

# **AR\_GERICHTE OG O4V-21-28 vom 28. April 2022**

AR Gerichte, 2022-04-28, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ar\\_gerichte OG\\_O4V-21-28](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ar_gerichte OG_O4V-21-28)

FR: AR\_GERICHTE OG O4V-21-28 du 28 avril 2022

IT: AR\_GERICHTE OG O4V-21-28 del 28 aprile 2022

## **Regeste**

Obergericht Appenzell Ausserrhoden 4. Abteilung Urteil vom 28. April 2022 Mitwirkende Obergerichtspräsident W. Kobler Oberrichterinnen D. Cadosch Autolitano, M. Gasser Aebischer Oberrichter E. Graf, P. Louis Obergerichtsschreiber D. Hofm

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Die von Amtes wegen vorzunehmende Prüfung der Prozessvoraussetzungen ergibt, dass diese sowohl hinsichtlich der Beschwerdeberechtigung als auch hinsichtlich der Form- und Fristfordernisse 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. Die Beschwerdeführer sind als Adressaten des angefochtenen Rekursentscheids formell beschwert. Da die Vorinstanz nicht auf ihren Rekurs gegen den negativen Rekursentscheid der RSHB betreffend Anrechnung der Kosten im Frauenhaus E. eingetreten ist, sind sie in schutzwürdigen eigenen tatsächlichen und rechtlichen Interessen besonders berührt und daher zur Beschwerde legitimiert (Art. 59 i.V.m. Art. 32 Abs. 1 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

### **E. 2.1**

Gemäss Art. 29 Abs. 2 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV, SR 101) und Art. 12 Abs. 1 VRPG haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Dazu gehört das Recht des Betroffenen, sich vor dem Entscheid zur Sache zu äussern. Anspruch auf vorgängige Anhörung besteht u.a. auch, wenn die Behörde ihren Entscheid mit einer Rechtsnorm oder einem Rechtsgrund zu begründen beabsichtigt, 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 (BGE 128 V 272 E. 5b/bb; 126 I 19 E. 2c/aa je mit Hinweisen; PATRICK SUTTER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl. 2019, N. 12 zu Art. 29 VwVG). Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Seine Verletzung führt ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Eine Gehörsverletzung kann ausnahmsweise geheilt werden, wenn die betroffene Partei die Möglichkeit hat, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die zur freien Prüfung aller Sachverhalts- und Rechtsfragen befugt ist, welcher der unteren Instanz hätten unterbreitet werden können (BGE 127 V 431 E. 3d; 126 V 130 E. 2b). Unter dieser

Voraussetzung ist darüber hinaus im Sinne einer Heilung des Mangels selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des rechtlichen Gehörs von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 137 I 195 E. 2.2.2; 133 I 201 E. 2.2).

Seite 5

### **E. 2.2**

Im vorliegenden Fall ist die Vorinstanz nicht auf den Rekurs der Beschwerdeführer bzw. ehemaligen Rekurrenten eingetreten, da dem Schreiben der SDAM vom 23. August 2018 mangels Feststellungsinteresses des Staates kein Verfügungscharakter zukomme. Dabei handle es sich um ein reines Informationsschreiben, welches keine Rechte und Pflichten auslöse. Damit liege kein für ein Sachurteil im Rekursverfahren notwendiges Anfechtungsobjekt vor. Auf den Rekurs könne mangels Anfechtungsobjekt nicht eingetreten werden. Die RSHB hat sich im Rekursentscheid vom 22. März 2019 nicht mit der Frage des Feststellungsinteresses der SDAM auseinandergesetzt und bzw. den Verfügungscharakter des Entscheids vom 23. August 2018 nicht in Frage gestellt, womit die Beschwerdeführer nicht damit rechnen konnten, dass nicht auf ihren Rekurs eingetreten werden würde. Infolgedessen ist davon auszugehen, dass das Nichteintreten für die Beschwerdeführer völlig unerwartet kam, was im Lichte oben genannter Rechtsprechung als Gehörsverletzung zu qualifizieren ist. Im Folgenden kann jedoch offen gelassen werden, ob allein dieser Umstand zu einer Aufhebung des angefochtenen Entscheids führen muss oder ob die Gehörsverletzung im vorliegenden Beschwerdeverfahren geheilt werden könnte, da die Beschwerde ohnehin gutzuheissen ist, wie sich nachfolgend zeigen wird.

