



Obergericht Appenzell Ausserrhoden

4. Abteilung

Urteil vom 4. Juli 2024

Mitwirkende	Obergerichtsvizepräsident M. Hüsser Oberrichterinnen D. Cadosch Autolitano, M. Gasser Aebischer Oberrichter E. Graf, P. Louis Obergerichtsschreiber D. Hofmann
Verfahren Nr.	O4V 24 3
Ort des Entscheids	Trogen
Beschwerdeführer	A. vertreten durch: AA.
Vorinstanz	Regierungsrat Appenzell Ausserrhoden , Regierungsgebäude, 9100 Herisau vertreten durch: Departement Inneres und Sicherheit, Schützenstrasse 1, 9102 Herisau
Beschwerdegegner	Gemeinderat B. vertreten durch: RA BB.
Gegenstand	Verweigerung einer anfechtbaren Verfügung Beschwerde gegen den Rekursentscheid des Regierungsrats vom 5. Dezember 2023

Rechtsbegehren

a) des Beschwerdeführers:

1. Ziff. 1 und 3 des angefochtenen Beschlusses seien aufzuheben.
2. Der Rekurs sei gutzuheissen und der Gemeinderat anzuweisen, die verlangte Verfügung zu erstellen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.
3. Es sei die unentgeltliche Rechtsprechung in Form von Erlass des Gerichtsvorschusses und der Gerichtskosten zu gewähren.

b) der Vorinstanz:

Die Beschwerde sei abzuweisen.

c) des Beschwerdegegners:

1. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtsprechung sei abzuweisen.
2. Die Beschwerde sei abzuweisen.
3. Unter Kosten und Entschädigungsfolge zulasten des Beschwerdeführers.

Sachverhalt

- A. Mit Eingabe vom 17. Januar 2023 (act. 2.2) beantragte A. beim Gemeinderat B. folgende Zahlungen auf sein Konto zu überweisen:
- CHF 613.40 plus 5% Zins ab 9.11.2020 bis Überweisungsdatum
 - CHF 281.00 plus 5% Zins ab 14.05.2021 bis Überweisungsdatum
 - CHF 5.75 plus 5% Zins ab 14.05.2021 bis Überweisungsdatum
 - CHF 576.75 plus 5% Zins ab 15.11.2021 bis Überweisungsdatum
- Sollte dem Antrag nicht entsprochen werden, ersuchte er um eine Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung.
- B. Dazu nahm der Gemeinderat B. mit Schreiben vom 14. Februar 2023 (act. 6.10.4) Stellung, wobei er in Aussicht stellte, den Betrag von CHF 148.90 an A. zu überweisen.
- C. Mit Schreiben vom 19. Juni 2023 (act. 6.13.2) an den Gemeinderat B. verlangte A. erneut, mittels Verfügung über den Antrag vom 17. Januar 2023 zu entscheiden.
- D. Mit Schreiben vom 13. Juli 2023 (act. 6.10.6) übermittelte der Gemeinderat B. an A. eine Aufstellung der eingegangenen Zahlungen. Der zu viel bezahlte Rechnungsbetrag betrage

mit dem Verzugszins CHF 152.25. Er ersuchte um Mitteilung, auf welches Konto der Betrag zu überweisen sei.

- E. Mit Eingabe vom 2. August 2023 (act. 6.1) erhob A. beim Regierungsrat Rekurs, u.a. mit dem Antrag, die Gemeinde zu veranlassen, über den mit den Schreiben vom 17. Januar 2023 und 19. Juni 2023 eingegebenen Antrag zu verfügen.
- F. Mit Entscheid vom 5. Dezember 2023 (act. 2.1) wies der Regierungsrat den Rekurs ab.
- G. Dagegen erhob A. (im Folgenden: Beschwerdeführer), vertreten durch AA., mit Eingabe vom 28. Januar 2024 (act. 1) beim Obergericht Beschwerde, wobei er eingangs erwähnte Rechtsbegehren stellte.
- H. Mit Schreiben vom 2. Februar 2024 (act. 5) und 20. März 2024 (act. 7) liessen sich der Regierungsrat (im Folgenden: Vorinstanz), vertreten durch das Departement Inneres und Sicherheit, sowie der Gemeinderat B. (im Folgenden: Beschwerdegegner), vertreten durch RA BB., mit eingangs erwähnten Anträgen zur Beschwerde vernehmen.
- I. Auf die Begründung der gestellten Anträge wird - soweit erforderlich - in den Erwägungen näher eingegangen.

