

Obergericht Appenzell Ausserrhoden

4. Abteilung

Urteil vom 25. April 2019

Mitwirkende	Obergerichtsvizepräsident W. Kobler Oberrichterinnen D. Cadosch Autolitano, M. Gasser Aebischer Oberrichter E. Graf, Dr. P. Louis Obergerichtsschreiber D. Hofmann
Verfahren Nr.	O4V 17 2
Sitzungsort	Trogen
Beschwerdeführerin	A ____ Zustellungsadresse: AA____
Beschwerdegegner	Departement Gesundheit und Soziales , Kasernenstrasse 17, 9102 Herisau
Gegenstand	Rechtsverweigerungsbeschwerde

Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin:

1. Es sei festzustellen, dass das Departement Gesundheit und Soziales des Kantons Appenzell Ausserrhoden in der Angelegenheit "Sozialhilferekurs vom 8. September 2014 gegen den Rekursentscheid des Gemeinderates B___ vom 12. August 2014 betreffend Umzugskosten" das Beschleunigungsgebot von Art. 3 Abs. 1 VRPG und das Verbot der Rechtsverzögerung von Art. 29 Abs. 1 BV verletzt.
2. Es sei die Beschwerdegegnerschaft anzuweisen, in der Angelegenheit "Sozialhilferekurs vom 8. September 2014 gegen den Rekursentscheid des Gemeinderates B___ vom 12. August 2014 betreffend Umzugskosten" den Rekursentscheid umgehend, spätestens jedoch bis zum 28. Februar 2017, zu fällen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Kantons Appenzell Ausserrhoden.

Sachverhalt

- A. Am 29. Oktober 2013 erliessen die Sozialen Dienste B___ eine Verfügung, mit welcher sie den Antrag von A___ auf Übernahme der Reinigungskosten abwiesen. Für die Umzugskosten sprachen sie Fr. 3'000.-- gut. Gegen diesen Entscheid erhob A___ mit Eingabe vom 25. November 2013 Rekurs an den Gemeinderat B___, welcher diesen mit Beschluss vom 12. August 2014 abschrieb, soweit er darauf eintrat.
- B. Dagegen liess A___, vertreten durch Rechtsanwältin C___, mit Eingabe vom 8. September 2014 Rekurs an das damalige Departement Inneres und Kultur (heute: Departement Gesundheit und Soziales) erheben u.a. mit dem Antrag, ihr unter Anrechnung des bereits geleisteten Unterstützungsbeitrags von Fr. 7'580.-- den Betrag von total Fr. 11'932.50 für die Umzugskosten zuzusprechen.
- C. Nachdem bis zu diesem Zeitpunkt kein Rekursentscheid des Departements ergangen war, liess A___ (im Folgenden: Beschwerdeführerin), vertreten durch Rechtsanwältin C___, mit Eingabe vom 5. Januar 2017 Rechtsverweigerungsbeschwerde beim Obergericht mit den eingangs erwähnten Rechtsbegehren erheben.
- D. Mit Entscheid vom 13. März 2017 wies das Departement Gesundheit und Soziales (im Folgenden: Beschwerdegegner) den Rekurs vom 8. September 2014 ab.

- E. Mit Schreiben vom 25. Juli 2017 teilte Rechtsanwältin C___ dem Obergericht mit, dass sie die Beschwerdeführerin nicht mehr vertrete, da diese ihr das Mandat entzogen habe.
- F. Wegen eines Ausstandsgesuchs der Beschwerdeführerin gegen den Einzelrichter des Obergerichts wurde das Verfahren in der Folge bis zum Eintritt der Rechtskraft des das Ausstandsbegehren abweisenden Beschlusses der 4. Abteilung des Obergerichts vom 30. August 2018 formlos sistiert.
- G. Auf Eröffnung des Urteildispositivs hin verlangte die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 29. Mai 2019 eine Begründung des vorliegenden Urteils.
- H. Auf die Begründung der gestellten Anträge wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen näher eingegangen.

Erwägungen

1.

- 1.1 Gemäss Art. 42 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG, bGS 143.1) kann gegen die Verweigerung oder ungebührliche Verzögerung einer Amtshandlung Rechtsverweigerungsbeschwerde geführt werden, sofern kein ordentliches Rechtsmittel gegeben ist. Die Beschwerde ist an die übergeordnete Verwaltungsbehörde im Sinne von Art. 30 Abs. 1 zu richten (Art. 42 Abs. 3 VRPG). Darunter ist diejenige Behörde zu verstehen, die zuständig wäre, wenn die Verfügung ordnungsgemäss ergangen wäre (AR GVP 26/2014 Nr. 1533 E. 1; im gleichen Sinne im Rahmen des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren [VwVG, SR 172.021]: UHLMANN/WÄLLE-BÄR, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, N. 12 zu Art. 46a VwVG; Urteil des Bundesgerichts 2C_81/2009 vom 26. Mai 2009 E. 2.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5605/2017 vom 17. Januar 2018 E. 1.1. Ebenso die Praxis im Kanton Zürich: Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2015.00171 vom 13. Mai 2015 E. 1.1). Die sachliche bzw. funktionale Zuständigkeit des Obergerichts ergibt sich daher aus Art. 54 Abs. 1 VRPG, wonach das Obergericht zur Behandlung von Beschwerden gegen letztinstanzliche Verfügungen der Verwaltungsbehörden zuständig ist.
- 1.2. Die materielle Behandlung einer Rechtsverweigerungsbeschwerde setzt grundsätzlich ein aktuelles praktisches Rechtsschutzinteresse voraus. Dieses fällt in der Regel dahin, wenn -

wie hier - der erwartete Sachentscheid im Verlaufe des Verfahrens ergangen ist. Gegebenenfalls ist die Beschwerde als gegenstandslos geworden abzuschreiben. Unter besonderen Umständen ist die Beschwerde aber auch zu behandeln, wenn der erwartete Entscheid inzwischen ergangen ist. Ein solcher Umstand liegt etwa dann vor, wenn die Beschwerdeführerin hinreichend substantiiert und in vertretbarer Weise eine Verletzung ihres Anspruchs auf Beurteilung innert angemessener Frist nach Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) behauptet (Urteil des Bundesgerichts 4A_744/2011 vom 12. Juli 2012 E. 11). So hat nach Art. 13 EMRK jede Person, die in ihren Konventionsrechten verletzt worden ist, Anspruch darauf, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben. Diesem Anspruch ist unter anderem dann Genüge getan, wenn die nationalen Behörden die gerügte Konventionsverletzung materiell behandeln. Dafür ist der betroffenen Person ein wirksamer Rechtsbehelf zur Verfügung zu stellen. Das Recht auf wirksame Beschwerde besteht unabhängig davon, ob die Betroffene in ihren Rechten nach wie vor beeinträchtigt ist (vgl. Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 16 Dezember 1997, Recueil CourEDH 1997-VIII S. 2880 §§ 51 ff.). Unter diesen Umständen darf die Aktualität des Rechtsschutzinteresses kein entscheidendes Kriterium für die materielle Beurteilung der Beschwerde darstellen (Urteil des Bundesgerichts 1C_539/2013 vom 18. März 2014 E. 2.2).

- 1.3 Die Beschwerdeführerin lässt geltend machen, dass seit dem Abschluss des Schriftenwechsels bereits mehr als zwei Jahre vergangen seien, ohne dass ein Entscheid ergangen sei, womit ein Verstoss gegen das Beschleunigungsgebot von Art. 3 Abs.1 VRPG und auch ein Verstoss gegen das Rechtsverzögerungsverbot von Art. 29 Abs. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV, SR 100) vorliege. Die Beschwerdeführerin rügt die Dauer des verwaltungsinternen Rekursverfahrens. Wird dieses verschleppt, verzögert sich dadurch auch die Überprüfung durch die nachfolgenden Gerichtsinstanzen. Der Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist ergibt sich für sämtliche Rechtsbereiche und alle Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsbehörden aus Art. 29 Abs. 1 BV (BGE 130 I 174 E. 2.2 S. 177 f.) sowie für zivilrechtliche Streitigkeiten und Strafverfahren aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK (BGE 130 269 E. 2 S. 271 ff.). Sozialhilferechtliche Leistungen bilden gemäss der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zivilrechtliche Ansprüche im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK, soweit das anwendbare Recht darauf einen rechtlichen Anspruch verleiht (vgl. Urteile des Bundesgerichts 8C_119/2010 vom 2. Dezember 2010 E. 3.1, 8C_124/2009 vom 3. April 2009 E. 3.3). Gemäss Art. 14 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (SHG, bGS 851.1) besteht ein solcher Anspruch, soweit jemand für seinen Lebensunterhalt nicht ausreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Die gerügte

