

Tobias Hobi

Unentgeltliche Prozessführung und unentgeltliche Rechtsverbeiständung

Unter besonderer Berücksichtigung sozialhilferechtlicher Verfahren

Als allgemeingültiger Verfahrensgrundsatz gibt die Bundesverfassung Personen, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügen, und soweit es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist, einen Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege (Art. 29 Abs. 3 BV). Der Autor zeigt auf, dass ausgerechnet in sozialhilferechtlichen Verfahren, bei denen es in den meisten Fällen für die Betroffenen um existenzielle Fragen geht, der Verwirklichung dieses verfassungsmässigen Grundsatzes zahlreiche Hindernisse im Wege stehen.

Beitragsarten: Beiträge

Rechtsgebiete: Sozialhilferecht; Rechtsgleichheit. Verfahrensgarantien.

Willkürverbot

Zitiervorschlag: Tobias Hobi, Unentgeltliche Prozessführung und unentgeltliche Rechtsverbeiständung, in: Jusletter 19. März 2018

Inhaltsübersicht

1. Problemstellung
 - 1.1. Fehlende fachspezifische Beratungsstellen
 - 1.2. Mittellosigkeit und Anwaltsrisiko
 - 1.3. Fehlende prozessuale Erleichterungen im Sozialhilferecht. Vergleich mit anderen Rechtsgebieten
2. Prozessuale Hindernisse für Armutsbetroffene
 - 2.1. Einspracheverfahren
 - 2.2. Fristen
3. Geltungsbereich der unentgeltlichen Rechtspflege
4. Voraussetzungen für die Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung
5. Voraussetzungen für die Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung
6. Kritische Würdigung der Rechtsprechung zu UP und URB in sozialhilferechtlichen Verfahren
7. Schlussbemerkungen
 - 7.1. De lege ferenda. Eidgenössisches Rahmengesetz
 - 7.2. Sozialhilferechtliche Rechtsberatungsstellen
 - 7.3. Lockerung der Rechtsprechungspraxis

1. Problemstellung

[Rz 1] In sozialhilferechtlichen Verfahren lauern vielerlei Fallstricke. So müssen zu Unrecht nicht gewährte Rechte oder fälschlicherweise angeordnete Auflagen erkannt werden. Die Anordnungen der Gemeinden sind manchmal teilweise derart mangelhaft oder irreführend, dass es für die Betroffenen kaum erkennbar ist, dass sie Möglichkeiten hätten, ihre Rechte geltend zu machen.¹ Oft sind Verfügungen und Leistungsentscheide selbst für Sozialhilferechtsspezialistinnen und -spezialisten kaum verständlich. Teilweise sehen das kantonale Recht oder verwaltungsinterne Weisungen auch Verfahrens- und Formvorschriften vor, welche Armutsbetroffene von der Wahrung ihrer Rechte abschrecken. Eine Auswahl von Hürden bei der Ergreifung von Rechtsmitteln:

- Anordnungen, wie Leistungskürzungen werden nur mündlich, statt mittels Verfügung mitgeteilt.²
- Statt dass anfechtbare Verfügungen erlassen werden, werden insbesondere bei Rückerstattungen den Betroffenen «Vereinbarungen» zur Unterzeichnung vorgelegt.³

¹ Zum «Mangel an grundrechtlicher Sensibilität in der Sozialhilfepraxis»: GUIDO WIZENT, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Zürich/St. Gallen, 2014, S. 515.

² In Zürich wurden einer Sozialhilfeempfängerin mehrmals die Leistungen gekürzt, ohne dass eine Verfügung erlassen worden wäre.

³ Einzelne kantonalen Gesetze sehen sogar zwingend vor, dass erst wenn keine Vereinbarung zu Stande kommt, die Rückerstattung verfügt werden darf (z.B. Art. 44 Abs. 2 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe des Kantons Bern vom 11. Juni 2001, SHG BE; BSG 860.1 und § 21 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention des Kantons Aargau vom 6. März 2001, SPG AG; SAR 851.200). Solche Regelungen erweisen sich in der Praxis als problematisch, da es oft um grosse Beträge geht und die Sozialbehörden teilweise mit äusserst unübersichtlichen Abrechnungsblättern ihre Forderungen belegen. Dabei werden bisweilen auch nicht rückforderbare Beträge wie z.B. Krankenkassenprämien eingerechnet. Armutsbetroffene laufen bei Vereinbarungen Gefahr, übervorteilt zu werden. Vgl. z.B. den Fall Münchenstein im Kassensturz vom 21. Februar 2018. Hier wird mit den Worten des Bundesgerichts «...die Unparteilichkeit von Verwaltungsbehörden wohl überschätzt, wenn man ihnen zumutet, dass sie in vollkommen unvoreingenommener Weise gleichzeitig das öffentliche Interesse wahrnehmen und dafür Sorge tragen, dass der an der verwaltungsrechtlichen Auseinandersetzung beteiligte Bürger nicht benachteiligt wird (BGE 112 Ia 14 E. 3b)».

- Verfügungen werden ohne oder mit ungenügender Begründung versandt.⁴
- Verfügungen werden mit seitenlangen, standardisierten rechtlichen Belehrungen und der Auflistung von Pflichten versehen, welche auf den konkreten Fall nicht anwendbar sind.⁵
- Verfügungen werden ohne Rechtsmittelbelehrung versandt.
- Die Betroffenen werden trotz unbestrittener Mittellosigkeit durch eine Rechtsmittelbelehrung mit dem Hinweis auf das Kostenrisiko abgeschreckt.⁶
- Ein Hinweis auf die unentgeltliche Rechtspflege fehlt in den Rechtsmittelbelehrungen sowohl in verwaltungsinternen als auch in gerichtlichen Rechtsmittelverfahren, selbst wenn die Mittellosigkeit der Betroffenen feststeht (vgl. dazu Ziff. 7.1 nachfolgend).
- Trotz ausgewiesener Bedürftigkeit kann der Betroffene verpflichtet werden, gestützt auf das kantonale Verfahrensrecht eine Entschädigung an die durch einen Anwalt vertretene Fürsorgebehörde zu bezahlen.⁷

[Rz 2] Für Laien ist es schwer zu erkennen, wann eine Behörde zu Unrecht keine Verfügung erlassen hat. Oft fehlt auch das Wissen darum, dass es Möglichkeiten gibt, einen Entscheid überprüfen zu lassen, selbst wenn dieser keine Begründung oder keine Rechtsmittelbelehrung enthält. Viele Bedürftige schrecken zudem davor zurück, den Entscheid der Sozialbehörde anzufechten, da sie auch in Zukunft von deren wohlwollender Ermessensausübung abhängig sein werden.

[Rz 3] Zu den verfahrensrechtlichen Problemen kommen persönliche Umstände der Betroffenen, welche die Rechtsverwirklichung erheblich erschweren: Menschen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, befinden sich häufig nicht nur wirtschaftlich in einer äussersten Notlage. In vielen Fällen leiden diese Personen an körperlichen oder psychischen Leiden, befinden sich in schwierigen familiären Verhältnissen oder leben in Einsamkeit und stehen unter enormem Druck. In solch hoffnungsloser Situation sind Armutsbetroffene oft sehr verunsichert und nicht in der Lage, sich um administrative bzw. rechtliche Dinge zu kümmern und ohne Hilfe von Dritten auf amtliche Anordnungen adäquat und innert Frist zu reagieren.

