



Entscheid vom 31. Oktober 2017

Rekurs von A.X. und B.X., C., vom 5. Juli 2017 gegen den Rekursentscheid des Gemeinderates C. vom 21. Juni 2017 betreffend Abzug bei der Sozialhilfe

A. Sachverhalt

1. A.X. (bis Januar 2017 Y.) und B.X. (Rekurrenten) wohnten gemeinsam mit ihren vier Kindern vom Frühjahr 2015 bis Ende August 2016 in einer von der Gemeinde C. gemieteten Wohnung an der O.strasse in C. Als vorläufig Aufgenommene (Ausweis F, ohne Flüchtlingseigenschaft) erhielten sie diese Wohnung von der Gemeinde C. zur Verfügung gestellt. Danach teilte ihnen die gemeindeintern zuständige Stelle, die Asylberatung C. (Asylberatung), eine neue Wohnung in C. zu.
2. Die Liegenschaftsverwaltung machte nach dem per Ende August 2016 erfolgten Wohnungsauszug der Familie X. gegenüber der Gemeinde C. einen Schaden geltend, den diese als Mieterin auf eine entsprechende Rechnung hin beglich. In der Folge verfügte die Asylberatung am 17. Oktober 2016 gegenüber der gesamten Familie X. einen Abzug bei der Sozialhilfe in Höhe dieses Schadens von insgesamt Fr. 2'993.–, verteilt über einen Zeitraum von zwölf Monaten. Die Asylberatung eröffnete ihre Verfügung nur gegenüber B.X. Mit Rekurseingabe vom 24. Oktober 2016 fochten A.X. und B.X. diese Verfügung gemeinsam beim Gemeinderat C. (Vorinstanz) an.
3. Der Gemeinderat C. hiess den Rekurs mit Entscheid vom 21. Juni 2017 teilweise gut und beschloss, der Familie X. bei der Sozialhilfe statt Fr. 2'993.– lediglich Fr. 2'888.20, verteilt auf vierzehn Monate, abzuziehen. Der Gemeinde C. sei – entgegen der Ansicht der Asylberatung – nur ein Schaden in dieser Höhe entstanden. Entsprechend könne nur dieser Betrag weiterverrechnet werden.
4. Gegen diesen Rekursentscheid des Gemeinderates C. erhoben A.X. und B.X. mit Eingabe vom 5. Juli 2017 Rekurs beim Departement Gesundheit und Soziales. Sie beantragen sinngemäss, unter Gutheissung des Rekurses den Entscheid des Gemeinderates vom 21. Juni 2017 aufzuheben und die Gemeinde C. anzuweisen, die bereits im Oktober 2016 abgezogene Rate von Fr. 250.– zurückzuerstatten.
5. Der Gemeinderat C. reichte mit Eingabe vom 17. August 2017 eine Vernehmlassung ein mit dem Antrag, den Rekurs abzuweisen. Die Rekurrenten reichten mit Eingabe vom 30. August 2017 eine Duplik ein. Der Gemeinderat C. verzichtete in der Folge auf Gegenbemerkungen.



6. Auf weitere tatsächliche Gegebenheiten sowie auf die Begründungen zur Sache ist – soweit erforderlich – in den Erwägungen einzugehen.

B. Erwägungen

1. Die von Amtes wegen vorzunehmende Prüfung der Rekursvoraussetzungen ergibt, dass diese sowohl hinsichtlich der Legitimation, als auch bezüglich der Form- und Fristenfordernisse eingehalten sind. Auf den Rekurs ist daher einzutreten.
2. a) Die Rekurrenten machen – wie vor der Vorinstanz – vorab geltend, dass der Rekurs aufgrund „fehlender Passivlegitimation“ sinngemäss gutzuheissen und der angefochtene Rekursentscheid aufzuheben sei. Unter diesem Titel führen sie aus, dass die Kürzungsverfügung der Asylberatung vom 17. Oktober 2016 nicht nur B.X., sondern auch A.X. hätte zugestellt werden müssen, weshalb sie ungültig sei. Es handle sich bei der fraglichen Wohnung um eine Familienwohnung.

b) Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Rekurrenten aus dieser Argumentation etwas zu ihren Gunsten ableiten können. Die Passivlegitimation, bzw. der Überbegriff der Sachlegitimation, ist primär privatrechtlich geprägt und bringt zum Ausdruck, wer gegenüber wem einen gerichtlich durchsetzbaren, materiellrechtlichen Anspruch hat (Leuenberger/Uffer-Tobler, Schweizerisches Zivilprozessrecht, 2. Auflage, Bern 2016, Rz. 5.24).

c) Soweit es bei diesem Vorbringen indes um die Frage geht, wem gegenüber das hoheitlich handelnde Gemeinwesen eine Verfügung zu eröffnen hat, handelt es sich um eine Frage des Verwaltungsverfahrensrechts. Art. 16 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; bGS 143.1) sieht diesbezüglich vor, dass Verfügungen den Parteien und weiteren beteiligten Personen zu eröffnen sind. Mit Blick auf die Rekursberechtigung (Art. 32 Abs. 1 VRPG) sind Verfügungen jenen Personen zu eröffnen, die ein schutzwürdiges Interesse an deren Anfechtung haben und durch die hoheitlichen Anordnungen besonders berührt werden. Bleibt die Behörde entgegen diesen Grundsätzen untätig, kann dies eine formelle Rechtsverweigerung im Sinne von Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) bedeuten (vgl. Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, Öffentliches Prozessrecht, 2. Auflage, Basel 2010, Rz. 283 ff.).

d) Unter den vorgenannten Gesichtspunkten hätte die Asylberatung die Kürzungsverfügung gegenüber A.X. ebenfalls eröffnen müssen, da sie von der Kürzung der Sozialhilfe unbestrittenermassen selbst betroffen ist. Ungeachtet dessen führt die gegenüber A.X. erfolgte mangelhafte Eröffnung allein nicht dazu, dass die nur ihrem Ehemann zugestellte Verfügung materiell fehlerhaft gewesen wäre und aus diesem Grund hätte von der Vorinstanz aufgehoben werden müssen. Letztere hat in Bezug auf die Sozialhilfekürzung denn auch einen neuen Entscheid gefällt, der im Sinne des Devolutiveffekts an die Stelle der ursprünglichen Verfügung der Asylberatung trat und ihn ersetzte (BGE 130 V 138, E. 4.2). Der vorinstanzliche Entscheid wurde beiden Rekurrenten separat eröffnet und bildet nun das Anfechtungs- und Überprüfungsobjekt im vorliegenden Rekursverfahren. Insoweit ist das Vorgehen der Vorinstanz nicht zu beanstanden.



3. a) Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat von Verfassungen wegen Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind (Art. 12 BV). Gemäss Art. 115 BV werden Bedürftige grundsätzlich von ihrem Wohnsitzkanton unterstützt. Der Bund regelt die Ausnahmen und Zuständigkeiten. Die Kantone regeln die Festsetzung und die Ausrichtung der Sozialhilfe und der Nothilfe für vorläufig aufgenommene Personen; die für Asylsuchende geltenden Art. 80a bis Art. 84 des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) sind anwendbar, wobei der Ansatz für die Unterstützung unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegt (Art. 86 Abs. 1 Ausländergesetz [AuG; SR 142.20]). Das analog anwendbare Asylgesetz regelt diesbezüglich, dass Personen, die sich gestützt auf dieses Gesetz in der Schweiz aufhalten und die ihren Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können, die notwendigen Sozialhilfeleistungen erhalten, sofern nicht Dritte auf Grund einer gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtung für sie aufkommen müssen (Art. 81 AsylG). Grundsätzlich gilt kantonales Recht (Art. 82 Abs. 1 AsylG), wobei der Bundesgesetzgeber in Art. 83 Abs. 1 AsylG einen eigenen Tatbestand geschaffen hat, wonach Sozialhilfeleistungen in gewissen Fällen eingeschränkt werden können (Ablehnung, Kürzung oder Entzug von Leistungen). Nach dem Bundesverordnungsgeber gilt diese Bestimmung insbesondere auch für vorläufig aufgenommene Personen (Art. 3 Abs. 2 Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen [AsylV 2; SR 142.312]). Der Katalog von Art. 83 Abs. 1 AsylG betreffend Einschränkung von Sozialhilfeleistungen ist nicht abschliessend und die Kantone sind frei, weitere Tatbestände zur Missbrauchsbekämpfung zu erlassen (Illes in: Caroni/Gächter/Thurnherr [Hrsg.], Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, Stämpflis Handkommentar, Bern 2010, N 6 zu Art. 86).

