

WBE.2021.355 / ME / wm

(BE.2021.100)

Art. 110

Urteil vom 26. Oktober 2022

Besetzung Verwaltungsrichter Michel, Vorsitz
Verwaltungsrichter Brandner
Verwaltungsrichter Dommann
Gerichtsschreiber Meier
Rechtspraktikantin Erny

Beschwerde- **A. _____,**
führerin 1

Beschwerde- **B. _____,**
führer 2

beide vertreten durch MLaw Larissa Morard, Rechtsanwältin,
Stadthausstrasse 4, 6003 Luzern

gegen

Gemeinderat C. _____,
vertreten durch lic. iur. Patrick Stutz, Rechtsanwalt, Mellingerstrasse 6,
5401 Baden

Departement Gesundheit und Soziales, Kantonaler Sozialdienst,
Beschwerdestelle SPG, Obere Vorstadt 3, 5001 Aarau

Gegenstand Beschwerdeverfahren betreffend Sozialhilfe (Ausstandsgesuch /
Aufsichtsanzeige)

Entscheid des Departements Gesundheit und Soziales vom 31. August
2021

Das Verwaltungsgericht entnimmt den Akten:

A.

1.

A. und B. (geb. XXX und YYY) werden mit ihrem Sohn G. (geb. ZZZ) von der Gemeinde C. materiell unterstützt.

Im Zusammenhang mit der Gewährung der materiellen Hilfe kam es zu mehreren Rechtsmittelverfahren. In diesem Zusammenhang erhoben A. und B. Strafanzeige gegen den Leiter der Sozialen Dienste C., K..

Am 24. Juni 2021 wendeten sich A. und B. an K. und verlangten, dass er in ihren Angelegenheiten künftig in den Ausstand zu treten habe.

2.

Der Gemeinderat C. wies das Gesuch mit Protollauszug vom 26. Juli 2021 ab.

B.

1.

Parallel dazu waren A. und B. mit Eingabe vom 30. Juni 2021 an das Departement Gesundheit und Soziales (DGS), Kantonaler Sozialdienst, gelangt und hatten unter anderem folgenden Antrag gestellt:

Der Gesuchsgegner, Herr K., sei für sämtliche zukünftigen sozialhilferechtlichen Angelegenheiten von A., B. und G. in den Ausstand zu schicken.

2.

In der Folge sistierte das DGS sein Verfahren bis zum Vorliegen des gemeinderätlichen Entscheids über das bei K. eingereichte Ausstandsgesuch.

3.

Schliesslich behandelte der Kantonale Sozialdienst die Eingabe als Aufsichtsanzeige, beantwortete diese am 31. August 2021 und hielt dabei zusammenfassend fest, es bestehe aus aufsichtsrechtlicher Sicht kein Handlungsbedarf.

C.

1.

Gegen den Entscheid des DGS vom 31. August 2021 erhoben A. und B. mit Eingabe vom 22. September 2021 Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit folgenden Anträgen:

1.
Die vorliegende Beschwerde sei gutzuheissen.
2.
Der Entscheid des Departementes Gesundheit und Soziales, Kantonaler Sozialdienst, Beschwerdestelle SPG, Obere Vorstadt 3, Postfach, 5001 Aarau, vom 31. August 2021 (BE.2021.100) sei aufzuheben.
3.
K. sei für sämtliche zukünftigen sozialhilferechtlichen Angelegenheiten von A., B. und G. in den Ausstand zu schicken.
4.
Eventualiter sei die Sache mit klaren Erwägungen des Verwaltungsgerichts an die Vorinstanz zur Neubeurteilung zurückzuweisen.
5.
Den Beschwerdeführern sei für das vorinstanzliche Verfahren BE.2021.100 die vollumfängliche unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren. Rechtsanwalt Sandor Horvath sei als unentgeltlicher Rechtsbeistand zu ernennen.
6.
Rechtsanwalt Sandor Horvath sei für das vorinstanzliche Verfahren BE.2021.100 mit CHF 1'700.00 zuzüglich CHF 43.80 Auslagen und CHF 134.25 Mehrwertsteuer (total CHF 1'878.05) zu entschädigen. Eventualiter sei die Sache zur Kostenverlegung an die Vorinstanz zum neuen Entscheid zurückzuweisen.
7.
Den Beschwerdeführern sei für das Beschwerdeverfahren die vollumfängliche unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren. Rechtsanwältin Larissa Morard sei als unentgeltliche Rechtsbeiständin zu ernennen.
8.
Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerin, eventualiter zu Lasten des Staates.