1.1. Fehlende fachspezifische Beratungsstellen

[Rz 4] Zahlreiche und teilweise staatlich subventionierte Rechtsberatungs- und Ombudsstellen bieten für unterschiedliche Spezialgebiete unentgeltliche oder mehr oder weniger günstige

⁴ Einzelne Kantone sehen ausdrücklich vor, dass auf eine Begründung verzichtet werden kann, z.B. wenn gegen den Entscheid die Einsprache zulässig ist (vgl. § 110 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Luzern vom 3. Juli 1972, VRG Luzern, SRL 40 i.V.m. § 5 Abs. 1 der Sozialhilfeverordnung des Kantons Luzern vom 13. Juli 1990, SHV LU; SRL 892a und Art. 11a lit. b Abs. 2 des Sozialhilfegesetzes des Kantons St. Gallen vom 27. September 2018, SHG SG; sGS 381.1).

⁵ In zahlreichen Gemeinden unterschiedlicher Kantone umfassen die nicht fallbezogenen Ausführungen bis zu drei A4-Seiten. Dabei werden ausführlich sämtliche Pflichten und Sanktionen aufgelistet, auch wenn sie zur aktuellen Situation keinen Bezug haben. Demgegenüber umfassen die fallbezogenen Erwägungen oftmals nur wenige Sätze und lassen gerade das Wesentliche vermissen.

⁶ So die standardisierten Rechtsmittelbelehrungen im sozialhilferechtlichen Verfahren des Kantons Aargau sowohl auf Gemeindeebene als auch auf Ebene der kantonalen Beschwerdestelle SPG: «Das Beschwerdeverfahren ist mit einem Kostenrisiko verbunden, d.h. die unterliegende Partei hat in der Regel die Verfahrenskosten sowie gegebenenfalls die gegnerischen Anwaltskosten zu bezahlen».

⁷ Urteil des Bundesgerichts 8C_292/2012 vom 19. Juli 2012 E. 6 (Eine Entschädigung von CHF 3'200 an eine Fürsorgebehörde im Kanton Schwyz für die vorinstanzlichen Verfahren erachtete das Bundesgericht als verfassungs- und EMRK-konform).

Rechtsberatung an.⁸ Kaum eine dieser Stellen ist allerdings auf Sozialhilferecht spezialisiert.⁹ Eine staatliche Unterstützung von spezifisch sozialhilferechtlichen Beratungsstellen ist in keinem Kanton vorgesehen. Zwar haben Sozialhilfebezüger/innen von Gesetzes wegen «nicht nur» Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe, sondern im Rahmen der persönlichen Hilfe auch ein Anrecht auf Beratung, insbesondere auch auf Rechtsberatung.¹⁰ Trotzdem wird gerade in sozialhilferechtlichen Fragen keine unabhängige Beratung angeboten.

[Rz 5] Ohne Zugang zum Internet ist es zudem für mittellose Personen schwierig,¹¹ Beratungsangebote ausfindig zu machen. Selten informieren Gemeinden Armutsbetroffene direkt über fachspezifische Rechtsberatungsstellen. Die Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht (UFS) bearbeitet jährlich rund 1'000 Fälle aus der ganzen Deutschschweiz. Ungefähr die Hälfte der Anfragen können aus Kapazitätsgründen nicht beantwortet werden. Es ist offensichtlich, dass ein dringender Bedarf an spezialisierter Rechtsberatung für Armutsbetroffene besteht. Dazu kommt, dass der Fortbestand der UFS als der einzigen spezialisierten Rechtsberatungsstelle mangels staatlicher Unterstützung ungewiss ist. Der Betrieb der UFS lässt sich ausschliesslich dank privaten Geldgebern und dem freiwilligen Engagement von Jurist/innen und Sozialarbeiter/innen finanzieren.

1.2. Mittellosigkeit und Anwaltsrisiko

[Rz 6] In den meisten Fällen, in denen Sozialhilfeempfänger mit einschneidenden Entscheiden der Behörden konfrontiert sind, kann eine Beratung nicht genügen. Einen unentgeltlichen Rechtsbeistand zu finden, erweist sich aber als schwierig.

[Rz 7] Rechtsschutzversicherungen, welche Anwaltskosten in sozialhilferechtlichen Verfahren übernehmen, gibt es kaum.¹² In Einzelfällen erklären sich Rechtsschutzversicherungen «kulanterweise» bereit, eine bescheidene Kostengutsprache für Anwaltskosten zu sprechen. Mit diesen Gutsprachen bleibt aber regelmässig der grösste Teil der Kosten ungedeckt.¹³ Bereits das erste Klientengespräch, das Einfordern von Unterlagen und die Akteneinsicht bedeuten unvermeidbaren Aufwand, der von den Betroffenen nicht vergütet werden kann. In einem allfälligen Rechtsverfahren werden die Kosten – soweit ein prinzipieller Anspruch auf Kostenübernahme besteht – zwar grundsätzlich ab dem Zeitpunkt der Gesuchseinreichung unter Einschluss der anwaltlichen Bemühungen im Vorfeld übernommen.¹⁴ Die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes

⁸ Gänzlich staatlich sind beispielsweise die unentgeltlichen Rechtsberatungen im Mietrecht, welche die Schlichtungsbehörden gestützt auf Art. 201 Abs. 2 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272) anbieten.

⁹ Unentgeltliche Rechtsberatung, u.a. im Sozialhilferecht bieten beispielsweise folgende Institutionen an: Die Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not, die Rechtsberatung des Beobachters, verschiedene städtische Ombudsstellen, Pro Mente Sana, Pro Senectute, Kirchliche Sozialdienste, Caritas und HEKS. Besonders auf Sozialhilferecht spezialisiert ist nur die Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht (UFS).

¹⁰ § 11 des Sozialhilfegesetzes des Kantons Zürich vom 14. Juni 1981, SHG ZH; LS 851.1; WIZENT (FN 1), S. 380 FN 1402.

¹¹ Nur wenige Institutionen wie das *Kafi Klick* in Zürich stellen Armutsbetroffenen kostenlosen Zugang zum Internet zur Verfügung und bieten damit Hilfe zur Selbsthilfe an.

¹² Ausnahme ist die COOP-Rechtsschutzversicherung, die, sofern sie über die «erweiterte Beobachter-Mitgliedschaft» abgeschlossen wird, Sozialhilferechtsfälle mitumschliesst.

¹³ Die Kostengutsprachen belaufen sich i.d.R. auf CHF 500, was den anwaltlichen Aufwand für Klientengespräche, Akteneinsicht, Verfassen von Rechtsschriften und Spesen auch in leichten Fällen bei weitem nicht deckt.

¹⁴ Urteil des Bundesgerichts 6B_745/2010 vom 31. März 2011 E. 2.4; BGE 122 I 203 E. 2c.; BGE 122 I 322 E. 3b.

begründet aber keinen Anspruch auf staatliche Übernahme von Kosten, die vor der Einreichung eines Gesuchs um unentgeltliche Rechtspflege entstanden sind, wie beispielsweise Vermittlungsverhandlungen mit Sozialbehörden. Die Anwältin oder der Anwalt trägt zudem das volle, und – angesichts der strengen Praxis verschiedener Verwaltungsbehörden und Gerichtsinstanzen – erhebliche Risiko, dass das Gesuch um Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistands im Rechtsmittelverfahren abgewiesen wird (vgl. dazu Ziff. 5 nachfolgend). Weil die Kosten in diesem Fall auch vom mittellosen Klienten nicht erhältlich gemacht werden können, bleibt der gesamte Aufwand unbezahlt.

