



AR GVP 31/2019, Nr. 3754

Sozialhilferecht. Rückerstattungspflicht bei der Übernahme von Wohn- und Notfallbehandlungskosten. Staatshaftung im vorliegenden Fall mangels Widerrechtlichkeit verneint (E.2). Im Bereich des Sozialhilferechts wird nur mit Zurückhaltung von der Notwendigkeit einer anwaltlichen Vertretung ausgegangen. Die Anrechnung der umstrittenen Kosten ist im vorliegenden Fall kein schwerer Eingriff und der Sachverhalt erweist sich nicht als derart komplex, dass er von der Beschwerdeführerin nicht ohne Rechtsverteidigung hätte bewältigt werden können (E. 3 und 4).

Urteil des Einzelrichters des Obergerichts, 17.12.2019, ERV 19 50

Aus den Erwägungen:

2.1 Die Sozialen Dienste X. (nachfolgend: SDX) haben für die Unterbringung der Beschwerdeführerin in der Zeit vom 18. Juni bis 31. Juli 2019 im Altersheim B. und im Hotel A. insgesamt Fr. 3'966.-- bezahlt. Die Auszahlungen an die beiden Institutionen und der Gesamtbetrag sind unbestritten. Sodann haben die SDX für ärztliche Behandlungen im Juni und Juli 2015 an Dr. med. Z. und an Dr. med. R. Fr. 186.60 (nach Abzug des Anteiles der Krankenkasse) bezahlt. Zu beurteilen ist, ob diese Kosten der Beschwerdeführerin anzurechnen sind.

Die Vorinstanz hat dazu im angefochtenen Entscheid ausgeführt, bei den Kosten für die Notunterkunft und die Notfallbehandlung handle es sich um wirtschaftliche Sozialhilfe in Form von Sachleistung gemäss Art. 14 SHG. Das Recht des Einzelnen auf rechtzeitige Gewährung der Sozialhilfe könne mit der Abklärung der Bedürftigkeit und der Wahl der gerechtfertigten bzw. sinnvollen Unterstützung kollidieren. Die Abklärung der Bedürftigkeit der Beschwerdeführerin habe sich aufgrund der Unklarheit hinsichtlich des Vorliegens eines Konkubinats in die Länge gezogen. Die Unterstützung in Form von Bereitstellen von Notunterkünften sei jedoch rechtzeitig erfolgt, da die Beschwerdeführerin an keinem Tag der Obdachlosigkeit ausgesetzt gewesen sei. Eine allfällige Staatshaftung sei nicht relevant, weil diese klageweise geltend gemacht werden müsse.

Die Beschwerdeführerin lässt vorbringen, weder die SDX noch die Regionale Sozialhilfebehörde hätten die notwendigen vorsorglichen Massnahmen ergriffen, um es der Beschwerdeführerin zu ermöglichen, in der bisherigen Wohnung zu verbleiben, bis der Entscheid über die wirtschaftliche Sozialhilfe rechtskräftig geworden wäre. Beide Behörden hätten bewusst in Kauf genommen, dass sich durch die Verweigerung von Hilfeleistungen und durch die Rechtsverzögerung die Situation der Betroffenen über Monate verschlechtert habe und dass sie bis zwei Tage vor dem Wohnungsverlust in völliger Ungewissheit über ihr Auskommen und über eine mögliche Unterkunft gelassen worden sei. Erst siebzehn Wochen nach Gesuchseinreichung und nur zwei Tage, bevor die Obdachlosigkeit der Beschwerdeführerin gedroht habe, hätten die SDX erstmals mit einer Hilfeleistung reagiert, indem eine Notunterkunft zu Verfügung gestellt worden sei. Diese habe sich als nicht adäquate und ungenügende Hilfeleistung erwiesen, was erstmals im Leben der Beschwerdeführerin zu akuten Panikattacken geführt habe. Die Anrechnung der Kosten für die Notunterkunft und die ärztliche Notfallintervention sei deshalb rechtsmissbräuchlich. Diese Kosten seien die adäquat kausalen Folgen der zu Unrecht unterbliebenen rechtzeitigen Hilfeleistung und damit als ein von den SDX verursachter Schaden einzustufen. In quantitativer

Hinsicht handle es sich bezüglich der Wohnkosten um einen Betrag von Fr. 1'736.--, bei den Notfallbehandlungskosten um Fr. 186.60.