2.
Das DGS ersuchte am 15. Oktober 2021 um Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführer.

3.
In der Beschwerdeantwort vom 23. Dezember 2021 beantragte der Gemeinderat C.:

Die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen, eventualiter sei auf die Beschwerde nicht einzutreten.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführer in solidarischer Haftbarkeit.

4.

Die Beschwerdeführer nahmen in der Replik vom 31. Januar 2022 Stellung.

5.

Die zuständige Staatsanwaltschaft Brugg-Zürzach stellte das Strafverfahren gegen K. mit Verfügung vom 8. April 2022 ein.

6.

Am 12. Mai 2022 reichten die Beschwerdeführer weitere Unterlagen ein.

7.

In der Duplik vom 30. Mai 2022 stellte der Gemeinderat C. folgende Anträge:

1.

Die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen, eventualiter sei auf die Beschwerde nicht einzutreten.

2.

Das Gesuch der Beschwerdeführer auf URP sei vollumfänglich abzuweisen.

8.

Das Verwaltungsgericht hat den Fall am 26. Oktober 2022 beraten und entschieden.

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

I.

1.

1.1.

Der Gemeinderat oder eine von ihm eingesetzte Sozialkommission ist die Sozialbehörde der Gemeinde (§ 44 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention vom 6. März 2001 [Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG; SAR 851.200]). Diese trifft gemäss § 44 Abs. 2 SPG die nach diesem Gesetz erforderlichen Verfügungen und Entscheide, soweit die Zuständigkeit nicht ausdrücklich einer anderen Behörde zugewiesen ist. Nach § 58 Abs. 1 SPG können Verfügungen und Entscheide der Sozialbehörden mit Beschwerde beim Departement Gesundheit und Soziales (DGS) angefochten werden (§ 39a der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung vom 28. August 2002 [SPV; SAR 851.211]). Die Entscheide des DGS können an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden (§ 58 Abs. 2 SPG). Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung sind anfechtbaren Entscheiden gleichgestellt (§ 41 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Dezember 2007 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200]).

Die Gemeinde C. verfügt über eine Sozialkommission, die grundsätzlich in Sozialhilfesachen erstinstanzlich entscheidet. Deren Entscheide können beim DGS bzw. dessen Sektion "Beschwerdestelle SPG" als verwaltungsinterner Beschwerdeinstanz angefochten werden; der entsprechende Beschwerdeentscheid unterliegt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Dem Entscheid des DGS vom 31. August 2021 liegt kein erstinstanzlicher Entscheid der Sozialkommission zu Grunde und Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung wurde im betreffenden Verfahren nicht geltend gemacht. Insofern liegt kein Rechtsmittelentscheid der Beschwerdestelle SPG im Sinne von § 58 Abs. 2 SPG vor.

1.2.

Der Gemeinderat C. hat am 26. Juli 2021 in seiner Funktion als Aufsichtsinstanz über die kommunale Verwaltung (vgl. § 37 Abs. 2 lit. b des Gesetzes über die Einwohnergemeinden vom 19. Dezember 1978 [Gemeindegesezt, GG; SAR 171.100]) entschieden, dass der Leiter der Sozialen Dienste in künftigen Angelegenheiten betreffend die Beschwerdeführer nicht generell in den Ausstand zu treten habe. Dabei handelt es sich *nicht* um einen Entscheid im Sinne von § 16 Abs. 4 VRPG; ein solcher liegt nur vor, wenn die Mitwirkung am Erlass eines bestimmten Entscheids zur Diskussion steht (vgl. § 16 Abs. 1 VRPG). Vorliegend war jedoch nicht die Ausstandspflicht in Bezug auf einen bestimmten Entscheid umstritten; vielmehr ging es um eine generelle Ausstandspflicht in Bezug auf sämtliche aktuellen und künftigen Angelegenheiten der Sozialen Dienste betreffend die Beschwerdeführer. Da der Gemeinderat (zu Recht) als Aufsichtsbehörde entschieden hat, lag kein Entscheid vor, der gestützt auf § 58 Abs. 1 SPG mittels Beschwerde beim DGS hätte angefochten werden können. Es handelt sich um keinen selbständig anfechtbaren Zwischenentscheid über den Ausstand.

