



**Entscheidung des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht**

vom 14. Juni 2021 (810 21 29)

Soziale Sicherheit

Anfechtbarkeit von Ruckweisungsentscheiden / Anspruch auf unentgeltliche Verbeiständung

_____ Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Gerichtsschreiber Stefan Suter

_____ Beteiligte **A.**_____, Beschwerdeführerin

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
Beschwerdegegner

Sozialhilfebehörde B._____, Beschwerdegegnerin

_____ Betreff Beendigung der Unterstützung (RRB Nr. 102 vom 26. Januar 2021)

A. A._____ wird seit dem 1. November 2016 von der Sozialhilfebehörde (SHB) B._____ unterstützt. Mit Verfügung vom 7. Juli 2020 stellte die Behörde die Unterstützung per 31. März 2020 ein, weil A._____ mit ihrem Erwerbseinkommen über dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum lebe.

B. Die dagegen erhobene Einsprache wies die SHB B.____ mit Entscheid vom 7. September 2020 ab. Zur Begründung führte die SHB im Wesentlichen aus, sie habe jede einzelne Lohnabrechnung von Februar 2020 bis Mai 2020 überprüft und den Sozialhilfebedarf entsprechend berechnet. Aus den Berechnungen habe stets ein Überschuss resultiert, weshalb kein Anspruch auf Sozialhilfeunterstützung mehr bestehe. Eine neue Bedarfsberechnung sei unter Beibringung sämtlicher relevanter Unterlagen jederzeit möglich, sollte sich die Einkommenssituation verändern.

C. Gegen den Einspracheentscheid der SHB B.____ vom 7. September 2020 erhob A.____ mit Eingabe vom 17. September 2020 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat). Sie stellte die Rechtsbegehren, der Einspracheentscheid sei aufzuheben, ferner seien die Sozialhilfebeträge neu festzustellen und es sei ein Unterstützungsbedarf gemäss dem korrekten Unterstützungsbedarf zu berechnen, eventualiter durch eine unabhängige Instanz. Die SHB sei zu veranlassen, ihre Rückzahlungsforderung zurückzuziehen, ebenso seien die neu verlangten Rückforderungen abzuweisen und allenfalls von einer unabhängigen Instanz nachvollziehbar zu überprüfen. Es seien die Sozialen Dienste B.____ zu beauftragen, allenfalls ausstehende Therapierechnungen und ausstehende Zahnarztrechnungen für ihren Sohn zu bezahlen. Es seien die Sozialen Dienste B.____ anzuhalten, bei Notwendigkeit eine finanzielle Unterstützung der Zahlung der ausstehenden Mietzinse zu gewähren. Es seien die Sozialen Dienste B.____ anzuhalten, eine genaue und für Dritte nachvollziehbare Übersicht bezüglich der finanziellen Situation im Zusammenhang mit der sozialen Unterstützung der Beschwerdeführerin zu erstellen, eventualiter sei dies durch eine unabhängige Instanz vorzunehmen. Es seien die Sozialen Dienste B.____ anzuhalten, für die ausstehenden Monate bezüglich des Einkommens einen Modus vivendi zu finden, wie ein Plus oder Minus im monatlichen Einkommen im Vergleich zum Unterstützungsbedarf praktisch gehandhabt werden könne. Es sei die unentgeltliche Rechtsberatung und Rechtsverbeiständung zu gewähren.

D. Mit Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 102 vom 26. Januar 2021 hiess der Regierungsrat die Beschwerde teilweise gut, soweit er darauf eintrat. Die Angelegenheit wurde im Sinne der Erwägungen an die SHB B.____ zurückgewiesen. Verfahrenskosten wurden keine erhoben und der Antrag auf unentgeltliche Verbeiständung wurde abgewiesen. Der Regierungsrat erwog im Wesentlichen, dass sich die Bedarfsberechnung der SHB B.____ als fehlerhaft erweise, weil keine Einkommensfreibeträge aus der Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt angerechnet worden seien. Die Angelegenheit sei deshalb zur Neuberechnung zurückzuweisen. Da die Leistungsübersichten von der SHB nochmals neu zu berechnen seien, könne vorliegend nicht abschliessend beurteilt werden, ob und ab wann keine Bedürftigkeit mehr bestanden habe. Alleine der Umstand, dass die betroffene Person zu einem späteren Zeitpunkt wieder bedürftig werden könne, reiche für eine Weiterführung der Unterstützung aber nicht aus. Bezüglich der Rückzahlungsforderungen könne auf die Beschwerde nicht eingetreten werden, weil diese nicht Gegenstand des Einspracheentscheids gebildet hätten. Was die offenen Rechnungen betreffe, seien diese bereits von der Sozialhilfebehörde übernommen worden resp. werde in der Beschwerde nicht ausgeführt, welche Rechnungen noch unbezahlt seien, weswegen darauf nicht eingetreten werden könne. Über den Wohnkostenvorbehalt sei sodann bereits im Jahr 2016 rechtskräftig entschieden worden. Die Frage der Pflicht zur Suche einer günstigeren Wohnung bilde