2.2 In Ziffer 1 des Dispositivs des Entscheids vom 23. August 2018 haben die SDX die Höhe der von der Beschwerdeführerin in der Zeit vom 18. Juni bis 31. Juli 2015 bezogen Sozialhilfegelder (Fr. 5'026.55) sowie die grundsätzliche Rückerstattungspflicht festgestellt. Die Vorinstanz hat den Betrag in ihrem Entscheid auf Fr. 4'683.60 korrigiert.

Weil gemäss Art. 27 Abs. 1 SHG für rechtmässig bezogene Unterstützungsleistungen eine Rückerstattungspflicht besteht, liegt ein öffentliches Interesse an der Feststellung der Höhe der bezogenen Sozialhilfe vor (vgl. auch den Entscheid des Verwaltungsgerichts Thurgau vom 14. September 2011, TVR 2011 Nr. 24). Der Erlass einer Feststellungsverfügung durch die SDAM erweist sich damit als zulässig (vgl. KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, Rz. 394 ff, insbesondere Rz. 400). Selbstverständlich können auch Feststellungsverfügungen auf dem Beschwerdeweg angefochten werden (KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, a.a.O., Rz. 404).

2.3 Die Beschwerdeführerin hat sich in ihrer Argumentation unter anderem auf die Staatshaftung berufen. Diese ist im Kanton Appenzell in den Art. 262 ff des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG zum ZGB, bGS 211.1) geregelt. Nach Art. 262 EG zum ZGB haftet das Gemeinwesen für den Schaden, der Dritten durch Beamte, Angestellte oder Behördenmitglieder in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit widerrechtlich verursacht wird. Im vorliegenden Fall haben die SDX die Rechnungen für die Unterbringung der Beschwerdeführerin bezahlt. Darin liegt kein Schaden am Vermögen eines Dritten. Ob seitens der Beschwerdeführerin bereits ein Schaden eingetreten ist, ist fraglich. Eine Zahlung (im Sinne einer Rückerstattung) hat sie bis jetzt nicht geleistet und somit ist auch keine Verminderung der Aktiven entstanden. Eine Vermehrung der Passiven ist ebenfalls zu verneinen, weil die Rückerstattungspflicht von Voraussetzungen abhängig ist (vgl. Art. 27 Abs. 1 lit. a bis c SHG) und zudem einer Verwirkungsfrist unterliegt (Art. 28 Abs. 5 SHG). Dass die Voraussetzungen im jetzigen Zeitpunkt bereits erfüllt wären, wird von keinem Beteiligten weder behauptet noch nachgewiesen. Die bedingte Verpflichtung zur Rückerstattung ist eher als drohender Schaden zu qualifizieren. Es kann die Frage nach dem Vorliegen eines Schadens im Rechtssinne aber offenbleiben.