b) Das auf der dargelegten bundesrechtlichen Ordnung fussende kantonale Recht präsentiert sich wie folgt: Nach Art. 1 Abs. 3 und Art. 39 Abs. 1 des Gesetzes über die Sozialhilfe (SHG; bGS 851.1) gelten für Personen des Asylbereichs, einschliesslich der vorläufig aufgenommenen Personen, die Bestimmungen des SHG, soweit dies mit Blick auf das Bundesrecht zulässig ist und keine abweichenden kantonalen Bestimmungen bestehen. Der Kantonsrat ist nach Art. 39 Abs. 2 SHG ermächtigt, durch Verordnung solche abweichenden Vorschriften zu erlassen. Dies u.a. im Bereich der individuellen Sozialhilfe und der Nothilfe. Bei Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen können die Ansätze tiefer sein als in der ordentlichen Sozialhilfe; bei Fehlverhalten können die Leistungen angemessen reduziert oder die Sozialhilfe eingestellt werden (Art. 13 Abs. 2 und Abs. 4 der Verordnung des Kantonsrates zum Asylwesen [KR AsylVO; bGS 122.24]). Im Anhang A der Verordnung des Regierungsrates zum Asylwesen (RR AsylVO; bGS 122.241) sind die Einzelheiten zur Leistungsbemessung und zur Sanktion geregelt. Danach kann bei kleinerem Fehlverhalten das Taschengeld gekürzt werden (Anhang A Ziff. 5 RR AsylVO). Für eine vorläufig aufgenommene, sechsköpfige Familie (zwei Erwachsene, vier Kinder) beträgt dieses total Fr. 7.– am Tag bzw. Fr. 210.– pro Monat (Anhang A Ziff. 1.2 RR AsylVO).

c) Während die Asylberatung die Sozialhilfekürzung ohne Angabe der von ihr angewendeten Rechtsgrundlagen verfügt und damit die Vorgaben von Art. 18 Abs. 1 lit. c VRPG verletzt hatte, stützte sich die Vorinstanz in ihrem Entscheid auf die vorerwähnten Sanktionsvorschriften der kantons- und regierungsrätlichen Asylverordnungen. Ihrer Ansicht nach sei der Gemeinde C. aufgrund einer übermässigen Abnützung der Wohnung an der O.strasse durch die Rekurrenten Kosten in Höhe von Fr. 2'888.20 entstanden. Dies insoweit, als die Gemeinde C. als Mieterin der Vermieterin einen Betrag in derselben Höhe für die von der Liegenschaftsverwaltung festgestellten Beschädigungen bezahlen musste. Die übermässige Abnützung bzw. die Beschädigungen seien auf ein kleines Fehlverhalten der Rekurrenten zurückzuführen (Unachtsamkeit, Unsorgfältigkeit), weshalb der Sanktionstatbestand von Art. 13 Abs. 4 KR AsylVO erfüllt sei. Den Rekurrenten als „Untermietern“ könnten demnach die Kosten der Gemeinde C., welche ihr als



Mieterin entstanden seien, weiterverrechnet werden. Entsprechend sei das Taschengeld der Familie während dreizehn Monaten in der maximal möglichen Höhe von Fr. 210.– und während eines weiteren Monats im Umfang von Fr. 158.20 zu kürzen.

d) Die Rekurrenten bestreiten in tatsächlicher Hinsicht grundsätzlich, dass an der Wohnung ein durch sie verursachter Schaden entstanden sei. In rechtlicher Hinsicht bringen sie zusammengefasst vor, dass die auf Art. 13 Abs. 4 KR AsylVO gestützte Kürzung zu Unrecht erfolgt sei. Dieser Artikel habe nicht die Funktion eine behauptete und nicht bewiesene finanzielle Forderung nach Obligationenrecht einzutreiben. Er sei ein Disziplinierungsinstrument um öffentlich-rechtliche Pflichten durchzusetzen.