Erwägungen

1. Die von Amtes wegen vorzunehmende Prüfung der Prozessvoraussetzungen ergibt, dass diese sowohl hinsichtlich der Beschwerdeberechtigung als auch hinsichtlich der Form- und Fristerfordernisse erfüllt sind. Die sachliche bzw. funktionale Zuständigkeit des Obergerichts ergibt sich aus Art. 54 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG, bGS 143.1), wonach das Obergericht zur Behandlung von Beschwerden gegen letztinstanzliche Verfügungen der Verwaltungsbehörden zuständig ist. Der Beschwerdeführer ist als Adressat des angefochtenen Rekursentscheids formell beschwert. Da die Vorinstanz seinen Rekurs betreffend Verweigerung einer anfechtbaren Verfügung abwies, ist er in schutzwürdigen eigenen tatsächlichen und rechtlichen Interessen besonders berührt und daher zur Beschwerde legitimiert (Art. 59 i. V. m. Art. 32 Abs. 1 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.
2. Beim Obergericht können mit Beschwerde in Verwaltungssachen grundsätzlich nur Rechtsverletzungen (inbegriffen Ermessensmissbrauch, Ermessensüberschreitung und -unterschreitung) sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt

werden (Art. 56 VRPG). Das Obergericht hat darüber hinaus volle Überprüfungsbefugnis, soweit dies im Gesetz vorgesehen ist oder wenn ein Entscheid an eine Bundesinstanz mit unbeschränkter Überprüfungsbefugnis weitergezogen werden kann. Ein Weiterzug an eine Bundesinstanz mit voller Kognition, welche auch die Ermessenskontrolle umfasst, ist vorliegend nicht gegeben. Da eine volle Überprüfung auch nicht anderweitig gesetzlich vorgesehen ist, bleibt die Kognition des Obergerichts vorliegend auf die Rechts- und Sachverhaltskontrolle beschränkt. Hingegen kann der angefochtene Entscheid nicht auf Angemessenheit überprüft werden.

3.

3.1 Die Vorinstanz erwog im angefochtenen Entscheid, dass der Beschwerdegegner sich in den Schreiben vom 14. Februar 2023 und 13. Juli 2023 auf die Schreiben des Beschwerdeführers vom 17. Januar 2023 und 19. Juni 2023 bezogen habe. Dabei habe sich der Beschwerdegegner materiell mit dem Antrag des Beschwerdeführers auf Überweisung verschiedener Doppelzahlungen befasst und seine Haltung zum Antrag des Beschwerdeführers begründet. Aus den beiden Schreiben des Beschwerdegegners ergäben sich die Überlegungen, aus denen dieser die vom Beschwerdeführer geltend gemachten Doppelzahlungen ablehne. Der Umstand, dass die beiden Schreiben keine Rechtsmittelbelehrung enthielten, führe nicht zur Nichtigkeit einer Verfügung. Es sei mithin festzustellen, dass sich der Beschwerdegegner mit der geltend gemachten Forderung des Beschwerdeführers auseinandergesetzt und dazu mit den beiden Schreiben vom 14. Februar 2023 und 13. Juli 2023 entsprechende Anordnungen erlassen habe. Eine Rechtsverweigerung sei nicht ersichtlich. Daher sei das Begehren, den Gemeinderat B. anzuweisen, über den mit Schreiben vom 17. Januar 2023 und 19. Juni 2023 eingegebenen Antrag zu verfügen, abzuweisen.

