Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

8C 8/2022

Urteil vom 12. Mai 2022

I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wirthlin, Präsident,
Bundesrichterinnen Heine, Viscione,
Gerichtsschreiber Cupa.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Simon Bächtold,
Beschwerdeführer,

gegen

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich,
Postfach, 8090 Zürich,
Beschwerdegegner.

Gegenstand
Sozialhilfe (Vorinstanzliches Verfahren; Unentgeltlicher Rechtsbeistand),

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 2. November 2021 (VB 2021.00246).

Sachverhalt:

A.
A._____, geboren 1985, wurde seit November 2018 mit wirtschaftlicher Hilfe unterstützt. Wegen der Missachtung von Auflagen sanktionierte ihn die Gemeinde B._____ mit einer zwölfmonatigen Leistungskürzung von 30 % (Beschluss vom 16. September 2019). In der Folge legte sie die Höhe der monatlichen Unterstützungsbeiträge fest (Beschluss vom 16. Dezember 2019). Der Bezirksrat C._____ bestätigte diese auf A._____s Rekurs hin, soweit er darauf eintrat (Beschluss vom 25. Februar 2021).

B.
Die dagegen erhobene Beschwerde des A._____ hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (nachfolgend: Vorinstanz oder Beschwerdegegner) in Einzelrichterkompetenz teilweise gut, indem es die monatlichen Unterstützungsbeiträge neu festlegte; im Übrigen wies es die Beschwerde ab, soweit es hinsichtlich der Leistungskürzung darauf eintrat. Es auferlegte A._____ die Verfahrenskosten von insgesamt Fr. 620.- zu zwei Dritteln, wobei es ihm die unentgeltliche Prozessführung gewährte und zugleich sein Gesuch um unentgeltliche Rechtsverbeiständung für das verwaltungsgerichtliche Verfahren abwies (Urteil vom 2. November 2021).

C.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten lässt A._____ beantragen, ihm sei in Abänderung des angefochtenen Urteils die unentgeltliche Rechtsverbeiständung für das Verfahren vor dem kantonalen Verwaltungsgericht mit einer Entschädigung in Höhe von Fr. 1658.50 zuzubilligen. Eventualiter sei die Vorinstanz anzuweisen, Rechtsanwalt Simon Bächtold als unentgeltlichen Rechtsbeistand zu bestellen und ihn angemessen zu entschädigen. Sodann ersucht er für das bundesgerichtliche Verfahren um unentgeltliche Rechtspflege.
Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich verzichtet auf eine Stellungnahme.
Erwägungen:

1.
Gestützt auf Art. 82 lit. a BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts. Dieses Rechtsmittel steht grundsätzlich auch auf dem Gebiet der kantonalen Sozialhilfe zur Verfügung. Ein Ausschlussgrund liegt nicht vor (vgl. Art. 83 BGG; BGE 136 V 351 E. 2.1; Urteil 8C 444/2019 vom 6. Februar 2020 E. 1, nicht publ. in: BGE 146 I 1). Ist die Beschwerde in der Hauptsache zulässig, gilt dies auch in Bezug auf die unentgeltliche Verbeiständung (vgl. Urteile 2C 816/2020 vom 18. Mai 2021 E. 1.1; 8C 880/2018 vom 6. Juni 2019 E. 1; 8C 210/2016 vom 24. August 2016 E. 1; 1C 17/2012 vom 15. Juni 2012 E. 2.1). Da die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

2.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann wegen Rechtsverletzungen gemäss Art. 95 und 96 BGG erhoben werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es ist folglich weder an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden (BGE 145 II 153 E. 2.1). Die Anwendung kantonalen Rechts wird vom Bundesgericht abgesehen von den Fällen von Art. 95 lit. c und d BGG als solche nicht überprüft. Möglich ist nur die Rüge, die Anwendung kantonalen Rechts widerspreche dem Bundes-, Völker- oder interkantonalen Recht (Art. 95 lit. a, b und e BGG). Dies ist der Fall, wenn das angewendete kantonale Recht als solches dem übergeordneten Recht widerspricht, aber auch dann, wenn das an sich rechtskonforme kantonale Recht auf eine willkürliche Weise angewendet worden ist, weil dadurch Art. 9 BV verletzt ist (BGE 142 II 369 E. 2.1; 138 I 143 E. 2; zum Willkürbegriff siehe: BGE 146 IV 88 E. 1.3.1). Hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten und von kantonalem Recht gilt eine qualifizierte Rügepflicht. Das Bundesgericht prüft solche Rügen nur, wenn sie in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden sind (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 147 I
478 E. 2.4).

