



Rekurs von K._____ und M._____, *Ort*, vertreten durch X._____, *, vom 21. März 2013 gegen die Verfügung der *Sozialhilfebehörde* vom 26. Februar 2013 betreffend sozialhilferechtliche Leistungen

A. Ausgangslage

1. K._____ und M._____, *Ort*, sind verheiratet und Eltern von C._____, geboren am *Datum*. C._____ leidet an einer schweren Mehrfachbehinderung und benötigt deshalb intensive Betreuung und Unterstützung. Im Haushalt der Familie lebt ausserdem eines der beiden weiteren Kinder von M._____. Die Familie ist seit mehr als sieben Jahren auf die Ausrichtung wirtschaftlicher Sozialhilfe angewiesen.
2. Am 26. Februar 2013 erliess die *Sozialhilfebehörde* (nachfolgend: Vorinstanz) eine Verfügung. Sie führt darin aus, dass sich die Hilflosenentschädigung für C._____ zu Beginn des Jahres verdoppelt habe. Bei Spitalaufenthalten von C._____ werde sie „gekürzt und nicht ausbezahlt“. Dies sei an durchschnittlich dreissig bis vierzig Tagen im Quartal der Fall. Es wurde ausserdem angefügt, dass die Mietkosten gemäss Richtlinien der Gemeinde zu hoch seien, wegen des monatlichen Beitrags von Fr. 400.00 der Tochter von M._____ aber akzeptiert würden. Durch die schwere Krankheit von C._____ werde eine „krankheits- und behinderungsbedingte Mehrkostenauszahlung“ von Fr. 400.00 gewährt. Der Grundbedarf werde auch bei längerer Spitalabwesenheit von C._____ nicht angepasst. Aufgrund dessen errechnete die Vorinstanz in der Verfügung einen monatlichen Unterstützungsbedarf, der aus einem Grundbedarf des Dreipersonen-Haushalts von Fr. 1'834.00, einer situationsbedingten Leistung von Fr. 400.00, Wohnkosten von Fr. 1'400.00 und Krankenversicherungskosten von Fr. 602.75 besteht, so dass abzüglich der Direktzahlung der Krankenversicherungsprämien und des Mietbeitrags der Tochter ein monatlicher Auszahlungsbetrag von Fr. 3'148.85 resultiert.
3. Mit Schreiben vom 21. März 2013 erhoben K._____ und M._____ (nachfolgend: Rekurrenten), vertreten durch X._____, *, Rekurs gegen diese Verfügung der Vorinstanz. Die Vertreterin beantragte, es sei der Familie wie bis anhin eine Integrationszulage von Fr. 200.00 zu entrichten. Ausserdem seien die vollen Mietkosten von Fr. 1'480.00 und die Krankenzusatzversicherungsprämie für C._____ von monatlich Fr. 22.10 in die Berechnung aufzunehmen. Sie begründete, es sei nicht nachvollziehbar, wieso die Integrationszulage nicht mehr geleistet werde. Der Pflege- und Betreuungsaufwand für C._____ sei gross. Die Invalidenversicherung habe per August 2012 den Grad der Hilflosigkeit von mittel auf schwer erhöht. Dadurch seien auch die Ansätze für die Hilflosenentschädigung und Intensivpflegezuschlag verdoppelt worden. Die ergänzend benötigte Unterstützung der Sozialhilfe habe sich dadurch um Fr. 1'500.00 reduziert. Es sei widersprüchlich, wenn es der Familie nach der neuen Sozialhilfeverfügung finanziell schlechter gehe, wenn sie die Betreuung von C._____ in Eigenleistung erbringe. Die Regionale Arbeitsvermittlungsstelle habe attestiert, dass sich K._____ um eine Arbeitsstelle bemühe, dies wegen der Situation auf dem Arbeitsmarkt aber schwierig sei. Die Vorinstanz ziehe dies-



bezüglich auch in Betracht, dass M._____ einer Erwerbsarbeit nachgehen könne, wenn C._____ sich in der Tagesschule befinde. Dazu merkte die Vertreterin an, dass C._____ eine „Rund-um-die-Uhr-Betreuung“ brauche und die Rekurrenten nie eine Nacht durchschlafen könnten. Es sei auch nie voraussehbar, wann und wie lange C._____ jeweils im Spital sei. Die physische und psychische Belastung der Eltern sei als hoch einzuschätzen. Es sei M._____ deshalb nicht möglich, einer geregelten Arbeit nachzugehen. Es könne nicht vorausgesetzt werden, dass diese Betreuung in Eigenleistung erbracht werde. Dadurch könnten aber noch höhere Kosten vermieden werden. K._____ könne diese Aufgabe nicht im gleichen Mass übernehmen. Im Übrigen betrage die Wohnungsmiete Fr. 1'480.00 und nicht Fr. 1'400.00. Die Rekurrenten seien bemüht, eine günstigere Wohnung zu finden, was jedoch schwierig sei, da C._____ auf den Rollstuhl angewiesen sei und die Wohnung deshalb behindertengerecht sein müsse. Die Krankenzusatzversicherungsprämie sollte auch übernommen werden, weil dadurch die höheren Kosten der Notfallkranken Transporte versichert seien.

