



Fall-Nr.: B 2017/169
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 17.08.2018
Entscheiddatum: 17.08.2018

Präsidentialscheid Verwaltungsgericht, 17.08.2018

Unentgeltliche Rechtsverbeiständung im Rekursverfahren, Art. 99 Abs. 2 VRP, Art. 118 Abs. 1 Ingress und lit. c ZPO, Art. 8 BGFA. Als unentgeltlicher Rechtsbeistand bzw. unentgeltliche Rechtsbeiständin können nach st. gallischer Praxis ausschliesslich patentierte, im Register eingetragene Rechtsanwälte bzw. Rechtsanwältinnen eingesetzt werden. Dies gilt auch bei Beizug einer gemeinnützigen Beratungsstelle (Präsidentialscheid Verwaltungsgericht, B 2017/169). Auf eine gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde trat das Bundesgericht mit Urteil vom 19. November 2018 nicht ein (Verfahren 8C_652/2018).

Verfahrensbeteiligte

A.__,

B.__,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Tobias Hobi, Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht, Pflanzschulstrasse 56, 8004 Zürich,

gegen

Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen, Oberer Graben 32,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



und

Politische Gemeinde X.__, Gemeinderat,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

unentgeltliche Rechtsverteidigung im Rekursverfahren vor dem Gemeinderat X.__ betreffend Sozialhilfe

Der Abteilungspräsident stellt fest:

A. A.__ und B.__ stellten am 24. Juni 2017 beim Sicherheits- und Justizdepartement (SJD) ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung für das Rekursverfahren vor dem Gemeinderat X.__ (betreffend Verfügung des Sozialamtes X.__ vom 17. Mai 2017). Mit Verfügung vom 28. Juli 2017 gewährte das SJD die unentgeltliche Rechtspflege (soweit das Gesuch nicht durch den Verzicht auf die Erhebung amtlicher Kosten gegenstandslos sei; Ziff. 1) und wies das Gesuch um unentgeltliche Rechtsverteidigung ab (Ziff. 2). Zur Begründung hielt es unter anderem fest, die Gesuchsteller würden zwar als bedürftig gelten und der Rekurs erscheine nicht zum vornherein aussichtslos. Da die Rechtsvertreterin das Mandat jedoch als angestellte Rechtsberaterin der Unabhängigen Fachstelle für Sozialhilferecht UFS kostenlos und unentgeltlich führe, würden ihren Mandanten keine Vertretungskosten erwachsen. Damit fehle eine Voraussetzung für die Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung (act. G 2/1).

B.



St.Galler Gerichte

- a.** Gegen diese Verfügung erhob Rechtsanwalt lic. iur. Tobias Hobi, Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht UFS, Zürich, für A.__ und B.__ mit Eingabe vom 8. August 2017 Beschwerde mit den Anträgen, Ziff. 2 der Verfügung sei aufzuheben und es sei den Beschwerdeführern im Rekursverfahren vor dem Gemeinderat X.__ die unentgeltliche Rechtsverbeiständung zu gewähren (Ziff. 1). Den Beschwerdeführern sei für das Beschwerdeverfahren die unentgeltliche Prozessführung zu gewähren und es sei ihnen in der Person des Rechtsvertreters ein unentgeltlicher Rechtsbeistand zu bestellen (Ziff. 2). Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerin (Ziff. 3).
- b.** In der Vernehmlassung vom 21. August 2017 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde (act. G 5). Die Beschwerdegegnerin verzichtete auf eine Stellungnahme (act. G 8).
- c.** In der Eingabe vom 26. September 2017 bestätigten die Beschwerdeführer ihren Standpunkt (act. G 10).
- d.** Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Der Abteilungspräsident erwägt:

1. Anfechtungsgegenstand ist die Verweigerung der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung durch das Sicherheits- und Justizdepartement im Rekursverfahren gegen eine sozialhilferechtliche Verfügung. Dagegen erhobene Beschwerden beurteilt der zuständige hauptamtliche Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts (Art. 59bis Abs. 3 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP, in Verbindung mit Art. 4 Abs. 3 des Reglements über die Organisation und den Geschäftsgang des Verwaltungsgerichtes, sGS 941.22, Reglement). Die Beschwerdeführer sind als Verfügungsadressaten zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 8. August 2017 rechtzeitig erhoben und erfüllt in formeller und inhaltlicher



Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist damit einzutreten.

2.

