

Fachstelle Sozialhilfe und Sozialarbeit –  
Verwaltungsrechtlicher Kurs 2012

## „Verfügungen verfassen leicht gemacht“

### Lernziele

- Sie können die Grundprinzipien des allgemeinen Verwaltungsrechts erklären
- Sie kennen die wichtigsten Rechtsgrundlagen
- Sie können das Verwaltungsverfahren anhand des VRPG nachvollziehen und auf Ihre Abteilung übertragen
- Sie kennen die Grundregeln zur Führung eines Verfahrens
- Sie können die Elemente einer Verfügung nennen und erklären
- Sie können eine formell korrekte Verfügung abfassen

## Tagesprogramm

### Vormittag: Referate

- Einführung in das Verwaltungsrecht und dessen Grundsätze
- Verwaltungsverfahren und Verfügung

### Nachmittag: Gruppenarbeiten

- Verfügungen verfassen leicht gemacht
- Fragen und Diskussion

## Einführung in das Recht

- Rechtsquellen
- Rechtsordnung

## Aufbau der Rechtsordnung I



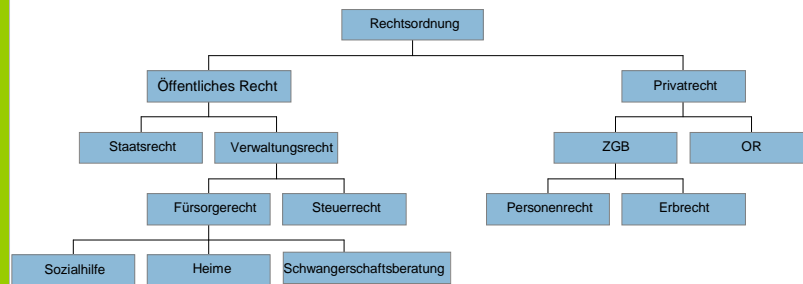
## Aufbau der Rechtsordnung II

Einteilung nach  
Rechtsgebieten  
(Themen)

Einteilung nach  
Rechtsquellen

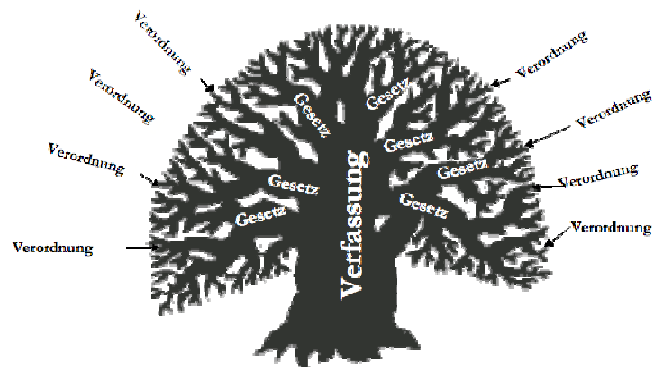
## Aufbau der Rechtsordnung III

Einteilung nach Rechtsgebieten (Themen)



## Aufbau der Rechtsordnung IV

Einteilung nach Rechtsquellen



## Rechtsquellen

Worin unterscheiden sich die verschiedenen Rechtsquellen?

## Aufbau der Rechtsordnung – Stufenbau

Bund



Kanton



Gemeinde



## Aufbau der Rechtsordnung – Hierarchie

Hierarchie: Höherrangiges Recht geht vor

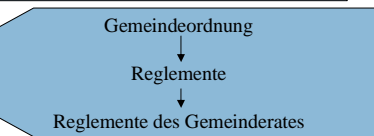
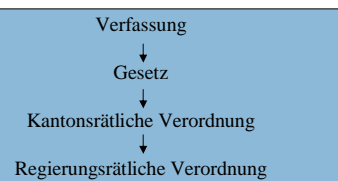
**Bund**



**Kanton**



**Gemeinde**



## Verwaltungsrecht

- Begriffsklärung
- Kantonale Rechtsgrundlagen
- Grundsätze des Verwaltungsrechts