ebenfalls nicht Verfahrensgegenstand, so dass auf den entsprechenden Antrag nicht weiter einzugehen sei. Der Antrag auf unentgeltliche Verbeiständung sei schliesslich abzuweisen, weil der Anspruch auf die Vertretung durch Anwälte beschränkt sei und es sich bei der für die Ausarbeitung der Beschwerde zugezogenen Hilfsperson nicht um eine Anwältin handle.

E. Gegen den Regierungsratsbeschluss vom 26. Januar 2021 hat A.____ mit Eingabe vom 12. Februar 2021 beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), Beschwerde erhoben. Sie stellt die Rechtsbegehren, der angefochtene Beschluss sei bezüglich der Beschwerdeabweisung aufzuheben und die SHB B.____ sei anzuweisen, die Sozialhilfeablösung für die Beschwerdeführerin rückgängig zu machen und die Sozialhilfe realitätsgemäss weiterzuführen nebst der Anwendung des korrekten Unterstützungsbetrages für die Beschwerdeführerin. Weiter sei der Beschwerdeführerin die unentgeltliche Prozessführung und Rechtsverbeiständung für das Verfahren vor dem Regierungsrat zu gewähren. Für das Verfahren vor Kantonsgericht sei ihr ebenfalls die unentgeltliche Prozessführung und Rechtsverbeiständung zu gewähren. Die Beschwerdeführerin bringt zusammengefasst vor, sie sei voreilig von der Sozialhilfe abgelöst worden. Sie legt dazu eine eigene Berechnung des Unterstützungsbedarfs vor. Sie macht geltend, die Erstinstanz habe einen zu geringen Unterstützungsbedarf angerechnet und der Berechnung einen zu hohen Lohn zugrunde gelegt. Sie kritisiert verschiedene Passagen in der Begründung des regierungsrätlichen Entscheids, welche zum Teil von falschen und ungeprüften Annahmen ausgingen. Was die unentgeltliche Verbeiständung betrifft, führt sie aus, sie habe nie um Verbeiständung durch ihre Kontaktperson ersucht. Ihr gehe es vielmehr darum, dass sie jederzeit einen Rechtsanwalt beiziehen könne. Alleine schon die Kontaktaufnahme mit einem Rechtsanwalt zwecks Übernahme eines Mandates sei kostenpflichtig. Grundsätzlich habe sie von der finanziellen Ausgangslage her einen Anspruch auf unentgeltliche Rechtsverbeiständung.

F. In der Vernehmlassung vom 18. März 2021 beantragt der Regierungsrat die kostenpflichtige vollumfängliche Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

G. Die Sozialhilfebehörde B.____ stellt in ihrer Vernehmlassung vom 25. März 2021 Antrag auf Abweisung der Beschwerde. Sie weist darauf hin, dass sie mit Verfügung selben Datums eine Neuberechnung der Unterstützungsleistungen vorgenommen habe und die sozialhilferechtliche Unterstützung erneut per 31. März 2020 eingestellt habe.

H. Die Beschwerdeführerin teilte dem Gericht am 3. April 2021 mit, dass sie gegen die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 25. März 2021 wiederum Einsprache erhoben habe. In der Folge bediente sie das Gericht wiederholt mit ihren Eingaben an die Beschwerdegegnerin im dortigen Verfahren.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1.1 Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrats die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Damit das Kantonsgericht auf eine Beschwerde eintreten und diese materiell behandeln darf, müssen die Prozessvoraussetzungen gegeben sein. Das Gericht prüft von Amtes wegen, ob die Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind (§ 16 Abs. 2 VPO).