### **E. 3**

Vorab gilt es festzuhalten, dass der Entscheid der SDAM vom 23. August 2018 entgegen der Ansicht der Vorinstanz als Feststellungsverfügung zu qualifizieren ist (vgl. dazu die Definition in Art. 5 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren [VwVG, SR 172.021] sowie Art. 18 Abs. 1 VRPG). So wird darin hoheitlich zulasten der Beschwerdeführer festgestellt, dass es sich beim Gemeindebetrag von Fr. 33'997.-- für den Aufenthalt im Frauenhaus um rückzahlungspflichtige Sozialhilfekosten handle. Soweit die Vorinstanz in E. 1c des angefochtenen Entscheids zum Schluss kommt, dass die Feststellungsverfügung mangels schutzwürdigen Interesses des Staates nicht zulässig war, handelt es sich dabei um einen inhaltlichen Mangel, welcher dem Verfügungscharakter des Entscheids der SDAM vom 23. August 2018 nicht entgegensteht. Wäre die Feststellungsverfügung mangels schutzwürdigen Interesses der SDAM zu Unrecht ergangen, hätte die Vorinstanz vielmehr auf den Rekurs eintreten und den angefochtenen Rekursentscheid der RSHB vom 22. März 2019 sowie die Verfügung vom 23. August 2018 aufheben müssen, was die teilweise Gutheissung des vorinstanzlichen Rekurses zur Folge gehabt hätte (vgl. dazu HÄFELIN/ MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 889, und BGE 129 V 289 E. 3.3 f.) Die Beschwerde ist folglich bereits aus diesem Grund gutzuheissen und der angefochtene Rekursentscheid aufzuheben. Im Folgenden gilt es jedoch zu prüfen, ob die SDAM überhaupt befugt war, im vorliegenden Fall eine Verfügung in Bezug auf die Rückerstattung der Sozialhilfekosten zu erlassen.

Seite 6

#### **E. 4**

Februar 2022 auf Ziff. 5 ihres Handbuchs (act. 10) ab, welches die Organisation, die Aufgaben, die Verantwortung und die Kompetenzen der SDAM regelt. Die Beschwerdeführer vertreten in der Stellungnahme vom 18. Februar 2022 die Auffassung, dass die Sitzgemeinde keine über die Vereinbarung hinausgehenden Kompetenzen an die Sozialen Dienste delegieren könne.

#### **E. 4.1**

Gemäss Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG, BGS 851.1) obliegt die Gewährung der Sozialhilfe an Personen mit Aufenthalt im Kanton der Gemeinde, in der die hilfsbedürftige Person ihren Unterstützungswohnsitz hat. Nach Art. 8 Abs. 1 SHG bestellt jede Gemeinde eine Sozialhilfebehörde. Diese ist u.a. für die Beurteilung grundsätzlicher Fragestellungen der Sozialhilfe (Abs. 2 lit. c), die Anordnung von konkreten Massnahmen sowie Festsetzung und Gewährung von Leistungen (Abs. 3) zuständig. Die Kompetenzen nach Abs. 3 kann die Gemeinde ganz oder teilweise an den Sozialdienst delegieren (Art. 8 Abs. 4 SHG). Der Sozialdienst vollzieht die individuelle Sozialhilfe und ist u.a. für die Geltendmachung von abgetretenen Ansprüchen gegenüber Dritten und von Rückerstattungen sowie die Antragsstellung an die Sozialhilfebehörde, soweit Verfügungen zu treffen sind, zuständig (Art. 9 Abs. 3 lit. e und f SHG). Gegen Verfügungen der Sozialhilfebehörde kann Rekurs beim zuständigen Departement erhoben werden (Art. 33 Abs. 1 SHG). Soweit die Gemeinde Kompetenzen an den Sozialdienst delegiert hat, ist gegen Verfügungen des Sozialdienstes der Rekurs an die Sozialhilfebehörde gegeben (Art. 33 Abs. 2 SHG).

Gemäss Art. 1 Abs. 2 der Vereinbarung zwischen den Gemeinden F. betreffend Soziale Dienste Appenzeller Mittelland (SDAM) aus dem Jahr 2012 ist G. Sitzgemeinde. [...] sind Anschlussgemeinden. Nach Art. 3 Abs. 1 übertragen die Anschlussgemeinden der Sitzgemeinde die umfassende Verantwortung für den Betrieb der Sozialen Dienste. Gemäss Art. 3 Abs. 3 lit. e der Vereinbarung bereiten die Sozialen Dienste die Verfügungen im Aufgabenbereich der Sozialhilfe zu Handen der zuständigen Behörde vor.

#### **E. 4.2**

Die Vorinstanz geht in ihrer Stellungnahme vom 21. Februar 2022 von einer Verfügungsbefugnis der SDAM aus. Die SDAM stützt ihre Verfügungsbefugnis in der Stellungnahme vom

Seite 7

#### **E. 4.3**

Unbestritten ist, dass die Beschwerdeführer zum Zeitpunkt des Aufenthalts im Frauenhaus in der Gemeinde H. Wohnsitz hatten, womit nach Art. 3 Abs. 1 SHG die Gemeinde H. für die Gewährung der Sozialhilfe zuständig war. Aus dem Sozialhilfegesetz ergibt sich im Weiteren keine originäre Verfügungskompetenz der SDAM, auch wenn diese nach Art. 9 Abs. 3 lit. e SHG für die Geltendmachung von Rückerstattungen verantwortlich ist. Art. 8 Abs. 4 und Art. 33 Abs. 2 SHG implizieren vielmehr ausdrücklich, dass es für Verfügungen der SDAM einer Kompetenzdelegation der zuständigen Gemeinde, d.h. im vorliegenden Fall der Gemeinde H. bedarf. Die fehlende gesetzliche Verfügungskompetenz der SDAM ergibt sich zudem aus Art. 9 Abs. 3 lit. f SHG, wonach der Sozialdienst für die Antragsstellung an die Sozialhilfebehörde, soweit Verfügungen zu treffen sind,

verantwortlich ist. Im Folgenden gilt es daher die Frage zu klären, ob die von Gesetzes wegen erforderliche Kompetenzdelegation der Gemeinde H. an die SDAM erfolgt ist.

#### **E. 4.4**

Gemäss Art. 4 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (GG, bGS 151.11) legen die Gemeinden ihre Organisation im Rahmen von Verfassung und Gesetz in der Gemeindeordnung fest. Die Gemeindeordnung bestimmt die Organisation der Behörden und Verwaltung, Aufgaben und Befugnisse der Organe sowie die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten (Art. 4 Abs. 2 GG und Art. 1 der Gemeindeordnung der Gemeinde H., GO). Eine Kompetenzdelegation im Sinne von Art. 8 Abs. 4 SHG an die SDAM anstelle der Sozialhilfebehörde bedarf daher in der Gemeinde H. einer Grundlage in der Gemeindeordnung oder allenfalls einem anderen Gemeindereglement. Eine solche Bestimmung ist in den kommunalen Reglementen – soweit ersichtlich – nicht vorhanden. Eine entsprechende Kompetenzdelegation ergibt sich jedoch auch nicht aus der Vereinbarung zwischen den Gemeinden F. betreffend Soziale Dienste Appenzeller Mittelland. Zwar wird der Sitzgemeinde G. darin in Art. 3 Abs. 1 die umfassende Verantwortung für den Betrieb der Sozialen Dienste übertragen, jedoch wird analog zu Art. 9 Abs. 3 lit. f SHG auch in Art. 3 Abs. 3 der Vereinbarung ausdrücklich festgehalten, dass der Sozialdienst (nur) für die Antragsstellung an die Sozialhilfebehörde, soweit Verfügungen zu treffen sind, verantwortlich ist. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass in Ziff. 5 des Handbuchs der SDAM vom 5. April 2017 nebst zahlreichen weiteren Zuständigkeiten die Verfügungskompetenz der Leitung SDAM über Sozialhilfe aufgeführt ist, da es sich bei diesem Handbuch offensichtlich nicht um einen formellen, den gesetzlichen Publikationsvorschriften entsprechenden Erlass handelt. Entgegen der Auffassung der SDAM genügt

Seite 8 eine bloss auf internen Verwaltungsweisungen vorgenommene Zuständigkeitsübertragung nicht (BGE 129 V 485 E. 2.2); dies im vorliegenden Fall umso weniger, als dass das Handbuch nicht einmal von den zuständigen Behörden der Gemeinde H. unterzeichnet ist. Mit den Beschwerdeführern ist diesbezüglich darin übereinzugehen, dass die Sitzgemeinde G. keine über die Vereinbarung hinausgehenden Kompetenzen anstelle der Gemeinde H. an die Sozialen Dienste delegieren kann. Infolgedessen muss der Schluss gezogen werden, dass der SDAM aufgrund fehlender rechtsgenügender Kompetenzübertragung vorliegend keine Verfügungskompetenz zukam, womit eine sachlich und funktionell unzuständige Behörde die Verfügung vom 23. August 2018 erliess.

#### **E. 4.5**

Der SDAM kommt keine allgemeine Kompetenz für Verfügungen im Bereich des Sozialhilferechts zu; nur wenn sie eine solche hätte, würde dies allenfalls gegen einen Nichtigkeitsgrund sprechen. Für die Beurteilung grundsätzlicher Fragestellungen und damit für auch Feststellungsverfügungen und die Anordnung konkreter Massnahmen ist vielmehr explizit die Sozialhilfebehörde zuständig (Art. 8 Abs. 2 und 3 SHG). Der Mangel der fehlenden Zuständigkeit war im Weiteren aufgrund von Art. 9 Abs. lit. f SHG und Art. 3 Abs. 3 lit. e der Vereinbarung, wo die Kompetenz der SDAM beim Erlass von Verfügungen auf die Antragsstellung an die Sozialhilfebehörde beschränkt wird, leicht erkennbar. Im Übrigen liegen keine Anhaltspunkte vor, welche den Schluss zulassen würden, dass die Annahme der Nichtigkeit der Verfügung der SDAM vom 23. Juli 2018 nicht mit der Rechtsicherheit vereinbar wäre.

#### **E. 5**

Mit Blick auf diese Rechtslage ist damit festzustellen, dass der SDAM für die Verfügung vom 23. Juli 2018 keine Verfügungskompetenz zukam, was im vorliegenden Fall einen Nichtigkeitsgrund bildet. Die Nichtigkeit der Verfügung vom 23. Juli 2018 hätten bereits die Vorinstanz und die RSHB in den Rekursverfahren feststellen müssen, was eine Gutheissung der Rekurse der Beschwerdeführer zur Folge gehabt hätte. Der angefochtene Rekursentscheid der Vorinstanz ist somit in teilweiser Gutheissung der Beschwerde aufzuheben. Auch der Rekursentscheid der RSHB ist aufzuheben, weil die Vorinstanz einen Nichteintretensentscheid gefällt hat und die devolutive Wirkung des Rekurses nur bei einer materiellen Entscheidung zum Tragen kommt (vgl. ALAIN GRIFFEL, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N. 35 zu § 28 VRG, mit Hinweisen).

## **E. 6**

Das vorliegende Verfahren ist kostenlos (Art. 34 SHG in Verbindung mit Art. 22 Abs. 2 lit. b VRPG).

Seite 9

## **E. 7**

Nach Art. 53 Abs. 3 VRPG hat die obsiegende Partei in der Regel Anspruch auf eine Entschädigung für ihre notwendigen Kosten und Auslagen. Die Parteientschädigung geht zulasten der unterliegenden Partei. Aus Billigkeitsgründen kann sie auch der Staats- oder Gemeindekasse auferlegt werden (Art. 59 i.V.m. Art. 24 Abs. 2 VRPG). Ausgangsgemäss ist dem Entschädigungsbegehren der Beschwerdeführer im Beschwerdeverfahren zu entsprechen. Die Entschädigung setzt sich zusammen aus einem Honorar und den Barauslagen; die Mehrwertsteuer wird als Zuschlag in Rechnung gestellt (Art. 3 der Verordnung über den Anwaltstarif, AT, bGS 145.53). In Verfahren vor dem Obergericht in Verwaltungssachen wird das Honorar pauschal festgelegt (Art. 13 Abs. 1 lit. c AT) und beträgt Fr. 1'000.-- bis Fr. 10'000.-- (Art. 16 Abs. 1 AT). Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens richtet sich das Honorar nach den besonderen Umständen des Falles. In Betracht fallen namentlich Art und Umfang der Bemühungen, die Schwierigkeiten des Falles sowie die wirtschaftlichen Verhältnisse der Beteiligten (Art. 17 AT). Grundsätzlich kann die mögliche Bandbreite der Honorare unterteilt werden in

a) einfache, unterdurchschnittlich aufwändige Fälle, in denen ein Honorar von Fr. 1'000.-- bis zu Fr. 4'000.-- zu sprechen ist; b) mittlere Fälle, die durchschnittlich schwierige Rechts- und/oder Sachverhaltsfragen betreffen und einen durchschnittlichen Aufwand benötigten, in denen ein Honorar in der Grössenordnung von Fr. 4'000.-- bis Fr. 7'000.-- angemessen erscheint; und c) schwierige Fälle sowohl bezüglich Sachverhalts- und/oder Rechtsfragen, in denen überdurchschnittlich umfangreiche Eingaben notwendig waren und umfangreiche Akten zu studieren waren, was ein Honorar von Fr. 7'000.-- bis Fr. 10'000.--, bzw. in aussergewöhnlichen Fällen bis zu Fr. 15'000.-- rechtfertigt.

Vorliegend beschränkt sich die gerichtliche Beurteilung auf die Frage der Nichtigkeit und der Verletzung des rechtlichen Gehörs, wobei es sich nach Erachten des Obergerichts um einen einfachen Fall handelt, bei welchem keine schwierigen Rechtsfragen zu beantworten und keine umfangreichen Akten zu studieren waren. In Anbetracht der Umstände erscheint ein Honorar von insgesamt Fr. 2'000.-- für das Beschwerdeverfahren als angemessen. Dazu kommen Barauslagen von pauschal 4 % sowie 7.7 % für die Mehrwertsteuer, was total zu einer Entschädigung von Fr. 2'240.20 führt. Diese ist ausgangsgemäss der Vorinstanz auf-

zuerlegen.

## **E. 8**

Da bereits die Vorinstanz im Rekursverfahren die Nichtigkeit der Verfügung der SDAM hätte feststellen müssen, was zu einem Obsiegen der Beschwerdeführer geführt hätte, ist die Sache zur Neuverlegung der Entschädigungen des vorinstanzlichen Rekursverfahrens an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Seite 10 Das Obergericht erkennt:

1. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde von A1. und A2. werden der Rekursentscheid des Departementes Gesundheit und Soziales 31. Mai 2021 sowie der Rekursentscheid der Regionalen Sozialhilfebehörde Appenzeller Mittelland (RSHB) vom 22. März 2019 aufgehoben.
2. Es wird festgestellt, dass die Verfügung der Sozialen Dienste Appenzeller Mittelland (SDAM) vom 23. August 2018 betreffend Übernahme Kosten Frauenhaus E. nichtig ist.
3. Es werden keine Kosten erhoben.
4. Die Vorinstanz wird verpflichtet, den Beschwerdeführern eine Parteientschädigung von Fr. 2'240.20 (Barauslagen und Mehrwertsteuer inbegriffen) für das Beschwerdeverfahren zu bezahlen.
5. Die Sache wird zur Neuverlegung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des Rekursverfahrens 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, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, 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. Zustellung an die Beschwerdeführer über deren Anwältin, die Vorinstanz, die RSHB sowie die SDAM.

Im Namen der 4. Abteilung des Obergerichts

Der Obergerichtspräsident:

lic. iur. Walter Kobler Der Gerichtsschreiber:

lic. iur. Daniel Hofmann

versandt am: 3. Mai 2022

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