

AR_GERICHTE OG O4V-22-28 vom 14. Dezember 2023

AR Gerichte, 2023-12-14, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ar_gerichte_OG O4V-22-28](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ar_gerichte_OG_O4V-22-28)

FR: AR_GERICHTE OG O4V-22-28 du 14 décembre 2023

IT: AR_GERICHTE OG O4V-22-28 del 14 dicembre 2023

Erwägungen

E. 1

Die von Amtes wegen vorzunehmende Prüfung der Prozessvoraussetzungen ergibt, dass diese hinsichtlich der Form- und Fristerfordernisse erfüllt sind. Die sachliche bzw. funktionale Zuständigkeit des Obergerichts ergibt sich aus Art. 54 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG, bGS 143.1), wonach das Obergericht zur Behandlung von Beschwerden gegen letztinstanzliche Verfügungen der Verwaltungsbehörden zuständig ist.

E. 2

Beim Obergericht können mit Beschwerde in Verwaltungssachen grundsätzlich nur Rechtsverletzungen (inbegriffen Ermessensmissbrauch, Ermessensüberschreitung und -unterschreitung) sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden (Art. 56 VRPG). Das Obergericht hat darüber hinaus volle Überprüfungsbefugnis, soweit dies im Gesetz vorgesehen ist oder wenn sein Entscheid an eine Bundesinstanz mit unbeschränkter Überprüfungsbefugnis weitergezogen werden kann. Ein Weiterzug an eine Bundesinstanz mit voller Kognition, welche auch die Ermessenskontrolle umfasst, ist vorliegend nicht gegeben. Da eine volle Überprüfung auch nicht anderweitig gesetzlich vorgesehen ist, bleibt die Kognition des Obergerichts vorliegend auf die Rechts- und Sachverhaltskontrolle beschränkt. Rechtsfragen unterstehen dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen (*iura novit curia*), welcher bedeutet, dass das Gericht an die Rechtsauffassungen der Verfahrensbeteiligten nicht gebunden ist; auch nicht an die von ihnen nach Massgabe des kantonalen Verfahrensrechts form- und fristgerecht vorgetragene Rechtsbehauptungen (BGE 133 V 196 E. 1.4). Daher kann das Obergericht eine Beschwerde aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den angefochtenen Entscheid mit einer Begründung bestätigen, die von jener der Vorinstanz abweicht (sog. Motivsubstitution; vgl. Seite 5 dazu WIEDERKEHR/PLÜSS, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, 2020, Rz. 1305). Wenn das Obergericht jedoch beabsichtigt, seinen Entscheid mit einer Rechtsnorm oder einem Rechtsgrund zu begründen, die bzw. der im bisherigen Verfahren nicht herangezogen wurde, worauf sich die Parteien nicht berufen haben und womit diese im konkreten Fall nicht rechnen konnten, sind die Verfahrensbeteiligten vorgängig anzuhören (BGE 145 IV 99 E. 3.1 mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 2C_229/2023 vom 30. August 2023 E. 6.1; PATRICK SUTTER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl. 2019, N. 12 zu Art. 29 VwVG). Infolgedessen hat die Gerichtsleitung den Verfahrensbeteiligten mit Schreiben vom 5. September 2023 (act. 36) angezeigt, dass in Erwägung gezogen werde, aufgrund des Fehlens von Prozessvoraussetzungen mehrheitlich nicht auf die Beschwerde einzutreten.

E. 3

Die Beschwerdeführerin beantragt, das Beschwerdeverfahren zu sistieren, da es keinen Sinn mache, im vorliegenden Beschwerdeverfahren über die Bewilligung von 18 Plätzen basierend auf dem Gesuch vom 27. November 2020 zu entscheiden. Mittlerweile stehe aufgrund der Gesuche vom 26. September 2022 (und 21. November 2022) konkret fest, wo sich die 18 Plätze befänden. Wie sich nachfolgend zeigen wird, liegt die beantragte Bewilligung von 18 Plätzen ausserhalb des Streitgegenstands. Zudem ist ein schutzwürdiges Interesse an der Behandlung der Beschwerde teilweise zu verneinen, womit keine prozessökonomischen Gründe ersichtlich sind, aufgrund welcher eine Sistierung geboten wäre (WIEDERKEHR/PLÜSS, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, 2020, Rz. 3217). Dem Sistierungsantrag kann daher nicht stattgegeben werden. Dasselbe gilt für den Antrag auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung, da sich auch dieser Verfahrensantrag auf die beabsichtigte Erweiterung der Betriebsbewilligung auf 18 Plätze bezieht (vgl. S. 8 der Beschwerdeeingabe). Daraus geht zudem hervor, dass es der Beschwerdeführerin dabei um bestimmte Beweisabnahmen (Augenschein, persönliche Anhörung der Geschäftsleitung) und nicht um die Durchführung einer Verhandlung mit Publikums- und Presseanwesenheit geht (BGE 122 V 47 E. 3a; Urteile des Bundesgerichts 8C_64/2017 vom 27. April 2017 E. 4.2; 9C_559/2007 vom 17. Dezember 2007 E. 1.2). Im vorliegenden Fall sind im Übrigen ausschliesslich Rechtsfragen und keine persönlichkeitsbezogenen Verhältnisse zu beurteilen, d.h. der persönliche Eindruck der Geschäftsführung ist für die Entscheidungsfindung nicht von Bedeutung, womit eine mündliche Anhörung nicht als notwendig erscheint (BGE 142 I 188 E. 3.2).