Rechtsverzögerung fällt demnach in den Schutzbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 29 Abs. 1 BV. Die Beschwerdeführerin hat hinreichend und in vertretbarer Weise eine Verletzung des Rechtsverzögerungsverbots gerügt. Zudem stand der Beschwerdeführerin kein anderer Rechtsbehelf zur Verfügung, mit welchem sie die Verletzung des Rechtsverzögerungsverbots beanstanden konnte. Damit ist auf das Rechtsbegehren 1 einzutreten. Da der Beschwerdegegner am 13. März 2017 einen Sachentscheid gefällt hat, wird die Beschwerde hingegen in Bezug auf das Rechtsbegehren 2 gegenstandslos, womit sie diesbezüglich abgeschrieben werden kann.

2. Der Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist bezieht sich ausgehend von den einzelnen Verfahrensschritten auf die gesamte Verfahrensdauer (BGE 135 I 265 E. 4.4). Die jeweils angemessene Dauer entzieht sich starren Regeln. Es ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob sich die Dauer unter den konkreten Umständen als angemessen erweist. Der Streitgegenstand und die damit verbundene Interessenslage können raschere Entscheide erfordern oder längere Behandlungsperioden erlauben. Dabei gilt es die Komplexität des Falles (Art des Verfahrens, Umfang und Komplexität der aufgeworfenen Sachverhalte und Rechtsfragen), die Bedeutung der Angelegenheit für die Beteiligten und deren Verhalten und die Behandlung des Falles durch die Behörden zu beurteilen (BGE 130 I 312 E. 5.2 S. 332 mit Hinweisen). Den Behörden ist eine Rechtsverzögerung insbesondere dann vorzuwerfen, wenn sie ohne ersichtlichen Grund und ohne ausgleichende Aktivität während längerer Perioden untätig geblieben sind (BGE 139 I 206 E. 2 S. 211 ff.).

- 2.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, ihr sei vom Beschwerdegegner mit Schreiben vom 28. November 2014 mitgeteilt worden, dass der Schriftenwechsel abgeschlossen sei und die Sache dem Direktor des Departements „in nächster Zeit“ zur Entscheidung übergeben werde. Trotz mehrfacher telefonischer und schriftlicher Nachfrage bei der zuständigen Sachbearbeiterin sei bis dato in dieser Angelegenheit noch kein Entscheid gefällt worden. Nachdem das Verschulden an der Rechtsverzögerung nicht massgeblich für die Beurteilung einer Rechtsverzögerungsbeschwerde sei, seien auch organisatorische Schwierigkeiten keine ausreichende Begründung für die ungebührliche Verzögerung des Rekursentscheids. Die Beschwerdeführerin habe eine äusserst bewegte Kindheit durchlebt und leide infolgedessen unter erheblichen psychischen Problemen. Sie leide auch unter der Ungewissheit über den Rekursentscheid.

Der Beschwerdegegner liess sich zur Beschwerde nicht vernehmen.

- 2.2 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus den Akten, dass die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 8. September 2014 den Rekurs bei der Beschwerdegegnerin eingereicht hat und der

Schriftenwechsel bereits am 28. November 2014 abgeschlossen wurde. Bis zum Entscheid vom 13. März 2017 betrug die gesamte Verfahrensdauer damit rund 30 Monate seit Anhängigmachung und rund 27 Monate seit Eintritt der Behandlungsreife. Gemäss Beilage 5 zur Beschwerdeschrift gab die stellvertretende Departementssekretärin mit E-Mail vom 20. Januar 2016 auf Anfrage der Beschwerdeführerin an, dass sich die Abschlüsse der Entscheidverfahren aufgrund einer internen Reorganisation verzögern würden. Der genannte Fall sei jedoch eine der nächsten auf der Prioritätenliste. Sie hoffe, den Entscheid in den nächsten vier Wochen zustellen zu können. Nachdem der Entscheid in der Folge ausgeblieben war, blieben weitere Anfragen der Beschwerdeführerin vom 21. September 2016 und 9. Dezember 2016 an den Beschwerdegegner offenbar unbeantwortet.