## Verwaltung

### Tätigkeit

Handeln:

- im Auftrag der Rechtsordnung
- im öffentlichen Interesse
- auf Weisung der Regierung

### Organisation

Träger von Verwaltungsaufgaben

- Bund
- Kantone
- Gemeinden
- öffentlich-rechtliche Körperschaften
- Anstalten

## Verwaltungsrecht

Das Verwaltungsrecht regelt

- die Rechtsbeziehungen des Staates zu den Privaten
- die Organisation und das Verfahren der Verwaltung

## Rechtsgrundlagen für die Verwaltung in Appenzell Ausserrhoden

- Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. (KV; bGS 111.1)
- Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; bGS 143.1)
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Organisationsgesetz; OrG; bGS 142.12)
- Verordnung zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Organisationsverordnung; OrV; bGS 142.121)
- Gemeindegesetz (bGS 151.1)
- Spezialgesetze

## KV

- Rechtsstaatliche Grundsätze und Grundrechte
- Öffentliche Aufgaben – allgemeine Richtlinien
- Volksrechte
- Organisation des Kantons (Behörden/Gemeinden)

*Suchen Sie den für Ihre Tätigkeit einschlägigen Artikel in den Aufgabenbestimmungen der KV (Art. 27–49) !*

## VRPG

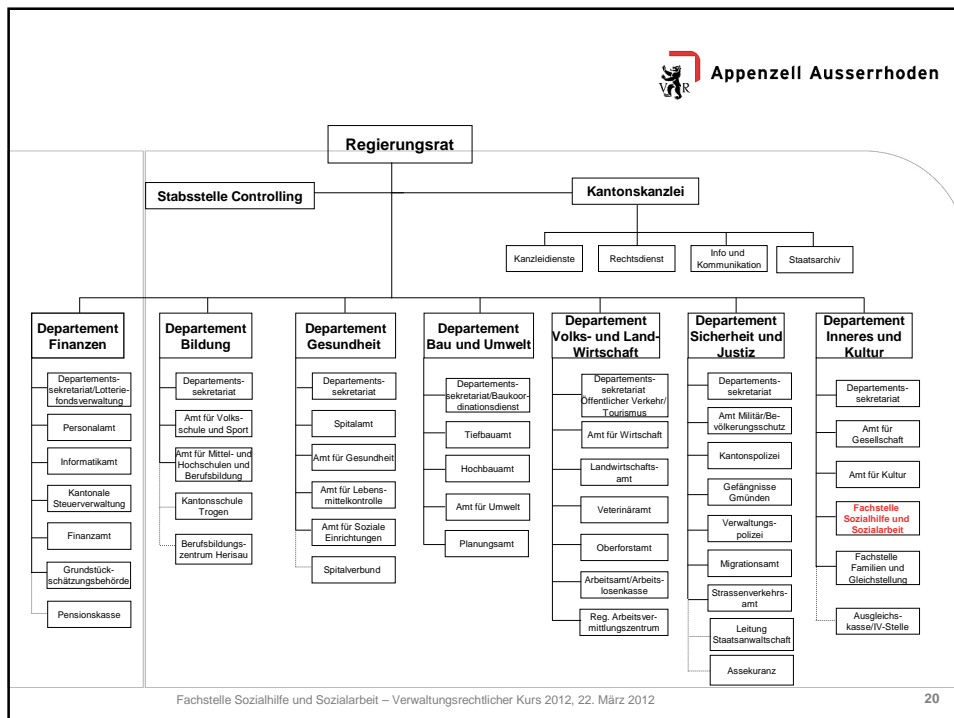
1. **Allgemeine Bestimmungen**  
(Zuständigkeit, Geltungsbereich, Fristen, Ausstand, Vertretung, Sachverhaltsermittlung, rechtliches Gehör, Verfügung, Kosten, Wiedererwägung, Berichtigung)
2. **Verwaltungsinterner Rechtsschutz**  
(Rekurs, Rechtsverweigerungsbeschwerde, Aufsichtsbeschwerde)
3. **Verwaltungsgerichtsbarkeit**  
(Organisation, Verwaltungsgerichtsbeschwerde, Verwaltungsgerichtliche Klage)
4. **Vollstreckung**  
(Vollstreckbarkeit, Zuständigkeit, Vollstreckungsmittel)

## OrG

1. **Grundlagen**  
(Allgemeine Grundsätze zu Regierung und Verwaltung)
2. **Organisation und Funktionsweise des Regierungsrates**
3. **Regierungsrätliche Kommissionen**
4. **Kantonale Verwaltung**  
(Organisationsgrundsätze; Auftrag, Struktur, Führungsgrundsätze, Zusammenarbeit der Verwaltung; Stabsstellen des Regierungsrates; Departemente, Konferenz der Departementssekretärinnen und -sekretäre)
5. **Verschiedenes**  
(Amtsgeheimnis, Ausstand, Annahme von Geschenken)

## OrV

1. Regierungsrat  
(Vor- und Nachbereitung von Geschäften und Sitzungen)
2. Kantonales Vernehmlassungsverfahren
3. Regierungsrätliche Kommissionen
4. Kantonale Verwaltung und DSK  
(Aufgabenverteilung auf die Departemente, Gliederung der Departemente)
5. Administrativuntersuchung



## Gemeindegesetz

- Organisation der Gemeinden
- Unternehmen der Gemeinden
- Zusammenarbeit
- Finanzhaushalt
- Staatsaufsicht
- Rechtsschutz

## Spezialerlasse

Gesetze und Verordnungen, welche sich spezifisch mit einzelnen Teilbereichen beschäftigen

- **Sozialämter:**
  - ZUG, Gesetz und Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe
  - Sozialversicherungsgesetzgebung (Bund/bGS 830...)
- **Gemeinden:**
  - Gemeindegesetz, BPR, EG zum ZGB, EG zum KVG, Gebührentarif für die Gemeinden, Verordnung über das Zivilstandswesen

## Grundsätze des Verwaltungsrechts

- Legalitätsprinzip (Gesetzmässigkeitsprinzip)
- Handeln nach öffentlichem Interesse
- Handeln nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit
- Treu und Glauben
- Rechtsgleichheit
- Willkürverbot

## Legalitätsprinzip allgemein

### Grundsatz

Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht (BV 5 I)

### Funktionen

rechtsstaatlich:

- Rechtssicherheit (Voraussehbarkeit)
- Rechtsgleichheit (durch generell-abstrakte Regelungen)
- Schutz der Freiheit des Individuums vor staatlichen Eingriffen (Grundrechte)

demokratisch:

- Wichtige Regelungen sollen demokratisch ausreichend legitimiert sein

## Legalitätsprinzip konkret

Jedes staatliche Handeln muss durch einen Rechtssatz (eine generell-abstrakte Rechtsnorm), egal welcher Stufe, vorgesehen sein.

Der Rechtssatz muss genügend bestimmt sein. Er muss so präzise formuliert sein, dass der Bürger sein Verhalten danach einrichten und die Folgen seines Verhaltens abschätzen kann (Vorhersehbarkeit, Rechtssicherheit)

## Legalitätsprinzip – Geltungsbereich

Das Legalitätsprinzip gilt

- für sämtliche Bereiche
  - Eingriffsverwaltung
  - Leistungsverwaltung
- für alle Arten der Verwaltungstätigkeit
  - Verfügungen
  - Verträge
  - Pläne
  - informelles Handeln, Auskünfte, Realakte

## „Kehrseite“ des Legalitätsprinzips

- Verwaltungsrecht ist zwingendes Recht
- Verwaltungsrecht ist von Amtes wegen anzuwenden
- Verwaltungsrecht darf nicht aus Opportunität beiseite geschoben werden

### ≠ Privatrecht

⇒ Wenn eine rechtliche Grundlage vorhanden ist, muss sie angewendet werden!

## Legalitätsprinzip – Ermessen

Der Gesetzgeber kann nicht alle Fragen, die sich in Zukunft stellen können, voraussehen. Ebenso wenig kann er für alle Probleme die richtige Lösung treffen.

⇒ Der Gesetzgeber muss mit offenen Normen arbeiten und Verwaltungsbehörden Ermessen einräumen

- Einzelfallgerechtigkeit



Pflichtgemässe Ausübung des Ermessens

- Rechtgleichheit
- Verhältnismässigkeit
- Öffentliche Interessen

## Legalitätsprinzip Ermessen (Bsp.) I

### Art. 11 Sozialhilfegesetz: Grundprinzipien der Sozialhilfe

- <sup>1</sup> Die hilfsbedürftigen Personen haben Anspruch auf Achtung und Schutz ihrer Menschenwürde und auf rechtsgleiche Behandlung. Die Massnahmen der Behörden müssen verhältnismässig sein.
- <sup>2</sup> Sozialhilfeleistungen werden nur gewährt, **soweit und solange** sich die hilfsbedürftige Person nicht selber helfen kann oder Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht **rechtzeitig** erhältlich ist.
- <sup>3</sup> Die Behörde ist zu einer Hilfeleistung **nach den Besonderheiten und Bedürfnissen des Einzelfalles** verpflichtet.
- <sup>4</sup> Die Sozialhilfe hat für die Beseitigung einer **individuellen, konkreten und aktuellen Notlage** zu sorgen.
- <sup>5</sup> Die Ursachen der Bedürftigkeit sind zu ermitteln und **nach Möglichkeit** zu beseitigen. Vorbeugende Hilfe und Selbsthilfe sind zu fördern.

## Legalitätsprinzip Ermessen (Bsp.) II

### Art. 13 Sozialhilfegesetz: Persönliche Hilfe

- <sup>1</sup> Persönliche Hilfe umfasst Beratung und Betreuung und wird unabhängig von der wirtschaftlichen Situation der hilfsbedürftigen Person geleistet.
- <sup>2</sup> Persönliche Hilfe wird erbracht, soweit entsprechender Bedarf bei der hilfsbedürftigen Person besteht.

*Die Sozialhilfebehörde hat bei der Auswahl der Massnahmen ein Ermessen (ob, welche Art, welcher Umfang, auf welche Weise etc.).*

*Pflichtgemässes Ermessen:*

- *Beachtung von Verhältnismässigkeit, Rechtsgleichheit etc. bei Fallbearbeitung*
- *Kein freiwilliger Verzicht auf Ermessen, im Sinne von: alle erhalten „Standardprogramm“ (z.B. Budgetberatung für alle)*

## Öffentliches Interesse I (Art. 5 Abs. 2 BV)

Ausdruck für den Anspruch an den Staat, im Interesse des Wohles/der Anliegen der Allgemeinheit zu handeln

Beispiele:

- Polizeiliche Interessen (Schutz der Polizeigüter): öffentliche Ordnung, Sicherheit, Ruhe, Gesundheit, Sittlichkeit, Treu und Glauben im Geschäftsverkehr,
- planerische Interessen: Raumplanung, Spitalplanung
- Sozialpolitische Interessen: Arbeitnehmerschutz, Mieterschutz, Behindertengleichstellung, Versorgung im Alter, Existenzsicherung
- weitere öffentliche Interessen: Umweltschutz, Tierschutz, Natur- und Heimatschutz, Konsumentenschutz, wirtschaftliche Entwicklung

## Öffentliche Interessen II

Welche öffentlichen Interessen stehen hinter folgenden Bestimmungen?

Das Stimmregister steht den Stimmberechtigten zur Einsicht offen (Art. 5 Abs. 3 Gesetz über die politischen Rechte)

Die Sitzungen der Gerichte sind öffentlich (Art. 6 Informationsgesetz).

Bauten, Anlagen und Vorkehren mit planungsrechtlichen oder baupolizeilichen Auswirkungen sind baubewilligungspflichtig (Art. 93 Abs. 1 BauG).

Mitglieder von Behörden und Angehörige der Gemeindeverwaltungen haben bei Geschäften, die sie betreffen, in den Ausstand zu treten (Art. 8 Abs. 1 Gemeindegesetz).

Der Gemeindepräsident und der Gemeindeschreiber haben in allen Fällen beförderlich über die Erbschaft ein amtliches Inventar aufzunehmen und allfällige weitere Massregeln zur Sicherung des Erbanges zu treffen (Art. 76 Abs. 1 EG zum ZGB).

## Öffentliches Interesse III

Welchen öffentlichen Interessen dient das Sozialhilfegesetz?

Wo kommen diese zum Ausdruck?

## Interessensabwägung

- zwischen öffentlichen und entgegenstehenden privaten Interessen
- zwischen gegensätzlichen öffentlichen Interessen
- zwischen gegensätzlichen privaten Interessen (z.B. zwei Grundrechten)
- ▶ Antworten auf Rechtsfragen sind selten eindeutig („richtig“ oder „falsch“);
- ▶ meist Ergebnis einer wertenden Abwägung

## Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 3 BV)

Drei Elemente:

- **Eignung:** Ist eine Massnahme geeignet, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen? Zwecktauglichkeit einer Massnahme
- **Erforderlichkeit:** Ist eine Massnahme zur Erreichung des Ziels notwendig, der geringst mögliche Eingriff? Übermassverbot in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht („nicht mit Kanonen auf Spatzen schiessen“)
- **Zumutbarkeit:** Steht das mit der Massnahme angestrebte Ziel in einem vernünftigen Verhältnis zum Eingriff in die privaten Interessen? Öffentliches Interesse muss private Interessen überwiegen - Interessenabwägung

## Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV, Art. 8 Abs. 1 KV)

Gebot des loyalen, vertrauenswürdigen Verhaltens im Geschäftsverkehr – gilt für staatliche Organe wie für Private

Elemente:

- Vertrauensschutz: Private sind in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder andere, Erwartungen begründende Verhaltensweisen geschützt
- Verbot widersprüchlichen Verhaltens
- Verbot des Rechtsmissbrauchs

## Rechtsgleichheit (Art. 8 BV, Art. 5 Abs. 1 KV)

„Gleiches ist nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit, ungleich zu behandeln“

- Beurteilung anhand relevanter Tatsachen
  - keine absolute Gleichbehandlung
  - sachlicher Grund für Ungleichbehandlung
  - kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht
- ⇒ Legalitätsprinzip geht grundsätzlich vor

## Willkürverbot (Art. 9 BV, Art. 8 Abs. 1 KV)

Willkür = grobe qualifizierte Unrichtigkeit eines Entscheides

Fälle:

- grobe Fehler in Ermittlung des Sachverhaltes
- offensichtliche Gesetzesverletzung
- offensichtliche Missachtung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes
- grobe Ermessensfehler
- innerer, unauflösbarer Widerspruch
- stossender Widerspruch gegen Gerechtigkeitsgedanken

## Zusammenfassung

### Rechtsordnung

Hierarchisch aufgebaute „Sammlung“ von Rechtsnormen („dreigeschossiges“ Haus), Ordnung thematisch nach Rechtsgebieten oder nach Herkunft der Rechtsnormen (Rechtsquellen)

### Begriff der Verwaltung

Tätigkeit/Organisation

### Rechtsgrundlagen für die Verwaltung in Appenzell Ausserrhoden

siehe ausgeteilte Erlasse

### Grundsätze des Verwaltungsrechts

- Legalitätsprinzip (Gesetzmässigkeitsprinzip) und Ermessen
- Handeln nach öffentlichem Interesse
- Handeln nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit
- Treu und Glauben
- Rechtsgleichheit
- Willkürverbot