3.2 Der Beschwerdeführer wendet dagegen ein, dass der Beschwerdegegner in den Schreiben vom 14. Februar 2023 und 13. Juli 2023 auf den Antrag, eine Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung zu erlassen, hätte eintreten müssen. Daher könnten die Schreiben des Beschwerdegegners vom 14. Februar 2023 und 13. Juli 2023 nicht als Verfügungen bezeichnet werden, sondern seien einfach schlichte Abrechnungen. Wenn die Abrechnung vom 14. Februar 2023 eine Verfügung gewesen wäre, wäre diese am 15. April 2023 rechtsgültig gewesen. Dann hätte der Betrag ab diesem Datum nicht mehr auf CHF 152.25 korrigiert werden können.

3.3 Der Beschwerdegegner macht geltend, dass der Beschwerdeführer die zugestellten Abrechnungen hätte anfechten müssen. Die Gemeinde habe sich gebührend mit den Anliegen des Beschwerdeführers auseinandergesetzt, sodass eine Rechtsverweigerung schlicht nicht ersichtlich sei. Für den Erlass einer Verfügung durch die Gemeinde fehle es an den dafür

notwendigen Voraussetzungen. Der Beschwerdeführer habe kein rechtlich schützenswertes Interesse am Erlass einer Leistungsverfügung gehabt. Was der Beschwerdeführer in Tat und Wahrheit gewollt habe, sei die Auszahlung von vier Beträgen auf ein bestimmtes Konto gewesen. Damit habe er ein reines Leistungsbegehren gestellt, wofür einzig und allein die Leistungsklage an die dafür zuständige Instanz das richtige Instrument gewesen wäre. Die Abrechnungen vom 14. Februar 2023 und 13. Juli 2023 hätten Verfügungen dargestellt, welche er hätte anfechten können und innert der 30-Tages- oder aber 2-Monatsfrist hätte anfechten müssen.

4.

4.1 Gemäss Art. 30 Abs. 1 lit. c VRPG kann mit dem Rekurs das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung angefochten werden. Die Privaten haben nur unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch darauf, dass die Behörde auf ihr Gesuch hin eine anfechtbare Verfügung erlässt und die Begehren darin materiell beurteilt. Wenn aber ein solcher Anspruch bzw. eine gesetzliche Verfügungspflicht besteht, liegt eine formelle Rechtsverweigerung vor, falls die Behörde pflichtwidrig untätig bleibt (vgl. dazu BGE 133 V 188 E. 3.2). Nötigenfalls muss auf dem Rechtsmittelweg überprüft werden können, ob eine Behörde zu Recht oder zu Unrecht davon ausgeht, dass sie ein bestimmtes Begehren nicht materiell zu überprüfen hat. Deshalb haben die Privaten grundsätzlich Anspruch darauf, dass die Behörde diese Frage im Rahmen einer Verfügung beurteilt. Besteht nach Auffassung der Behörde kein Anspruch auf Beurteilung im Rahmen einer materiellen Verfügung, so hat die Behörde eine Nichteintretensverfügung zu erlassen und ihre Auffassung darin zu begründen (BGE 130 II 521 E. 2.5; *Bosshart/Bertschi*, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N. 45 zu §§ 19 VRG). In der Regel liegt eine formelle Rechtsverweigerung vor, wenn eine Behörde gar keine Verfügung erlässt, obwohl eine Privatperson darum ersucht (WIEDERKEHR/PLÜSS, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, 2020, Rz. 57).

4.2 Gemäss Art. 57 Abs. 1 lit. a VRPG beurteilt das Obergericht vermögensrechtliche Streitigkeiten öffentlich-rechtlicher Natur im Klageverfahren. Nach Art. 57 Abs. 2 VRPG ist die verwaltungsrechtliche Klage unzulässig, wenn der behauptete Anspruch auf dem Beschwerdeweg geltend gemacht werden kann. Im vorliegenden Fall fordert der Beschwerdeführer die Zahlung von vier Beträgen auf sein Konto. Dabei macht er geltend, dass er im Zusammenhang mit der nachträglichen Bezahlung von Wassergebühren zu Unrecht Verzugszinsen bezahlt habe (vgl. dazu das Urteil des Bundesgerichts 2C_305/2022 vom 12. Oktober 2022; act. 6.10.10). Diese Forderung ist unbestrittenermassen öffentlich-rechtlicher und vermögensrechtlicher Natur. Daraus folgt, dass die vermögensrechtliche Forderung einzig auf dem Klageweg durchgesetzt werden kann. Wo das Gesetz auf den Klageweg verweist, kann nicht

