

# **BGer 2C\_573/2023 vom 9. September 2025**

Bundesgericht, 2025-09-09, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_2C\\_573\\_2023](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_573_2023)

FR: TF 2C\_573/2023 du 9 septembre 2025

IT: TF 2C\_573/2023 del 9 settembre 2025

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Die frist- (Art. 100 Abs. 1 i.V.m. Art. 46 Abs. 1 lit. b BGG ) und formgerecht ( Art. 42 BGG ) eingereichte Eingabe betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts ( Art. 82 lit. a BGG ), die nicht unter den gesetzlichen Ausnahmekatalog von Art. 83 BGG fällt. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten steht demnach grundsätzlich offen. Zuständig innerhalb des Bundesgerichts ist die II. öffentlich-rechtliche Abteilung, da die Sache das öffentliche Wirtschaftsrecht im Bereich Gesundheit betrifft (Art. 30 Abs. 1 lit. c Ziff. 14 BGerR [SR 173.110.131]).

### **E. 1.2**

Gemäss Art. 92 BGG ist gegen selbständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide über die Zuständigkeit und über Ausstandsbegehren die Beschwerde zulässig. Entscheide über den Ausstand, welche das Verfahren nicht beenden und vor dem Entscheid in der Sache gefällt werden, sind unter Art. 92 BGG zu subsumieren (Urteil 2C\_222/2024 vom 19. März 2025 E. 1.2.1 mit Hinweis). Vorliegend verlangte die Beschwerdeführerin den Ausstand des Leiters des kantonalen Amtes für Soziales in Bezug auf das Aufsichtsverfahren. Das angefochtene Urteil des Obergerichts (Art. 86 Abs. 1 lit. d) bestätigt den Entscheid des Departements Gesundheit und Soziales, wonach das Ausstandsbegehren abzulehnen sei. Dagegen ist die Beschwerde nach Art. 92 BGG zulässig, weshalb unter Vorbehalt des Nachfolgenden auf die Beschwerde der dazu legitimierten Beschwerdeführerin ( Art. 89 Abs. 1 BGG ) einzutreten ist.

### **E. 1.3**

Streitgegenstand vor einer Rechtsmittelinstanz kann höchstens sein, was bereits vor der Vorinstanz Streitgegenstand gewesen ist oder richtigerweise hätte sein sollen ( BGE 142 I 155 E. 4.4.2; 141 II 233 , nicht publ. E. 1.2.1; 136 II 457 E. 4.2). Der Streitgegenstand kann im Laufe des Verfahrens nicht mehr ausgedehnt oder geändert, sondern nur noch eingeschränkt werden ( BGE 142 I 155 E. 4.4.2; 136 V 362 E. 3.4.2). Vor diesem Hintergrund erweist sich die Beschwerde unzulässig, soweit sie das (zweite) Ausstandsgesuch der Beschwerdeführerin vom 18. April 2023 betrifft. Dieses bildete nicht Gegenstand des erst- und zweitinstanzlichen Verfahrens, woran der von der Beschwerdeführerin erwähnte Devolutiveffekt nichts zu ändern vermag. Auf die sich darauf beziehenden Rügen der Beschwerdeführerin (s. Beschwerde Ziff. 2 S. 16 ff.) ist deshalb nicht einzugehen.

### **E. 2.1**

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann namentlich die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht gerügt werden ( Art. 95 lit. a und b BGG ). Die Anwendung kantonalen Rechts prüft das Bundesgericht - ausser in den Fällen von Art. 95 lit. c und lit. d

BGG - nur auf Verletzung von Bundesrecht, namentlich des Willkürverbots hin ( Art. 95 lit. a BGG ). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an ( Art. 106 Abs. 1 BGG ), prüft die bei ihm angefochtenen Entscheide aber grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin, die der Beschwerdeführer vorbringt und begründet (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG ; BGE 150 II 346 E. 1.5.1; 149 II 337 E. 2.2 ; 147 I 73 E. 2.1). In Bezug auf die Verletzung von Grundrechten, einschliesslich des Willkürverbots, und von kantonalem Recht gilt eine qualifizierte Rüge- und Begründungspflicht ( Art. 106 Abs. 2 BGG ). In der Beschwerde ist klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen, inwiefern verfassungsmässige Individualrechte verletzt worden sein sollen (vgl. BGE 150 I 80 E. 2.1 ; 149 I 105 E. 2.1; 143 II 283 E. 1.2.2).