[Rz 8] Im Kanton Wallis werden Rechtsvertreter in sozialhilferechtlichen Verfahren ausdrücklich davor gewarnt, dass die Kosten des Rechtsvertreters «begrenzt und nur für besonders komplexe Situationen anerkannt werden ..., weshalb die Kosten selbst bei Mittellosigkeit grundsätzlich vom Mandanten zu tragen sind».¹⁵

[Rz 9] Selbst in den Fällen, in denen von einer Rechtsmittelinstanz die unentgeltliche Rechtsverteidigung gutgeheissen wird, werden immer wieder Entschädigungen festgelegt, welche den Aufwand bei weitem nicht decken und schon gar keinen, auch nur bescheidenen Gewinn ermöglichen.¹⁶ Der Rechtsbeistand sieht sich nun vor die Frage gestellt, eine Kostenbeschwerde mit weiterem Aufwand einzureichen oder die ungenügende Entschädigung hinzunehmen. Der Anwalt oder die Anwältin wird es sich in Zukunft zwei Mal überlegen, ob er oder sie erneut einen Sozialhilfefall übernehmen soll.

1.3. Fehlende prozessuale Erleichterungen im Sozialhilferecht. Vergleich mit anderen Rechtsgebieten

[Rz 10] In zahlreichen Rechtsgebieten ausserhalb des Sozialhilferechts, in welchen es um den Schutz der gegenüber dem Staat oder gegenüber einer natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts schwächeren Partei geht, sieht die Gesetzgebung verfahrensrechtliche Erleichterungen vor:

- Im Sozialversicherungsrecht gilt gemäss Art. 45 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) der Grundsatz der Kostenlosigkeit des Verwaltungsverfahrens. Gemäss Art. 61 lit. a ATSG sind zudem die kantonalen sozialversicherungsrechtlichen Gerichtsverfahren kostenlos.¹⁷
- Die Schweizerische Zivilprozessordnung sieht zwingend vor, dass das Gericht die nicht anwaltlich vertretene Partei über die unentgeltliche Rechtspflege aufklärt (Art. 97 der Zivilprozessordnung; ZPO). Demgegenüber sehen die kantonalen Gesetze im Verwaltungsverfahren regelmässig keine behördliche Pflicht vor, nicht anwaltlich vertretene Verfahrensbeteiligte über die Möglichkeit aufzuklären, die unentgeltliche Prozessführung oder gar die unentgelt-

¹⁵ Das Departement für Gesundheit, Soziales und Kultur stützt diese, kaum verfassungskonforme Praxis auf Art. 33 Abs. 2 des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Eingliederung und die Sozialhilfe vom 7. Dezember 2011 (ARGES VS; SGS 850.100).

¹⁶ Z.B.: Urteil des Verwaltungsgerichts Aargau WBE.2017.38 vom 15. Juni 2017, wo für Beschwerde und Replik an das Verwaltungsgericht eine Entschädigung von lediglich CHF 1'000 zugesprochen worden war, obwohl es laut Entscheid um grundsätzliche Rechtsfragen ging.

¹⁷ Eine Ausnahme bilden allerdings Streitigkeiten betreffend die Bewilligung oder die Verweigerung von IV-Leistungen, welche regelmässig kostenpflichtig sind (Art. 69 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959, IVG; SR 831.20).

liche Rechtsverteidigung zu beantragen.¹⁸ Im Gegenteil kommt es sogar vor, dass der gemäss Aktenlage offensichtlich mittellose Partei die Verfahrenskosten auferlegt werden.¹⁹

- Im Steuerrecht sieht z.B. die Aargauer Gesetzgebung vor, dass Steuerpflichtigen in einer besonderen Notlage die Bezahlung von Steuern, Zinsen und sogar von Bussen ganz oder teilweise erlassen werden kann (§ 230 des Steuergesetzes des Kantons Aargau; StG AG). Im Sozialhilferecht fehlt eine entsprechende Regelung, welche den Erlass von Verfahrenskosten im sozialhilferechtlichen Verfahren zulassen würde.
- Das Opferhilfegesetz sieht vor, dass in opferhilferechtlich relevanten Verfahren vor Verwaltungs- oder Gerichtsbehörden keine Kosten auferlegt werden dürfen (Art. 2 lit. f i.V.m. Art. 30 Abs. 1 des Opferhilfegesetzes; OHG). Auch die Beratung in Opferhilfefällen ist unentgeltlich (Art. 5 OHG). Die Kantone müssen dafür sorgen, dass fachlich selbständige öffentliche oder private Beratungsstellen zur Verfügung stehen (Art. 9 Abs. 1 OHG).
- Gestützt auf das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung werden private Organisationen, welche Beratungen zugunsten der Hilfesuchenden anbieten, finanziell unterstützt (Art. 74 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung; IVG).
- Laut Art. 132 Abs. 1 lit. b der Strafprozessordnung (StPO) ordnet die Verfahrensleitung im Strafverfahren von Amtes wegen eine amtliche Verteidigung an, wenn die beschuldigte Person nicht über die erforderlichen Mittel verfügt und die Verteidigung zur Wahrung ihrer Interessen geboten ist.
- In arbeitsrechtlichen Streitigkeiten bis zu einem Streitwert von CHF 30'000 (Art. 243 f. ZPO) und in mietrechtlichen Verfahren sind erstinstanzlich unentgeltliche Rechtsmittelverfahren mit Beteiligung von Fachvertreter/innen vorgesehen.

[Rz 11] Das Sozialhilferecht, bzw. die kantonalen Gesetzgebungen sehen – mit Ausnahme der Unentgeltlichkeit für verwaltungsinterne Verfahren in einzelnen Kantonen²⁰ – keine der genannten verfahrensrechtlichen Erleichterungen vor, obwohl das verfassungsmässige Recht auf Chancengleichheit nach Art. 29 Abs. 3 der Bundesverfassung (BV) besondere Schutzmassnahmen gerade für Menschen ohne jegliche eigene Mittel, d.h. für Sozialhilfeempfängerinnen impliziert. Trotz ihrer Mittellosigkeit tragen Armutsbetroffene gegenüber anderen Hilfsbedürftigen ein erhöhtes Kostenrisiko und erhalten nur ausnahmsweise die notwendige, spezialisierte Rechtsberatung und entsprechenden Rechtsbeistand.

[Rz 12] Armutsbetroffene stehen am untersten Rand der gesellschaftlichen Skala. Wenn sie nicht oder nicht rechtzeitig die notwendige Sozialhilfe erhalten, oder wenn ihnen die Hilfeleistungen gekürzt werden, stehen sie vor existentiellen Problemen, welche in vielen Fällen auch Kinder betreffen (Verlust der Wohnung, mangelhafte Ernährung, Verwahrlosung). Verwaltungsrechtliche Fehler haben für sie oft unmittelbar gravierende Folgen.

[Rz 13] Chancengleichheit im Verfahren ist umso wichtiger, je einschneidender die Rechtsposition der Betroffenen tangiert wird.²¹ Das sogenannte Armenrecht, welches jedermann, unabhängig

¹⁸ Für die zürcherische Gesetzgebung: KASPAR PLÜSS, in: Alain Griffel (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), 3. Aufl., Zürich 2014, N. 59 zu § 16.

¹⁹ Urteil der Beschwerdestelle SPG des Kantons Aargau BE.2015.162 vom 28. Oktober 2015; vgl. auch FN 5.

²⁰ So z.B. Kanton Basel Landschaft, welcher Unentgeltlichkeit sowohl für das Einsprache- als auch für das Beschwerdeverfahren vorsieht (§ 39 lit. a des Gesetzes über die Sozial- und die Jugendhilfe des Kanton Basel-Landschaft vom 21. Juni 2001, SHG BL; SGS 850).

²¹ Urteil des Bundesgerichts 8C_140/2013 vom 16. April 2013 E 3; WIZENT (FN 1), S. 506.

von seinen finanziellen Verhältnissen, die Durchsetzung seiner Rechte ermöglicht, ist fundamental für das Funktionieren eines egalitären Rechtsstaates.

[Rz 14] Angesichts dieser augenscheinlichen Problematik fehlt eine plausible Erklärung dafür, dass gerade für besonders hilfsbedürftige Menschen keine verfahrensrechtlichen Erleichterungen vorgesehen sind und dass damit gerade ihnen faktisch oft die Möglichkeit verwehrt bleibt, ihre Rechte wahrzunehmen. Die verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien nach Art. 29 BV bleiben für viele Armutsbetroffene toter Buchstabe.

2. Prozessuale Hindernisse für Armutsbetroffene

[Rz 15] Paradoxerweise fehlt es trotz der verfassungsmässigen Prämisse von Art. 29 Abs. 3 BV nicht nur an verfahrensrechtlichen Erleichterungen für Armutsbetroffene, welche eine gewisse Chancengleichheit garantieren könnten. Vielmehr ergeben sich gerade in sozialhilferechtlichen Verfahren zusätzliche prozessuale Hürden aus dem kantonalen Verfahrensrecht und der Rechtsprechungspraxis, welche dem chancengleichen Zugang zum Recht entgegenstehen.

2.1. Einspracheverfahren

[Rz 16] Einzelne Kantone²² und einzelne Gemeinden²³ sehen erstinstanzlich zwingend die Einsprache an die anordnende Behörde vor. In diesen Verfahren werden Gesuche um Parteientschädigung genau so wie Gesuche um unentgeltliche Rechtsverteidigung teilweise ohne weitere Begründung abgewiesen. In anderen Fällen werden zwar längere Textbausteine zur unentgeltlichen Rechtsverteidigung verwendet, schliesslich aber die Gesuche in einem Satz und ohne näher auf den konkreten Fall einzugehen, abgewiesen.²⁴

[Rz 17] Auch wenn nach der klaren Rechtsprechung des Bundesgerichts die Verfahrensgarantien von Art. 29 Abs. 3 BV für alle verwaltungsrechtlichen Verfahren gelten (vgl. Ziff. 3), bleiben professionelle Rechtsbeistände im Wissen um die Praxis der Verwaltungsbehörden den Einspracheverfahren häufig fern. Die Hilfesuchenden sehen sich ohne begleitende Unterstützung der anordnenden Behörde gegenübergestellt. Mängel der angefochtenen Verfügung bleiben daher oft unerkannt. Fachspezifische Argumente können von den Hilfsbedürftigen mangels Rechtskenntnissen i.d.R. nicht vorgebracht werden. Das Finden einer raschen Lösung ist im Einspracheverfahren ohne Rechtsbeistand oft nicht möglich. In manchen Fällen führt das Einspracheverfahren zudem zu einer erheblichen Verfahrensverzögerung.²⁵ Erfahrungsgemäss hält die Behörde häufig am ursprünglich gefällten Entscheid fest,²⁶ so dass sich das Verfahren für die Betroffenen

²² So z.B. die Kantone Glarus (Art. 54 Abs. 1 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe des Kantons Glarus vom 7. Mai 1995, SHG GL; GS VIII E/21/3) und Basel Landschaft (§ 39 Abs. 2 SHG und § 20 Abs. 5 lit. a des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft vom 13. Juni 1988, VwVG BL; SGS 175). Im Kanton St. Gallen liegt es im Ermessen der Sozialbehörden, auf eine Begründung von Verfügungen zu verzichten und damit die Einsprache als Rechtsmittel zu bezeichnen (Art. 11a SHG).

²³ So z.B. die Gemeinden Winterthur und Zürich.

²⁴ Z.B.: Entscheid der Sonderfall- und Einsprachekommission der Stadt Zürich Nr. 50398 vom 16. März 2017 E. 8.

²⁵ In Zürich bleiben Einsprachen manchmal über ein Jahr unbearbeitet (z.B.: Entscheid der Sonderfall- und Einsprachekommission der Stadt Zürich Nr. 197/16 vom 6. April 2017).

²⁶ In einem Zürcher Fall hat die Sozialbehörde auch nach zweimaliger Rückweisung durch die Sonderfall- und Einsprachekommission grundsätzlich am ursprünglichen Entscheid festgehalten, so dass ein drittes Mal Einsprache

als zeitraubender Leerlauf erweist, welcher dem Staat erhebliche zusätzliche Kosten beschert. Den Armutsbetroffenen werden mithin zwei verwaltungsinterne Instanzen zugemutet, bevor eine unabhängige Gerichtsinstanz einen Fall beurteilen kann. Darüber hinaus fehlt den Einspracheinstanzen aufgrund der kantonalen Verfahrensgesetze gewöhnlich die Kompetenz, vorsorgliche Massnahmen zu erlassen, was z.B. bei ungerechtfertigter Anspruchsverweigerung fatale Folgen für die Betroffenen und ihre Kinder haben kann. Aus Gründen der Chancengleichheit und der Verfahrensökonomie wäre daher auf Einspracheverfahren gänzlich zu verzichten.²⁷

2.2. Fristen

[Rz 18] Für in rechtlichen Belangen unerfahrene Personen sind kurze Rechtsmittelfristen im Allgemeinen problematisch. Kurze Fristen geben kaum Zeit für das Einholen fachkundigen Rates und für das Erstellen von konzisen Eingaben an die Rechtsmittelinstanzen. Dies gilt umso mehr für Armutsbetroffene, welche angesichts ihrer schwierigen Lebenssituationen überfordert sind (vgl. oben Ziff. 1 Rz 3). Kurze Rechtsmittelfristen von nur 10 oder 14 Tagen²⁸ werden für Armutsbetroffene in besonderen Situationen häufig zum ersten massgebenden Hindernis, so dass auch offensichtlich fehlerhafte Entscheidungen schlicht wegen Ablauf der Rechtsmittelfrist nicht mehr angefochten werden können und so fehlerhaft in Rechtskraft erwachsen.²⁹ Dementsprechend sieht das Bundesrecht in anderen Rechtsgebieten Rechtsmittel- und Anfechtungsfristen von 30 Tagen vor³⁰, so dass die schwächere Partei nicht schon aus zeitlichen Gründen den Zugang zum Recht verliert.

3. Geltungsbereich der unentgeltlichen Rechtspflege

[Rz 19] Die Bundesverfassung gibt mit dem Grundrecht auf unentgeltliche Rechtspflege mittellosen Personen gleichwertige Chancen für die Wahrnehmung ihrer Rechte. Aus Art. 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und Art. 14 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II) lassen sich diesbezüglich keine weitergehenden Ansprüche ableiten.³¹

[Rz 20] Der Anspruch gilt für **alle staatlichen Verfahren**, die auf den Erlass eines hoheitlichen Rechtsanwendungsakts ausgerichtet sind, ungeachtet der Rechtsnatur und Art des Verfahrens,

gegen fast gleichlautende Entscheide erhoben werden musste. Entscheid der Sozialbehörde der Stadt Zürich Nr. 341/17 vom 1. März 2018.

²⁷ Vgl. auch WIZENT (FN 1), S. 515, wo der Autor die vermehrte Anerkennung der unentgeltlichen Verbeiständung im erstinstanzlichen Sozialhilfverfahren fordert.

²⁸ Eine Einsprachefrist von 10 Tagen sehen z.B. der Kanton Basel Landschaft (§ 33 Abs. 1 VwVG BL) und der Kanton Solothurn (§ 159 Abs. 2 des Sozialgesetzes des Kantons Solothurn vom 31. Januar 2007, SG SO; BGS 831.1) vor. Eine Einsprachefrist von 14 Tagen sieht der Kanton St. Gallen vor (Art. 11a, lit. b Abs. 2 SHG SG).

²⁹ Z.B.: Urteil des Bezirksrats Uster SO.2017.31/4.02.01 vom 12. Februar 2017, in welchem wegen Ablauf der Rekursfrist eine um knapp CHF 400 (!) zu tief festgesetzte monatliche Sozialhilfe nicht mehr gerügt werden kann.

³⁰ Z.B.: Im Sozialversicherungsrecht (Art. 52 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000, ATSG; SR 830.1), im Mietrecht (z.B. Art. 270 Abs. 1 des Obligationenrechts vom 30. März 1911, OR; SR 220 und Art. 270a Abs. 2 OR).

³¹ STEFAN MEICHSSNER, Das Grundrecht auf unentgeltliche Rechtspflege, Basel, 2008, S. 19 f., BERNHARD WALDMANN, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar Schweizerische Bundesverfassung (BV), Basel 2015, N 60 f. zu Art. 29.

der das Verfahren beherrschenden Maximen oder funktionellen Zuständigkeit.³² Der Anspruch gilt mithin auch für gemeindeinterne Einspracheverfahren.

4. Voraussetzungen für die Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung

[Rz 21] Die kantonalen Verwaltungsverfahrensgesetze übernehmen weitgehend die verfassungsmässige Bestimmung von Art. 29 Abs. 3 BV und setzen für die Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung jeweils voraus, dass der Partei **die erforderlichen Mittel fehlen** und dass ihr Rechtsbegehren **nicht offensichtlich aussichtslos** erscheint. Zusätzlich setzen die kantonalen Verwaltungsverfahrensgesetze voraus, dass ein **Gesuch** um Erlass der Verfahrenskosten gestellt wird.

[Rz 22] Als **bedürftig** gilt, wer die Kosten eines Verfahrens oder Prozesses nicht aufzubringen vermag, ohne die Mittel anzugreifen, die er zur Deckung des notwendigen Lebensunterhalts für sich selber und die eigene Familie benötigt.³³ Die für die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege vorausgesetzte Bedürftigkeit ist weiter gefasst, als die sozialhilferechtliche Mittellosigkeit, welche das betriebsrechtliche Existenzminimum unterschreitet.³⁴ In sozialhilferechtlichen Verfahren ist daher die Bedürftigkeit in Bezug auf die Gewährung von UP (Unentgeltliche Prozessführung) und URB (Unentgeltliche Rechtsverteidigung) kaum je umstritten, sofern nicht gerade die Bedürftigkeit Hauptstreitpunkt des Verfahrens ist.

[Rz 23] Die Bedürftigkeit darf nicht vorab verneint werden, wenn eine **gemeinnützige Organisation** den Mittellosen in einem Verfahren kostenfrei begleitet: Verfolgt die Organisation einen gemeinnützigen Zweck, stellt sie das Angebot der Rechtsverteidigung ohne erheblichen Kostenersatz zur Verfügung und bezweckt sie die spezifische Interessenwahrung im sozialrechtlichen Bereich, bleibt der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege bestehen. Hingegen fehlt es an der Bedürftigkeit, wenn eine Rechtsschutzversicherung, eine Gewerkschaft oder ein Berufsverband die Verfahrenskosten übernimmt.³⁵

[Rz 24] Die unentgeltliche Prozessführung wird nur auf **Gesuch** hin gewährt, sofern nicht in Einzelfällen ohnehin die Unentgeltlichkeit des Verfahrens vorgesehen ist. In sozialhilferechtlichen Verfahren erweist es sich im Lichte von Art. 29 Abs. 3 BV mindestens als fragwürdig, wenn einer mittellosen Partei wegen Fehlens eines entsprechenden Gesuches die Verfahrenskosten auferlegt werden, obwohl deren Mittellosigkeit aus den Akten hervorgeht und auch von der Gegenseite nicht bestritten wird.³⁶ Es fragt sich, ob es vor dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf unentgeltliche Prozessführung standhält, wenn in diesen Fällen die Kantone zusätzlich zu den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen fordern, dass ein entsprechender Antrag gestellt worden ist. Dies gilt umso mehr dann, wenn die mittellose Partei nicht ausdrücklich auf die Möglichkeit der

³² WALDMANN (FN 31), Art. 29 N 66 und die dort zitierten BGEs; für das Verwaltungsverfahren: BGE 134 I 166 E. 2.2.

³³ Statt vieler: BGE 135 I 221 E. 5.1.

³⁴ MEICHSSNER (FN 31), S. 154; BGE 125 IV 161, E. 4, in welchem dem Beschwerdeführer lediglich aufgrund des Unterstützungsbescheides der Fürsorgebehörde und des Berechnungsblattes zur Bemessung der Sozialhilfe die unentgeltliche Rechtspflege «mit Bedenken» bewilligt wurde.

³⁵ WALDMANN (FN 31), N 77; BGE 135 I 1 E. 7.2 ff.

³⁶ So z.B. im unter FN 19 zitierten Fall.

unentgeltlichen Rechtspflege hingewiesen worden war, so wie dies im Zivilprozessrecht zwingend vorgesehen ist.³⁷

5. Voraussetzungen für die Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung

[Rz 25] Die Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung bedingt gemäss Art. 29 Abs. 3 BV nebst der Mittellosigkeit und der fehlenden Aussichtslosigkeit, dass die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes zur Wahrung der Rechte der ersuchenden Partei «**notwendig**» sei. Notwendigkeit setzt gemäss der Rechtsprechung erstens voraus, dass die Interessen der bedürftigen Partei «**in schwerwiegender Weise betroffen**» sind. Die Rechtsprechung unterscheidet zwischen leichter, besonders schwerer und relativ schwerer Betroffenheit. In Bagatellfällen wird ein Anspruch verneint. Wo das in Frage stehende Verfahren dagegen besonders stark in die Rechtsposition der betroffenen Person einzugreifen droht, ist gemäss Bundesgericht die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsvertreters grundsätzlich geboten.³⁸

[Rz 26] Eine Leistungskürzung um 15% während dreier Monate oder die Einstellung einer krankheitsbedingten minimalen Integrationszulage von CHF 100 führen laut dem Gericht nicht zu einer besonders schwerwiegenden Betroffenheit, welche die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes von vornherein rechtfertigen würde.³⁹

[Rz 27] Mit der Einführung der Missbrauchsgesetzgebung im Sozialhilferecht sind die sozialhilfe-, straf- und ausländerrechtlichen Konsequenzen von diesbezüglichen Entscheiden oft unabsehbar. Ausländern droht nebst der Strafverfolgung auch die Landesverweisung, weswegen in diesen Fällen vermehrt von einer schwerwiegenden Betroffenheit auszugehen sein wird.

