaturkunde der freien Beweiswürdigung, kann daraus geschlossen werden, dass sich die SHB im Falle einer Rückweisung nicht weitergehend dazu äussern würde. In dieser Hinsicht käme eine Rückweisung an die SHB einem formalistischen Leerlauf gleich, womit über den vorliegenden Streitpunkt der Regierungsrat zu entscheiden hat. An dieser Stelle ist somit festzustellen, dass das psychiatrische Gutachten vom x.____ ausführlich und stichhaltig ist. Es sind keine Gründe ersichtlich, welche die darin enthaltene Diagnose in Zweifel ziehen lassen. Solche Gründe werden ferner auch von der SHB keine geltend gemacht. Die Psychiaterin hat darin ausführlich festgehalten, dass ein Wohnungsumzug für die Beschwerdeführerin zurzeit nicht nur unzumutbar, sondern gar kontraindiziert ist. Demgegenüber hält das vertrauensärztliche Gutachten vom x.____, auf das die SHB abstützt, mit lediglich zwei Sätzen ganz zum Schluss fest, dass der Beschwerdeführerin ein Umzug möglich ist. Es setzt sich somit mit der Problematik der Wohnungssuche viel weniger ausführlich auseinander. Zudem kommt dem psychiatrischen Attest als Fachgutachten, wie bereits ausgeführt, ein erhöhter Beweiswert zu. Es ist deshalb davon auszugehen, dass der Beschwerdeführerin ein Wohnungsumzug im Zeitraum des Verfügungserlasses aus psychosomatischer Sicht nicht zumutbar war. Die Beschwerdeführerin hat somit keine Pflichtverletzung begangen. Die diesbezüglich erfolgte Sanktionierung und Herabsetzung um insgesamt 20% ist zu Unrecht erfolgt und die Beschwerde ist somit in diesem Punkt gutzuheissen.

(...).

(RRB Nr. 2018 1250 vom 21. August 2018)