1.2 Zu den Prozessvoraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit das Gericht zur Begründetheit der Rechtsbegehren Stellung nehmen kann, gehört unter anderem ein taugliches Anfechtungsobjekt. Bezüglich der verfügten Einstellung der Sozialhilfeunterstützung hat der Regierungsrat das Rechtsmittel der Beschwerdeführerin gutgeheissen und die Angelegenheit zu neuer Entscheidung an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen. Rückweisungsentscheide, mit denen die Sache zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen wird, schliessen das Verfahren nicht ab und sind daher Zwischenentscheide, die nur unter den hier nicht geltend gemachten und auch nicht gegebenen Ausnahmen von § 43 Abs. 2^{bis} VPO und Art. 93 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG) vom 17. Juni 2005 angefochten werden können (Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 4. Juni 2019 [810 19 41] E. 3 f.; KGE VV vom 11. Februar 2015 [810 14 366] E. 2; BLKGE 2010 Nr. 45). Anders verhält es sich nur dann, was indessen vorliegend nicht zutrifft, wenn der unteren Instanz, an welche die Sache zurückgewiesen wird, kein Entscheidungsspielraum mehr verbleibt und die Rückweisung nur noch der Umsetzung des oberinstanzlich Angeordneten dient (BGE 138 I 143 E. 1.2). Somit zeigt sich, dass der angefochtene Entscheid keine beim Kantonsgericht selbständig anfechtbare Zwischenverfügung darstellt und diesbezüglich auf die Beschwerde nicht eingetreten werden kann.

1.3 Dies gilt trotz des Umstands, dass der Beschwerdegegner nicht alle Rügen der Beschwerdeführerin für begründet erachtete. Hat die Beschwerdeführerin mit ihrem Antrag obsiegt und liegt ein nicht selbständig anfechtbarer Zwischenentscheid vor, besteht kein davon losgelöstes Rechtsschutzinteresse an der Beurteilung der vorliegend gerügten einzelnen Begründungselemente, zumal die rechtlichen Erwägungen eines Entscheids nicht in Rechtskraft erwachsen und in einer allfälligen zukünftigen Beurteilung keine bindende Wirkung entfalten würden (KGE VV vom 12. August 2019 [810 19 194] S. 3; BGE 121 II 474 E. 4a). Die Beschwerdeführerin kann ihre Argumente im vor der Beschwerdegegnerin neu angehobenen Einspracheverfahren vorbringen, was sie denn auch getan hat. In diesem zweiten Rechtsgang wird ihr der Rechtsweg an das Kantonsgericht offenstehen, wo sie ihre Einwände gegebenenfalls erneut vortragen kann.

1.4 Kein Zwischenentscheid ist der angefochtene Entscheid hingegen bezüglich der verweigerten unentgeltlichen Verbeiständung. In dieser Hinsicht ist die Beschwerdeführerin vor der Vorinstanz mit ihrem Antrag unterlegen und hat sie ein schutzwürdiges Interesse an der Beurteilung ihres Rechtsbegehrens (§ 47 Abs. 1 lit. a VPO). Da auch die übrigen Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde in diesem Umfang einzutreten.

2. Die Beschwerdeführerin beanstandet, dass ihr Gesuch um unentgeltliche Rechtsberatung und Verbeiständung abgewiesen wurde.

2.1 Gemäss § 23 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Kantons Basel-Landschaft (VwVG BL) vom 13. Juni 1988 ist einer Partei im Verwaltungsbeschwerdeverfahren der kostenlose Beizug eines Anwaltes zu gewähren, wenn sie ihre Bedürftigkeit glaubhaft macht, ihr Begehren nicht offensichtlich als aussichtslos und der Beizug eines Anwalts zur Wahrung ihrer Rechte als notwendig erscheint. Diese gesetzlichen Voraussetzungen stimmen inhaltlich mit dem verfassungsmässigen Anspruch auf unentgeltliche Verbeiständung überein (KGE VV vom 1. April 2020 [810 19 343] E. 5.3; KGE VV vom 16. Mai 2018 [810 18 56] E. 7).

2.2 In ihrer Beschwerdeeingabe an den Regierungsrat vom 17. September 2020 stellte die Beschwerdeführerin in Ziffer 8 der Rechtsbegehren den Antrag, es sei die unentgeltliche Rechtsberatung und Rechtsverbeiständung zu gewähren. Die Begründung enthielt dazu einen einzigen Satz: "Eventualiter werde ich unentgeltliche Rechtsberatung und -verbeiständung beantragen." Im angefochtenen Entscheid wird hierzu ausgeführt: "Der Antrag auf unentgeltliche Verbeiständung ist abzuweisen. Dies folgt an erster Stelle aus dem Umstand, dass der einschlägige Anspruch dem VwVG BL zufolge auf die Verbeiständung durch Anwälte beschränkt ist und es sich bei C. ____ [der Hilfsperson] um keine Anwältin handelt."