2.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann diese Sachverhaltsfeststellung nur berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG; BGE 147 V 16 E. 4.1.1). "Offensichtlich unrichtig" bedeutet "willkürlich" (BGE 147 I 73 E. 2.2).

3.

3.1. Was die Grundlagen des kantonalen Rechts anbelangt, insbesondere § 16 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG/ZH; LS 175.2), kann auf das angefochtene Urteil verwiesen werden.

3.2. Zu ergänzen bleibt, dass eine bedürftige Partei bereits von Verfassungs wegen gestützt auf Art. 29 Abs. 3 BV Anspruch auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand hat, soweit dies zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist und ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint. Nach der Praxis des Bundesgerichts ist die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsvertreters grundsätzlich geboten, wenn das in Frage stehende Verfahren besonders stark in die Rechtsposition der betroffenen Person einzugreifen droht. Sind ihre Interessen nicht besonders stark, aber immerhin in schwerwiegender Weise betroffen, muss die Angelegenheit zudem besondere Schwierigkeiten in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht aufweisen, denen die betroffene Person auf sich alleine gestellt nicht gewachsen wäre, damit ein Anspruch auf unentgeltliche Verbeiständung besteht (vgl. BGE 144 IV 299 E. 2.1; 130 I 180 E. 2.2; 128 I 225 E. 2.5.2; Urteile 4A 331/2021 vom 7. September 2021 E. 4.1; 4A 301/2020 vom 6. August 2020 E. 3.1). Massgebend ist mit Blick auf eine allfällige Überforderung nicht zuletzt das Prinzip der Waffengleichheit (vgl. BGE 110 Ia 27 E. 2; Urteil 5A 961/2018 vom 15. Mai 2019 E. 5.1.1). Die Voraussetzungen der unentgeltlichen Verbeiständung sind durch
den Instanzenzug hinweg für jede einzelne Verfahrensstufe gesondert zu prüfen (siehe exemplarisch: Urteil 5A 683/2020 vom 8. Dezember 2020 E. 3-5).

4.

4.1. Streitig ist, ob das kantonale Gericht Bundesrecht verletzt hat, indem es das Gesuch um unentgeltliche Verbeiständung für das vorinstanzliche Verfahren abwies.

4.2. Dabei steht fest, dass der Beschwerdeführer mittellos ist und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 1. April 2021 angesichts seines teilweisen Obsiegens im vorinstanzlichen Verfahren nicht als aussichtslos zu werten war. Ebenso ist unbestritten, dass das Verfahren die einzige Einnahmequelle des Beschwerdeführers betrifft und es sich deshalb um einen relativ schweren Fall handelt, bei dem rechtsprechungsgemäss besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten gegeben sein müssen, damit die unentgeltliche Verbeiständung gewährt wird (siehe E. 3.2 hiervor).

4.3. Mit Blick auf die in der Beschwerde erhobenen Rügen bleibt im Folgenden zu prüfen, ob der Beschwerdeführer mit besonderen tatsächlichen Schwierigkeiten konfrontiert war, die eine anwaltliche Verbeiständung zur Wahrung seiner Rechte im vorinstanzlichen Verfahren als notwendig erscheinen liessen.

5.

5.1. Die Vorinstanz verneinte die sachliche Gebotenheit der unentgeltlichen Verbeiständung für das Verwaltungsgerichtsverfahren mit der Begründung, die Notwendigkeit einer kostenlosen anwaltlichen Vertretung sei im Bereich der Sozialhilfe allgemein zurückhaltend anzunehmen. Im gegebenen Fall habe der Beschwerdeführer lediglich seine persönlichen Verhältnisse darlegen müssen. Ein unentgeltlicher Rechtsbeistand sei dafür nicht nötig.

