



Fall-Nr.: B 2011/88
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 18.10.2011
Entscheiddatum: 18.10.2011

Urteil Verwaltungsgericht, 18.10.2011

Verfahrens- und Anwaltsrecht, Art. 98bis VRP (sGS 951.1) und Art. 98ter in Verbindung mit Art. 107 Abs. 1 ZPO (SR 272) sowie Art. 10 und 12 lit. d AnwG (sGS 963.70). Erlässt eine Gemeinde nachträglich die angeforderte Verfügung, so hat sie die Gegenstandslosigkeit des Rechtsverweigerungsbeschwerdeverfahrens gegen ihre ursprüngliche Weigerung des Erlasses der fraglichen Verfügung zu verantworten und der Beschwerdeführerin eine ausseramtliche Entschädigung zu bezahlen. Soweit die Beschwerdeführerin vor dem Sicherheits- und Justizdepartement und vor der Regierung durch eine nicht im Anwaltsregister eingetragene Person vertreten wurde, besteht ein Anspruch auf eine Umtriebsentschädigung. Eine angemessene Umtriebsentschädigung ist lediglich insofern zu entrichten, als die Äusserungen und die zahlreichen Eingaben des nicht berufsmässigen Rechtsvertreters für die Verfahren vor dem Sicherheits- und Justizdepartement sowie vor der Regierung sachdienlich und angebracht waren (Verwaltungsgericht, B 2011/88).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder,
Dr. B. Heer,

lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber Dr. M. Looser

In Sachen

F. F. B.,

Beschwerdeführerin,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwältin B. S.,

gegen

Regierung des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde D., vertreten durch den Gemeinderat,

Beschwerdegegnerin,

sowie

Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen, Moosbruggstrasse 11,
9001 St. Gallen,

betreffend

ausseramtliche Entschädigung

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ F. F. B., geboren am 18. Dezember 1969, ist Staatsangehörige von A. Sie lebt mit ihren drei Kindern, F. B. (geboren am 16. Februar 1999), A. C. (geboren am 1. Februar



St.Galler Gerichte

2001) und M. K. B. (geboren am 27. Juni 2002), alle Staatsangehörige von Angola, in der Gemeinde D. und bezieht Nothilfeleistungen. Als Vertreter von F. B., A. C. und M. K. B., alle gesetzlich vertreten durch F. F. B., fragte K. R.-H. mit Schreiben vom 18. Juli 2010 beim Sozialamt der Gemeinde D. an, ob bei negativem Asylentscheid der Eltern und abgelaufener Ausreisefrist die ordentlichen Fürsorgeleistungen für die Kinder von F. F. B. reduziert werden dürften oder ob zur Wahrung des Kindeswohls und in Gewährleistung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (SR 0.107; abgekürzt KRK) nicht Sozialhilfe ausgerichtet werden müsste. Mit Schreiben vom 9. August 2010 ersuchte K. R.-H. die Gemeinde D. um eine anfechtbare Verfügung über das Sozialhilfeersuchen betreffend die Kinder von F. F. B.

B./ Mit Eingabe vom 8. September 2010 erhob K. R.-H. im Namen der drei Kinder F. B., A. C. und M. K. B., gesetzlich vertreten durch F. F. B., Rechtsverweigerungsbeschwerde an das Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen mit den Anträgen, der Gemeinderat und die Fürsorgebehörde D. seien kosten- und entschädigungspflichtig anzuweisen, den Antrag auf Sozialhilfe für die Kinder zu behandeln; und es sei unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren. Begründet wurde die Rechtsverweigerungsbeschwerde im Wesentlichen damit, dass sowohl die Fürsorgebehörde als auch der Gemeinderatspräsident es ausdrücklich und vorbehaltlos abgelehnt hätten, die am 9. August 2010 beantragte rechtsmittelfähige Verfügung zu erlassen.