2.3 Die Beschwerdeführerin stellt nicht in Abrede, dass sie für das Beschwerdeverfahren keine Anwältin beigezogen hatte. Zu keinem Zeitpunkt habe sie in irgendeiner Weise C. ____ als Rechtsanwältin erwähnt oder bezeichnet. Insofern macht sie auch nicht geltend, ihr sei eine Entschädigung für den Beizug einer Rechtsanwältin vorenthalten worden. Vielmehr bringt sie vor, der Beschwerdegegner habe ihren Antrag falsch verstanden. Ihr Gesuch um unentgeltliche Rechtsverbeiständung sei darauf gerichtet gewesen, dass sie in der vorliegenden Sache jederzeit einen Rechtsanwalt zuziehen könne. Allein schon die Kontaktaufnahme mit einem Rechtsanwalt zwecks Übernahme eines Mandates sei kostenpflichtig. Über dieses Geld verfüge sie nicht, weshalb sie das Gesuch gestellt habe.

2.4 Es ist Sache der Parteien, präzise Rechtsbegehren zu stellen und diese in der Begründung näher zu erläutern. Unklare Rechtsbegehren sind unter Berücksichtigung der Beschwerdebegründung nach Treu und Glauben auszulegen (BGE 137 III 617 E. 6.2; BGE 105 II 149 E. 2a). Die unentgeltliche Verbeiständung ist ein juristischer Fachbegriff und bezeichnet das Recht einer bedürftigen Partei, für ein Verfahren einen Anwalt zu mandatieren, der vom Staat entschädigt wird. Mangels anderweitiger Ausführungen in der Beschwerdebegründung durfte und musste die Vorinstanz nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch und nach dem Vertrauensprinzip davon ausgehen, dass die Beschwerdeführerin einen Antrag auf kostenlosen Beizug eines Rechtsanwalts nach § 23 VwVG BL für das regierungsrätliche Beschwerdeverfahren gestellt hatte. Dies umso mehr, als das Wort "eventualiter" in der Begründung impliziert, dass dieser Antrag nur für den Fall des Unterliegens gelten soll. Nachdem die Beschwerdeführerin nicht anwaltlich vertreten war - sie reichte die Beschwerde in eigenem Namen ein und es bestand kein Vertretungsverhältnis -, fehlte es bereits an dieser grundlegenden Voraussetzung für die

Bewilligung des Gesuchs um unentgeltliche Verbeiständung. Dessen Abweisung ist damit rechtskonform und nicht zu beanstanden.

3.1 Für das kantonsgerichtliche Verfahren stellt die Beschwerdeführerin ebenfalls ein Gesuch um unentgeltliche Verbeiständung. Da sie sich auch vor Kantonsgericht nicht vertreten lässt, ist im Lichte ihrer Beschwerdebegründung davon auszugehen, dass sie entgegen dem Wortlaut des Antrags nicht den kostenlosen Beizug eines Rechtsanwalts für das vorliegende Verfahren anstrebt. Eine anwaltliche Vertretung hätte sie denn auch vor der Erhebung der Beschwerde selbständig organisieren müssen. Eine nachträgliche Ergänzung der Anträge oder der Begründung wäre einem später zugezogenen Anwalt ohnehin nicht mehr erlaubt gewesen. Die Beschwerdeführerin scheint vielmehr eine generelle Kostengutsprache für den jederzeitigen Beizug anwaltlicher Hilfe - oder zumindest für ein anwaltliches Erstgespräch - im Rahmen ihrer mannigfachen Auseinandersetzungen mit der Beschwerdegegnerin zu verlangen. Damit geht ihr Begehren über den von der Vorinstanz (zulässigerweise, vgl. soeben E. 2.4) beurteilten Streitgegenstand hinaus. Der Streitgegenstand kann im Laufe des Rechtsmittelverfahrens nur noch eingeschränkt, aber nicht ausgeweitet oder geändert werden (KGE VV vom 11. August 2017 [810 17 35] E. 2.2; BGE 136 V 362 E. 3.4.2; BGE 136 II 165 E. 5). Deshalb kann auf das wie dargelegt ausgelegte Rechtsbegehren aus prozessualen Gründen nicht eingetreten werden. Streng wörtlich verstanden wäre der Antrag gleich wie bei der Vorinstanz mangels Vertretung abzuweisen gewesen (§ 22 Abs. 2 VPO). Der Vollständigkeit halber ist nachfolgend dennoch kurz auf das Anliegen der Beschwerdeführerin einzugehen.