## **E. 2.2**

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat ( Art. 105 Abs. 1 BGG ). Eine Berichtigung oder Ergänzung der vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen ist von Amtes wegen ( Art. 105 Abs. 2 BGG ) oder auf Rüge hin ( Art. 97 Abs. 1 BGG ) möglich. Von den tatsächlichen Grundlagen des vorinstanzlichen Urteils weicht das Bundesgericht jedoch nur ab, wenn diese offensichtlich unrichtig, sprich willkürlich, sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen und die Behebung des Mangels für den Verfahrensausgang entscheidend sein kann ( Art. 97 Abs. 1 BGG ; BGE 147 I 73 E. 2.2). Entsprechende Rügen unterstehen der qualifizierten Rüge- und Begründungspflicht (vorstehende E. 2.1). Auf ungenügend begründete Rügen oder allgemeine appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid geht das Bundesgericht nicht ein ( BGE 148 IV 356 E. 2.1; 140 III 264 E. 2.3; 139 II 404 E. 10.1).

## **E. 3**

Streitgegenstand vor Bundesgericht bildet die Frage, ob den Beschwerdegegner eine Pflicht trifft, im aufsichtsrechtlichen Verfahren gegenüber der Beschwerdeführerin in den Ausstand zu treten. Allerdings erhebt die Beschwerdeführerin verschiedene Rügen formeller Natur, welche es vorab zu behandeln gilt.

### **E. 3.1**

Jede Person hat in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung, auf Beurteilung innert angemessener Frist sowie auf rechtliches Gehör ( Art. 29 Abs. 1 und 2 BV ). Eine formelle Rechtsverweigerung im Sinne von Art. 29 Abs. 1 BV liegt vor, wenn eine Behörde auf eine ihr frist- und formgerecht unterbreitete Sache nicht eintritt oder eine solche ausdrücklich bzw. stillschweigend nicht an die Hand nimmt und nicht behandelt, obschon sie darüber befinden müsste. Das Gleiche gilt, wenn einzelne Anträge oder Teile davon nicht behandelt werden ( BGE 144 II 184 E. 3.1 ; 135 I 6 E. 2.1 ; 134 I 229 E. 2.3; Urteil 2C\_694/2023 vom 24. Januar 2024 E. 3.3). Eine Rechtsverweigerung kann auch darin liegen, dass sich eine Behörde mit rechtsgenügend vorgebrachten Rügen der rechtsuchenden Partei gar nicht auseinandersetzt, wobei sich in einem solchen Fall das Verbot der Rechtsverweigerung mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV berührt (Urteil 2C\_608/2017 vom 24. August 2018 E. 5.2).

### **E. 3.2**

Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheides dar, welcher in

die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Dazu gehört insbesondere das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines solchen Entscheids zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen und Einsicht in die Akten zu nehmen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst als Mitwirkungsrecht somit alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann ( BGE 144 I 11 E. 5.3 ; 140 I 99 E. 3.4).

### **E. 3.3**

Dazu gehört insbesondere das Recht der betroffenen Person, sich zu den von der Gegenpartei gestellten Anträgen zu äussern, bevor diese gutgeheissen werden (vgl. BGE 142 III 48 E. 4.1.2), sowie das Recht, von allen beim Gericht eingereichten Stellungnahmen Kenntnis zu erhalten und sich dazu äussern zu können, unabhängig davon, ob die Eingaben neue oder wesentliche Vorbringen enthalten (sog. Replikrecht; vgl. BGE 138 I 484 E. 2.1; Urteil 2C\_836/2020 vom 18. Februar 2021 E. 3.2.1). Auch das Recht auf Akteneinsicht ist Teil des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf rechtliches Gehör ( BGE 140 V 464 E. 4.1; 135 II 286 E. 5.1). Es bezieht sich auf sämtliche Akten eines Verfahrens, die für dieses erstellt oder beigezogen wurden, ohne dass ein besonderes Interesse geltend gemacht werden müsste und unabhängig davon, ob aus Sicht der Behörde die fraglichen Akten für den Ausgang des Verfahrens bedeutsam sind ( BGE 144 II 427 E. 3.1.1 mit Hinweisen).