E. 4

Das Obergericht prüft von Amtes wegen die formellen Gültigkeitserfordernisse des Verfahrens, insbesondere auch die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht auf den Rekurs eingetreten ist. Ist die Vorinstanz zu Unrecht auf den Rekurs eingetreten und hat sie materiell entschieden, ist dies im Rechtsmittelverfahren von Amtes wegen zu berücksichtigen. Das Obergericht Seite 6 tritt in diesem Fall nicht auf die Beschwerde ein und hebt den angefochtenen Entscheid von Amtes wegen auf (BGE 132 V 93 E. 1.2; Urteil des Bundesgerichts 8C_852/2011 vom 12. Juni 2012 E. 4.1; MICHEL DAUM, in: Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2. Aufl. 2020, N. 44 zu Art. 20a VRPG).

E. 4.1

Die Gerichtsleitung hat im Schreiben vom 5. September 2023 festgehalten, dass Anfechtungsobjekt des vorinstanzlichen Verfahrens die Verfügung des Amts für Soziales vom 24. Februar 2022 bilde. Darin sei das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 27. November 2020 um Erweiterung auf 18 Plätze nicht behandelt worden. Damit stelle sich die Frage, ob die Vorinstanz, indem sie auf den Rekursantrag, 18 Plätze zu bewilligen, eingetreten sei und anstelle der zuständigen Behörde selbst über die Bewilligung entschieden habe, den Streitgegenstand der angefochtenen Verfügung nicht unzulässig ausgedehnt habe.

E. 4.2

Die verfügende Behörde macht dazu geltend, dass sie der Ansicht sei, dass das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 27. November 2020 um Erweiterung auf 18 Plätze behandelt worden sei. Mit Verfügung vom 24. Februar 2022 seien anstelle der 18 beantragten Plätze nur 16 Plätze bewilligt worden. Die zwei weiteren beantragten Plätze seien nicht bewilligt

worden, da Ort, Infrastruktur und die Leistungen (Betreuung und Begleitung, Tagesstruktur, Sicherheit, Ernährung, Hygiene und Raumpflege, Gesundheitsversorgung) zum Zeitpunkt der Ausstellung der Verfügung nicht bekannt gewesen seien. Mit dem Rekurs vom 17. März 2022 zeige die Beschwerdeführerin auf, dass sie mit den am 24. Februar 2022 verfükten 16 Plätzen, anstelle der 18 beantragten Plätze, nicht einverstanden sei. Sie fordere die Aufhebung von Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung vom 24. Februar 2022 und verlange die Erteilung der Bewilligung auf 18 Plätze. Dieses Rekurschreiben zeige auf, dass die verfügende Behörde das Gesuch vom 27. November 2020 behandelt habe.

E. 4.3

Die Vorinstanz bringt in der Stellungnahme vom 5. Oktober 2023 vor, dass die verfügende Behörde mit Verfügung vom 24. Februar 2022 gesamthaft 16 Plätze bewilligt habe. Die zwei zusätzlich beantragten (und betriebenen) Plätze seien nicht genehmigt worden. Soweit die verfügende Behörde die beantragten 18 Plätze nicht genehmigt habe, habe sie das Gesuch der Beschwerdeführerin implizit abgewiesen. Dies gehe aus der Verfügung vom 24. Februar 2022 denn auch hinreichend klar hervor, unter anderem indem festgestellt worden sei, dass zwei unbewilligte Plätze betrieben würden. Somit habe die verfügende Behörde das Gesuch vom 27. November 2020 um Erweiterung auf 18 Plätze behandelt und mit Verfügung vom 24. Februar 2022 einen abschlägigen Entscheid gefällt. Seite 7

E. 4.4

Die Beschwerdeführerin macht dagegen in der Stellungnahme vom 11. Oktober 2023 geltend, dass es zutrefte, dass die Vorinstanz den Streitgegenstand unzulässigerweise ausgedehnt habe, indem es die Bewilligung für den 7. Platz im E. verweigert habe. Die unzulässige Ausdehnung des Streitgegenstands durch die Vorinstanz führe jedoch nicht dazu, dass diese zu Unrecht auf den Rekurs eingetreten sei. Der Streitgegenstand werde durch die Rechtsbegehren bestimmt. Massgeblich sei, was die Beschwerdeführerin bis zum Zeitpunkt der Verfügung vom 24. Februar 2022 beantragt habe. Diese Anträge gehörten zum Streitgegenstand bzw. hätten durch die verfügende Behörde zum Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens gemacht werden müssen. Diese hätte prüfen müssen, ob der Beschwerdeführerin eine Bewilligung für 17 in örtlicher Hinsicht definierte Wohnplätze und für 1 in örtlicher Hinsicht nicht definierten Wohnplatz zu erteilen sei. Die verfügende Behörde sei dieser Pflicht nicht nachgekommen. Sie habe rechtswidrig nicht geprüft, ob die Bewilligung für den 7. Platz im Haus D. zu erteilen sei. Dies stelle eine Rechtsverweigerung dar. Die Verfügung vom 24. Februar 2022 habe sich – soweit ersichtlich – zudem nicht zur beantragten Bewilligung für den damals in örtlicher Hinsicht noch nicht bekannten 18. Wohnplatz geäußert. Auch dies stelle eine Rechtsverweigerung dar. Diese Rechtsverweigerung habe die Beschwerdeführerin gegenüber der Vorinstanz gerügt. Dies stelle einen zulässigen Rügegrund dar, welchen die Vorinstanz ordnungsgemäss hätte beurteilen müssen. Dementsprechend hätte die Vorinstanz die beantragten 18 Plätze bewilligen müssen: Durch Eintreten auf den Rekurs und durch eine Gutheissung desselben. Da jedoch die Vorinstanz den Streitgegenstand vermengt und unzulässigerweise ausgedehnt habe, sei die Angelegenheit grundsätzlich an die verfügende Behörde zurückzuweisen.