[Rz 28] Sofern ein besonders schwerwiegender Eingriff in die Rechtsstellung des Betroffenen verneint wird, aber eine relativ schwere Betroffenheit vorliegt, verlangt die Rechtsprechung zusätzlich, dass der Fall **besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten** biete und dass der Gesuchsteller auf sich alleine gestellt nicht in der Lage wäre, selbständig seine Rechte wahrzunehmen. Besonders schwierige tatsächliche Verhältnisse hat das Bundesgericht z.B. in einem Strafrechtsfall, bei dem die Beurteilung des psychischen Gesundheitszustandes aufgrund von Gutachten und Stellungnahmen zu beurteilen war, angenommen.⁴⁰

[Rz 29] In Verfahren, die von der **Offizialmaxime** und dem **Untersuchungsgrundsatz** beherrscht werden, ist es laut Bundesgericht gerechtfertigt, an die Voraussetzungen, unter denen eine Verteidigung durch einen Rechtsanwalt sachlich geboten ist, einen strengen Massstab anzulegen.⁴¹ «Im Bereich der Sozialhilfe, in dem es regelmässig vorab um die Darlegung der persönlichen Umstände geht, ist laut Bundesgericht allerdings die Notwendigkeit der anwaltlichen Verteidigung nur mit Zurückhaltung anzunehmen».⁴²

³⁷ Art. 97 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272); vgl. Ziff. 1.3.

³⁸ BGE 130 I 182, E. 2.2; Urteil des Bundesgerichts 8C_140/2013 vom 16. April 2013 E. 3.1.

³⁹ Urteil des Bundesgerichts 8C_140/2013 vom 16. April 2013 E. 3.2 (15% Kürzung während dreier Monate); Urteil des Bundesgerichts 8C_224/2011 vom 11. April 2011 E. 4.4 f. (Streichung einer minimalen Integrationszulage von monatlich CHF 100).

⁴⁰ BGE 128 I 225 E. 2.5.2; vgl. auch BGE 120 Ia 43 E. 3.

⁴¹ Urteil des Bundesgerichts 2P.234/2006 vom 14. Dezember 2006 E. 3.4 mit Hinweisen.

⁴² Urteil des Bundesgerichts 2P.234/2006 vom 14. Dezember 2006 E. 5.1.

[Rz 30] Angesichts der Komplexität des Sozialhilferechts und der zahlreichen verfahrensrechtlichen Fragen, denen auch professionelle Sozialbehörden oft nicht gewachsen sind, erstaunt diese Feststellung des Bundesgerichts. Im Rechtsmittelverfahren stellen sich zahlreiche verfahrensrechtliche Fragen, wie Fragen der aufschiebenden Wirkung, des Novenverbots, des Beweisrechts, welchen der Laie offensichtlich nicht gewachsen ist. Ausserdem erweist sich die rechtsgenügende Feststellung des Sachverhaltes oft als schwierig, wenn verschiedene Sachgebiete, wie im zitierten Fall beispielsweise Gesundheitszustand, Arbeitsfähigkeit und Erforderlichkeit einer Umschulung in Frage stehen.

[Rz 31] Die Erfahrung aus dem Alltag der Unabhängigen Fachstelle für Sozialhilferecht (UFS) zeigt, dass sich die Untersuchungsmaxime, welche oft als Argument für eine strenge Praxis bemüht wird, sich in den Sozialhilfeverfahren selten zugunsten der Betroffenen auswirkt. Vielmehr wird öfters gestützt auf die Mitwirkungspflicht der Gesuchsteller schon bei der Beurteilung der persönlichen Verhältnisse zu deren Ungunsten entschieden, ohne dass der Sachverhalt gründlich abgeklärt und ohne dass dem Betroffenen das rechtliche Gehör gewährt worden wäre.⁴³ Dass es im Bereich des Sozialhilferechts vorab um die Darlegung von persönlichen Umständen geht, die keine tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten bieten, trifft in den strittigen Sozialhilfeverfahren in der Regel nicht zu. In vielen Fällen ergeben sich schon bei der Würdigung der persönlichen Situation der Armutsbetroffenen Fragen der Beweiserhebung und Beweiswürdigung z.B. bezüglich des Gesundheitszustandes, der familiären Situation und der Vermögensverhältnisse. Schon bei diesen Fragen ist der unkundige Armutsbetroffene der professionellen Behörde gegenüber ohne rechtskundige Unterstützung hilflos ausgeliefert.

[Rz 32] Bei der Beurteilung der Notwendigkeit einer Rechtsverteidigung ist laut Bundesgericht zusätzlich auch die **Fähigkeit der betroffenen Person, selbständig ihre Rechte wahrnehmen zu können**, von Bedeutung.⁴⁴ Auch in diesem Punkt erweist sich die Rechtsprechung des Bundesgerichts als streng: So genügen belegte psychische Leiden oder Sprachschwierigkeiten i.d.R. selbst für das bundesrechtliche Beschwerdeverfahren nicht, um von der Notwendigkeit einer unentgeltlichen Rechtsverteidigung ausgehen zu können.⁴⁵ Wie das Bundesgericht festhält, genügt es, dass der Betroffene trotz Sprachschwierigkeiten und psychischer Leiden fähig war, in erster Instanz eine nachvollziehbare Einsprache einzureichen. Unbesehen aller prozessualer Schwierigkeiten hat das Bundesgericht alleine aufgrund der ersten verwaltungsinternen Einsprache auch für das weitere verwaltungsinterne und die gerichtlichen Verfahren bis vor das kantonale Verwaltungsgericht die Notwendigkeit einer Rechtsverteidigung verneint (vgl. Ziff. 7.3 nachfolgend).⁴⁶

⁴³ Vgl. Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts VB.2017.00110 vom 5. Mai 2017, E. 3.4, worin das Gericht ausführt: «Die Gehörsverletzungen führten dazu, dass der Beschwerdeführer bis zum Erhalt des Rekursentscheids... von der Entscheidungsgrundlage der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz keine Kenntnis gehabt hatte».

⁴⁴ BGE 122 I 49, E. 2.c.cc, wo das Gericht festhält, dass dem Aspekt Rechnung zu tragen sei, dass der in Auslieferungshaft befindliche Ausländer aus einem fremden Kultur- und Rechtskreis stamme. «Die soziale Kompetenz von (in Ausschaffungshaft genommenen) Ausländern in unserem Rechts- und Kulturkreis ist jedenfalls erheblich eingeschränkt (mit Verweis auf ANDREAS ZÜND, Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, Verfahrensfragen, AJP 1995, S. 857)».

⁴⁵ Urteil des Bundesgerichts 2P.234/2006 vom 14. Dezember 2006 E. 5.4; Urteil des Bundesgerichts 8C_140/2013 vom 16. April 2013 E. 3.2.1; Urteil des Bundesgerichts 8C_224/2011 vom 11. April 2011 E. 4.5.

⁴⁶ Urteil des Bundesgerichts 2P.234/2006 vom 14. Dezember 2006 E. 5.1.; Urteil des Bundesgerichts 8C_224/2011 vom 11. April 2011 E. 4.4 f.; kritisch: PIERRE HEUSSER, Rechtsschutz für die Schwächsten zu schwach, in: Plädoyer 1/09, S. 34 ff, Ziff. 2.

[Rz 33] Ob ein Anspruch auf Beigabe eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes besteht, hängt laut der Rechtsprechung schliesslich auch davon ab, ob die Gegenpartei ihrerseits von einem Anwalt vertreten sei. Das **Prinzip der Waffengleichheit** führt aber nicht automatisch zur Gutheissung des Anspruchs auf unentgeltliche Rechtsverbeiständung, sondern es sind alle Umstände des Einzelfalls und insbesondere auch die allfällige Aussichtslosigkeit des Verfahrens zu prüfen.⁴⁷

6. Kritische Würdigung der Rechtsprechung zu UP und URB in sozialhilferechtlichen Verfahren

[Rz 34] In der Lehre wurde die zitierte Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Gewährung bzw. Verweigerung der unentgeltlichen Prozessführung und der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung verschiedentlich scharf kritisiert und als unhaltbar bezeichnet.⁴⁸ Insbesondere wird bemängelt, dass die Rechtsprechung weder der Komplexität des Sozialhilferechts noch der besonderen Betroffenheit der Hilfsbedürftigen Rechnung trägt.

[Rz 35] Diese Kritik erweist sich vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Unabhängigen Fachstelle für Sozialhilferecht als berechtigt. Seit fünf Jahren berät und vertritt die UFS Armutsbetroffene aus der ganzen Deutschschweiz in sozialhilferechtlichen Fragen. Dabei ist eine enorm hohe Fehlerquote bei sozialhilferechtlichen Verfügungen erkennbar geworden. Dies ist einerseits mit der Komplexität von Sozialhilferecht und Verfahrensrecht erklärbar. Nebst kantonalen Gesetzen, Verordnungen, Weisungen und Reglementen sind meist auch die SKOS-Richtlinien und teilweise zudem kommunale Richtlinien (z.B. Mietzinsrichtlinien) zu beachten. In einzelnen Fragen zeigen sich zusätzlich Widersprüchlichkeiten zwischen den verschiedenen Rechtsquellen und in vielen Fällen ist Kenntnis der prozessrechtlichen Vorschriften und der Rechtspraxis notwendig.

[Rz 36] Andererseits lässt sich die hohe Fehlerquote damit begründen, dass im Sozialhilferecht anders als im Sozialversicherungsrecht häufig keine juristischen Fachleute an der Ausarbeitung von Entscheiden beteiligt sind. Die entscheidenden Personen sind oft unter zeitlichem und manchmal auch unter politischem Druck. Die häufige Mangelhaftigkeit sozialhilferechtlicher Verfügungen schlägt sich in den Rechtsmittelverfahren nieder. In den letzten vier Jahren wurden durchschnittlich 81% aller Rechtsmittelverfahren mit Beteiligung der UFS ganz oder teilweise zugunsten der Betroffenen entschieden.⁴⁹

[Rz 37] Im Alltag der UFS zeigt sich aber auch, dass viele Armutsbetroffene nicht in der Lage sind, ihre Rechte selbständig wahrzunehmen. Im Kontakt mit den Ratsuchenden wird oft schnell ersichtlich, dass diese aufgrund ihrer momentanen Situation (kein Geld, Schulden, keine Arbeit, Wohnungskündigung) und zusätzlich oft auch aus persönlichen Gründen (physische und psychische Leiden, familiäre Probleme, Kommunikationsschwierigkeiten) dringend auf persönliche

⁴⁷ BGE 104 Ia 72, E. 3, mit Hinweis auf Urteil des EMRG *Steel und Morris gegen Vereinigtes Königreich* vom 15. Februar 2005 § 61 f. Im zitierten Fall hat das Bundesgericht entschieden, die kantonalen Instanzen hätten den unbestritten mittellosen Sozialhilfebezüger zu Recht verpflichtet, der anwaltlich vertretenen Fürsorgebehörde eine Parteientschädigung für das kantonale Verfahren in der Höhe von CHF 3'200 zu bezahlen. Ausserdem hat das Bundesgericht die Gesuche um unentgeltliche Rechtsverbeiständung sowohl für die kantonalen als auch für das bundesgerichtliche Verfahren abgewiesen und dem Beschwerdeführer zusätzlich die Bezahlung von Gerichtskosten in der Höhe von CHF 500 auferlegt.

⁴⁸ HEUSSER (FN 46), S. 34 ff.; WIZENT (FN 1), S. 507.

⁴⁹ Jahresbericht 2016 der UFS unter <https://sozialhilfeberatung.ch/download-list/materialien>, Website zuletzt besucht am 7. März 2018.

Hilfe und insbesondere auf rechtlichen Beistand angewiesen sind. Verwaltungsrechtliche Vorschriften werden für sie oft zum Fallstrick im Rechtsmittelverfahren, selbst gegen offensichtlich fehlerhafte Entscheide. Dabei schafft auch die immer wieder zitierte Untersuchungsmaxime im Sozialhilferecht keine Abhilfe. So werden Rechtsmittel von Sozialhilfeempfängern abgewiesen oder es wird gar nicht erst auf sie eingetreten, weil sie nicht die nötigen Anträge gestellt haben, der Begründungspflicht nicht genügend nachgekommen sind, nicht innert Frist Begründungen oder Beweismittel eingebracht haben oder die eigentlichen Mängel der angefochtenen Entscheide gar nicht erkannt haben. Für die Behebung dieser Verfahrensfehler wird mangels einer verfahrensrechtlichen Fürsorgepflicht der Rechtsmittelinstanzen i.d.R. auch keine Nachfrist angesetzt.

7. Schlussbemerkungen

7.1. De lege ferenda. Eidgenössisches Rahmengesetz

[Rz 38] Zusammenfassend ist festzustellen, dass der chancengleiche Zugang zum Recht in sozialhilferechtlichen Verfahren nicht gewährleistet ist. Anders als in anderen Rechtsgebieten sehen die kantonalen Gesetze im Sozialhilferecht kaum prozessuale Erleichterungen zugunsten der schwächeren Partei vor (vgl. Ziff. 1.3). Darüber hinaus ergeben sich aus dem kantonalen Recht und der Rechtsprechungspraxis Hindernisse, welche es entgegen der verfassungsmässigen Garantie von Art. 29 Abs. 3 BV der bedürftigen Partei erschweren, ihre Rechte im Rechtsmittelverfahren geltend machen zu können (vgl. Ziff. 2, 4 und 5 vorstehend). Sowohl im Sozialhilferecht als auch im diesbezüglichen Verfahrensrecht herrscht ein einzigartiger Wildwuchs von kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Vorschriften auf Reglements-, Verordnungs-, Gesetzes- und Verfassungsebene. Der besonderen Schutzbedürftigkeit ist darum mit einem eidgenössischen Rahmengesetz Rechnung zu tragen, das ähnlich wie das ATSG auf die besondere Situation der Betroffenen Rücksicht nimmt. Dabei ist auch die Gewährung von unentgeltlicher Rechtspflege und unentgeltlichem Rechtsbeistand einheitlich und dem verfassungsmässigen Auftrag von Art. 29 Abs. 3 BV folgend zu regeln.