Denn es fehlt auf jeden Fall an der weiteren Voraussetzung der Widerrechtlichkeit. Nach Lehre und Rechtsprechung löst nicht jeder fehlerhafte Entscheid einer Behörde eine Haftung des Staates aus, verlangt ist vielmehr eine qualifizierte Amtspflichtverletzung (FELIX UHLMANN, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, 2017, S. 53 und S. 72 ff; GROSS/PRIBNOW, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, Ergänzungsband zur 2. Auflage, 2013, S. 21 f). Diese kann etwa in einem klaren Ermessensmissbrauch oder Ermessensüberschreitung, Verletzung klarer Gesetzesbestimmungen oder Missachtung allgemeiner Rechtsgrundsätze bestehen (TOBIAS JAAG, Staats- und Beamtenhaftung, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Organisationsrecht, 3. Aufl. 2017, S. 45 Rz. 117). Nach dem Bundesgericht fällt eine Staatshaftung erst dort in Betracht, wo es sich um unentschuld bare Fehlentscheidungen handelt, d.h. eine Fehlleistung bei der Beurteilung der Sachlage, die einem pflichtbewussten Richter oder Beamten nicht unterlaufen wäre (BGE 119 Ib 208 E. 5). Die bloss e Aufhebung eines Entscheides im Rechtsmittverfahren belegt zwar eine Rechtswidrigkeit, nicht aber eine Widerrechtlichkeit im Sinne des Haftungsrechts (GROSS/PRIBNOW, a.a.O., S. 21 f.). Auch bei einem Verzögerungsschaden, der dadurch entsteht, dass ein unrichtiger Entscheid durch eine Anfechtungsinstanz korrigiert wird und das Verfahren deshalb länger dauert, als wenn bereits die untere Instanz richtig entschieden hätte, ist eine wesentliche Amtspflichtverletzung gefordert (KASPAR PLÜSS, Staatshaftung für Verfahrensfehler, in: Aktuelle Fragen des Staatshaftungsrechts, 2014, S. 12).

Vorliegend steht der Nichteintretensentscheid der SDX vom 22. April 2015 (act. 6/B28 = act. 8/13/133) im Focus. Darin haben die SDX dargelegt, aufgrund des von der Beschwerdeführerin und S gemeinsam unter-

zeichneten Mietvertrages sowie des langjährigen Zusammenlebens müsse von einem stabilen Konkubinat ausgegangen werden. Die Beschwerdeführerin habe weder zum Konkubinat noch zu den Einkommens- und Vermögensverhältnissen von S. Unterlagen eingereicht. Mangels dieser Unterlagen könne der Sachverhalt nicht abschliessend geklärt werden, weshalb auf das Sozialhilfegesuch nicht eingetreten werde.

Bei der Prüfung der Frage, ob dieser Entscheid der SDX auf einer qualifizierten Amtspflichtverletzung beruht, ist zunächst festzustellen, dass die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) in A.8-5 ausdrücklich empfehlen, beim Fehlen von Unterlagen einen Nichteintretensentscheid zu fällen (vgl. auch CLAUDIA HÄNZI, Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, 2011, S. 141 f). Sodann konnten sich die SDX für die Vermutung des Bestehens eines Konkubinats auf F.5-2 der SKOS-Richtlinien stützen, wonach von einem stabilen Konkubinat dann auszugehen ist, wenn es mindestens zwei Jahre andauert (vgl. auch HÄNZI, a.a.O., S. 198; GUIDO WIZENT, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, 2014, S. 463 ff). Der Entscheid der SDX befand sich also im Einklang mit den Richtlinien der SKOS, weshalb von einer Verletzung klarer Gesetzesbestimmungen oder Missachtung allgemeiner Rechtsgrundsätze keine Rede sein kann. Tatsache ist allerdings, dass das DGS ein stabiles Konkubinat verneint hat (Entscheid vom 19. Februar 2018, act. 6/B19 = act. 8/1 Beilage 3). Es hat sich dafür auf Indizien abgestützt, die im Zeitpunkt des Entscheides der SDX noch nicht vorlagen und somit den SDX noch nicht bekannt sein konnten (unterschiedliche Wohnadressen in H., Bezug von Notunterkünften ohne Unterkommen bei S.). Das DGS hat diese Indizien ausdrücklich als Noven bezeichnet (S. 3 E. 3c des erwähnten Entscheides). Die Aufhebung eines Entscheides allein aufgrund von Noven begründet auf keinen Fall eine qualifizierte Amtspflichtverletzung der unteren Instanz.