e) Art. 13 Abs. 4 KR AsylVO selbst regelt nicht, welches Fehlverhalten zu einer Kürzung führt. Insoweit muss diese Frage anhand des oben dargelegten Bundesasylrechts und des allgemeinen kantonalen Sozialhilferechts beantwortet werden. Dies unter Einschluss der in Appenzell Ausserrhoden allgemein verbindlichen SKOS-Richtlinien (vgl. Art. 15 SHG i.V.m. Art. 3 der Verordnung zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe [SHV; bGS 851.11]). Sozialhilfekürzungen nach Art. 83 Abs. 1 AsylG wie auch jene gemäss Art. 22 SHG sind als sog. administrative Rechtsnachteile zu qualifizieren, die einen pönalen Charakter aufweisen (vgl. zum Ganzen Jaag in: Häner/Waldmann [Hrsg.], Verwaltungsstrafrecht und saktionierendes Verwaltungsrecht, Zürich/Basel/Genf 2010, S. 12 ff.). Zwischen pönalem Rechtsnachteil und pflichtwidrigem Verhalten besteht kein unmittelbarer Zusammenhang; er dient – im disziplinierenden Sinne – der Ahndung einer Pflichtverletzung (Jaag, a.a.O., S. 14). Dies im Unterschied zu einer Einstellung von Sozialhilfeleistungen, die nur erfolgen darf, wenn die Anspruchsvoraussetzungen nicht (mehr) erfüllt sind, weil z.B. der Bedürftigkeitsnachweis fehlt (vgl. SKOS-Richtlinien 12/16, Ziff. A.8.3; Leistungseinstellungen werden in der SKOS-Richtlinie insofern nicht als Sanktion bezeichnet). Von den pönalen Rechtsnachteilen bzw. Kürzungssanktionen klar zu unterscheiden sind Verrechnungen von Sozialhilfeleistungen im Rahmen des Rückerstattungsrechts (SKOS-Richtlinie 12/16, Ziff. A.8.2).

f) Die Vorinstanz verkennt im vorliegenden Fall, dass sie letztlich nicht die Disziplinierung der Rekurrenten bezweckte, sondern dass es ihr darum ging, einen (angeblich) von diesen verursachten reinen Vermögensschaden mit den Sozialhilfeleistungen zu verrechnen. Mithin versuchte sie, eine finanzielle Forderung durchzusetzen. Die Vorinstanz erwog ausdrücklich, die der Gemeinde C. entstandenen Kosten den Rekurrenten „weiterzubelasten“, und spricht in diesem Zusammenhang vom „weiterverrechneten Betrag“. Die bundes- und kantonalrechtlichen Regelungen zur Kürzung der Sozialhilfe von vorläufig Aufgenommenen sind somit in der Streitgegenständlichen Konstellation nicht einschlägig. Selbst wenn man diese anwenden wollte, scheint fraglich, welcher Kürzungsgrund von Art. 83 Abs. 1 AsylG und Art. 22 Abs. 1 SHG gegeben wäre. Eine Kürzung wegen übermässiger Nutzung von Unterstützungsleistungen in Form von Sachleistungen ist weder gesetzlich vorgesehen, noch ist eine diesbezüglich konkretisierende Anordnung bzw. Auflage oder Weisung im Sinne von Art. 83 Abs. 1 lit. g AsylG und Art. 22 Abs. 1 lit. c SHG aktenkundig (vgl. in dieser Hinsicht auch den Entscheid des Departements Inneres und Kultur vom 31. Mai 2013 betreffend Kürzungssanktion, E. 3, abrufbar unter der für die Sozialhilfebehörden zugänglichen Plattform sozialhilfe.ar.ch). Die streitige Kürzungssanktion würde zudem vor dem Verhältnismässigkeitsprinzip kaum Stand halten, da sie zum einen im Sinne einer Verwarnung hätte vorgängig angedroht werden müssen (vgl. Art. 83 Abs. 1 lit. g AsylG). Zum anderen wegen ihres Umfangs: Die SKOS-Richtlinien lassen eine Kürzung des Grundbedarfs bis zu zwanzig Prozent während maximal zwölf Monaten zu. Eine Kürzung zwischen zwanzig und dreissig Prozent ist während sechs Monaten zulässig (SKOS-Richtlinie 12/16, Ziff. A.8.2). Die Maximalkürzung gelangt nur in schweren Fällen zur Anwendung. Vorliegend ging



die Vorinstanz selbst von einem kleinen Fehlverhalten der Rekurrenten aus, kürzte den monatlichen Grundbedarf der gesamten Familie (total Fr. 1'620.–) gleichwohl während mehr als der erlaubten zwölf Monate im nicht unerheblichen Umfang von dreizehn bzw. zehn Prozent (13 Monate à Fr. 210.–, 1 Monat à Fr. 158.20).

4. a) Da die Sanktionstatbestände hier, wie dargelegt, nicht anwendbar sind, sondern es sich um eine Verrechnung einer finanziellen Forderung der Gemeinde C. mit den Sozialhilfeleistungen der Rekurrenten handelt, bleibt zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen eine solche im Sozialhilferecht zulässig ist. Im Bereich der sozialhilferechtlichen Rückerstattung kann eine Verrechnung mit laufenden Unterstützungsleistungen u.a. nur dann verfügt werden, wenn die Rückerstattungsforderung fällig und rechtlich durchsetzbar ist. Mit anderen Worten ist der Rückerstattungsbetrag vorgängig zu verfügen und muss in Rechtskraft erwachsen sein (vgl. das Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2015.00221 vom 20. August 2015, E. 4.1; Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich, Kantonales Sozialamt Zürich [Hrsg.], Zürich 2012, Ziff. 15.1.03.). Höhe und Dauer der Verrechnung haben sich an den für die Kürzung aufgestellten Limiten zu orientieren (vgl. oben; SKOS-Richtlinien 12/16, Ziff. E.3).

b) Gleich verhält es sich im vorliegenden Fall. Es bedarf eines rechtskräftigen Entscheides, oder wenigstens einer unterschriftlich bekräftigten Schuldanerkennung, über die von der Gemeinde C. geltend gemachte Forderung, um gestützt darauf die Verrechnung mittels Verfügung erklären zu können. Die Rekurrenten anerkennen in ihrer Rekurseingabe unterschriftlich eine Forderung im Betrag von Fr. 14.– für ein fehlendes Sieb, wovon Vormerk zu nehmen ist. Streitig bleiben damit Fr. 2'874.20, über die bislang nicht rechtskräftig entschieden worden ist. Die Beurteilung, ob ein entsprechender Anspruch der Gemeinde C. begründet ist oder nicht, liegt weder in der sachlichen Zuständigkeit des Departements Gesundheit und Soziales noch in jener der Vorinstanz. Entgegen der Ansicht der Rekurrenten dürfte es sich vorliegend nicht um eine Streitigkeit des Privat- sondern um eine des öffentlichen Rechts handeln, da der von der Gemeinde C. behauptete Schaden im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Unterstützungsverhältnisses entstanden ist. Für vermögensrechtliche Streitigkeiten öffentlich-rechtlicher Natur ist grundsätzlich das Obergericht klageweise zuständig (Art. 57 Abs. 1 lit. a VRPG). Vor dem Hintergrund dieser Darlegungen kann tatsächlich wie rechtlich offen bleiben, ob die Rekurrenten für den streitigen Betrag eine Ersatzpflicht trifft. Darüber ist in einem separaten Verfahren zu entscheiden (für den umgekehrten Fall vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2013.00756 vom 16. Januar 2016, E. 4.2).

5. Zusammenfassend ist der Rekurs teilweise gutzuheissen. In Bezug auf die von den Rekurrenten ausdrücklich anerkannten Fr. 14.– für ein fehlendes Sieb ist eine Verrechnung zulässig und der Rekurs insoweit unbegründet. Der Rekursentscheid der Vorinstanz vom 21. Juni 2017 ist folglich aufzuheben und die Gemeinde anzuweisen, den Rekurrenten die – trotz aufschiebender Wirkung – im Oktober 2016 verrechneten Fr. 250.–, abzüglich der anerkannten Fr. 14.–, zurückzuerstatten (total Fr. 236.–).
6. Es sind keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 22 Abs. 2 lit. b VRPG). Den Rekurrenten ist keine Parteienschädigung zuzusprechen (Art. 24 Abs. 1 VRPG).



C. Entscheid

1. Der Rekurs von A.X. und B.X., C., vom 5. Juli 2017 wird teilweise gutgeheissen. Der Rekursentscheid des Gemeinderates C. vom 21. Juni 2017 betreffend Abzug bei der Sozialhilfe wird aufgehoben und die Gemeinde C. wird angewiesen, den Rekurrenten Fr. 236.– zurückzuerstatten.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

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 Gesundheit und Soziales

Dr. Matthias Weishaupt
Direktor

Zustellung an: Rekurrenten
Vorinstanz

Kopie an: Asylberatung

Versandt am: 31.10.2017