4. Der Gemeindepräsident von *Ort* überwies den Rekurs am 22. März 2013 zuständigkeithalber an das Departement Inneres und Kultur.
5. Die Vertreterin der Rekurrenten reichte am 11. April 2013 die eingeforderte schriftliche Vollmacht der Rekurrenten und die angefochtene Verfügung nach.
6. Die Vorinstanz nahm am 29. April 2013 Stellung zum Rekurs. Sie brachte darin vor, dass sie an der Sitzung vom 26. Februar 2013 eine Neuberechnung und -beurteilung der Familienverhältnisse der Rekurrenten gemacht hatte. Sie wiederholte weiter die Ausführungen, die sie bereits in der angefochtenen Verfügung gemacht hat. Weiter drückte sie aus, es sei nicht erklärbar, wieso der Vater nicht anstelle der Mutter die Betreuung von C._____ übernehmen könne. Es wurde betont, dass der Grundbedarf nicht angepasst werde, auch wenn C._____ nicht zu Hause sei. Deshalb sei aus ihrer Sicht die zusätzliche Leistung der Integrationszulage nicht vertretbar. Das Sozialamt habe ausserdem erfahren, dass sich K._____ seit mindestens zwei Monaten in *Ausland* aufhalte, ohne dass dies gemeldet worden sei. Es sei der Behörde bewusst, dass die Familie in einer schwierigen Situation sei, doch gelte das Prinzip der Gleichbehandlung. Am 2. Mai 2013 erhielt das Departement Inneres und Kultur die vorinstanzlichen Akten zugesandt.
7. Mit E-Mail vom 16. Mai 2013 teilte die Vertreterin der Rekurrenten mit, dass sie auf eine Replik verzichte. Der Schriftenwechsel wurde 17. Mai 2013 abgeschlossen.

B. Erwägungen

1. a) Gemäss Art. 33 Abs. 1 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (SHG, bGS 851.1) kann gegen Verfügungen der Sozialhilfebehörden Rekurs beim zuständigen Departement erhoben werden. Demnach ist das Departement Inneres und Kultur für den Rekurs gegen die Verfügung der Vorinstanz örtlich und sachlich zuständig (Art. 42 Abs. 8 lit. h der Verordnung zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes, bGS 142.121).
- b) Art. 34 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG, bGS 143.1) bestimmt, dass einer von einer Verfügung betroffenen Person aus einer unrichtigen Rechtsmittelbelehrung keine Nachteile erwachsen dürfen. Ausserdem gilt nach Art. 5 Abs. 3 VRPG eine Frist als gewahrt, wenn eine Partei rechtzeitig an eine unzuständige Stelle gelangt.



Für Rekurse gegen Verfügungen von Sozialhilfebehörden ist gemäss Art. 33 Abs. 1 SHG das Departement Inneres und Kultur als Rechtsmittelinstanz zuständig. Die Frist für die Anfechtung einer Verfügung der Sozialhilfebehörde an das Departement Inneres und Kultur beträgt gemäss Art. 33 Abs. 1 SHG i.V.m. Art. 30 Abs. 1 VRPG zwanzig Tage. In der angefochtenen Verfügung ist als Rechtsmittelinstanz fälschlicherweise der Gemeinderat *Ort* angegeben worden. Dieser hat den Rekurs zuständigkeitshalber dem Departement Inneres und Kultur überwiesen. Da der Rekurs rechtzeitig an diese unzuständige Stelle eingereicht wurde und die Rekurrenten die falsche Rechtsmittelbelehrung ohnehin nicht zu verantworten haben, erwächst ihnen daraus kein Nachteil.

c) Die von Amtes wegen vorzunehmende Prüfung der übrigen Rekursvoraussetzungen ergibt weiter, dass diese sowohl hinsichtlich formeller Erfordernisse als auch bezüglich Legitimation eingehalten sind. Auf den vorliegenden Rekurs ist demnach einzutreten.

2. a) Das Sozialhilfeverfahren ist ein verwaltungsrechtliches Verfahren. Damit sind die Bestimmungen über die Verwaltungsrechtspflege anwendbar. Art. 29 Abs. 2 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV, SR 101) bestimmt, dass Parteien in Verfahren vor Verwaltungsinstanzen Anspruch auf rechtliches Gehör haben. Im kantonalen Verfahrensrecht statuiert Art. 12 Abs. 1 VRPG explizit den Anspruch auf rechtliches Gehör.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör hat verschiedene Teilgehalte. Kernstück ist das Recht auf vorgängige Anhörung bei Erlass einer Verfügung. Den von der Verfügung Betroffenen ist vor Erlass Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen. Aus dem Recht auf vorgängige Anhörung folgt, dass die Behörde die Äusserungen zur Kenntnis nimmt und sich in der Entscheidungsfindung und Entscheidungsbegründung sachgerecht damit auseinandersetzen muss (Häfelin / Müller / Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, N 1680 mit Verweisen auf Bundesgerichtsentscheide). Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist selbständiger formeller Natur. Eine Rechtsmittelinstanz, die eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör feststellt, muss den angefochtenen Hoheitsakt aufheben ohne Rücksicht darauf, ob die Anhörung für den Ausgang des Verfahrens relevant ist. Es ist unbedeutend, ob die Behörde den Entscheid auch nach Anhörung in der gleichen Art gefällt hätte. Die Heilung des Mangels durch die Rechtsmittelinstanz ist nur dann angebracht, wenn die Verletzung des rechtlichen Gehörs nicht besonders schwer wiegt. Ist dies jedoch der Fall oder liegt eine Häufung von Verfahrensfehlern vor, dass das vorinstanzliche Verfahren als mangelhaft bezeichnet werden muss, so ist die Heilung durch die Rechtsmittelinstanz ausgeschlossen (Häfelin / Müller / Uhlmann, a.a.O., N 1709 mit Verweisen auf Bundesgerichtsentscheide).

b) Das vorliegende Rekursverfahren unterliegt ausserdem gemäss Art. 10 Abs. 1 VRPG dem Untersuchungsprinzip. Die Behörde stellt den Sachverhalt von Amtes wegen fest und wendet die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen an. Die Parteien tragen damit zwar weder eine Behauptungs- noch eine Beweisführungslast. Sie tragen jedoch die Folgen der Verteilung der materiellen Beweislast und damit einer allfälligen Beweislosigkeit (Häfelin / Müller / Uhlmann, a.a.O., N 1623 mit Verweisen auf Bundesgerichtsentscheide).

c) Die Prüfung der angefochtenen Verfügung ergibt, dass der Anspruch der Rekurrenten auf rechtliches Gehör verletzt worden ist. Die Rekurrenten hatten vor Erlass der Verfügung keine Möglichkeit, sich zur Neubewertung ihrer sozialhilferechtlichen Situation und insbesondere künftigen Nichtgewährung der Integrationszulage zu äussern. Es ist dabei irrelevant, ob die Rekurrenten dieses Recht in Anspruch genommen hätten und



ob nach ihrer Stellungnahme der Entscheid der Behörde gleich gelautet hätte. Entscheidend ist, dass weder in der angefochtenen Verfügung ein Hinweis zu finden ist, dass sich die Betroffenen zu der für sie belastenden Verfügung angehört oder wenigstens zu einer Stellungnahme eingeladen worden wären, noch ist in den vorinstanzlichen Akten eine Gesprächsnotiz oder ein Schreiben an die Rekurrenten ersichtlich, die zeigen würden, dass die Vorinstanz das der Verfügung vorgelagerte Verfahren entsprechend den gesetzlichen Verfahrensbestimmungen durchgeführt hätte. Aufgrund dessen erweist sich die angefochtene Verfügung in formeller Hinsicht als unrechtmässig und ist aufzuheben. Die Verweigerung der Möglichkeit zur Äusserung betreffend einer geplanten Verfügung ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ein schwerer Verfahrensfehler, der durch die Rechtsmittelinstanz nicht geheilt werden kann und die Aufhebung des angefochtenen Entscheids zur Folge haben muss. Die Sache ist deshalb an die Vorinstanz zurückzuweisen mit der Anweisung, den Rekurrenten das rechtliche Gehör in Bezug auf die in der Verfügung vom 21. März 2013 behandelten Punkt zu gewähren und danach eine neue Verfügung zu erlassen.

d) Ein Sachentscheid der Rechtsmittelbehörde ist vorliegend nicht nur deshalb nicht angezeigt, weil die Nichtgewährung der Möglichkeit zur Stellungnahme vor Erlass der Verfügung ein schwerer Verfahrensfehler ist, sondern auch weil die angefochtene Verfügung selber in mehrfacher Hinsicht mangelhaft ist. Die Vorinstanz hat den Rekurrenten bis anhin eine Integrationszulage von monatlich Fr. 200.00 gewährt. In der angefochtenen Verfügung ist eine Neuberechnung des monatlichen Unterstützungsbedarfs der Familie aufgeführt, in der diese Integrationszulage nicht mehr erwähnt ist. Damit ist diese faktisch gestrichen worden. Die Vorinstanz hätte bezüglich dieses Punktes ihrer Begründungspflicht in der Verfügung nachkommen müssen, was ebenfalls Ausfluss des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist. Die Äusserungen betreffend Erwerbslosigkeit der Rekurrenten vermögen jedenfalls dem Anspruch einer differenzierten und klaren Begründung der Streichung der Integrationszulage nicht zu genügen. Das rechtliche Gehör ist mithin auch in diesem Punkt verletzt worden. Im Übrigen ist die Berechnung in der angefochtenen Verfügung zumindest nicht vollständig, weil der Abzug der Hilflosenentschädigung „pro memoria“ für C._____ nicht erwähnt ist. In den Erwägungen sind überdies mit „Art 2 FÜG“ falsche gesetzliche Grundlagen zitiert, da das alte Fürsorgegesetz des Kantons Appenzell Ausserrhoden seit 1. Januar 2008 nicht mehr in Kraft ist. Weiter ist in der Verfügung kein klares Dispositiv ersichtlich. Unter dem Titel „Auflagen / Bedingungen“ sind Anweisungen enthalten, die nicht die Adressaten der Verfügung, also die Rekurrenten, betreffen. Es ist auch unklar, wieso in der Verfügung der Hinweis auf Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) aufgeführt ist, wenn doch keine hinreichende Verfügung ergangen ist und einzig auf die allgemeinen Mitwirkungs- und Auskunftspflichten gemäss Sozialhilfegesetz hingewiesen wird, ohne dass diese individuell konkretisiert worden wären. Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass nicht nur beim Erlass der Verfügung Verfahrensfehler unterlaufen sind, sondern auch die angefochtene Verfügung an sich in mehrfacher Hinsicht mangelhaft ist, so dass sich deren Aufhebung und Rückweisung an die Vorinstanz aufdrängt. Der Vollständigkeit halber ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass die Rekurrenten Anspruch auf die monatliche Entrichtung der Integrationszulage in der Höhe von Fr. 200.00 haben bis eine korrekte Verfügung ergangen ist und diese in Rechtskraft erwachsen ist.

3. In Anwendung von Art. 19 Abs. 3 VRPG ist im Rechtsmittelverfahren gebühren- und kostenpflichtig, wer ganz oder teilweise unterliegt. Die angefochtene Verfügung ist aufzuheben, womit die Vorinstanz im Rechtsmittelverfahren als unterliegende Partei gilt. Gemäss Art. 22 Abs. 1 VRPG werden dem Bund, dem Kanton und den Gemeinden sowie anderen öffentlichrechtlichen Körperschaften und Anstalten im Kanton keine Verfahrenskosten auferlegt. Aufgrund dessen sind der Vorinstanz keine Verfahrenskosten aufzuerlegen.



C. Beschluss

1. Die Verfügung der *Sozialhilfebehörde* vom 21. März 2013 in Sachen K._____ und M._____ wird aufgehoben.
2. Die *Sozialhilfebehörde* wird angewiesen, K._____ und M._____ bezüglich der in ihrer Verfügung vom 21. März 2013 behandelten Punkte das rechtliche Gehör zu gewähren und daraufhin eine neue Verfügung zu erlassen.
3. Der *Sozialhilfebehörde* werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

Rechtsmittel: Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der Zustellung schriftlich Beschwerde erhoben werden beim Obergericht von Appenzell Ausserrhoden, verwaltungsrechtliche Abteilung, Fünfeckpalast, Postfach 162, 9043 Trogen. Die Beschwerde hat einen Antrag und eine Begründung zu enthalten, allfällige Beweismittel sind genau zu bezeichnen. Der angefochtene Entscheid und soweit möglich auch die Beweismittel sind beizulegen.

Departement Inneres und Kultur

Sig. 06.06.2013

Jürg Wernli, Direktor

Auszug an X._____, *Ort* (eingeschrieben)
Sozialhilfebehörde, *Ort* (eingeschrieben)

Departement Inneres und Kultur
Departementssekretariat Inneres und Kultur

Versandt am