Stellt sich noch die Frage nach einer Verfahrensverzögerung durch die SDX. Zwischen der Gesuchstellung am 6. Februar 2015 und dem Nichteintretensentscheid vom 22. April 2015 vergingen rund 2 1/2 Monate. In dieser Zeit haben sich die SDX bemüht, den Sachverhalt abzuklären. Sie haben von der Beschwerdeführerin mehrfach Unterlagen verlangt (am 13. Februar 2015 und am 1. April 2015) und haben zwei Gespräche mit ihr geführt (am 6. und am 11. März 2015). In diesem Vorgehen liegt keine Verzögerung, die zu beanstanden wäre. Die Vorinstanz hat zu Recht darauf hingewiesen, dass das Recht des Einzelnen auf rechtzeitige Gewährung der Sozialhilfe kollidieren kann damit, dass eine Abklärung, ob Bedürftigkeit vorliegt und welche Hilfe gerechtfertigt ist, regelmässig eine gewisse Zeit benötigt (CLAUDIA HÄNZI, a.a.O., S. 136 f).

Es ergibt sich damit, dass im Erlass des Entscheides vom 22. April 2015 durch die SDX keine Widerrechtlichkeit im Sinne von Art. 262 EG zum ZGB gesehen werden kann. Nach dem Erlass dieses Entscheides und dessen Weiterzug (am 8. Mai 2015 an die Regionale Sozialhilfebehörde) waren die SDX nicht mehr befugt, über Sozialhilfe zu entscheiden (Devolutiveffekt). Die im Juni 2015 beantragte Notunterstützung haben die SDX dann geleistet.

2.4 Die Beschwerdeführerin rügt die Anrechnung der Kosten für die Notunterkunft und die ärztliche Notfallintervention auch als rechtsmissbräuchlich. Die Prüfung des Verhaltens der SDX unter dem Aspekt des Rechtsmissbrauchs (Art. 2 Abs. 2 ZGB) kann zu keinem anderen Ergebnis führen als die Prüfung der Widerrechtlichkeit nach Staatshaftungsrecht. Nur der *offensichtliche* Missbrauch eines Rechts ist verpönt. Dem entspricht die Anforderung der *Qualifiziertheit* der Amtspflichtverletzung. Das Verhalten bzw. Vorgehen der SDX ist deshalb in beiden Bereichen nach dem gleichen Massstab zu messen. Somit kann an dieser Stelle auf die Ausführungen oben unter Erwägung 2.3 verwiesen und festgestellt werden, dass den SDX kein rechtsmissbräuchliches Verhalten vorgeworfen werden kann.

2.5 Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Vorinstanz für den Zeitraum 18. Juni bis 31. Juli 2015 zu recht von an die Beschwerdeführerin ausgerichteter Sozialhilfe in der Höhe von Fr. 4'683.60 ausgegangen ist. In diesem Punkt ist die Beschwerde abzuweisen.

3.3 Es bleibt die Notwendigkeit der Rechtsverteidigung zu prüfen (vgl. auch Art. 29 Abs. 3 Satz 2 BV).

Im Bereich des Sozialhilferechts wird nur mit Zurückhaltung von der Notwendigkeit einer anwaltlichen Vertretung ausgegangen, weil es in solchen Verfahren regelmässig vorab um die Darlegung der persönlichen Umstände geht, die keine tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten bereiten, denen die gesuchstellende Person nicht gewachsen wäre (Urteil des Bundesgerichts 2P.234/2006 vom 14. Dezember 2006 E. 5.1; KASPAR PLÜSS, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N. 83 zu § 16 VRG). Dieser Grundsatz entbindet aber nicht davon, die Eigenheiten der anwendbaren Verfahrensvorschriften sowie die Besonderheiten des jeweiligen Verfahrens im konkreten Einzelfall zu berücksichtigen (BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 79 zu Art. 29 BV; PLÜSS, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, N. 77 zu § 16 VRG). Dabei fallen neben der Komplexität der Rechtsfragen und der Unübersichtlichkeit des Sachverhalts auch in der Person des Betroffenen liegende Gründe in Betracht, wie etwa seine Fähigkeit, sich im Verfahren zurechtzufinden, oder gesundheitliche Beeinträchtigungen. Falls ein besonders starker Eingriff in die Rechtstellung des Bedürftigen droht (vgl. dazu PLÜSS, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, N. 80 zu § 16 VRG; GEROLD STEINMANN, in: St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, N. 70 zu Art. 29 BV), ist die Verteidigung grundsätzlich geboten, andernfalls bloss, wenn zur relativen Schwere des Falles besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten hinzukommen, denen der Gesuchsteller auf sich alleine gestellt nicht gewachsen wäre (Urteil des Bundesgerichts 8C_139/2008 vom 22. November 2008 E. 10.1).