### **E. 3.4**

Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst ferner auch das Recht des Betroffenen auf Abnahme der von ihm rechtzeitig und formgültig angebotenen rechtserheblichen Beweismittel. Dem Anspruch auf rechtliches Gehör lässt sich allerdings keine allgemeine Pflicht der Behörde zur Abnahme aller angebotenen Beweise und zur Würdigung sämtlicher Argumente entnehmen. Das Gericht kann namentlich auf die Abnahme von Beweisen verzichten, wenn es aufgrund bereits abgenommener Beweise seine Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür annehmen kann, diese werde durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert (sog. antizipierte Beweiswürdigung; BGE 145 I 167 E. 4.1 ; 140 I 285 E. 6.3.1).

### **E. 3.5**

Aus Art. 29 Abs. 2 BV folgt schliesslich die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. 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 148 III 30 E. 3.1; 145 IV 99 E. 3.1; 143 III 65 E. 5.2). Die Begründungspflicht ist nur dann verletzt, wenn das Gericht auf die für den Ausgang des Verfahrens wesentlichen Vorbringen selbst implizit nicht eingeht (vgl. BGE 133 III 235 E. 5.2; Urteil 2C\_430/2023 vom 4. September 2024 E. 4.1).

### **E. 4**

Mit Blick auf die vorgenannten Grundsätze gilt es die verfahrensrechtlichen Rügen zu prüfen. Die Beschwerdeführerin erblickt zunächst darin eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, dass das Departement Gesundheit und Soziales im Rekursverfahren ihre Replik

vom 31. Januar 2023 nicht berücksichtigt habe. Zwar anerkenne die Vorinstanz diesbezüglich eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör, sie gehe allerdings zu Unrecht davon aus, diese Verletzung könne geheilt werden.

#### **E. 4.1**

Die Wahrnehmung des Replikrechts (vorstehende E. 3.3) setzt voraus, dass die fragliche Eingabe der Partei vor Erlass des Entscheids zugestellt wird, damit sie entscheiden kann, ob sie sich dazu äussern will ( BGE 137 I 195 E. 2.3.1 mit Hinweisen). Soll die Partei ihr Replikrecht effektiv wahrnehmen können, muss ihr die Behörde ausreichend Zeit für eine Stellungnahme lassen. Allerdings muss die Behörde mit der Entscheidungsfällung auch nur so lange zuwarten, bis sie annehmen darf, dass die Partei auf eine weitere Eingabe verzichtet habe. Welche Wartezeit ausreichend ist, hängt vom Einzelfall ab. Das Bundesgericht hielt in allgemeiner Weise fest, dass jedenfalls vor Ablauf von zehn Tagen nicht, hingegen nach zwanzig Tagen schon von einem Verzicht auf das Replikrecht ausgegangen werden dürfe (Urteile 1C\_191/2022 vom 16. Mai 2023 E. 2.4; 8C\_710/2022 vom 6. März 2023 E. 3.1 mit Hinweisen). Die Frist beginnt praxisgemäss am Tag der Zustellung (d.h. des Empfangs) der fraglichen Eingabe durch die betroffene Partei. Das bedeutet, dass die Behörde nach Ablauf der zehn Tage, das heisst vom elften Tag an, ihr Urteil fällen darf (Urteil 1C\_191/2022 vom 16. Mai 2023 E. 2.4 mit Hinweisen).