2.1. Gemäss Art. 99 Abs. 2 VRP in Verbindung mit Art. 117 der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272; ZPO) wird die unentgeltliche Rechtspflege gewährt, wenn die Gesuchsteller nicht über die erforderlichen Mittel verfügen und wenn das Verfahren nicht als aussichtslos erscheint. Als bedürftig gilt, wer die Kosten eines Prozesses nicht aufzubringen vermag, ohne die Mittel anzugreifen, derer er zur Deckung des notwendigen Lebensunterhalts für sich und seine Familie bedarf. Die unentgeltliche Rechtsverteidigung ist nur dann zu bewilligen, wenn dies zur Wahrung der im Streit liegenden Rechte notwendig ist (BGE 135 I 1). Hierbei sind als Kriterien massgebend: Die Schwierigkeit der sich im Prozess stellenden Fragen, die Rechtskundigkeit der ansprechenden Partei, die Pflicht zur Herstellung der "Waffengleichheit" und die Tragweite des Entscheids (V. Rüegg, in: Basler Kommentar zur ZPO, 3. Aufl. 2017, Rz. 4 zu Art. 117 ZPO mit Hinweisen).

2.2. Die berufsmässige Vertretung vor Strafuntersuchungsbehörde und Gericht ist dem in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragenen Rechtsanwalt vorbehalten, soweit das Anwaltsgesetz (AnwG, sGS 963.70) nichts anderes bestimmt (Art. 10 Abs. 1 AnwG). Berufsmässig ist die Tätigkeit mit der Bereitschaft, von unbestimmt vielen Personen Aufträge zu übernehmen. Nach Art. 12 AnwG (Ausnahmen) sind als Vertreter unter anderem handlungsfähige Personen vor Verwaltungsbehörden zugelassen (lit. d). Im Rahmen von Art. 12 lit. d AnwG sind allgemein alle handlungsfähigen Personen zur entgeltlichen Vertretung berechtigt, auch wenn keine Vorschriften über die Bemessung von deren Entschädigung bestehen (VerwGE B 2011/88 vom 18. Oktober 2011, E. 2.2.3, mit Hinweis auf VerwGE B 2005/106 vom 13. September 2005 i.S. B. C., E. 2c.bb, und R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen, Gossau 2004, S. 198).

2.3. Streitig ist vorliegend der Anspruch der Beschwerdeführer auf unentgeltlichen Rechtsbeistand im Rekursverfahren betreffend Sozialhilfe. Unbestritten blieb, dass die Voraussetzungen der Bedürftigkeit und der Nichtaussichtslosigkeit erfüllt sind. Die



Vorinstanz wies im angefochtenen Entscheid das Gesuch ab mit dem Hinweis, dass es an der Entgeltlichkeit der Vertretung fehle. Die Rechtsvertreterin habe das Mandat als angestellte Rechtsberaterin der Unabhängigen Fachstelle für Sozialhilferecht UFS geführt, die (laut Flyer und Projektbeschreibung im Internet) Armutsbetroffene kostenlos und unentgeltlich berate, begleite und vertrete. Den Beschwerdeführern seien keine Vertretungskosten erwachsen (act. G 2/1). In Vernehmlassung hielt sie überdies fest, dass die Rechtsvertreterin im Rekursverfahren die Voraussetzungen für die Einsetzung als unentgeltliche Rechtsbeiständin (Anwaltspatent, Registereintrag) nicht erfüllt habe (act. G 5).

2.4. Die Beschwerdeführer wenden unter anderem ein, der Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand werde laut Bundesgericht (BGE 135 I 1) nicht durch den Beizug einer gemeinnützigen Beratungsstelle konsumiert. Die UFS sei ein gemeinnütziger, steuerbefreiter Verein. Sie begleite und vertrete Armutsbetroffene kostenlos. Die in BGE 135 I 1 genannten Voraussetzungen seien erfüllt. Auch seien die Bedürftigkeit der Beschwerdeführer und die Nichtaussichtslosigkeit des Verfahrens gegeben. Für die von der Vorinstanz geforderte Beschränkung der Vertretungsbefugnis vor Verwaltungsbehörden (Art. 12 lit. d AnwG) fehle es an einer gesetzlichen Grundlage. Eine Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit sei ohne gesetzliche Grundlage nicht zulässig. Eine lösungsorientierte, ausserprozessuale Vermittlungsfunktion könne (aus Kostengründen) regelmässig nur eine gemeinnützige Organisation wie die UFS wahrnehmen. Die Mitarbeiter der UFS würden in allen Deutschschweizer Kantonen regelmässig als unentgeltliche Rechtsbeistände im internen Verwaltungsverfahren anerkannt, auch wenn sie nicht über einen Anwaltstitel verfügten (act. G 1, G 10).

2.5.

2.5.1. Gemäss Art. 98 Abs. 2 VRP besteht im Rekursverfahren kein unbedingter Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung, sondern nur soweit sie aufgrund der Sach- und Rechtslage als notwendig und angemessen erscheint (VerwGE B 2005/106, a.a.O., E. 2c.aa und 2c.cc mit Hinweis auf Hirt, a.a.O., S. 203). Sodann ist nach der Rechtsprechung (BGer 8C_292/2012 vom 19. Juli 2012, E. 8.2) die Notwendigkeit der anwaltlichen Verbeiständung im Bereich der Sozialhilfe nur mit Zurückhaltung anzunehmen, da es vorab um die Darlegung der persönlichen Umstände geht. Die



Frage der Notwendigkeit der Vertretung im Rekursverfahren, unter anderem auch mit Blick auf den Inhalt und die Tragweite der Auseinandersetzung in der Hauptsache (vgl. dazu D. Wuffli, Die unentgeltliche Rechtspflege in der Schweizerischen Zivilprozessordnung, Zürich/St. Gallen 2015, Rz. 346, 380 und 418) kann jedoch offenbleiben, wie sich nachstehend ergeben wird.

2.5.2. Als unentgeltlicher Rechtsbeistand bzw. unentgeltliche Rechtsbeiständin können nach st. gallischer Praxis ausschliesslich patentierte, im Register eingetragene Rechtsanwälte bzw. Rechtsanwältinnen (Art. 8 des eidgenössischen Anwaltsgesetzes, SR 935.61) eingesetzt werden (Entscheid FE.2012.24 des Kantonsgerichts St. Gallen vom 10. September 2012; vgl. auch BGE 132 V 200). So hat denn auch das Verwaltungsgericht in konstanter Praxis eine Entschädigung aus unentgeltlicher Rechtsverbeiständung an einen wiederholt als unentgeltlicher Rechtsbeistand in ausländer- und nothilferechtlichen Verfahren tätig gewesenen Nicht-Rechtsanwalt verweigert (vgl. VerwGE B 2013/139 vom 16. April 2014 E. 6, www.gerichte.sg.ch, ebenso Präsidialverfügungen B 2014/218 vom 31. Oktober 2014 E. 4, B 2014/180 vom 2. Dezember 2014 E. 5, B 2014/222 vom 22. Juli 2015 E. 3)

Unbestritten und aktenkundig ist vorliegend die Tatsache, dass die UFS laut ihren Statuten ein gemeinnütziger Verein und als solcher von der Steuerpflicht befreit ist (act. G 1 S. 3). Aufgrund der Akten steht sodann fest, dass die Beschwerdeführer im Rekursverfahren vor der Gemeindebehörde von der UFS-Mitarbeiterin Y.___ vertreten waren (vgl. act. G 6/3a, G 11). Y.___ ersuchte auch um Einsetzung als unentgeltliche Rechtsbeiständin (act. G 6/3a Antrag 3), erfüllte jedoch unbestritten die erwähnten Voraussetzungen im Zeitpunkt des Rekursverfahrens nicht. Die vom Beschwerdeführer unterzeichnete Vollmacht umfasste zwar - neben Y.___ - weitere Personen, welche die Voraussetzungen nach Art. 8 des eidg. Anwaltsgesetzes erfüllen (act. G 6/3c). Diese Personen haben jedoch – soweit aus den Akten ersichtlich – an der effektiven Vertretung im Rekursverfahren nicht mitgewirkt. Im Übrigen ist festzuhalten, dass eine nachträgliche (rückwirkende) Einsetzung von Rechtsanwalt Hobi für das Rekursverfahren schon deshalb ausser Betracht fiele, weil ein Grund für einen Wechsel des Rechtsbeistandes (vgl. dazu Rüegg, a.a.O., Rz. 15 zu Art. 118 ZPO mit Hinweisen) nicht dargetan ist.