3.2 Der Anspruch nach Art. 29 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 auf unentgeltliche Rechtspflege gilt für jegliches staatliche Verfahren, in das der Betroffene einbezogen ist. Auf dessen Rechtsnatur kommt es nicht an (BGE 132 I 201 E. 8.1; BGE 130 I 180 E. 2.2; STEFAN MEICHSSNER, Das Grundrecht auf unentgeltliche Rechtspflege [Art. 29 Abs. 3 BV], Basel 2008, S. 62). Unentbehrlich ist aber ein formalisiertes Staatshandeln. Die unentgeltliche Rechtspflege bezieht sich immer nur auf konkrete Verfahren, mit denen hoheitliche, rechtsgestaltende Verwaltungsakte und Entscheide vorbereitet werden (GEROLD STEINMANN, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich 2014, Art. 29 BV Rz. 65; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl., Basel 2014, Rz. 386). Da die Bejahung eines verfassungsmässigen Anspruchs auf unentgeltliche Rechtspflege jeweils davon abhängt, ob in einem bestimmten Verfahren eine bedürftige Person im Hinblick auf die Tragweite des zu fällenden Entscheides und die Schwierigkeiten der damit verbundenen Fragen auf einen Rechtsbeistand angewiesen ist, sich die konkreten Verhältnisse und Fragestellungen von Verfahren zu Verfahren indessen verändern können, kann die unentgeltliche Rechtspflege nicht für eine unbestimmte Vielzahl von Verfahren, lediglich zukünftige Verfahren oder die blossе Rechtsberatung ausserhalb eines konkreten Verfahrens verlangt werden (KGE VV vom 15. Juli 2019 [810 18 310] E. 8.8; KGE VV vom 12. Dezember 2018 [810 18 252] E. 5.3; BGE 128 I 225 E. 2.4.2; BGE 121 I 321 E. 2b; STEINMANN, a.a.O., Art. 29 BV Rz. 65; RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rz. 386; MEICHSSNER, a.a.O., S. 62 ff.).

3.3 Entgegen ihrem Dafürhalten ist die Beschwerdeführerin nicht auf eine staatliche Vorfinanzierung angewiesen, um anwaltlichen Beistand überhaupt organisieren zu können. Viele Rechtsanwälte bieten ein kostenloses Erstgespräch zur Abklärung einer potentiellen Mandatsübernahme an. Sodann betreiben die Advokatenkammer Basel und der Basellandschaftliche Anwaltsverband eine Rechtsauskunftsstelle, die für einen äusserst bescheidenen Unkostenbeitrag (Fr. 10.--) eine erste kurze Beratung durch eine Anwältin oder einen Anwalt gewährt und gegebenenfalls einen geeigneten Rechtsbeistand vermittelt. Dieselben Dienstleistungen erbringt - auch für Nichtmitglieder - die Rechtsberatung des Basler Gewerkschaftsbundes. Schliesslich ist darauf zu verweisen, dass im Bereich des Sozialhilfewesens diverse gemeinnützige Organisationen die kostenlose rechtliche Hilfestellung und Begleitung im Verfahren anbieten.

4. Aus dem Gesagten folgt, dass sich die Beschwerde als offensichtlich unbegründet erweist, soweit es nicht bereits an den Eintretensvoraussetzungen fehlt. Die Beschwerde ist durch die präsidierende Person abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann (§ 1 Abs. 3 lit. e VPO).

5. Umständehalber wird gestützt auf § 4 Abs. 2 der Verordnung über die Gebühren der Gerichte (GebT) vom 15. November 2010 auf die Erhebung von Verfahrenskosten verzichtet. Das Gesuch der Beschwerdeführerin um unentgeltliche Prozessführung ist damit gegenstandslos. Die Parteikosten sind wettzuschlagen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
 2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber

Gegen diesen Entscheid wurde am 12. Juli 2021 Beschwerde beim Bundesgericht (Verfahrensnummer 8C_497/2021) erhoben.