5.2. Der Beschwerdeführer begründet die Notwendigkeit einer anwaltlichen Vertretung für das vorinstanzliche Verfahren mit dem Vorliegen besonderer tatsächlicher Schwierigkeiten. Diese bestünden im Wesentlichen darin, dass er gesundheitlich und intellektuell erheblich beeinträchtigt sei, über eine bloss geringe Schulbildung (faktischer Analphabetismus) sowie keine Berufsausbildung verfüge. Sein Mitbewohner, der die Vertretung seiner Interessen in der Vergangenheit verschiedentlich übernommen hatte, sei wie er selbst überfordert, was sich unter anderem an dessen Verurteilung wegen Ehrverletzungsdelikten im Umgang mit Behörden zeige. Entsprechende Beweise seien angeboten, von der Vorinstanz aber nicht abgenommen worden. Er rügt in diesem Zusammenhang eine Verletzung von Art. 29 Abs. 2 und Abs. 3 BV, zumal das kantonale Verwaltungsgericht nicht begründet habe, weshalb keine besonderen tatsächlichen Schwierigkeiten vorliegen sollen.

6.

6.1. Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtsverbeiständung wird in erster Linie durch das kantonale Prozessrecht geregelt (vgl. § 16 Abs. 2 VRG/ZH). Da der Beschwerdeführer nicht geltend macht, aus dem anwendbaren kantonalen Recht ergäbe sich ein über Art. 29 Abs. 3 Satz 2 BV hinausgehender Anspruch, bestimmt sich der Prüfmassstab nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben.

6.2. Die Frage, ob die Voraussetzungen des grundrechtlich garantierten Anspruchs auf unentgeltliche Verbeiständung (Art. 29 Abs. 3 Satz 2 BV) erfüllt sind, untersucht das Bundesgericht in rechtlicher Hinsicht frei, tatsächliche Feststellungen der kantonalen Instanzen prüft es dagegen nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür (BGE 130 I 180 E. 2.1; Urteile 2C 986/2020 vom 5. November 2021 E. 2.1; 6B 580/2021 vom 22. September 2021 E. 6.1; 8C 786/2012 vom 15. November 2012 E. 2.1; siehe auch E. 2 hiervor).

6.3. Die sachliche Notwendigkeit einer anwaltlichen Vertretung wird nicht allein dadurch ausgeschlossen, dass das in Frage stehende Verfahren von der Offizialmaxime oder dem Untersuchungsgrundsatz beherrscht wird, die Behörde also gehalten ist, an der Ermittlung des rechtserheblichen Sachverhaltes mitzuwirken. Im Geltungsbereich der Offizialmaxime rechtfertigt es sich jedoch, an die Voraussetzungen, unter denen eine Verbeiständung durch einen Rechtsanwalt sachlich geboten ist, einen strengen Massstab anzulegen (BGE 125 V 32 E. 2 und E. 4b; Urteile 5A 565/2019 vom 19. Dezember 2019 E. 2.3.1; 5A 242/2018 vom 24. August 2018 E. 2.2; 1B 355/2017 vom 22. November 2017 E. 3.2; 2P.234/2006 vom 14. Dezember 2006 E. 3.2). Das kantonale Gericht wies in diesem Kontext darauf hin, dass im Bereich der Sozialhilfe, in welchem es vornehmlich um die Darlegung der persönlichen Umstände geht, die Notwendigkeit der anwaltlichen Verbeiständung regelmässig nur mit Zurückhaltung anzunehmen ist (Urteile 8C 140/2013 vom 16. April 2013 E. 3.2.2; 8C 292/2012 vom 19. Juli 2012 E. 8.2; 8C 778/2008 vom 12. Dezember 2008 E. 3.2.2; 2P.234/2006 vom 14. Dezember 2006 E. 5.1).