E. 4.5

Die funktionelle Zuständigkeit ergibt sich aus dem Instanzenzug. Das Thema des Rechtsmittelverfahrens (und damit die funktionelle Zuständigkeit der Rechtsmittelinstanz)

wird durch den Anfechtungs- und Streitgegenstand bestimmt. Der Anfechtungsgegenstand ergibt sich aus der angefochtenen Verfügung: Objekt des Rechtsmittelverfahrens kann nur sein, was bereits Gegenstand des Verwaltungsverfahrens war (BGE 136 II 457 E. 4.2). Der formellen und materiellen Rechtskraft einer Verfügung zugänglich ist die Entscheidungsformel (das Dispositiv), nicht aber die Sachverhaltsfeststellungen oder die Erwägungen zur Rechtslage (die Motive). Aus diesem Grund kann nur das Dispositiv Rechtswirkung entfalten, sodass auch nur das Dispositiv anfechtbar ist. Damit bestimmt das Dispositiv den Anfechtungsgegenstand, der auf dem Beschwerdeweg vor Gericht gebracht werden kann (WIEDERKEHR/PLÜSS, a.a.O., Rz. 3071; BGE 140 I 114 E. 2.4.2). Antrag und Begründung des Rechtsmittels dürfen nicht über das Anfechtungsobjekt hinausgehen, d.h. es kann nicht etwas verlangt werden, das ausserhalb dessen liegt, was mit der angefochtenen Verfügung bzw. dem angefochtenen Entscheid geregelt wird und Streitgegenstand bildet. Gegenstände, über welche die erste Instanz nicht verfügt hat, fallen nicht in den Zuständigkeitsbereich der Rechtsmittelbehörde, weil damit in die funktionelle Zuständigkeit der erstinstanzlich verfügenden Behörde eingegriffen würde (BGE 144 II 359 E. 4.3; 136 II 457 E. 4.2; 117 Ib 114 E. 5b; Urteil des Bundesgerichts 2C_572/2007 vom 23. Januar 2008 E. 1.3).

E. 4.6

Anfechtungsobjekt des vorinstanzlichen Rekursverfahrens bildete die Verfügung des Amtes für Soziales vom 24. Februar 2022. Aus dem massgeblichen Dispositiv der Verfügung geht hervor, dass aufgrund von örtlichen Veränderungen von Standorten und konzeptionellen Überprüfungen einzelner Angebote die Betriebsbewilligung für Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung die Betriebsbewilligung vom 26. August 2019, welche 15 Plätze erfasste, ersetzt wurde (Ziff. 1). Gleichzeitig wurde die Betriebsbewilligung für insgesamt 16 Plätze erteilt. Nicht Gegenstand des Dispositivs bildete jedoch die Behandlung der beantragten Erweiterung auf 18 Plätze und das Dispositiv verweist diesbezüglich auch nicht ergänzend auf die Erwägungen. Zwar wird das betreffende Gesuch vom 27. November 2020 (act. 11.7.7) in der Sachverhaltsfeststellung und Erwägung 3 der Verfügung erwähnt. Daraus geht jedoch lediglich hervor, dass für die Behandlung des Gesuchs um Erweiterung auf 18 Plätze weitere Angaben benötigt würden. Das Gesuch vom 27. November 2020 und die entsprechenden Erwägungen haben im Dispositiv keinen Niederschlag gefunden, womit sie nicht an der Rechtskraft des Entscheids teilhaben. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz geht damit aus der Verfügung vom 24. Februar 2022 keinesfalls hinreichend klar hervor, dass das Gesuch vom 27. November 2020 (implizit oder explizit) abgewiesen wurde. Die verfügende Behörde gab auf S. 2 der Rekursvernehmlassung vom 20. April 2022 (act. 11.7) im Gegenteil an, dass die Kündigung und Miete einer Wohnung (und nicht etwa das Gesuch um 18 Plätze) Anlass für die Anpassung der Betriebsbewilligung vom 26. August 2019 gewesen sei und dass eine Prüfung des Gesuchs auf 18 Plätze mangels hinreichender Unterlagen derzeit nicht möglich sei. Dies steht offenkundig im Widerspruch zu ihrer Stellungnahme vom 3. Oktober 2023, wo sie plötzlich die Ansicht vertritt, das Gesuch vom 27. November 2020 behandelt zu haben. Damit muss der Schluss gezogen werden, dass die verfügende Behörde in der Verfügung vom 24. Februar 2022 nicht über das Gesuch um Erweiterung auf 18 Plätze befunden hat und das Gesuch vom 27. November 2020 nach wie vor bei der verfügenden Behörde hängig ist. Dies scheint sich auch mit der Auffassung der Beschwerdeführerin zu decken, hielt diese doch auf S. 3 der Rekursergänzung vom 22. März 2022 fest, dass die verfügende Behörde die beantragte Bewilligung von 18 Plätzen