#### **E. 4.2**

Gemäss den verbindlichen Feststellungen der Vorinstanz hat das Amt für Soziales im Rekursverfahren mit Schreiben vom 20. Januar 2023 zum Ausstandsbegehren der Beschwerdeführerin Stellung genommen. Das Departement Gesundheit und Soziales hat die Stellungnahme mit Schreiben vom 23. Januar 2023 der Beschwerdeführerin zugestellt, mit dem Hinweis, dass der Schriftenwechsel abgeschlossen sei. In der Folge erliess es am 31. Januar 2023 den Rekursentscheid, wobei die Replik der Beschwerdeführerin gleichen Datums am Tag des Versands des Rekursentscheids (1. Februar 2023) beim Departement Gesundheit und Soziales einging (angefochtenes Urteil E. 4.2).

#### **E. 4.3**

Die Vorinstanz geht zutreffend davon aus, dass der Rekursentscheid - zur Wahrung des Replikrechts der Beschwerdeführerin - jedenfalls nicht vor dem 4. Februar 2023 hätte gefällt werden dürfen. Mit der Vorinstanz ist allerdings auch davon auszugehen, dass diese Verletzung des Replikrechts - selbst wenn sie als schwer zu qualifizieren wäre - im Rahmen des obergerichtlichen Beschwerdeverfahrens geheilt werden konnte (vgl. BGE 137 I 195 E. 2.6; Urteil 1C\_191/2022 vom 16. Mai 2023 E. 2.5) : Zum einen hätte die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf geführt. Zum anderen konnte die Beschwerdeführerin mit ihrer verwaltungsgerichtlichen Beschwerde Stellung zur Vernehmlassung vom 20. Januar 2023 nehmen und ihre diesbezüglichen Rügen vorbringen. Die Überprüfungsbefugnis des Obergerichts ist nach Art. 56 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 9. September 2002 [VRPG/AR; bGS 143.1] zwar auf eine Rechts- und Sachverhaltskontrolle begrenzt. Diesbezüglich bestehen indes keine Einschränkungen. Vielmehr erwog die Vorinstanz willkürfrei, dass das Obergericht nach kantonalem Verfahrensrecht zur Beurteilung der relevanten Ausstandsfragen über dieselbe Kognition verfüge wie die Rekursinstanz (vgl. angefochtenes Urteil E. 4.3). Entgegen dem Einwand der Beschwerdeführerin stehen die allgemeinen Ausführungen der Vorinstanz zur Kognition (vgl. angefochtenes Urteil E. 2) dazu nicht im Widerspruch.

#### **E. 4.4**

Die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin unter dem Titel des rechtlichen Gehörs erweisen sich demgegenüber als begründet: Die Beschwerdeführerin verweist betreffend der von ihr geltend gemachten Ausstandspflicht des Beschwerdegegners mitunter auf das ebenfalls betreffend sie hängige Verfahren O4V 22 30, in dem es offenbar um die Bewilligung von 18 Wohnplätzen geht. Sie macht geltend, sie habe in jenem Verfahren wesentliche Verfahrensfehler des Beschwerdegegners aufgezeigt. Die Vorinstanz geht darauf zwar insofern ein, als sie ausführt, dass nur schwere Verfahrensfehler eine Befangenheit bewirken könnten und solche "im vorliegenden Verfahren" nicht ersichtlich seien. Dabei bleibt allerdings unklar, ob sich die Vorinstanz nur auf das aufsichtsrechtliche Verfahren bezieht oder auch das Bewilligungsverfahren O4V 22 30 mitberücksichtigte. Zudem führt sie nicht näher aus, weshalb sie einen schwereren Verfahrensfehler verneint. Soweit die Vorinstanz festhält, dass gegen die vorgebrachten nachteiligen Verfügungen separate Rechtsmittelverfahren hängig seien und diese mit den vom Gemeindepräsidenten angezeigten Vorfällen nicht in einem Zusammenhang stehen (angefochtenes Urteil E. 5.4 und E. 5.5), ist dem entgegenzuhalten, dass der Beschwerdegegner offenbar auch in jenen Verfahren gegenüber der Beschwerdeführerin involviert ist. Somit ist hinsichtlich eines allfälligen Ausstandsgrunds betreffend den Beschwerdegegner ein hinreichender Zusammenhang der Verfahren anzunehmen. Hinzu kommt ausserdem, dass das Amt für Soziales im Schreiben vom 10. November 2022, welches der Abklärung der aufsichtsrechtlichen Hinweise diente, auch das Bewilligungsverfahren betreffend die beantragten 18 Wohnplätze erwähnt. Aus dem Gesagten ergibt sich zum einen, dass die Vorinstanz ihrer Begründungspflicht mit Blick auf die geltend gemachten schweren Verfahrensfehler nicht ausreichend nachgekommen ist. Zum anderen kritisiert die Beschwerdeführerin zu Recht, dass die Vorinstanz die Akten des Verfahrens O4V 22 30, in dem die geltend gemachten schweren Verfahrensfehler zur Diskussion stehen, hätte beziehen müssen, um den rechtserheblichen Sachverhalt zu erstellen.