Vorab gilt es festzuhalten, dass eine vorübergehende Überbelastung oder strukturelle Schwierigkeiten eine übermässige Verfahrensdauer nicht zu rechtfertigen vermögen. Art. 29 Abs. 1 BV verpflichtet die zuständigen Behörden vielmehr, die rechtsanwendenden Organe mit personellen und sachlichen Mitteln auszustatten, die nicht nur in Zeiten eines durchschnittlichen Geschäftsganges, sondern auch in Zeiten einer vorübergehenden Überbelastung eine angemessene Entscheidungsfrist gewährleisten (BERNHARD WALDMANN, Basler Kommentar zur Bundesverfassung, 2015, N. 29 zu Art. 29 BV; GEROLD STEINMANN, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, N. 25 zu Art. 29 BV). Die 30-monatige Verfahrensdauer lässt sich daher nicht alleine durch die angesprochene Reorganisation beschönigen. Zudem gilt es hervorzuheben, dass die Reorganisation der Verwaltung erst am 1. Januar 2016, d. h. über ein Jahr nach Abschluss des Schriftenwechsels erfolgte, womit zumindest für diese Zeitspanne kein triftiger Grund für die Untätigkeit des Beschwerdegegners erkennbar ist.

Im Weiteren gibt es keine Anhaltspunkte, dass die Beschwerdeführerin durch den Gebrauch von prozessualen Rechten mitverantwortlich für das Ruhen des Verfahrens war bzw. dass diese dazu ihr Einverständnis gegeben hat. Vielmehr ergibt sich aus den Akten, dass die Beschwerdeführerin nach Eintritt der Behandlungsreife (Abschluss des Schriftenwechsels) mehrmals um Auskunft nach dem Stand des Verfahrens gebeten bzw. um Beschleunigung des Verfahrens ersucht hat. Insofern ist die Verfahrensverzögerung nicht der Beschwerdeführerin, sondern alleine dem Beschwerdegegner zuzurechnen. Auch wenn der Einzelrichter des Obergerichts zwischenzeitlich eine Beschwerde gegen den negativen Rekursentscheid rechtskräftig abgewiesen hat, war der Entscheid über die Umzugskosten für die Beschwerdeführerin angesichts ihrer Sozialhilfeabhängigkeit zudem zweifellos von grosser Bedeutung, was der 30-monatigen Verfahrensdauer ebenfalls entgegensteht. Im Übrigen wies das Rekursverfahren im Vergleich zu anderen

Sozialhilfeverfahren keine grosse Komplexität auf, ging es doch materiell nur darum, ob die Gemeinde B___ über die geleisteten Zahlungen hinaus noch zusätzlich Umzugskosten von Fr. 4'353.50 zu übernehmen hatte oder nicht.

2.3 Damit ist festzuhalten, dass der Beschwerdegegner vom Zeitpunkt des Abschlusses des Schriftenwechsels am 28. November 2014 bis zum Entscheiddatum vom 13. März 2017 ohne ersichtlichen Grund und ohne ausgleichende Aktivität im Rekursverfahren untätig blieb und den Rekursentscheid damit ungebührlich verzögerte. Unter Berücksichtigung aller Umstände erwies sich die Gesamtdauer des Rekursverfahrens von 30 Monaten damit als unangemessen lang, was als Verletzung des Beschleunigungsverbots zu qualifizieren ist. Die Beschwerde ist demzufolge insofern gutzuheissen, als das festzustellen ist, dass der Beschwerdegegner seinen Entscheid im am 8. September 2014 anhängig gemachten Rekursverfahren unrechtmässig verzögert hat.

3. Nach Art. 19 Abs. 3 i. V. m. Art. 53 Abs. 1 VRPG ist im Beschwerdeverfahren vor Obergericht gebühren- und kostenpflichtig, wer ganz oder teilweise unterliegt oder auf dessen Rechtsmittel nicht eingetreten wird. Da die Beschwerdeführerin obsiegt, werden ihr keine Kosten auferlegt. Bezüglich Beschwerdegegner wird in Anwendung von Art. 22 Abs. 1 VRPG auf eine Kostenerhebung verzichtet.

4.

4.1 Nach Art. 53 Abs. 3 VRPG hat die obsiegende Partei in der Regel Anspruch auf eine Entschädigung für die notwendigen Kosten und Auslagen. Die Entschädigung setzt sich zusammen aus einem Honorar und den Barauslagen; die Mehrwertsteuer wird als Zuschlag in Rechnung gestellt (Art. 3 der Verordnung über den Anwaltstarif, AT, bGS 145.53). In Verfahren vor dem Obergericht in Verwaltungssachen wird das Honorar pauschal festgelegt (Art. 13 Abs. 1 lit. c AT) und beträgt Fr. 1'000.-- bis Fr. 10'000.-- (Art. 16 Abs. 1 AT). Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens richtet sich das Honorar nach den besonderen Umständen des Falles. In Betracht fallen namentlich Art und Umfang der Bemühungen, die Schwierigkeiten des Falles sowie die wirtschaftlichen Verhältnisse der Beteiligten (Art. 17 AT). Grundsätzlich kann die mögliche Bandbreite der Honorare unterteilt werden in

- a) einfache, unterdurchschnittlich aufwändige Fälle, in denen ein Honorar von Fr. 1'000.-- bis zu Fr. 4'000.-- zu sprechen ist;
- b) mittlere Fälle, die durchschnittlich schwierige Rechts- und/oder Sachverhaltsfragen betreffen und einen durchschnittlichen Aufwand benötigten,

in denen ein Honorar in der Grössenordnung von Fr. 4'000.-- bis Fr. 7'000.-- angemessen erscheint; und

- c) schwierige Fälle sowohl bezüglich Sachverhalts- und/oder Rechtsfragen, in denen überdurchschnittlich umfangreiche Eingaben notwendig waren und umfangreiche Akten zu studieren waren, was ein Honorar von Fr. 7'000.-- bis Fr. 10'000.--, bzw. in aussergewöhnlichen Fällen bis zu Fr. 15'000.-- rechtfertigt.

4.2 Rechtsanwältin C___, welche die Beschwerdeführerin bis zum 25. Juli 2017 im vorliegenden Beschwerdeverfahren vertrat, hat eine Kostennote in der Höhe von Fr. 3'723.85 eingereicht. Vorliegend handelt es sich nach Erachten des Obergerichts um einen einfachen Fall, bei welchem keine schwierigen Rechtsfragen zu beantworten und aufgrund der Untätigkeit des Beschwerdegegners keine umfangreichen Akten zu studieren waren. Zudem war aufgrund des Ausbleibens einer Vernehmlassung des Beschwerdegegners keine Replik erforderlich. Dem Aufwand und den Anforderungen angemessen erscheint daher ein Honorar in der Höhe von Fr. 2'000.00. Hinzu kommen die ausgewiesenen Barauslagen von Fr. 104.00 sowie die Mehrwertsteuer von 8%, was insgesamt zu einer Entschädigung von Fr. 2'272.30 zugunsten von Rechtsanwältin C___ führt. Diese ist ausgangsgemäss dem Beschwerdegegner aufzuerlegen.

Das Obergericht erkennt:

1. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird festgestellt, dass das Departement Gesundheit und Soziales seinen Entscheid im am 8. September 2014 anhängig gemachten Rekursverfahren unrechtmässig verzögert hat. Im Übrigen wird die Beschwerde zufolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben.
2. Es werden keine Kosten erhoben.
3. Der Beschwerdegegner wird verpflichtet, RA C____ eine Parteientschädigung von Fr. 2'272.30 zu bezahlen.
4. **Rechtsmittel:**
Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der Zustellung Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben werden. Die Zulässigkeit einer solchen Beschwerde richtet sich nach Art. 82 ff. Bundesgerichtsgesetz (BGG, SR 173.110). Die Beschwerde ist beim Schweizerischen Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, schriftlich einzureichen. Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten; der angefochtene Entscheid sowie die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind - soweit vorhanden - beizulegen (Art. 42 BGG). Die Beschwerde hat in der Regel keine aufschiebende Wirkung (Art. 103 BGG).
5. Zustellung an die Beschwerdeführerin, den Beschwerdegegner sowie RA C____.

Im Namen der 4. Abteilung des Obergerichts

Der Obergerichtsvizepräsident:

Der Gerichtsschreiber:

lic. iur. Walter Kobler

lic. iur. Daniel Hofmann

versandt am: 26.06.19