Die Gemeinde D. liess sich durch ihren Rechtsvertreter mit Eingabe vom 28. Oktober 2010 zur Rechtsverweigerungsbeschwerde vernehmen und beantragte unter anderem die Abweisung der Rechtsverweigerungsbeschwerde und die Anhörung von F. F. B., nötigenfalls mit einem Dolmetscher, damit sie explizit bestätige, dieses Verfahren gegen die eigenen Interessen weiterführen zu wollen. Als Begründung wurde im Wesentlichen vorgebracht, dass K. R.-H. nicht rechtsgültig als Vertreter ernannt worden sei, da F. F. B. die Vollmacht nicht habe verstehen können und ihre eigenen Interessen durch Erlass einer Verfügung über die Nothilfe massiv tangiert würden. F. F. B. und ihre Kinder würden nämlich weit höhere Leistungen erhalten als dies aufgrund der Nothilferichtlinien des Kantons St. Gallen vorgesehen sei. Eine Verfügung über die Nothilfe würde zu einer spürbaren Verschlechterung führen, weil dann die aktuell zu hohen Kosten für die Unterkunft wesentlich reduziert werden müssten. Mit Eingaben



vom 21. und 27. November 2010 reichte der Rechtsvertreter der Kinder von F. F. B. eine Stellungnahme zur Vernehmlassung der Gemeinde D. ein und brachte darin unter anderem vor, dass die Ausführungen der Gemeinde D. einen nicht hängigen Rekurs beschlagen würden. Vorliegend läge aber keine Verfügung über den Antrag vom 9. August 2010 vor. Damit bestehe eine formelle Rechtsverweigerung durch den Gemeinderat D. Am 9. Dezember 2010 erliess der Gemeinderat D. die beantragte Verfügung, worin er den Anspruch auf Sozialhilfe der Kinder von F. F. B. abwies, aber die bisherigen Nothilfeleistungen zusprach und gleichzeitig darauf hinwies, dass aufgrund der zu hoch berechneten Wohnungskosten in der Nothilfe der Umzug in eine günstigere Wohnung vorbehalten bleibe. In Folge dessen schrieb das Sicherheits- und Justizdepartement mit Entscheid vom 13. Dezember 2010 in Anwendung von Art. 57 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt VRP) die Rechtsverweigerungsbeschwerde als gegenstandslos ab. Auf die Erhebung amtlicher Kosten wurde wegen Uneinbringlichkeit nach Art. 97 VRP resp. wegen Art. 95 Abs. 3 VRP verzichtet, und das Begehren um ausseramtliche Entschädigung wurde mit der Begründung abgelehnt, dass keine Auslagen des nicht berufsmässigen Vertreters nachgewiesen seien und dass keine besonderen Umstände vorliegen würden, da der Familie B. von der Gemeinde D. die zustehende Sozialhilfe in Form der Nothilfeunterstützung immer erbracht worden sei.

C./ Gegen den Abschreibungsentscheid des Sicherheits- und Justizdepartements erhob K. R.-H. als Vertreter der Kinder von F. F. B. am 26. Dezember 2010 Rekurs bei der Regierung und beantragte, der Entscheid des Sicherheits- und Justizdepartements vom 13. Dezember 2010 sei bezüglich der Abschreibung der Rechtsverweigerungsbeschwerde und der Abweisung des Begehrens um Ersatz ausseramtlicher Kosten kosten- und entschädigungspflichtig aufzuheben; das Sicherheits- und Justizdepartement sei anzuweisen, das Rechtsverweigerungsbeschwerdeverfahren fortzuführen; eventuell sei F. B., A. C. und M. K. B., alle gesetzlich vertreten durch F. F. B., eine ausseramtliche Entschädigung von CHF 1'690.-- für das bisherige Rechtsverweigerungsbeschwerdeverfahren zu Lasten der Gemeinde D. zuzusprechen; und es sei unentgeltliche Rechtshilfe zu gewähren. Als Begründung wurde im Wesentlichen geltend gemacht, dass es für F. B., A. C. und M. K. B. und ihre Mutter vollkommen ausgeschlossen gewesen sei, das Verfahren selbst zu führen. Im Weiteren gibt die Rekursschrift wie bereits vorherige