#### **E. 4.5**

Eine Verletzung von Art. 29 Abs. 1 und 2 BV ergibt sich ferner auch daraus, dass die Vorinstanz den Antrag der Beschwerdeführerin, der Beschwerdegegner sowie der Gemeindepräsident seien zu befragen, unberücksichtigt liess. Die Vorinstanz führte zwar aus, es bestünden gestützt auf die Akten keine Anhaltspunkte, dass zwischen dem Beschwerdegegner und dem Gemeindepräsidenten ein gegenseitiges Gefühl von Sympathie oder eine enge Bekanntschaft bestehe, die auf eine über ein Duzverhältnis hinausgehende Nähe hindeutet (angefochtenes Urteil E. 5.6). Darin eine implizite antizipierte Beweiswürdigung der Vorinstanz in Bezug auf den Beweisantrag der Beschwerdeführerin erblicken zu wollen, ginge indes zu weit. Da die Vorinstanz auf den Beweisantrag nicht eingeht, ist es für das Bundesgericht nicht möglich, zu beurteilen, ob die Vorinstanz diesen (zu Recht) abgelehnt hat.

#### **E. 4.6**

Dasselbe muss sinngemäss in Bezug auf die Anträge der Beschwerdeführerin auf Akteneinsicht betreffend das Schreiben des Gemeindepräsidenten vom 2. November 2022 (in ungeschwärtzter Fassung) sowie betreffend die separate E-Mail bzw. das separate Schreiben vom 2. November 2022 gelten. Auch darauf geht die Vorinstanz nicht näher bzw. nur unzureichend ein. In Bezug auf Letzteres kann dem angefochtenen Entscheid zwar entnommen werden, dass die Vorinstanz nicht von der Existenz eines separaten Schreibens

bzw. einer separaten E-Mail ausgeht. Gestützt auf welche Begründung und auf welche tatsächlichen Feststellungen sie zu diesem Schluss gelangt, ist indes nicht ersichtlich (vgl. Art. 112 Abs. 1 lit. b und Abs. 3 BGG ).

#### **E. 4.7**

Zusammengefasst führten die fehlende Berücksichtigung der Beweisanträge und die unzureichende Begründung dazu, dass der Beschwerdeführerin keine hinreichende Möglichkeit zukam, an der Beweiserhebung mitzuwirken und sich über die Tragweite des angefochtenen Entscheids Rechenschaft zu geben. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur, womit seine Verletzung ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führt ( BGE 149 I 91 E. 3.2; 143 IV 380 E. 1.4.1).

#### **E. 5**

Die Beschwerde ist damit gutzuheissen, soweit darauf eingetreten wird. Das angefochtene Urteil ist aufzuheben und die Sache zur ergänzenden Beweiserhebung und Sachverhaltsfeststellung sowie zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Diesem Verfahrensausgang entsprechend sind keine Gerichtskosten zu erheben ( Art. 66 Abs. 4 BGG ). Der Kanton Appenzell Ausserrhoden hat der Beschwerdeführerin zudem eine angemessene Parteientschädigung für das bundesgerichtliche Verfahren auszurichten ( Art. 68 Abs. 1 BGG ).

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