6.4. Dennoch hat stets eine Einzelfallprüfung zu erfolgen, die den Besonderheiten des jeweiligen Verfahrens hinreichend Beachtung schenkt (BGE 128 I 225 E. 2.5.2; Urteile 8C 760/2016 vom 3.

März 2017 E. 4.2.3; 8C 140/2013 vom 16. April 2013 E. 3.1.1; 8C 139/2008 vom 22. November 2008 E. 10.1; 2P.234/2006 vom 14. Dezember 2006 E. 3.3). Die konkreten Widrigkeiten, denen die betroffene Person gegenübersteht, dürfen nicht ausser Acht gelassen werden. Als besondere Schwierigkeiten, die eine Verbeiständung zu rechtfertigen vermögen, fallen neben der Komplexität der Rechtsfragen und der Unübersichtlichkeit des Sachverhalts auch in der betroffenen Person liegende Gründe in Betracht. So sind zum Beispiel das Alter, die soziale Situation, Sprachschwierigkeiten, mangelnde Schulbildung und allgemein die Fähigkeit, sich im Verfahren zurechtzufinden, zu berücksichtigen (vgl. BGE 128 I 225 E. 2.5.2; 123 I 145 E. 2b/cc; Urteile 1B 416/2021 vom 27. Oktober 2021 E. 3.1; 6B 580/2021 vom 22. September 2021 E. 6.1; 1B 72/2021 vom 9. April 2021 E. 4.1; 4A 301/2020 vom 6. August 2020 E. 3.1; einlässlich dazu: STEFAN MEICHSSNER, Das Grundrecht auf unentgeltliche Rechtspflege [Art. 29 Abs. 3 BV], Diss. Basel 2008, S. 130-135).

6.5. Hinsichtlich der persönlichen Umstände des Beschwerdeführers stellte die Vorinstanz zutreffend fest, er habe sich 2019 während knapp drei Monaten in stationärer Behandlung befunden. Hingegen übersah sie trotz entsprechender Vorbringen, dass er im Jahr 2020 während rund drei Monaten erneut wegen psychischer Leiden stationär behandelt wurde (u.a. ICD-10 F60.31, emotional instabile Persönlichkeitsstörung: Borderline-Typ). Die weitere Behandlung erfolgte ambulant. Ferner ging das kantonale Verwaltungsgericht weder auf seinen sozialen Hintergrund noch auf seine geringe Schulbildung in Rumänien oder den Stand der Sprachkenntnisse ein. Die Möglichkeit der Vertretung im vorinstanzlichen Verfahren durch seinen Mitbewohner stellte der Beschwerdeführer in Abrede, weil dieser wegen Ehrverletzungsdelikten im Rahmen des bisherigen Vertretungsverhältnisses im Umgang mit Behörden bereits verurteilt worden war (siehe E. 5.2 hiervor). Die Vorbringen des Beschwerdeführers bleiben seitens des Beschwerdegegners unbestritten.

6.6. In einer Gesamtwürdigung der genannten Umstände zeigt sich das Bild eines psychisch labilen und intellektuell rasch überforderten Beschwerdeführers, der über keine Vertrauensperson verfügt, welcher eine Vertretung im Verfahren vor dem kantonalen Verwaltungsgericht zuzumuten wäre. Der knappe Verweis der Vorinstanz, wonach es lediglich um die Darlegung persönlicher Verhältnisse ging, greift hier zu kurz. Dem Mitbewohner, der ihn vor dem Bezirksrat vertreten hatte, gelang es offenbar nicht, die vermeintlich einfachen Wohnverhältnisse korrekt darzulegen. Dies, obschon dieser Aspekt für die korrekte Ermittlung des wirtschaftlichen Grundbedarfs massgeblich war. All die Hindernisse, die eine auf sich selbst gestellte Person in der Lage des Beschwerdeführers als Partei eines Verfahrens vor dem kantonalen Verwaltungsgericht zu überwinden gehabt hätte, stellen insgesamt besondere tatsächliche Schwierigkeiten im Sinn der einschlägigen Rechtsprechung (siehe E. 6.4 hiervor) dar. Dies trifft sogar bei Anwendung eines strengen Prüfmassstabs (siehe E. 6.3 hiervor) zu.

6.7. Indem die Vorinstanz die Notwendigkeit einer anwaltlichen Vertretung im kantonalen Verwaltungsgerichtsverfahren in der beschriebenen Konstellation trotz allem verneinte, verletzte sie den grundrechtlichen Anspruch auf unentgeltliche Verbeiständung (Art. 29 Abs. 3 Satz 2 BV). Zugleich verletzte sie mit ihrem Vorgehen das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers (Art. 29 Abs. 2 BV), indem sie sich nicht in der gebotenen Tiefe mit dem Vorliegen besonderer tatsächlicher Schwierigkeiten auseinandersetzte (vgl. BGE 142 III 433 E. 4.3.2; 137 II 266 E. 3.2; 136 I 184 E. 2.2.1; je mit Hinweisen).

6.8. Im Ergebnis hat das kantonale Verwaltungsgericht Bundesrecht verletzt, indem es das Gesuch um unentgeltliche Verbeiständung für das vorinstanzliche Verfahren abwies.

7.

7.1. Das Bundesgericht entscheidet kassatorisch oder reformatorisch (vgl. Art. 107 Abs. 2 BGG). Soweit dem Beschwerdeführer die unentgeltliche Verbeiständung im Verfahren vor dem kantonalen Verwaltungsgericht bundesrechtswidrig (vgl. E. 6 hiervor) verweigert wurde, ist die Beschwerde gutzuheissen, das angefochtene Urteil in diesem Punkt aufzuheben und Rechtsanwalt Simon Bächtold als unentgeltlicher Vertreter zu bestellen.

7.2. Hingegen ist die Bemessung der Entschädigung des unentgeltlichen Rechtsbeistands im kantonalen Verfahren mangels bundesrechtlicher Bestimmungen dem kantonalen Recht überlassen (BGE 131 V 153 E. 6.1; Urteile 8C 538/2021 vom 25. April 2022 E. 5.6; 8C 451/2021 vom 6. Oktober 2021 E. 2.1; 2C 253/2016 vom 10. November 2016 E. 2.1; siehe ferner E. 3.1 und E. 6.1 hiervor). Es obliegt im kantonalen Verfahren daher den kantonalen Behörden, die Angemessenheit anwaltlicher Bemühungen zu beurteilen und die Höhe der Entschädigung des unentgeltlichen

Rechtsvertreters zu bemessen (vgl. BGE 141 I 124 E. 3.2). Entsprechend dem Eventualantrag des Beschwerdeführers ist die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit sie über das Honorar von Rechtsanwalt Simon Bächtold befinde.

7.3. Von der Erhebung von Kosten ist abzusehen (Art. 66 Abs. 4 BGG). Der Kanton Zürich hat den Beschwerdeführer für seinen Aufwand im bundesgerichtlichen Beschwerdeverfahren angemessen zu entschädigen (Art. 68 Abs. 2 BGG).

7.4. Das Gesuch des Beschwerdeführers um unentgeltliche Prozessführung und Verbeiständung im Verfahren vor dem Bundesgericht wird damit gegenstandslos.
Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 2. November 2021 wird dahingehend abgeändert, dass das Gesuch um unentgeltliche Verbeiständung für das vorinstanzliche Verfahren gutgeheissen und Rechtsanwalt Simon Bächtold als unentgeltlicher Rechtsvertreter bestellt wird. Die Sache wird zur Festsetzung der amtlichen Entschädigung und zur Neuverlegung der Kosten des vorangegangenen Verfahrens an die Vorinstanz zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.
Es werden keine Kosten erhoben.

3.
Der Kanton Zürich hat den Rechtsvertreter des Beschwerdeführers für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 1500.- zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Gemeinde B._____, dem Bezirksrat C._____ und dem Regierungsrat des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 12. Mai 2022

Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Wirthlin

Der Gerichtsschreiber: Cupa