[Rz 39] In verfahrensrechtlicher Hinsicht wären die folgenden Minimalvorschriften, welche einzeln in den Kantonen jetzt schon umgesetzt werden, in einem Rahmengesetz zu regeln:

- Analog zur Vorschrift von Art. 97 ZPO wäre vorzusehen, dass in Sozialhilferechtsverfahren mit der Rechtsmittelbelehrung auch auf die Möglichkeit von UP und URB hingewiesen wird.
- In Fällen, in denen die Mittellosigkeit unbestritten und aktenkundig ist, wäre mindestens für verwaltungsinterne Rechtsmittelverfahren die unentgeltliche Prozessführung vorzusehen – vorbehalten rechtsmissbräuchliche und aussichtslose Verfahren.⁵⁰
- Bezüglich der Akteneinsicht wäre festzuhalten, dass den Betroffenen uneingeschränkte Einsicht zu gewähren ist und dass ihren Rechtsvertretern die Akten auf Begehren zuzustellen sind.
- Zur Verfahrensbeschleunigung wäre zu bestimmen, dass die Kantone nicht mehr als eine verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanz vorsehen.
- Für alle Rechtsmittelverfahren wäre eine Frist von 30 Tagen vorzusehen.

⁵⁰ Analog zu Art. 132 Abs. 1 lit. b der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0).

- Rechtsmitteln sollte grundsätzlich aufschiebende Wirkung zukommen – vorbehaltlich des begründeten Entzugs derselben.
- In Bezug auf die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes sollte Armutsbetroffenen wegen ihrer besonderen Hilfsbedürftigkeit gestützt auf Art. 29 Abs. 3 BV unter erleichterten Voraussetzungen die unentgeltliche Rechtspflege gewährt werden. Die Notwendigkeit einer unentgeltlichen Rechtsverbeiständung wäre demnach immer dann zu bejahen, wenn im Sinne eines Ausschlusskataloges keine der folgenden Voraussetzungen gegeben ist: Aussichtslosigkeit des Falles, besonders leichte Betroffenheit (Bagatellfall), sachlich und rechtlich besonders einfacher Fall, besondere Befähigung für die selbständige Rechtsmittelergreifung.
- Für offensichtlich mittellose Parteien wäre eine gewisse Fürsorgepflicht der Rechtsmittelinstanzen vorzusehen, in dem Sinne, dass beispielsweise bei formellen Fehlern kurze Nachfristen zur Verbesserung angesetzt werden und dass die Betroffenen im konkreten Fall auf grundsätzliche Verfahrensregeln bezüglich Antrag, Begründung und Beweis hingewiesen werden.
- Bei überwiegendem oder gänzlichem Obsiegen soll die Gerichtsgebühr endgültig auf die Staatskasse genommen und dem Betroffenen eine Entschädigung zugesprochen werden.⁵¹

7.2. Sozialhilferechtliche Rechtsberatungsstellen

[Rz 40] Gestützt auf Art. 29 Abs. 3 BV wären Armutsbetroffenen im Rahmen der persönlichen Hilfe unentgeltliche und unabhängige spezialisierte Rechtsberatungsstellen zur Verfügung zu stellen. Die meisten Sozialhilfebehörden erhalten rechtliche Unterstützung durch kantonale Sozialdienste⁵² und haben ausserdem Zugang zur Rechtsberatung der SKOS.⁵³ Demgegenüber sind die Betroffenen auf sich selbst gestellt. Es ist mit Blick auf die Verwirklichung des verfassungsmässigen Rechtsschutzes ungenügend, dass schweizweit nur eine einzige spezialisierte Fachstelle besteht, welche spezifisch Armutsbetroffene in sozialhilferechtlichen Fragen berät und anwaltschaftlich vertritt und dass diese Fachstelle darüber hinaus ausschliesslich von privaten Gönnern und von Freiwilligenarbeit abhängt. Im Lichte von Art. 29 Abs. 3 BV ist nicht einzusehen, dass in verschiedenen Rechtsgebieten der schwächeren Partei staatlich subventionierte, unabhängige Rechtsberatung angeboten wird⁵⁴, während gerade den Menschen auf der untersten sozialen Stufe dieses Angebot vorenthalten wird.

7.3. Lockerung der Rechtsprechungspraxis

[Rz 41] Wenn – wie das Bundesgericht postuliert – niemand wegen Bedürftigkeit auf den Rechtsschutz soll verzichten müssen und zwischen den Parteien Chancen- und Waffengleichheit beste-

⁵¹ In vielen Fällen wird trotz des überwiegenden Obsiegens des Betroffenen die Gerichtsgebühr nur vorläufig im Rahmen des UP-Gesuches auf die Staatskasse genommen, so dass die Gebühr weiterhin von der obsiegenden Partei geschuldet ist. Ausserdem wird in vielen Fällen der unterliegenden Gemeinde ohne weitere Begründung keine Parteientschädigung auferlegt.

⁵² Dass kantonale Sozialämter im Rahmen ihrer Tätigkeit den Gemeinden Rechtsauskünfte erteilen, sehen beispielsweise der Kanton Aargau (§ 42 Abs. 1 lit. a SPG AG) und der Kanton Zürich (§ 9 lit. b SHG ZH) vor.

⁵³ Alle Kantone und rund 1500 Gemeinden sind Mitglieder der SKOS und können als solche Dienstleistungen in den Bereichen Fachberatung, Weiterbildung und wissenschaftliche Grundlagen beanspruchen.

⁵⁴ Unentgeltliche Rechtsberatungsstellen, welche mit staatlichen Mitteln finanziert werden gibt es beispielsweise im Sozialversicherungsrecht, nach Opferhilfegesetz, im Gesundheitswesen, im Mietrecht, im Arbeitsrecht.

hen soll,⁵⁵ so ist eine Lockerung der strengen Rechtsprechungspraxis zu wünschen. In diesem Sinne wäre für einen rechtsgleichen Zugang zum Recht viel gewonnen, wenn die Rechtsmittelinstanzen bei der Beurteilung von UP- und URB-Gesuchen vermehrt der Komplexität des Sozialhilferechts und der besonderen Situation der Armutsbetroffenen Rechnung tragen würden. Ausserdem ist es dringend wünschenswert, dass die kantonalen Rechtsmittelinstanzen der richterlichen Fürsorgepflicht nachkommen und im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung rechtsungewohnte, nicht anwaltlich vertretene Verfahrensbeteiligte auf ihre prozessualen Rechte im Allgemeinen und insbesondere auf die Möglichkeit der unentgeltlichen Rechtspflege hinweisen.

[Rz 42] «Das Institut der unentgeltlichen Rechtspflege... bildet eine der zentralen Voraussetzungen dafür, dass in der Schweiz alle Personen Zugang zu den Gerichten erhalten. Nur dank dem in Art. 29 Abs. 3 BV garantierten Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege ist sichergestellt, dass auch die Mittellosen tatsächlich die Möglichkeit haben, ihre Rechte durchzusetzen. Es handelt sich deshalb beim fraglichen Institut um einen eigentlichen Pfeiler des Rechtsstaats».⁵⁶ Diesen klaren Worten des Bundesgerichtes wäre in der Rechtsprechungspraxis mehr Nachachtung zu verschaffen.

TOBIAS HOBI, lic.iur. Rechtsanwalt. Juristischer Mitarbeiter bei der Unabhängigen Fachstelle für Sozialhilferecht (UFS).

⁵⁵ Statt vieler BGE 131 I 350 E. 3.1.

⁵⁶ BGE 132 I 201 E. 8.2.