St.Galler Gerichte

Eingaben im Rahmen des Verfahrens vor dem Sicherheits- und Justizdepartement materielle Äusserungen zur KRK wieder. Das Sicherheits- und Justizdepartement und die Gemeinde D. beantragten in ihren Vernehmlassungen vom 6. resp. 22. Januar 2011 die Abweisung des Rekurses. Mit Eingaben vom 23. Januar 2011, 15., 17. und 27. Februar 2011 sowie vom 1. und 5. März 2011 ergänzte der ehemalige Rechtsvertreter der Kinder von F. F. B. den Rekurs, zog das Begehren um Weiterführung des Rechtsverweigerungsbeschwerdeverfahrens zurück, beantragte die Aufhebung des Entscheids des Sicherheits- und Justizdepartements vom 13. Dezember 2010 nur hinsichtlich der Abweisung des Begehrens um ausseramtliche Entschädigung und stellte einen Antrag auf ausseramtliche Entschädigung für das Verfahren vor der Regierung von insgesamt Fr. 980.--. Mit Entscheid vom 29. März 2011 wies die Regierung den Rekurs ab.

D./ Mit Eingabe ihrer Rechtsvertreterin, Rechtsanwältin B. S., vom 18. April 2011 erhebt F. F. B. Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, der Entscheid der Regierung vom 29. März 2011 sei kosten- und entschädigungspflichtig aufzuheben; und ihr sei eine angemessene ausseramtliche Entschädigung für das Verfahren betreffend Rechtsverweigerung vor dem Sicherheits- und Justizdepartement und für das Rekursverfahren vor der Regierung zuzusprechen. Zur Begründung wird im Wesentlichen vorgebracht, dass sich die Rechtsverweigerungsbeschwerde gegen die Weigerung der Gemeinde D., eine anfechtbare Verfügung über den Anspruch auf Sozialhilfe zu erlassen, gerichtet habe. Dabei könne für die Frage, ob die Rechtsverweigerungsbeschwerde zu Recht erhoben wurde, nicht massgeblich sein, ob der Antrag an die Gemeinde auf Sozialhilfe positiv oder negativ ausfallen würde. Die Gegenstandslosigkeit während des Verfahrens der Rechtsverweigerungsbeschwerde sei durch den Erlass einer Verfügung durch die Gemeinde D. eingetreten. Die Kosten des Verfahrens seien daher der Gemeinde D. zu überbinden. Aufgrund der Gleichstellung in der Vertretungsbefugnis in Art. 12 lit. d des Anwaltsgesetzes (sGS 963.70, abgekürzt AnwG) sei sodann der Grundsatz der Gleichbehandlung verletzt, wenn nicht anwaltlich vertretene Personen nicht entschädigt würden oder nur dann, wenn der Rechtsverfolgungsaufwand das übliche Mass überschreiten würde. Mit Eingabe vom 9. Mai 2011 wurde zudem die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung beantragt.



Die Vorinstanz und das Sicherheits- und Justizdepartement liessen sich mit Eingaben vom 25. resp. 30. Mai 2011 zur Beschwerde vernehmen und beantragen deren kostenpflichtige Abweisung. Mit Stellungnahme ihrer Rechtsvertreterin vom 7. Juli 2011 zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und des Sicherheits- und Justizdepartements hält F. F. B. an den Rechtsbegehren in der Beschwerdeschrift vom 18. April 2011 fest.

Die weiteren von der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz vorgebrachten Ausführungen werden, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen dargelegt und gewürdigt.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. (...).

2. Die Beschwerde hat ausschliesslich die Weigerung der Vorinstanz, der Beschwerdeführerin eine angemessene Entschädigung für die Verfahren vor dem Sicherheits- und Justizdepartement sowie der Vorinstanz auszurichten, zum Gegenstand. Die Frage der Rechtmässigkeit des Abschreibungsentscheids des Sicherheits- und Justizdepartements sowie die Rechtmässigkeit der Beschränkung der Leistungen an die Kinder der Beschwerdeführerin auf Nothilfeleistungen sind daher nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

2.1. Den Behörden kommt bei der Verlegung und Bemessung von amtlichen und ausseramtlichen Kosten ein erheblicher Ermessensspielraum zu (VerwGE B 2005/106 vom 13. September 2005 i.S. B. C., E. 2b mit Hinweis auf R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen, Gossau 2004, S. 72 und 202). Eine Kontrolle der Ermessensbetätigung ist dem Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren verwehrt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Das Verwaltungsgericht ist daher nur zur Rechtskontrolle befugt und kann einen Kostenspruch der Vorinstanz nur aufheben, wenn er auf einer Über- oder Unterschreitung bzw. einem Missbrauch des Ermessens beruht.



2.2. Die Vorinstanz lehnte einen Anspruch der Beschwerdeführerin auf ausseramtliche Entschädigung gänzlich ab und begründete dies im Wesentlichen damit, dass für das Verfahren vor dem Sicherheits- und Justizdepartement kein Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung bestehe, da diese nach Art. 98bis VRP nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt werde. Vorliegend stehe fest, dass die Kinder der Beschwerdeführerin von der Beschwerdegegnerin tatsächlich weit höhere Leistungen zugesprochen erhalten würden, als dies aufgrund der Nothilferichtlinien vorgesehen sei. Wäre über die Rechtsverweigerungsbeschwerde zu entscheiden gewesen, hätte diese abgewiesen werden müssen. Hinzu komme, dass sich die Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren durch einen freiwilligen Prozessvertreter vertreten lassen habe, der nicht als berufsmässiger Vertreter zugelassen sei.

2.2.1. Wie die Vorinstanz zutreffend festhält, gilt bei ausseramtlichen Entschädigungen der Grundsatz, dass diese nach Massgabe des Obsiegens und Unterliegens auferlegt werden (Art. 98bis VRP). Zu beachten ist aber, dass für das erstinstanzliche Verfahren nach Art. 98 Abs. 3 lit. b VRP in der Regel keine ausseramtlichen Kosten zugesprochen werden, da es sich dabei um kein eigentliches Parteiverfahren handelt und sich lediglich die anordnende Behörde und der Private gegenüberstehen. Erstinstanzliche Verfahren im Sinn von Art. 98 Abs. 3 lit. b VRP sind Verfahren, in denen die Verwaltungsbehörde eine Verfügung mit dem Zweck erlässt, ein Verwaltungsrechtsverhältnis verbindlich festzulegen (Hirt, a.a.O., S. 155). Ein solches erstinstanzliches Verfahren liegt auch vor, wenn sich die Verwaltungsbehörde weigert, eine angeforderte Verfügung zu erlassen, um ein Verwaltungsrechtsverhältnis verbindlich festzulegen. Im Verfahren der Rechtsverweigerungsbeschwerde vor dem Sicherheits- und Justizdepartement standen sich die Beschwerdegegnerin und die Beschwerdeführerin resp. die Kinder der Beschwerdeführerin gegenüber. Es bestand also bereits ein eigentliches Parteiverfahren. Auch die Vorinstanz betrachtete in ihrem Entscheid vom 29. März 2011 das Verfahren vor dem Sicherheits- und Justizdepartement nicht als erstinstanzliches Verfahren.

2.2.2. Wer gemäss Art. 98bis VRP obsiegt und in welchem Masse, ist aufgrund der im Verfahren gestellten Anträge zu entscheiden. Grundsätzlich kommen dabei dieselben Kriterien wie bei der Verteilung der amtlichen Kosten zur Anwendung (U. P. Cavelti/Th. Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen – dargestellt an den Verfahren



vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl., St. Gallen 2003, Rz. 832). Bei einer Abschreibung infolge Gegenstandslosigkeit ist hinsichtlich der Kostenverlegung derjenige als unterlegener Beteiligter zu betrachten, der die Gegenstandslosigkeit verursacht hat (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 773; Hirt, a.a.O., S. 101). Die Rechtsverweigerungsbeschwerde an das Sicherheits- und Justizdepartement betraf die Frage, ob die Beschwerdegegnerin zu Recht oder zu Unrecht keine Verfügung über das Sozialhilfegesuch des ehemaligen Rechtsvertreters der Kinder der Beschwerdeführerin erliess. Dieses Verfahren konnte in der Folge abgeschrieben werden, da die Beschwerdegegnerin die angeforderte Verfügung erliess und damit die Rechtsverweigerungsbeschwerde gegenstandslos wurde. Wie die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin zu Recht ausführt, hat bei einer solchen Gegenstandslosigkeit in Folge nachträglichem Erlass der angeforderten Verfügung das Gleiche zu gelten wie im Fall der Gegenstandslosigkeit aufgrund eines Widerrufs der angefochtenen Verfügung oder bei einer Wiedererwägung.

Nichts anderes ergibt sich, wenn gemäss Art. 98ter VRP sachgemäss die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272, abgekürzt ZPO) herangezogen werden. Nach Art. 107 Abs. 1 lit. e ZPO besitzt das Gericht bei Gegenstandslosigkeit Ermessen über die Frage der Prozesskosten, wozu auch die Parteientschädigung gehört (Art. 95 Abs. 1 lit. b ZPO). Bei der Kostenverlegung aufgrund einer Gegenstandslosigkeit des Streitgegenstands ist nach Lage des Einzelfalls zu berücksichtigen, welcher Beteiligter Anlass zur Beschwerde gegeben hat, welches der mutmassliche Prozessausgang gewesen wäre, bei welcher Partei die Gründe eingetreten sind, die zur Gegenstandslosigkeit des Prozesses geführt haben und welche Partei unnötigerweise Kosten verursacht hat (V. Rüegg, Basler Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, Basel 2010, Rz. 8 zu Art. 107 ZPO). Die Gegenstandslosigkeit des Verfahrens vor dem Sicherheits- und Justizdepartement hat die Beschwerdegegnerin zu vertreten, da sie nachträglich die angeforderte Verfügung über das Gesuch um Sozialhilfe erlassen hat. Die Beschwerdeführerin besitzt daher grundsätzlich auch gemäss Art. 98ter VRP in Verbindung mit Art. 107 Abs. 1 lit. e ZPO einen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Als unbehelflich erweist sich der erwähnte Einwand der Vorinstanz, dass die Rechtsverweigerungsbeschwerde bei Nichteintritt der Gegenstandslosigkeit hätte abgewiesen werden müssen, da die Kinder der Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf Sozialhilfe anstelle von Nothilfe besässen



und bereits mehr Leistungen erhalten würden als die Nothilferichtlinien vorsehen würden. Es ist im Gegenteil so, dass die Rechtsverweigerungsbeschwerde ohne Eintritt der Gegenstandslosigkeit gutgeheissen worden wäre, da die Beschwerdeführerin resp. ihre Kinder einen Anspruch darauf hatten, dass die Beschwerdegegnerin das Verwaltungsrechtsverhältnis hinsichtlich der Gewährung der Nothilfeleistungen in einer Verfügung festhält, und zwar unabhängig davon, ob die Kinder nun tatsächlich einen Anspruch auf Sozialhilfe haben oder nicht. Zudem liesse sich auch ein Feststellungsinteresse am Festhalten des Verwaltungsrechtsverhältnisses zwischen der Beschwerdegegnerin und den Kindern der Beschwerdeführerin bejahen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 560 mit Hinweisen auf die Praxis), wenn bisher ohne Verfügung Leistungen ausgerichtet wurden. Falls die Beschwerdegegnerin tatsächlich die Eingabe des ehemaligen Rechtsvertreters der Kinder vom 9. August 2010 als formell rechtswidrig betrachtet oder kein Interesse am Erlass einer Verfügung gesehen hat, hätte sie zumindest einen Nichteintretensentscheid erlassen müssen.

2.2.3. Im weiteren ist zu prüfen, ob der unbestrittene Umstand, dass die Kinder der Beschwerdeführerin im Verfahren vor dem Sicherheits- und Justizdepartement und im Rekursverfahren durch einen nicht berufsmässigen Vertreter im Sinne des AnwG vertreten wurden, die Abweisung des Gesuchs um ausseramtliche Entschädigung rechtfertigt. Art. 10 AnwG sieht vor, dass die berufsmässige Vertretung vor Gerichten und Strafuntersuchungsbehörden den in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragenen Rechtsanwälten vorbehalten ist. Damit kennt der Kanton St. Gallen keinen Anwaltszwang, sondern behält nur die Vertretung gegen Entgelt, die vermutungsweise die Berufsmässigkeit der Vertretung begründet (Art. 10 Abs. 2 AnwG), den Anwälten und Rechtsagenten vor. Eine Vertretung durch nicht in einem Anwaltsregister eingetragene Personen ist folglich nur zulässig, wenn sie unentgeltlich erfolgt. Art. 12 lit. d AnwG statuiert indessen ausdrücklich für die Verfahren vor Verwaltungsbehörden eine Ausnahme zu Art. 10 AnwG, der – wie erwähnt – die entgeltliche Tätigkeit den Anwälten vorbehalten. Zu diesen Verwaltungsbehörden zählen auch das Sicherheits- und Justizdepartement sowie die Vorinstanz. In diesem Rahmen sind allgemein alle handlungsfähigen Personen zur entgeltlichen Vertretung berechtigt, auch wenn keine Vorschriften über die Bemessung von deren Entschädigung bestehen (VerwGE B 2005/106 vom 13. September 2005 i.S. B. C., E. 2c.bb; Hirt, a.a.O., S. 198). Auf den ehemaligen Rechtsvertreter der Kinder der Beschwerdeführerin vor dem



Sicherheits- und Justizdepartement sowie vor der Vorinstanz findet daher Art. 12 lit. d AnwG Anwendung.

2.2.4. Zudem ist zu berücksichtigen, dass gemäss Art. 98 Abs. 2 VRP im Rekursverfahren kein unbedingter Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung besteht, sondern nur soweit sie aufgrund der Sach- und Rechtslage als notwendig und angemessen erscheint. Der Verweis auf die Angemessenheit in Art. 98 Abs. 2 VRP lässt es zu, – selbst wenn sie als notwendig erscheint – lediglich eine reduzierte Entschädigung zuzusprechen oder von der Zusprechung gänzlich abzusehen, wenn die konkreten Umstände des Falles dies nahelegen (VerwGE B 2005/106 vom 13. September 2005 i.S. B. C., E. 2c.aa und 2c.cc mit Hinweis auf Hirt, a.a.O., S. 203).

Es bestehen aufgrund der Akten keine Anhaltspunkte, die gegen eine Notwendigkeit der Vertretung im Verfahren vor dem Sicherheits- und Justizdepartement und im Rekursverfahren sprechen würden, da die Beschwerdeführerin und ihre Kinder mit den hiesigen Rechtsverhältnissen und Verfahrensabläufen zu wenig vertraut sind. Es wäre deswegen der Beschwerdeführerin nicht zumutbar gewesen, ohne rechtliche Hilfe für ihre Kinder eine Verfügung von der Beschwerdegegnerin zu verlangen und gegen den Nichterlass der angeforderten Verfügung eine Rechtsverweigerungsbeschwerde zu erheben. Die Vertretung der Beschwerdeführerin resp. ihrer Kinder war also im Verfahren vor dem Sicherheits- und Justizdepartement und im Rekursverfahren notwendig, da die Verfahrensführung die Fähigkeit der Vertretenen überstieg (vgl. GVP 1998 Nr. 88). Auch in dieser Hinsicht bestand also kein Grund, der Beschwerdeführerin eine Entschädigung für das Verfahren vor dem Sicherheits- und Justizdepartement wie auch für das Rekursverfahren gänzlich zu verweigern.

Als unbehelflich erweist sich sodann der Einwand der Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 25. Mai 2011, dass inhaltlich oder umfangmässig bescheidene Eingaben nicht als Umtriebe zählen würden und deshalb nicht zu entschädigen seien. Hätte sich der Vertreter auf sein Anliegen konzentriert, wäre die Eingabe kürzer ausgefallen und hätte keine Entschädigung zu begründen vermocht. Das Verwaltungsgericht hat bereits im Jahr 2005 entschieden, dass es die Gleichstellung in der Vertretungsbefugnis nach Art. 12 lit. d AnwG zwischen handlungsfähigen Personen und im Register eingetragenen Anwälten verletzt, wenn nicht anwaltlich vertretene



Personen nur dann, wenn der Rechtsverfolgungsaufwand das übliche Mass übersteigt, entschädigt werden, während anwaltlich vertretene Personen regelmässig Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung haben (VerwGE B 2005/106 vom 13. September 2005 i.S. B. C., E. 2c.dd). Die Frage der unerheblichen Ausführungen und Eingaben des früheren Rechtsvertreters der Kinder der Beschwerdeführerin spielt bei der Frage der Bemessung der Entschädigung keine Rolle und kann nicht per se den Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung ausschliessen, zumal der ehemalige Rechtsvertreter zu Recht im Namen der Kinder der Beschwerdeführerin eine Rechtsverweigerungsbeschwerde ergriff und zumindest partiell sachgerecht argumentierte, auch wenn - zugegebenermassen - der grösste Teil der Erwägungen in den Rechtsschriften für die Frage der Gutheissung der Rechtsverweigerungsbeschwerde resp. des Antrags auf ausseramtliche Entschädigung nicht relevant war. Zu berücksichtigen ist auch, dass nicht das Handeln des ehemaligen Rechtsvertreters den Instanzenzug bis zum Verwaltungsgericht verursacht hat, sondern das Nichthandeln der Beschwerdegegnerin, die sich geweigert hat, eine anfechtbare Verfügung zu erlassen. Aus den genannten Gründen rechtfertigt sich die vollumfängliche Abweisung des Entschädigungsbegehrens nicht.

2.2.5. Aufgrund der Verantwortlichkeit der Beschwerdegegnerin für das Eintreten der Gegenstandslosigkeit der Rechtsverweigerungsbeschwerde sind sowohl für das Verfahren vor dem Sicherheits- und Justizdepartement wie auch für das Rekursverfahren die Voraussetzungen für einen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung erfüllt, auch wenn die Vertretung durch einen nicht berufsmässigen Rechtsvertreter erfolgte. Es liegt mit anderen Worten hinsichtlich des Entscheids über die ausseramtliche Entschädigung eine Verletzung der Gleichbehandlung zwischen nicht anwaltlichen Rechtsvertretern gemäss Art. 12 lit. d AnwG und im Register eingetragenen Rechtsanwälten vor. Diese Rechtsverletzung hat das Verwaltungsgericht zu korrigieren.

2.3. Nachdem der Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung für das Verfahren vor dem Sicherheits- und Justizdepartement und das Rekursverfahren bejaht wird, stellt sich noch die Frage nach der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung. Dabei steht den Behörden ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Das Verwaltungsgericht ist daher grundsätzlich nicht befugt, anstelle der Vorinstanzen das



freie Ermessen zu betätigen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1031). In solchen Fällen weist das Verwaltungsgericht in der Regel den Entscheid über die Festsetzung der Höhe der ausseramtlichen Entschädigung an die Vorinstanz zurück (VerwGE B 2005/106 vom 13. September 2005 i.S. B. C., E. 2c. ee). Vorliegend rechtfertigt es sich indessen angesichts der Nichtbeteiligung der Beschwerdegegnerin am Beschwerdeverfahren und des geringen Betrags der ausseramtlichen Entschädigung sowie aus Gründen der Prozessökonomie, dass das Verwaltungsgericht auch über die Höhe der geschuldeten ausseramtlichen Entschädigung entscheidet.

2.3.1. Die Beschwerdeführerin legt in der Beschwerdeschrift das Festsetzen der Höhe der Entschädigung in das Ermessen des Gerichts. Der ehemalige Rechtsvertreter der Kinder der Beschwerdeführerin reichte im Rekursverfahren eine Kostennote von Fr. 1690.-- für das Erstellen der Rechtschrift für die Rechtsverweigerungsbeschwerde (Zeitaufwand vier Stunden à Fr. 120.--) und für die Erstellung der weiteren Eingaben (insgesamt 9,75 Stunden à Fr. 120.--) sowie für Postgebühren und Kopierkosten (insgesamt Fr. 40.--) ein. Im vorinstanzlichen Verfahren machte der ehemalige Rechtsvertreter zudem für die Rekurschrift (Zeitaufwand vier Stunden à Fr. 120.--) und Barauslagen (insgesamt Fr. 20.--) sowie für weitere Eingaben (Zeitaufwand insgesamt vier Stunden à Fr. 120.--) insgesamt nochmals Fr. 980.-- geltend. Durch die Ausfertigung der Eingaben im Verfahren vor dem Sicherheits- und Justizdepartement und im Rekursverfahren sind also Arbeitsaufwand und Auslagen entstanden. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts wird nicht anwaltlich vertretenen Personen lediglich eine Umtriebsentschädigung zugesprochen (VerwGE B 2005/106 vom 13. September 2005 i.S. B. C., E. 2c. ee mit Hinweisen). Auch die Departemente im Kanton St. Gallen behandeln die nicht anwaltlich vertretenen Parteien wie Beteiligte, die sich selbst vertreten, und sprechen ihnen folglich nur eine Umtriebsentschädigung zu (Hirt, a.a.O., S. 199 mit Hinweis auf die Praxis des Baudepartements). Gründe, die im vorliegenden Fall ein Abweichen von dieser Praxis rechtfertigen würden, sind nicht ersichtlich, zumal auch die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin in der Beschwerdeschrift explizit von einer Entschädigung im Sinne einer Umtriebsentschädigung spricht. Im Sinne einer Umtriebsentschädigung (inkl. Barauslagen) für das Verfahren vor dem Sicherheits- und Justizdepartement sowie für das Rekursverfahren erweist sich die vom ehemaligen Rechtsvertreter vor der Vorinstanz geforderte ausseramtliche Entschädigung von gesamthaft Fr. 2670.-- als massiv überzogen, zumal die Honorarnote für das Verfahren



vor dem Sicherheits- und Justizdepartement erst im Rahmen der Rekurschrift an die Vorinstanz eingereicht wurde. Hinzu kommt, dass ein grosser Teil der Äusserungen in den Rechtsschriften sowie die zahlreichen zusätzlichen Eingaben des ehemaligen Rechtsvertreters nicht sachbezogenen, weitschweifig, unverständlich und zum Teil für die Prozessführung untauglich sind. Die Verfahrensführung durch den ehemaligen Rechtsvertreter der Kinder der Beschwerdeführerin erscheint als unnötig kompliziert und aufwendig. Eine angemessene Entschädigung ist nur insofern zu entrichten, als die Äusserungen und die zahlreichen Eingaben des ehemaligen Rechtsvertreters für eine sachgerechte und wirksame Rechtsverfolgung im Sinne der Durchsetzung des Erlasses einer Verfügung von der Beschwerdegegnerin resp. zur Geltendmachung einer ausseramtlichen Entschädigung angebracht waren (vgl. GVP 1987 Nr. 91).

2.3.2. Unter Berücksichtigung der soeben dargestellten Faktoren ist die ausseramtliche Entschädigung für das Verfahren vor dem Sicherheits- und Justizdepartement sowie für das Rekursverfahren ermessensweise auf gesamthaft Fr. 300.-- festzusetzen. Die Entschädigungspflicht geht zu Lasten des Staates.

2.4. Es lässt sich somit zusammenfassend festhalten, dass die Beschwerde gutzuheissen ist und der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben ist, da die Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Sicherheits- und Justizdepartement und für das Rekursverfahren einen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung von gesamthaft Fr. 300.-- hat.

3. (...).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid der Vorinstanz vom 29. März 2011 aufgehoben.



St.Galler Gerichte

2./ Der Staat hat die Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Sicherheits- und Justizdepartement sowie für das Rekursverfahren mit einer Umtriebsentschädigung von insgesamt Fr. 300.-- ausseramtlich zu entschädigen.

3./ Die amtlichen Kosten von Fr. 1'500.-- gehen zu Lasten des Staates; auf die Erhebung wird verzichtet.

4./ Der Staat entschädigt die Beschwerdeführerin für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit Fr. 1'000.-- zuzüglich MWSt.

V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin (durch Rechtsanwältin B. S.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin
- den Beschwerdebeteiligten

am:

Rechtsmittelbelehrung:



Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.