1.3.

Es ist somit festzuhalten, dass das DGS nicht als Rechtsmittelinstanz entschieden hat und daher kein Rechtsmittelentscheid im Sinne von § 58 Abs. 2 SPG vorliegt, der beim Verwaltungsgericht angefochten werden könnte.

2.

2.1.

Die Sozialhilfegesetzgebung weist dem DGS neben seiner Zuständigkeit als verwaltungsinterner Beschwerdeinstanz (§ 58 Abs. 1 SPG; § 39a SPV) weitere Befugnisse zu. Zu erwähnen sind insbesondere die dem Kantonalen Sozialdienst zustehenden erstinstanzlichen Entscheidkompetenzen (vgl. § 39 SPV). Darüber hinaus sind dem DGS im Bereich der Sozialhilfe die allgemeinen Aufsichtszuständigkeiten der kantonalen Behörde über die Gemeinden übertragen. Diese Aufsichtstätigkeit wird grundsätzlich durch

den Regierungsrat und das sachzuständige Departement ausgeübt (vgl. § 90 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 [KV; SAR 110.000] und § 100 Abs. 2 GG). Der Regierungsrat hat die Behandlung von Aufsichtsanzeigen an das Departement delegiert (vgl. § 13 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 26. März 1985 [Organisationsgesetz; SAR 153.100] i.V.m. § 8 der Verordnung über die Delegation von Kompetenzen des Regierungsrats vom 10. April 2013 [Delegationsverordnung, DelV; SAR 153.113]). Departementsintern liegt die betreffende Aufsichtskompetenz beim Kantonalen Sozialdienst (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2016.346 vom 8. Februar 2017, Erw. II/6).

2.2.

Gemäss § 38 Abs. 1 VRPG kann jede Person jederzeit Tatsachen, die im öffentlichen Interesse ein Einschreiten von Amtes wegen gegen Behörden gemäss § 1 Abs. 2 VRPG und deren Mitarbeitende erfordern, der Aufsichtsbehörde anzeigen. Der anzeigenden Person stehen keine Parteirechte zu. Sie hat Anspruch auf Beantwortung, wenn sie nicht missbräuchlich handelt (§ 38 Abs. 2 VRPG).

Die Aufsichtsanzeige kann sich gegen alle Verwaltungshandlungen richten, sowohl gegen Entscheide als auch gegen nicht förmliches Verwaltungshandeln (vgl. ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf, Rz. 772). Die Aufsichtsanzeige ist kein formelles Rechtsmittel, sondern formloser Rechtsbehelf. Dem Anzeiger steht kein materieller Prüfungs- und Erledigungsanspruch zu (MICHAEL MERKER, *Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege*, Kommentar zu den §§ 38-72 [a]VRPG, Zürich 1998, § 59a N 3; Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 14. Februar 2007, VRPG, Bericht und Entwurf zur 1. Beratung, 07.27, S. 50). Die mit der Aufsichtsanzeige geltend gemachten Begehren sind vielfältiger als bei den Rechtsmitteln und den übrigen Rechtsbehelfen: Es kann jede Massnahme angeregt werden, zu deren Anordnung die Aufsichtsbehörde befugt ist, insbesondere auch disziplinarische Massnahmen (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 1205).

Das Aufsichtsverfahren ist grundsätzlich kostenfrei und eine Parteientschädigung steht den Anzeigenden mangels Parteistellung nicht zu (vgl. MERKER, a.a.O., § 59a N 31; REGINA KIENER/BERNHARD RÜTSCHKE/MATHIAS KUHN, *Öffentliches Verfahrensrecht*, Zürich/St. Gallen 2021, Rz. 2052; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1199; BGE 144 II 167, Erw. 3). Somit kommen im betreffenden Verfahren die unentgeltliche Rechtspflege und Vertretung nicht zum Tragen.

2.3.

Da vorliegend keine Entscheide über den Ausstand im Sinne von § 16 Abs. 4 VRPG ergehen konnten (vgl. vorne Erw. 1.2), behandelten der Gemeinderat C. und die Beschwerdestelle SPG die Eingaben der Beschwerdeführer jeweils zu Recht als Aufsichtsanzeigen.