3.4 Trotz der derzeit angespannten finanziellen Situation der Beschwerdeführerin ist die Anrechnung der umstrittenen Fr. 1'922.60 kein schwerer Eingriff, weil er die Beschwerdeführerin wirtschaftlich nur dann trifft, wenn sie die Voraussetzungen von Art. 27 Abs. 1 lit. a oder b SHGF erfüllt, d.h. wenn sich ihre finanziellen Verhältnisse wesentlich verbessert haben oder wenn eine Rückerstattung für sie zumutbar ist. Im Moment erleidet die Beschwerdeführerin durch die angefochtene Feststellungsverfügung, die sich nur auf die Rechtslage bezieht (MARTIN/SELTSMANN/LOHER, Die Verfügung in der Praxis, 2. Aufl. 2016, S. 24), keinen effektiven Nachteil. Unter dem Aspekt des Eingriffs in die Rechtsposition der Beschwerdeführerin ist von einem eigentlichen Bagatelldall auszugehen.

Auch wenn sich das Verfahren über mehrere Jahre hinzog, erweist sich der Sachverhalt nicht als derart komplex, dass er von der Beschwerdeführerin nicht hätte bewältigt werden können. Hier ist der Blick auf die von der Beschwerdeführerin am 15. Oktober 2018 an die Regionale Sozialhilfebehörde gerichtete Rekurschrift (act. 6/B5 = act. 8/1 Beilage 12) zu richten. Über sechs Seiten hat sich darin die heutige Beschwerdeführerin ausführlich, sehr flüssig und verständlich zum Sachverhalt und zu ihrem eigenen Standpunkt geäussert. In den Kernpunkten unterscheidet sich denn auch die vom damaligen Rechtsvertreter verfasste Rekurschrift an das DGS vom 16. Mai 2019 (act. 2/B7 = act. 8/1) nicht von der von der Beschwerdeführerin verantworteten Rekurschrift vom 15. Oktober 2018. Es wäre der Beschwerdeführerin aufgrund ihrer im Verfahren gezeigten Fähigkeiten ohne weiteres möglich gewesen, die zweite Rekurschrift ebenfalls selbst zu verfassen. Die geltend gemachte gesundheitliche Beeinträchtigung hatte keinen Einfluss auf das Rekursverfahren vor dem DGS, weil sie erst am 22. oder 24. Mai 2019 eintrat (act. 2/B11 und act. 2/B12), also nach der Rekuserhebung. Von der Regionalen Sozialhilfebehörde als Vorinstanz ging keine Vernehmlassung ein, auf die hätte Stellung genommen werden müssen (act. 8/5). Mit Schreiben vom 22. Juli 2019 (act. 8/11) hat denn auch das DGS der Beschwerdeführerin lediglich eine Akteneinsicht eröffnet und keine Frist für eine Replik im Rahmen eines zweiten Schriftenwechsels angesetzt. Auf das Recht zur Stellungnahme zu den Vorakten hat der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin am 30. Juli 2019 verzichtet (act. 2/B11 = act. 8/14). Darauf hat sich die Beschwerdeführerin behaften zu lassen und kann sich nicht auf ihren in jenem Zeitpunkt nachgewiesenermassen eingeschränkten Gesundheitszustand berufen. Kommt hinzu, dass der massgebliche Zeitpunkt für die Beurteilung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung die Verhältnisse bei Gesuchseinreichung sind (PLÜSS, Kommentar

Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, N. 79 zu § 16 VRG), hier also der 16. Mai 2019. Für jenen Zeitpunkt wird keine gesundheitliche Beeinträchtigung geltend gemacht.