nicht geprüft habe, womit diese eine Rechtsverweigerung begangen habe. Allerdings wäre es dann an der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin gewesen, das Rechtsbegehren im Rekurs gemäss Art. 30 Abs. 1 lit. c VRPG auch entsprechend zu formulieren (z.B. das Amt für Soziales sei anzuweisen, das Gesuch vom 27. November 2020 umgehend zu behandeln und zu bewilligen), zumal für die Aufhebung von Ziff. 2 der Verfügung kein Rechtsschutzinteresse erkennbar ist Seite 9 (vgl. dazu S. 7 der Rekurseingabe vom 25. Oktober 2022, act. 3.4, wo die Beschwerdeführerin die Auffassung vertritt, dass die Bewilligung für 16 Plätze rechtskräftig erteilt worden sei). Dies gilt im Übrigen auch dann, wenn man die Verfügung vom 24. Februar 2022 in Bezug auf die beantragten 18 Plätze faktisch als Nichteintretensentscheid qualifizieren würde, hätte doch in diesem Fall mit dem Rekurs alleine die Aufhebung des Entscheids und Rückweisung an die verfügende Behörde verlangt werden können. Entsprechend unzulässig war der materielle Antrag der Beschwerdeführerin, eine Bewilligung zum Betrieb aller beantragten 18 Plätze zu erteilen (vgl. dazu BGE 138 III 46 E. 1.2; Urteil des Bundesgerichts 2C_927/2022 vom 20. September 2023 E. 1.2).

E. 4.7

Indem die Vorinstanz auf das Rechtsbegehren, 18 Plätze zu bewilligen, eingetreten ist und selbst darüber entschieden hat, hat sie den Streitgegenstand der angefochtenen Verfügung unzulässig ausgedehnt. Zudem hat sie ohne ersichtlichen Grund in die funktionelle Zuständigkeit des Amtes für Soziales eingegriffen, welches explizit nach Art. 2 Abs. 2 lit. b der Verordnung über die Heimaufsicht (Heimverordnung, bGS 811.14) für die Erteilung von Betriebsbewilligungen zuständig ist, was eine unzulässige Verkürzung des Rechtswegs darstellt. Dispositiv-Ziffer 2 des Rekursentscheids ist damit von Amtes wegen aufzuheben. Da die Vorinstanz im Rekursverfahren zu Unrecht auf das Rechtsbegehren 1 der A. eingetreten ist, kann auch das Obergericht nicht auf die Beschwerde eintreten, soweit darin die Erweiterung der Betriebsbewilligung auf 18 Plätze beantragt wird. Dies umso weniger, als dass an einer Behandlung dieses Antrags, ohnehin kein Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführerin (mehr) ersichtlich ist (vgl. dazu Ziff. III.2 der Beschwerde [act. 1] und Ziff. 5 der weiteren Eingabe der Beschwerdeführerin vom 14. August 2023, act. 35).

E. 5

Sachlich wird die Verwaltungsrechtspflege auch oberinstanzlich nur ausgelöst, wenn ursprünglich ein taugliches Anfechtungsobjekt vorliegt, nach Art. 54 Abs. 1 lit. a VRPG eine Verfügung, unabhängig davon, dass der angefochtene Rekursentscheid formell die Verfügungsmerkmale erfüllt (RUTH HERZOG, in: Herzog/Daum, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2. Aufl. 2020, N. 16 zu Art. 74 VRPG; BVR 2013 S. 301 E. 1 f.). Die Modalitäten eines durch Verfügung begründeten Rechtsverhältnisses können mittels Nebenbestimmungen näher ausgestaltet werden. Zu unterscheiden sind echte von unechten Nebenbestimmungen: Echte Nebenbestimmungen wie Auflage, Bedingung und Befristung sind verbindliche, individuell-konkrete und erzwingbare Rechtsakte, die sich rechtlich auf den Hauptakt auswirken und zumeist erst mit der Realisierung des Vorhabens wirksam werden; unechte Nebenbestimmungen wie Anregungen, Wünsche oder Hinweise haben lediglich informativen Charakter und betreffen nicht die nähere Ausgestaltung der von der Verfügung geregelten Rechte und Pflichten (WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, 2012, Rz. 2484). Von der Bedingung unterscheidet sich die Seite 10 https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=show_document&page=1&from_date=&t

o_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F138-III-46%3Ade&number_of_ranks=0#page46 Auflage dadurch, dass die Rechtswirksamkeit der Hauptregelung nicht von der Erfüllung der Auflage abhängt und dass diese selbständig erzwingbar ist. Die Auflage kann aufgrund ihrer eigenständigen Natur unabhängig von der übrigen Verfügung Gegenstand einer Beschwerde und damit ein eigenständiges Anfechtungsobjekt bilden (BGE 129 II 361 E. 4.2). Damit Auflagen selbständig durchsetzbar sind, müssen sie hinreichend bestimmt sein, das heisst den Inhalt der jeweiligen Rechte und Pflichten im Detail festlegen (WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., Rz. 2484).

E. 5.1

Im Schreiben vom 5. September 2023 stellte die Verfahrensleitung in Frage, ob die in Dispositiv-Ziffer 5 der Verfügung des Amts für Soziales vom 24. Februar 2022 angeordneten Auflagen selbständig erzwingbar seien und ob die Beschwerdeführerin ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung habe.

E. 5.2

Die verfügende Behörde macht dazu geltend, die Beschwerdeführerin lege die Rechtsgrundlagen in ihrer Rekursergänzung vom 22. März 2022 so aus, dass für die Bewilligung der verschiedenen Wohnangebote an den unterschiedlichen Standorten das Gesamtangebot der A. als kollektives Wohnangebot zu qualifizieren und zu bewilligen sei. Die verfügende Behörde lehne die Sichtweise der Beschwerdeführerin weiterhin ab und verweise in diesem Zusammenhang auf die diesbezüglichen Ausführungen in der Verfügung vom 24. Februar 2022. Die detaillierten Auflagen in Ziff. 5 seien entsprechend zu bestätigen. Die Vorinstanz hält an der Entscheidziffer 4 fest, wonach die verfügten Auflagen innerhalb eines Monats nach Eintritt der Rechtskraft des angefochtenen Rekursentscheids zu erfüllen seien. Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass die verfügende Behörde nach Art. 50 Abs. 1 lit. e des Gesundheitsgesetzes (GG, bGS 811.1) mit hoher Wahrscheinlichkeit in unzulässiger Weise einen Bewilligungsentzug (oder eventualiter eine erhebliche Einschränkung der Bewilligung) verfügt hätte. Zudem hätte diese gestützt auf Art. 66 Abs. 1 GG eine Strafanzeige in Betracht ziehen können. Mithin hätte eine fehlende Anfechtung der Auflagen für die Beschwerdeführerin nicht wieder gutzumachende Nachteile rechtlicher Natur zur Folge gehabt.

E. 5.3

Vorliegend hat die verfügende Behörde in Dispositiv-Ziffer 5 der Verfügung vom 24. Februar 2022 angeordnet, für den Betrieb des Angebots im E. (6 Plätze) sei bis zum 31. März 2022 ein angepasstes Betriebskonzept einzureichen, in welchem die konzeptionellen, personellen, organisatorischen Bedingungen für das Wohnangebot nachvollziehbar darzulegen seien. Für den Betrieb der Einzelwohnung, I. (1 Platz), und der Einzelwohnung, G. (1 Platz), seien Seite 11 ebenfalls bis zum 31. März 2022 die fachlichen Grundlagen einzureichen, welche Auskunft über die rechtliche, betreuende, finanzielle und organisatorische Verantwortung des Wohnangebots sowie über den Grad der Selbstbestimmung der betreuten Personen bezüglich der benötigten Leistungen sowie deren Umfang und Intensität gäben. Im Weiteren wurde verfügt, für den unbewilligten Ausbau des Leistungsangebots von zwei Plätzen bis 31. März 2022 ein Gesuch um Betriebsbewilligung mit den entsprechenden Unterlagen zur Prüfung einzureichen. Nach Rechtsprechung und Lehre enthält die blosser Aufforderung zur Einreichung von Plänen,

Gesuchsunterlagen und dergleichen keine verbindliche Begründung, Änderung oder Aufhebung eines Rechtsverhältnisses (WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., Rz. 2366; Urteil des Verwaltungsgerichts (heute: Obergericht) von Appenzell Ausserrhoden vom 30. April 2008, in: AR GVP 20/2008 E. 3; Urteil des Verwaltungsgerichts St. Gallen vom 14. September 2006, in: GVP 2006 Nr. 33 E. 1b). Im vorliegenden Fall hat die verfügende Behörde der Beschwerdeführerin für den Säumnisfall zudem kein Zwangsmittel angedroht (vgl. Art. 63 VRPG; namentlich kein Dahinfallen der erteilten Betriebsbewilligung nach Ablauf der angesetzten Frist oder einen Widerrufsvorbehalt). Daran ändert auch der Umstand nichts, dass auf S. 10 der Verfügung auf Art. 66 GG verwiesen wird, genügt doch der blosser Hinweis auf diese Gesetzesbestimmung nicht, sondern hätte die Busse explizit im Dispositiv angedroht werden müssen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 1496 ff.). Somit erscheint es fraglich, ob die entsprechenden "Auflagen" mangels Verbindlichkeit überhaupt anfechtbar waren oder ob diese allenfalls als Zwischenentscheid zu qualifizieren sind, welche nur unter der Voraussetzung von Art. 30 Abs. 1 lit. b VRPG anfechtbar wären (vgl. dazu z.B. das Urteil des Bundesgerichts 1C_513/2020 vom 3. Mai 2021 E. 1). Diese Frage kann jedoch offen gelassen werden, da das Obergericht die Auffassung vertritt, dass die Beschwerdeführerin mit der Einreichung des Gesuchs vom 21. November 2022 (act. 9.1) den entsprechenden Auflagen nachgekommen ist (vgl. dazu auch S. 3 der Stellungnahme der verfügenden Behörde vom 19. Januar 2023). So wird in diesem Gesuch explizit eine Betriebsbewilligung für 18 Plätze beantragt (vgl. dazu Ziff. 5c der Verfügung vom 24. Februar 2022). Im Weiteren erhält das Gesuch im Betriebskonzept erweiterte Angaben über das Wohnangebot, die Selbstbestimmung und die Betreuung im I., F. und G., womit nach Ansicht des Obergerichts auch die Auflagen Ziff. 5a und b erfüllt sind. Ob und inwieweit diese erweiterten Angaben für die Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit des Gesuchs genügen, hat erstinstanzlich die verfügende Behörde bei der Beurteilung des Gesuchs vom 21. November 2022 zu prüfen und zu begründen (vgl. dazu unten E. 9). Insofern ist kein Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführerin in Bezug auf die Überprüfung der Rechtmässigkeit der Auflagen der Verfügung vom 24. Februar 2022 erkennbar, womit sich die Beschwerde diesbezüglich als gegenstandslos erweist. Da die Beschwerdeführerin Seite 12 das Gesuch vom 21. November 2022 vor der Erhebung der Beschwerde eingereicht hat, fehlte das schutzwürdige Interesse in diesem Punkt schon bei der Erhebung der Beschwerde. Damit ist auch in diesem Punkt nicht auf die Beschwerde einzutreten (Urteil des Bundesgerichts 2C_470/2021 vom 22. November 2021 E. 3.3).

E. 6

Demzufolge ist auf die Beschwerde nur insoweit einzutreten, soweit darin beantragt wird, von der Feststellung, wonach aktuell 18 Plätze anstelle der am 24. Februar 2022 bewilligten 16 Plätze angeboten werden, und von der Feststellung, wonach von der Beschwerdeführerin aktuell zwei unbewilligte Plätze betrieben werden, abzusehen (Rechtsbegehren 3).

E. 7.1

Der Erlass einer Feststellungsverfügung ist zulässig, wenn ein schutzwürdiges, mithin rechtliches Interesse an der sofortigen Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses nachgewiesen ist, dem keine erheblichen öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen, und welches nicht durch eine rechtsgestaltende Verfügung gewahrt werden kann (BGE 137 II 199 E. 6.5; 135 II 60 E. 3.3.2; 132 V 166 E. 7). Wird eine Feststellungsverfügung von Amtes wegen erlassen, bedarf es dafür eines

spezifischen, dem schutzwürdigen Interesse einer gesuchstellenden Person analogen öffentlichen Feststellungsinteresses (BGE 137 II 199 E. 6.5.1). Das Gebot der Subsidiarität der Feststellungsverfügung gilt auch dann, wenn eine Behörde im Rahmen von Vollzugsaufgaben von sich aus eine Verfügung erlässt (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, RZ. 351). Eine ohne die Erfüllung der hiervor genannten Voraussetzungen erlassene Feststellungsverfügung ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung aufzuheben (BGE 129 V 289 E. 3.3; Urteil des Bundesgerichts 2C_737/2010 vom 18. Juni 2011 E. 4.6).

E. 7.2

Die verfügende Behörde hat in Dispositiv-Ziffer 4 der Verfügung vom 24. Februar 2022 (act. 11.1.2) festgestellt, dass aktuell 17 Plätze anstelle der am 26. August 2019 bewilligten 15 Plätze angeboten würden. Somit würden von der A. aktuell zwei unbewilligte Plätze betrieben. Begründet hat sie dies damit, dass in der Stellungnahme vom 24. Januar 2022 angegeben worden sei, es würden insgesamt 17 Plätze für Menschen mit Behinderung angeboten. Wie die Beschwerdeführerin im Rekurs zutreffend gerügt hat, ist die Verfügung diesbezüglich widersprüchlich, da darin für 16 Plätze die Betriebsbewilligung erteilt wurde. Die Vorinstanz hat sich im Rekursverfahren jedoch weder mit diesem Widerspruch auseinandergesetzt, noch geprüft, ob die Voraussetzungen für den Erlass einer Feststellungsverfügung erfüllt sind. Stattdessen stellte sie in Dispositiv-Ziffer 3 des angefochtenen Entscheids selber fest, dass aktuell 18 Plätze anstelle der am 24. Februar Seite 13 <https://www.swisslex.ch/doc/unknown/69c3ba65-4e7d-4ccb-9c36-cacaaa8eec0a/citeddoc/e08ef32e-6e57-4d1f-bf58-679af5d26005/source/document-link> <https://www.swisslex.ch/doc/unknown/2b289bf9-3214-4917-b433-283a4b5c6eea/citeddoc/6e382769-3790-454b-b4de-c7f35dd28694/source/document-link> 2022 bewilligten 16 Plätze angeboten würden. Somit würden von der A. aktuell zwei unbewilligte Plätze betrieben. Für diese Feststellung wird von der Vorinstanz kein öffentliches Interesse behauptet und es ist auch nicht ersichtlich, weshalb ein solches nicht mit einer rechts-gestaltenden Verfügung gewahrt werden kann. Vielmehr stützt sich die Vorinstanz diesbe-züglich offenbar auf eine E-Mail der Beschwerdeführerin an die verfügende Behörde vom 26. September 2022 und damit auf einen Sachverhalt, welcher sich rund sieben Monate nach dem Erlass der angefochtenen Verfügung zugetragen hat. Damit hat die Vorinstanz auch mit der strittigen Feststellung den Streitgegenstand ohne ersichtlichen Grund ausgedehnt und in die funktionelle Zuständigkeit der verfügenden Behörde eingegriffen. Im Weiteren haben weder die Vorinstanz noch die verfügende Behörde mit der Feststellung der unbewilligten Plätze einen Bewilligungswiderruf oder sonst einen Nachteil angedroht, was dem Erlass einer Feststellungsverfügung ebenfalls entgegensteht (Urteil des Bundesgerichts 2C_737/2010 vom 18. Juni 2011 E. 4.2).

E. 7.3

Damit erweisen sich sowohl die Feststellung in Dispositiv-Ziffer 4 der Verfügung vom 24. Februar 2022 als auch die Feststellung in Dispositiv-Ziffer 3 des angefochtenen Entscheids als rechtswidrig, womit die Beschwerde in diesem Punkt gutzuheissen ist und Dispositiv-Ziffer 3 des angefochtenen Entscheids aufzuheben ist. Aufgrund des Devolutiv-effekts wird damit Dispositiv-Ziffer 4 der Verfügung vom 24. Februar 2022 unbeachtlich (WIEDERKEHR/PLÜSS, a.a.O., Rz. 1310).

E. 8

Zusammenfassend wird Ziff. 3 des angefochtenen Rekursentscheids vom 20. Oktober 2022 in teilweiser Gutheissung der Beschwerde aufgehoben. Im Übrigen wird nicht auf die Beschwerde eingetreten, wobei Ziff. 2 des angefochtenen Entscheids von Amtes wegen aufzuheben ist.

E. 9

Da weitere Verfahrensverzögerungen unangebracht sind, ist die verfügende Behörde jedoch von Amtes wegen aufzufordern, die bei ihr hängigen Gesuche nach Rechtskraft dieses Urteils umgehend zu behandeln und mit anfechtbarer Verfügung abzuschliessen. Aus dem Dispositiv der Verfügung hat klar hervorzugehen, wie die Gesuche beurteilt wurden (Gutheissung, Abweisung, Nichteintreten, Bewilligung mit hinreichend bestimmten durchsetzbaren Nebenbestimmungen etc.). Dabei ist nochmals auf die Untersuchungsmaxime (Art. 10 Abs. 1 VRPG) und die Mitwirkungspflicht (Art. 10 Abs. 4 VRPG) hinzuweisen (vgl. dazu das Schreiben der Verfahrensleitung vom 24. Mai 2023). Da sich die verfügende Behörde in der Vernehmlassung vom 19. April 2023 bereits negativ zu den Gesuchsunterlagen geäußert hat, ist der Beschwerdeführerin vor Erlass der Verfügung das rechtliche Gehör zu gewähren und Gelegenheit zu geben, die Gesuche allenfalls zu ergänzen. Gleichzeitig obliegt es der Beschwerdeführerin aufzuzeigen, ob und inwiefern an Seite 14 den älteren Gesuchen vom 27. November 2020 und 26. November 2022 noch ein Interesse besteht. Allenfalls soll sie diese zurückziehen. Schlussendlich steht es der Beschwerdeführerin frei, bei der verfügenden Behörde eine Sistierung der Gesuche zu beantragen, bis ein rechtskräftiger Entscheid betreffend Ausstandsverfahren gegen Andreas Tinner vorliegt.

E. 10

Nach Art. 19 Abs. 3 i. V. m. Art. 53 Abs. 1 VRPG ist im Beschwerdeverfahren vor Obergericht gebühren- und kostenpflichtig, wer ganz oder teilweise unterliegt oder auf dessen Rechtsmittel nicht eingetreten wird. Für dieses Verfahren wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.-- erhoben (Art. 4a des Gesetzes über die Gebühren in Verwaltungssachen, bGS 233.2), welche aufgrund des mehrheitlichen Unterliegens zu zwei Drittel und damit zu Fr. 2'000.-- der Beschwerdeführerin auferlegt wird. Der Kostenvorschuss von Fr. 2'500.-- wird angerechnet, womit Fr. 500.-- zurückzuerstatten sind. Die restliche Entscheidgebühr wird der Vorinstanz auferlegt, wobei in Anwendung von Art. 22 Abs. 1 VRPG auf die Erhebung zu verzichten ist.

E. 11

Nach Art. 53 Abs. 3 VRPG hat die obsiegende Partei in der Regel Anspruch auf eine Entschädigung für ihre notwendigen Kosten und Auslagen. Bei nur teilweisem Obsiegen besteht ein Anspruch grundsätzlich nach Massgabe des Obsiegens (vgl. etwa GEORG WILHELM, in: Zünd/Pfiffner Rauber [Hrsg.], Gesetz über das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, 2. Aufl. 2009, N. 8 zu § 34 GSVGer). Vorliegend gilt es jedoch zu beachten, dass die Beschwerdeführerin von einem Rechtsanwalt vertreten wird, welcher gemäss Handelsregisterauszug zugleich Verwaltungsratsmitglied der Beschwerdeführerin ist. Ist der Vertreter einer Partei gleichzeitig Organ der entsprechenden Partei, so liegt ein Fall der Vertretung in eigener Sache vor (Urteil des Bundesgerichts 1C_408/2018 vom 18. März 2019 E. 6.2). Bei der Prozessführung in eigener Sache wird nur in Ausnahmefällen eine Parteientschädigung zugesprochen. Vorausgesetzt wird, dass es sich um eine komplexe Sache mit hohem Streitwert handelt und die Interessenwahrung einen hohen

Arbeitsaufwand notwendig macht, der den Rahmen dessen überschreitet, was der Einzelne üblicher- und zumutbarerweise neben- bei zur Besorgung der persönlichen Angelegenheiten auf sich zu nehmen hat (BGE 125 II 518 E. 5b; Urteil des Bundesgerichts 2C_807/2008 vom 19. Juni 2009 E. 4.3). Diese Kriterien sind vorliegend nicht erfüllt, hat doch die Beschwerdeführerin trotz mehrheitlich fehlender Prozessvoraussetzungen dieses Rechtsmittelverfahren eingeleitet und werden die unrecht- mässigen Feststellungsverfügungen auf lediglich 3 Seiten der umfangreichen 43-seitigen Beschwerdeschrift gerügt, womit die Notwendigkeit eines hohen Arbeitsaufwands zu verneinen ist. Praxisgemäss wird daher lediglich ein Auslagenersatz zugesprochen (Urteil des Obergerichts O4V 15 10 vom 1. Juli 2015 E. 5). Für dieses Verfahren erscheint ein Auslagenersatz von Fr. 200.-- als angemessen, welchen die Vorinstanz zu bezahlen hat. Anzuführen ist, dass das VRPG – anders etwa als die Zivilprozessordnung (SR 272, Art. 95 Seite 15 https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=highlight_simple_query&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=1C_408%2F2018&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F125-II-518%3Ade&number_of_ranks=0#page518 https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?lang=de&type=highlight_simple_query&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=1C_408%2F2018&rank=0&azaclir=aza&highlight_docid=atf%3A%2F%2F125-II-518%3Ade&number_of_ranks=0#page518 Abs. 3 lit. c) – keine Umtriebsentschädigung vorsieht. Der eigene Zeitaufwand der obsiegenden Partei ist deshalb nicht zu entschädigen (Urteil des Obergerichts O4V 20 36 vom 25. November 2021 E. 6).

E. 12

Da die Beschwerdeführerin durch die teilweise Gutheissung der Beschwerde nachträglich teilweise in die Position der Obsiegenden gelangt, sind auch die Kosten des Rekursverfahrens neu zu verlegen. Die Sache ist infolgedessen in Bezug auf die Neuverlegung der Kosten und Entschädigungen des Rekursverfahrens an die Vorinstanz zurückzuweisen. Seite 16 Das Obergericht erkennt: 1. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird Dispositiv-Ziffer 3 des angefochtenen Entscheids vom 20. Oktober 2022 aufgehoben. Im Übrigen wird nicht auf die Beschwerde eingetreten, wobei Dispositiv-Ziffer 2 des Rekursentscheids vom 20. Oktober 2022 von Amtes wegen aufzuheben ist. 2. Das Amt für Soziales wird angewiesen, die hängigen Gesuche der Beschwerdeführerin nach Vollstreckbarkeit des vorliegenden Entscheids umgehend zu behandeln und mit anfechtbarer Verfügung abzuschliessen. 3. Die Entscheidgebühr für das Beschwerdeverfahren wird auf Fr. 3'000.-- festgesetzt. Diese wird zu zwei Dritteln der Beschwerdeführerin auferlegt und im Übrigen auf die Staatskasse genommen. Die Gerichtskasse wird angewiesen, der Beschwerdeführerin vom Kostenvorschuss Fr. 500.-- zurückzuerstatten. 4. Der Beschwerdeführerin wird zulasten der Vorinstanz für das Beschwerdeverfahren ein Auslagenersatz von Fr. 200.-- zugesprochen. 5. In Bezug auf die Neuverlegung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des Rekursverfahrens wird die Sache an die Vorinstanz zurückgewiesen. 6. Rechtsmittel: Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit der Zustellung Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben werden. Die Zulässigkeit einer solchen Beschwerde richtet sich nach Art. 82 ff. Bundesgerichtsgesetz (BGG, SR 173.110). Die Beschwerde ist beim Schweizerischen Bundesgericht, Avenue du Tribunal fédéral 29, 1000 Lausanne 14, schriftlich einzureichen. Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der

Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten; der angefochtene Entscheid sowie die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind - soweit vorhanden - beizulegen (Art. 42 BGG). Die Beschwerde hat in der Regel keine aufschiebende Wirkung (Art. 103 BGG). 7.
Mitteilung an: - RA AA., mit Gerichtsurkunde - Departement Gesundheit und Soziales, mit Gerichtsurkunde - Amt für Soziales, mit Gerichtsurkunde - Gerichtskasse (im Dispositiv; nach unbenutztem Ablauf der Rechtsmittelfrist), interne Post Im Namen der 4. Abteilung des Obergerichts Der Obergerichtspräsident: Der Gerichtsschreiber: lic. iur. Walter Kobler lic. iur. Daniel Hofmann versandt am: 19. Dezember 2023 Seite 17

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