2.5.3. Zum Einwand der Beschwerdeführer, wonach sich die im erwähnten Entscheid des Kantonsgerichts angeführten Kommentarstellen ausschliesslich auf die gerichtliche Bestellung einer Rechtsbeiständin oder eines Rechtsbeistandes beziehen und andere Kantone UFS-Mitarbeiter ohne Anwaltstitel als unentgeltliche Vertreter zulassen würden (act. G 10 S. 5), ist festzuhalten, dass den Kantonen grundsätzlich die Möglichkeit offensteht, den Anwaltsmonopolbereich ausserhalb der bundesrechtlich geregelten Verfahren (vgl. Rüegg, a.a.O., Rz. 13 zu Art. 118 ZPO und K. Tenchio, Basler Kommentar zum ZPO, 3. Aufl. 2017, Rz. 1a zu Art. 68 ZPO) zu definieren. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer (act. G 10 S. 3 oben) fordert die Vorinstanz sodann keine Beschränkung der Vertretungsbefugnis vor Verwaltungsbehörden (Art. 12 lit. d AnwG). Vielmehr beruft sie sich ausschliesslich auf die erwähnte kantonale Rechtsprechung, wonach lediglich patentierte Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen als unentgeltliche Rechtsbeistände eingesetzt werden können. In dem von der Vorinstanz und vorne in E. 2.5.2 bereits erwähnten Entscheid des Kantonsgerichts St. Gallen hat sich dieses seinerseits auf die verschiedenen einschlägigen und gleichlautenden Lehrmeinungen abgestützt. Dabei geht es hauptsächlich und zutreffend darum, dass der unentgeltliche Rechtsbeistand in einem öffentlich-rechtlichen Verhältnis zum Staat und damit unter staatlicher Aufsicht steht, welche (nur) bei Rechtsanwälten durch Art. 14 BGFA gewährleistet ist (vgl. neu in diesem Sinne auch Wuffli, a.a.O., Rz. 433). Dem von den Beschwerdeführern zitierten BGE 135 I 1 lagen insofern mit den vorliegenden Verhältnissen nicht vergleichbare Umstände zugrunde, als dort die Frage zu klären war, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen eine für eine gemeinnützige Organisation tätige Rechtsanwältin als unentgeltliche Rechtsbeiständin eingesetzt werden kann. Insgesamt lässt sich somit die vorinstanzliche Verfügung nicht beanstanden.

3.

3.1. Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen.

3.2. Die Beschwerdeführer stellen ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege im Beschwerdeverfahren. Zur Begründung weisen sie darauf hin, dass sie seit 2015 vollumfänglich mit wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützt würden und die Beschwerde vor dem Hintergrund der zitierten Rechtsprechung (BGE 135 I 1) nicht aussichtslos sei.



Den Beschwerdeführern sei es aufgrund ihrer Sprachschwierigkeiten nicht möglich, ihre Rechte wahrzunehmen. Sie seien auf einen Rechtsbeistand angewiesen (act. G 1).

Aussichtslos sind nach der Rechtsprechung solche Begehren, bei denen die Gewinnaussichten beträchtlich geringer sind als die Verlustgefahren. Dagegen gilt ein Begehren nicht als aussichtslos, wenn sich Gewinnaussichten und Verlustgefahren ungefähr die Waage halten oder jene nur wenig geringer sind als diese. Massgebend ist, ob eine Partei, die selber über die nötigen 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, weil er sie nichts kostet (statt vieler: BGE 129 I 129 E. 2.2.2, 138 III 217 E. 2.2.4). Vorliegend ist, rückwirkend betrachtet, das Beschwerdeverfahren im Zeitpunkt der Anhängigmachung sowohl mit Blick auf die geschilderte Rechtsprechung - BGE 135 I 1 trifft wie dargelegt nicht den hier streitigen Sachverhalt - als auch vom Sachverhalt und der Rechtslage her als aussichtslos zu bezeichnen, weshalb das Gesuch betreffend unentgeltliche Rechtspflege für das Beschwerdeverfahren abzuweisen ist.

3.3. Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten grundsätzlich den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 95 VRP). Der Argumentationswechsel der Vorinstanz im Beschwerdeverfahren (act. G 5: fehlender Anwaltsregistereintrag der Rechtsvertreterin im Rekursverfahren) wirkt sich entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer (act. G 10 S. 2) insofern nicht auf die Kostenaufgabe aus, als sich die Aussichtslosigkeit des Beschwerdeverfahrens bereits aus der erwähnten (unter www.gerichte.sg.ch publizierten) Rechtsprechung des Kantonsgerichts St. Gallen (vorstehende E. 2.5.2) ergab. Eine Gebühr von Fr. 1'000.-- erscheint für das vorliegende Verfahren angemessen. Es rechtfertigt sich jedoch, angesichts der konkreten Gegebenheiten auf deren Erhebung zu verzichten (Art. 97 VRP). Damit fällt das Gesuch um unentgeltliche Prozessführung im Sinne eines Verzichts auf amtliche Kosten dahin; das Gesuch wird zufolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben. Ausseramtliche Kosten sind bei diesem Verfahrensausgang nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt der Abteilungspräsident zu Recht:



1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtsverbeiständung im Beschwerdeverfahren wird abgewiesen. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege im Beschwerdeverfahren wird zufolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben.
3. Die amtlichen Kosten von CHF 1'000 gehen zu Lasten der Beschwerdeführer; auf die Erhebung wird verzichtet.
4. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Abteilungspräsident

Eugster