Lehnt es die Behörde ab, auf eine Anzeige einzugehen, oder leistet sie ihr keine Folge, steht den Anzeigenden lediglich die Aufsichtsanzeige an die nächsthöhere Verwaltungsinstanz offen. Es bleibt den Anzeigern verwehrt, den Rechtsmittelweg zu beschreiten, da keine Rechtsstreitigkeit vorliegt (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 783; vgl. KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, a.a.O., Rz. 2050; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1209; BGE 133 II 468, Erw. 2). Folglich konnte der Beschluss des Gemeinderats C. vom 26. Juli 2021 nicht mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden; ebenso wenig kann der Entscheid des DGS vom 31. August 2021 mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde weitergezogen werden. Die beiden Antworten auf die Aufsichtsanzeigen enthielten denn auch jeweils keine Rechtsmittelbelehrung.

2.4.

Dem Verwaltungsgericht kommt gegenüber der Gemeinde C. und dem DGS keinerlei Aufsichtsfunktion zu. Entsprechend kann es die Eingaben der Beschwerdeführer nicht behandeln. Eine Weiterleitung kommt nicht in Betracht, nachdem der Regierungsrat als höchste Aufsichtsbehörde seine diesbezügliche Kompetenz an das DGS delegiert hat und dieses bereits tätig geworden ist.

3.

Zusammenfassend ergibt sich, dass auf die Beschwerde nicht eingetreten werden darf.

Ergänzend ergeht noch folgender Hinweis: Im Beschluss des Gemeinderats C. vom 26. Juli 2021 wird von einer "Abweisung des Ausstandsge-suchs" ausgegangen (Vorakten 61) und im Entscheid der Beschwerdestelle SPG vom 6. Juli 2021 (Vorakten 55 f.) wird erwähnt, ein Entscheid des Gemeinderats im Sinne von § 16 Abs. 4 VRPG sei noch ausstehend. Diese Formulierungen passen nicht zur Terminologie eines Aufsichtsverfahrens. Die Beschwerdeführer vermögen daraus jedoch keine Ansprüche abzuleiten, zumal ihnen keinerlei Nachteile entstanden. Insbesondere wurden ihnen weder vom Gemeinderat noch von der Beschwerdestelle SPG Kosten auferlegt.

II.

1.

1.1.

Entsprechend dem Ausgang des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens haben die Beschwerdeführer dessen Kosten zu tragen (vgl. § 31 Abs. 2 VRPG).

Die Staatsgebühr wird unter Berücksichtigung des Zeitaufwands und der Bedeutung der Sache festgelegt (vgl. § 3 Abs. 1 i.V.m. § 22 Abs. 1 lit. c des Dekrets über die Verfahrenskosten vom 24. November 1987 [Verfahrenskostendekret, VKD; SAR 221.150]). Für die Kanzleigebühr und die Auslagen wird auf §§ 25 ff. VKD verwiesen.

1.2.

Die Beschwerdeführer ersuchen um unentgeltliche Rechtspflege. Auf Gesuch befreit die zuständige Behörde natürliche Personen von der Kosten- und Vorschusspflicht, wenn die Partei ihre Bedürftigkeit nachweist und das Begehren nicht aussichtslos erscheint (§ 34 Abs. 1 VRPG).

Als aussichtslos sind nach der Rechtsprechung Begehren zu bezeichnen, bei denen die Gewinnaussichten beträchtlich geringer sind als die Verlustgefahren und die deshalb kaum als ernsthaft bezeichnet werden können. Dagegen gilt ein Begehren nicht als aussichtslos, wenn sich die Gewinnaussichten und die Verlustgefahren ungefähr die Waage halten oder jene nur wenig geringer sind als diese. Massgebend ist, ob eine Partei, die über die notwendigen finanziellen Mittel verfügt, sich bei vernünftiger Überlegung zu einem Prozess entschliessen würde. Eine Partei soll einen Prozess, den sie auf eigene Rechnung und Gefahr nicht führen würde, nicht deshalb anstrengen können, weil er sie nicht kostet (BGE 139 III 396, Erw. 1.2; 129 I 129, Erw. 2.3.1; 128 I 255, Erw. 2.5.3). Ob im Einzelfall genügende Erfolgsaussichten bestehen, beurteilt sich aufgrund einer vorläufigen und summarischen Prüfung der Prozessaussichten, wobei die Verhältnisse im Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs massgebend sind (BGE 138 III 217, Erw. 2.2.4; 133 III 614, Erw. 5).

Bei Aufsichtsanzeigen, denen keine Folge geleistet wird, ist der Rechtsweg ausgeschlossen und kann keine Beschwerde geführt werden (vgl. vorne Erw. I/3.3). Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde hatte daher von Anfang an keine Erfolgchancen. Dies müssen sich die anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer anrechnen lassen. Ihnen kann die unentgeltliche Rechtspflege daher wegen formeller Aussichtslosigkeit des Rechtsmittels nicht gewährt werden.

Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ist folglich abzuweisen.

1.3.

Dem Umstand, dass die Beschwerdeführer bedürftig sind, kann mit einer Reduktion der Staatsgebühr Rechnung getragen werden (untragbare Härte gemäss § 3 Abs. 3 VKD). Sie ist auf Fr. 500.00 herabzusetzen.

2.

Mangels Vorliegens der Voraussetzungen für die unentgeltliche Rechtspflege kann den Beschwerdeführern auch die unentgeltliche Vertretung nicht gewährt werden (vgl. § 34 Abs. 2 VRPG). Dieses Begehren ist ebenfalls abzuweisen.

3.

Der Gemeinderat C. hat im vorliegenden Beschwerdeverfahren Parteistellung. Entsprechend dem Verfahrensausgang haben ihm die Beschwerdeführer eine Parteientschädigung zu bezahlen (vgl. § 29 i.V.m. § 32 Abs. 2 VRPG).

Die Höhe der Parteientschädigung richtet sich nach dem Dekret über die Entschädigung der Anwälte vom 10. November 1987 (Anwaltstarif, AnwT; SAR 291.150). Durch die tarifgemässe Entschädigung sind die in einem Verfahren notwendigen und entsprechend der Bedeutung der Sache üblichen Leistungen des Anwaltes, einschliesslich der üblichen Vergleichsbemühungen, abgegolten (§ 2 Abs. 1 AnwT). In Verfahren ohne einen bestimmbaren Streitwert richtet sich die Entschädigung nach den Vorgaben von § 8a Abs. 3 AnwT. Angesichts des auf Formalitäten beschränkten Prozessstoffs ist die Parteientschädigung auf pauschal Fr. 2'000.00 festzulegen (vgl. § 3 Abs. 1 lit. b i.V.m. § 6 Abs. 2, § 7 Abs. 2 und § 8 AnwT).

Das Verwaltungsgericht erkennt:

1.

Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und -vertretung wird abgewiesen.

3.

Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten, bestehend aus einer reduzierten Staatsgebühr von Fr. 500.00 sowie der Kanzleigebühr und den Auslagen von Fr. 218.00, gesamthaft Fr. 718.00, sind von den Beschwerdeführern zu bezahlen, unter solidarischer Haftbarkeit.

4.

Die Beschwerdeführer werden verpflichtet, dem Gemeinderat C. die vor Verwaltungsgericht entstandenen Parteikosten in Höhe von Fr. 2'000.00 zu ersetzen, unter solidarischer Haftbarkeit.

Zustellung an:
die Beschwerdeführer (Vertreterin)
das DGS, Kantonaler Sozialdienst, Beschwerdestelle SPG
den Gemeinderat C. (Vertreter)

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

Dieser Entscheid kann wegen Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht, kantonalen verfassungsmässigen Rechten sowie interkantonalem Recht innert **30 Tagen** seit der Zustellung mit **Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** beim **Schweizerischen Bundesgericht**, Schweizerhofquai, 6004 Luzern, angefochten werden. Die Frist steht still vom 7. Tag vor bis und mit 7. Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit 15. August und vom 18. Dezember bis und mit 2. Januar. Die unterzeichnete Beschwerde muss das Begehren, wie der Entscheid zu ändern sei, sowie in gedrängter Form die Begründung, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt, mit Angabe der Beweismittel enthalten. Der angefochtene Entscheid und als Beweismittel angerufene Urkunden sind beizulegen (Art. 82 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110] vom 17. Juni 2005).

Aarau, 26. Oktober 2022

Verwaltungsgericht des Kantons Aargau

3. Kammer

Vorsitz:

Gerichtsschreiber:

Michel

Meier