hoheitlich in Verfügungsform entschieden werden (RUTH HERZOG, in: Herzog/Daum [Hrsg.], a.a.O., N. 18 zu Art. 87 VRG; TOBIAS JAAG, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N. 14 zu den Vorbemerkungen zu §§ 81-86 VRG).) Infolgedessen kann der Schluss gezogen werden, dass dem Beschwerdegegner im vorliegenden Fall keine Befugnis zukam, eine Leistungsverfügung in Bezug auf das Gesuch des Beschwerdeführers betreffend Rückzahlung von Verzugszinsen zu erlassen. Damit kann offen gelassen werden, ob die Schreiben des Beschwerdegegners vom 14. Februar 2023 und 13. Juli 2023 als (Leistungs)- Verfügungen zu qualifizieren sind.

- 4.3 Da dem Beschwerdegegner in der vorliegenden Angelegenheit keine materielle Verfügungskompetenz zukam, hätte er nach Rechtsprechung und Lehre eine begründete Nichteintretensverfügung erlassen müssen, zumal der Beschwerdeführer seinen Antrag um Erlass einer Verfügung vom 17. Januar 2023 mit Schreiben vom 19. Juni 2023 ausdrücklich wiederholte. Weil der Beschwerdegegner dies unterlassen hat, liegt eine formelle Rechtsverweigerung vor, womit die Vorinstanz den Rekurs betreffend Rechtsverweigerung zu Unrecht abgewiesen hat.
5. In Anbetracht dieser Umstände ist die Beschwerde insofern gutzuheissen, als dass der angefochtene Rekursentscheid aufzuheben und festzustellen ist, dass der Beschwerdegegner unrechtmässig keine Nichteintretensverfügung in Bezug auf die Forderung des Beschwerdeführers erlassen hat. Sofern der Beschwerdeführer am formellen Erlass einer Nichteintretensverfügung interessiert ist, steht es ihm frei, eine solche beim Beschwerdegegner zu beantragen. Die Nichteintretensverfügung könnte er erneut bei der Vorinstanz anfechten.
6. 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. Für dieses Verfahren wird eine Entscheidgebühr von Fr. 1'500.-- erhoben, welches dem Beschwerdegegner auferlegt wird, wobei in Anwendung von Art. 22 Abs. 1 VRPG auf die Erhebung zu verzichten ist. Eine Parteientschädigung ist dem Beschwerdeführer mangels Antrags und anwaltlicher Vertretung nicht zuzusprechen. Das Gesuch des Beschwerdeführers um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege erweist sich damit als gegenstandslos.

Das Obergericht erkennt:

1. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird der Rekursentscheid des Regierungsrats vom 5. Dezember 2023 aufgehoben.
 2. Es wird festgestellt, dass der Gemeinderat B. mangels Erlasses einer anfechtbaren Nichteintretensverfügung gegen das Verbot der formellen Rechtsverweigerung verstossen hat.
 3. Es wird eine Entscheidgebühr von Fr. 1'500.-- festgesetzt, welche auf die Staatskasse genommen wird.
 4. Es werden keine Parteientschädigungen ausgerichtet.
 5. Gegen dieses Urteil 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, Avenue du Tribunal fédéral 29, 1000 Lausanne 14, 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).
4. Mitteilung an:
- A., mit Gerichtsurkunde
 - Departement Inneres und Sicherheit, mit Gerichtsurkunde
 - RA BB., mit Gerichtsurkunde

Im Namen der 4. Abteilung des Obergerichts

Der Obergerichtsvizepräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Dr. iur. Manuel Hüsler

lic. iur. Daniel Hofmann

versandt am: