

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.234/2006 /fco

Urteil vom 14. Dezember 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler, Müller, Karlen,
Gerichtsschreiber Schaub.

Parteien
X. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Stadt Zürich Support Sozialdepartement,
Recht, Werdstrasse 75, Postfach, 8036 Zürich,
Bezirksrat Zürich, Postfach, 8023 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, Einzelrichterin, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Art. 8 Abs. 2, Art. 9 und Art. 29 Abs. 3 BV (unentgeltlicher Rechtsbeistand; Parteientschädigung),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid der Einzelrichterin des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, vom 14. Juli 2006.

Sachverhalt:

A.

X. _____ (Jahrgang 1960) schloss 1991 ein Studium in anthropologischer Psychologie (lic. phil.) ab, arbeitete danach aber nie als Psychologe, sondern verdiente seinen Lebensunterhalt bis Ende 2002 als Taxifahrer. Als ihm diese Arbeit aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr möglich war und nach einer vorübergehenden Tätigkeit mit unterschiedlichem Beschäftigungsgrad in der Buchhandlung seines Vaters, wurde er im Dezember 2003 arbeitslos und erhielt Arbeitslosenunterstützung bis im Oktober 2004, als die Anspruchsberechtigung in Frage gestellt wurde. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit verneinte diese mit Verfügung vom 10. Januar 2005 bzw. Einspracheentscheid vom 25. April 2005.

X. _____ meldete sich am 7. August 2004 bei der Invalidenversicherung (IV) für eine Umschulung an und begann im Oktober 2004 mit einem Nachdiplomstudium in Informatik und Dokumentation an der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Chur. Die IV-Stelle lehnte die Übernahme der Umschulungskosten am 21. Februar 2005 ab. Die Einsprache von X. _____ wurde am 2. Mai 2005 abgewiesen. Das Rechtsmittelverfahren ist - soweit ersichtlich - noch nicht abgeschlossen.

X. _____ ersuchte die Sozialbehörde der Stadt Zürich am 21. Januar 2005 um wirtschaftliche Hilfe. Die Einzelfallkommission der Sozialbehörde (nachfolgend: Einzelfallkommission) lehnte am 8. Februar 2005 unter anderem die materielle Unterstützung während der berufsbegleitenden Ausbildung zum Dokumentalisten an der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Chur ab. Sie hielt den Gesuchsteller an, die berufsbegleitende Ausbildung zu unterbrechen oder abzubrechen. Sofern er die Ausbildung weiterführe, werde die Unterstützung per Ende März 2005 eingestellt. Mit der Weiterführung des Nachdiplomstudiums habe er zuzuwarten, bis die IV-Stelle einen Entscheid über die Finanzierung einer Umschulung getroffen habe. Einer allfälligen Einsprache wurde die aufschiebende Wirkung entzogen.

B.

Dagegen erhob X. _____ am 2. März 2005 bei der Einspracheinstanz und Geschäftsprüfungskommission der Sozialbehörde (nachfolgend: Einspracheinstanz) Einsprache, verbunden mit einem Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Am 11. März 2005 teilte er der Sozialbehörde mit, dass er seine Ausbildung in Chur unterbreche. Von der Einspracheinstanz verlangte er am 14. April 2005 die unverzügliche Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Ihm wurde ein Entscheid an der Sitzung vom 17. Mai 2005 in Aussicht

gestellt. Am 20. Mai 2005 orientierte seine inzwischen beigezogene Anwältin die Einspracheinstanz darüber, dass sie mit der Interessenwahrung beauftragt sei und der ablehnende Einspracheentscheid der IV-Stelle angefochten und deshalb nicht in Rechtskraft erwachsen werde. Gleichzeitig ersuchte sie um einen baldigen Entscheid über die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sowie in der Sache selbst. Die Einspracheinstanz wies die Einsprache am 24. Mai 2005 ab und schrieb das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung infolge Gegenstandslosigkeit als erledigt ab.

C.

Gegen diesen Entscheid legte X. _____, nunmehr vertreten durch seine Anwältin, am 1. Juli 2005 beim Bezirksrat Zürich Rekurs ein. Der Bezirksratspräsident stellte am 13. Juli 2005 mit Zustimmung der Einspracheinstanz die aufschiebende Wirkung des Rekurses wieder her. Am 20. Oktober 2005 hiess der Bezirksrat den Rekurs im Sinn der Erwägungen teilweise gut und wies die Sache zur weiteren Sachverhaltsabklärung und zu neuem Entscheid an die Sozialbehörde zurück. Diese habe "im Sinne der Erwägungen den Gesundheitszustand und die Arbeitsfähigkeit des Rekurrenten sowie die Frage einer Umschulung zu klären". Das Gesuch um unentgeltliche Rechtsvertretung wies der Bezirksrat ab, Verfahrenskosten wurden nicht erhoben, und es wurde keine Prozessentschädigung zugesprochen.

D.

Wiederum anwaltlich vertreten erhob X. _____ am 23. November 2005 beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (nachfolgend: Verwaltungsgericht) Beschwerde. Er wehrte sich dagegen, dass ihm im Rekursverfahren vor dem Bezirksrat weder die unentgeltliche Rechtsvertretung noch eine Umtriebsentschädigung gewährt worden waren. Mit Entscheid der Einzelrichterin vom 14. Juli 2006 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde mangels Notwendigkeit der Verbeiständung ab.

E.

Mit selbst verfasster staatsrechtlicher Beschwerde vom 14. September 2006 beantragt X. _____ dem Bundesgericht, "mir für diese Beschwerde die unentgeltliche Prozessführung zu gewähren und den vom Verwaltungsgericht nicht gutgeheissenen unentgeltlichen Rechtsbeistand im Verfahren gegen die Sozialbehörde der Stadt Zürich ... gutzuheissen". Der angefochtene Entscheid verstosse gegen das verfassungsmässige Diskriminierungs- und Willkürverbot.

Die Stadt Zürich beantragt die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde, das Verwaltungsgericht Abweisung, soweit auf die staatsrechtliche Beschwerde einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts, mit dem das Gesuch des Beschwerdeführers um unentgeltliche Verbeiständung und eine Umtriebsentschädigung abgewiesen wurde, ist ein letztinstanzlicher kantonaler Endentscheid, der sich auf kantonales Recht stützt und gegen den auf Bundesebene nur die staatsrechtliche Beschwerde offen steht (Art. 84 und Art. 86 Abs. 1 OG).

1.2 Die staatsrechtliche Beschwerde ist grundsätzlich rein kassatorischer Natur, d.h. sie kann nur zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führen. Eine Ausnahme gilt dann, wenn die von der Verfassung geforderte Lage nicht schon mit der Aufhebung des angefochtenen kantonalen Entscheids wieder hergestellt wird, sondern dafür eine positive Anordnung nötig ist. Das ist nicht der Fall bei staatsrechtlichen Beschwerden, die sich gegen die Verweigerung der unentgeltlichen Rechtspflege oder der Beigabe eines unentgeltlichen Rechtsbeistands richten (vgl. BGE 129 I 129 E. 1.2 S. 131 ff. mit Hinweisen). Auf die vorliegende, frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist deshalb nicht einzutreten, soweit der Beschwerdeführer mehr als die Aufhebung des angefochtenen Urteils verlangt.

1.3 Mit staatsrechtlicher Beschwerde können grundsätzlich keine neuen Tatsachen und Beweismittel vorgebracht werden (sog. Novenverbot; vgl. BGE 128 I 354 E. 6c S. 357 mit Hinweisen). Das mit der staatsrechtlichen Beschwerde eingereichte ärztliche Gutachten vom 17. Juli 2006 ist deshalb als unzulässiges Novum aus dem Recht zu weisen.

2.

2.1 Der Beschwerdeführer rügt, dass ihm im Rekursverfahren gegen die Sozialbehörde der Stadt Zürich die Beordnung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes verweigert wurde. Er beruft sich auf das Willkürverbot (Art. 8 BV) und das Diskriminierungsverbot (Art. 9 BV) sowie sinngemäss auf den Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung.

2.2 Dieser Anspruch wird in erster Linie durch das kantonale Prozessrecht geregelt. Unabhängig davon besteht er unmittelbar aufgrund von Art. 29 Abs. 3 BV (BGE 129 I 129 E. 2.1 S. 133). Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, das kantonale Recht gewähre einen darüber hinausgehenden Anspruch. Soweit er sich gegen die verweigerte Parteientschädigung auf § 17 des Zürcher Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (LS 175.2) beruft, genügen seine

diesbezüglichen Ausführungen den Begründungsanforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG nicht, weshalb insofern auf die Beschwerde nicht einzutreten ist. Ob der durch die Bundesverfassung garantierte Anspruch verletzt wurde, untersucht das Bundesgericht in rechtlicher Hinsicht frei; soweit es um tatsächliche Feststellungen geht, ist seine Kognition auf Willkür beschränkt (BGE 130 I 180 E. 2.1 S. 182; 129 I 129 E. 2.1 S. 133 mit Hinweisen).

3.

3.1 Gemäss Art. 29 Abs. 3 BV hat jede Person, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt und deren Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint, Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege. Falls es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist, hat sie ausserdem Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand.

Ob ein solcher sachlich notwendig ist, beurteilt sich nach den konkreten Umständen des Einzelfalles. Die Rechtsnatur des Verfahrens ist ohne Belang. Grundsätzlich fällt die unentgeltliche Verbeiständung für jedes staatliche Verfahren in Betracht, in das der Gesuchsteller einbezogen wird oder das zur Wahrung seiner Rechte notwendig ist (BGE 130 I 180 E. 2.2 S. 182; 128 I 225 E. 2.3 S. 227 mit Hinweisen).

3.2 Die bedürftige Partei hat Anspruch auf unentgeltliche Verbeiständung, wenn ihre Interessen in schwerwiegender Weise betroffen sind und der Fall in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bietet, die den Beizug eines Rechtsvertreters erforderlich machen. Droht das in Frage stehende Verfahren besonders stark in die Rechtsposition der betroffenen Person einzugreifen, ist die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsvertreters grundsätzlich geboten, sonst nur dann, wenn zur relativen Schwere des Falles besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten hinzukommen, denen der Gesuchsteller auf sich alleine gestellt nicht gewachsen wäre (BGE 130 I 180 E. 2.2 S. 182; 128 I 225 E. 2.5.2 S. 232; 125 V 32 E. 4b S. 35 f.; 122 I 49 E. 2c/bb S. 51, 275 E. 3a S. 276, mit Hinweisen).

3.3 Im Rahmen der Einzelfallprüfung sind auch die Eigenheiten der anwendbaren Verfahrensvorschriften sowie die Besonderheiten des jeweiligen Verfahrens zu berücksichtigen. Als besondere Schwierigkeiten, die eine Verbeiständung rechtfertigen können, fallen neben der Komplexität der Rechtsfragen und der Unübersichtlichkeit des Sachverhalts auch in der Person des Betroffenen liegende Gründe in Betracht, wie etwa seine Fähigkeit, sich im Verfahren zurecht zu finden (BGE 128 I 225 E. 2.5.2 S. 233; Urteil 2P.45/2002 vom 23. April 2002, publ. in: Pra 2002 Nr. 120 S. 681, E. 2.1 mit Hinweisen).

3.4 Die sachliche Notwendigkeit 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. Die Offizialmaxime rechtfertigt es jedoch, an die Voraussetzungen, unter denen eine Verbeiständung durch einen Rechtsanwalt sachlich geboten ist, einen strengen Massstab anzulegen (BGE 125 V 32 E. 2 S. 34 und E. 4b S. 36, je mit Hinweisen; vgl. auch BGE 132 V 200 E. 5.1.3 S. 205).

4.

4.1 Im vorliegenden Fall ist die Bedürftigkeit des Beschwerdeführers unbestritten. Das Rekursverfahren wurde auch nicht als aussichtslos angesehen. Das Verwaltungsgericht verneinte aber die Notwendigkeit der Verbeiständung mit der Begründung, die Interessen des Beschwerdeführers seien zwar relativ schwer betroffen, doch stellten sich im Rekursverfahren vor dem Bezirksrat weder in tatsächlicher noch in rechtlicher Hinsicht besonders schwierige Fragen. Die selbst verfasste Einsprache vom 2. März 2005 zeige, dass der Beschwerdeführer offenbar in der Lage sei, selbständig ein Gesuch zu formulieren und dieses schlüssig zu begründen. Aufgrund der Arztberichte sei der Beschwerdeführer vor allem im direkten, insbesondere mündlichen Umgang mit den Behörden stark beeinträchtigt. Diese spezifische Beeinträchtigung führe aber nicht zu einer wesentlichen Benachteiligung des Beschwerdeführers, da die Einsprache- und Rekursverfahren schriftlich geführt würden. Es sei nicht einzusehen, warum er seinen Rekurs nicht in gleicher Weise wie bereits seine Einsprache ohne Rechtsbeistand hätte erheben können. Zwischen März und Mai 2005 gebe es auch keine gesundheitliche Veränderung, die nun eine Verbeiständung notwendig gemacht hätte.

4.2 Dem hält der Beschwerdeführer entgegen, er sei aufgrund seiner psychischen Leiden in seiner Lebensbewältigung stark eingeschränkt. Er reagiere auf belastende Ereignisse empfindlich und es sei ihm unter Druck nahezu unmöglich, seine Interessen adäquat wahrzunehmen und zu reagieren. Das Verwaltungsgericht spreche ihm eine Gesundheit zu, "die ich so nicht habe und nicht zu leisten imstande bin". Die Umstände, unter denen er seine Einsprache an die Einspracheinstanz verfasst habe, seien nicht vergleichbar mit der Situation vor der Rekurseingabe an den Bezirksrat. Beim Verfassen der Einsprache sei er noch voller Zuversicht gewesen, den Verwaltungsentscheid innerhalb einer verhältnismässig kurzen und überschaubaren Zeit ohne weiteres korrigieren zu können. Auch habe er keinerlei Zweifel daran gehabt, dass die Verfügung korrigiert werde. Der abweisende Entscheid der Einspracheinstanz habe eine "verheerende" Wirkung auf ihn gehabt. Er brauche in der

Regel viel Zeit, um auf belastende Situationen und negative Erfahrungen eine Distanz zu finden und darauf reagieren zu können. Nach dem Einspracheentscheid sei er sehr verwirrt gewesen und habe die Zusammenhänge nicht mehr richtig einordnen können, so dass Gefahr drohte, die Rekursfrist zu verpassen.

5.

5.1 Die Interessen des Beschwerdeführers waren im Rekursverfahren unbestrittenermassen relativ schwer betroffen, weshalb die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsvertreters in Betracht fiel. Im Bereich der Sozialhilfe, in dem es regelmässig vorab um die Darlegung der persönlichen Umstände geht, ist allerdings die Notwendigkeit der anwaltlichen Verbeiständung nur mit Zurückhaltung anzunehmen. Zur relativen Schwere des Falles müssen besondere rechtliche oder tatsächliche Schwierigkeiten hinzukommen, denen der Ansprecher auf sich alleine gestellt nicht gewachsen wäre.

5.2 Das Verwaltungsgericht hat zu Recht auf die vom Beschwerdeführer selbst verfasste Einsprache vom 2. März 2005 hingewiesen, die zeigt, dass der Beschwerdeführer in der Lage ist, selbständig ein Gesuch zu formulieren und dieses auch zu begründen. Der akademisch gebildete Beschwerdeführer ist durchaus schreibgewandt und deshalb in der Lage, seinen Standpunkt in einem appellatorischen kantonalen Rechtsmittelverfahren verständlich vorzutragen. Das belegt auch die vom Beschwerdeführer ebenfalls ohne professionelle Hilfe verfasste staatsrechtliche Beschwerde.

5.3 Besondere rechtliche oder tatsächliche Schwierigkeiten, denen der Beschwerdeführer auf sich allein gestellt nicht gewachsen gewesen wäre, sind nicht ersichtlich. Zwar erscheint das Abfassen eines Gesuchs um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung für einen rechtsunkundigen Laien nicht als einfach (Urteil 2P.45/2002 vom 23. April 2002, publ. in: Pra 2002 Nr. 120 S. 681, E. 2.3). Das rechtfertigt aber unter den hier gegebenen Umständen noch keine Verbeiständung.

5.4 Auch die beschränkte psychische Belastbarkeit des Beschwerdeführers musste nicht als besondere Schwierigkeit betrachtet werden, die eine Verbeiständung geboten hätte. Gemäss Arztbericht vom 24. November 2005 ist der Beschwerdeführer trotz seiner psychischen Erkrankung in der Lage, bei ihm persönlich betreffenden Angelegenheiten Sachzusammenhänge richtig zu erfassen. Die Fähigkeit, diese korrekt einzuordnen und schlüssig zu handeln, sei krankheitsbedingt immer wieder beeinträchtigt "vor allem im direkten, insbesondere mündlichen Umgang mit Behörden". Demnach kann der Beschwerdeführer zwar in bestimmten Situationen, speziell im mündlichen Umgang mit Behörden, in seiner Handlungsfähigkeit mitunter beeinträchtigt sein. Daraus ist aber nicht abzuleiten, es liege eine dauernde Beeinträchtigung vor. Namentlich seine Einsprache vom 2. März 2005 sowie seine Eingabe an das Bundesgericht belegen, dass der Beschwerdeführer seine Situation in einem Rechtsmittelverfahren schriftlich angemessen aufzuzeigen vermag. Es ist nicht einsehbar, warum er in der Zwischenzeit - im Rekursverfahren - nicht gleichermassen in der Lage gewesen sein sollte, seine Anliegen unter vergleichbarem Zeitdruck ohne Verbeiständung ausreichend zu formulieren. Das

Verwaltungsgericht hat deshalb willkürfrei festgestellt, dass der Beschwerdeführer in der fraglichen Zeit nicht speziell darin beeinträchtigt war, im Rekursverfahren schriftlich Anträge zu stellen und zu begründen. Liegen aber weder besondere rechtliche noch tatsächliche Schwierigkeiten vor, stellt die Nichtgewährung eines unentgeltlichen Rechtsbeistands keine Verletzung von Art. 29 Abs. 3 BV dar.

5.5 Da der Beschwerdeführer fähig war, seine Interessen ohne fremde Hilfe zu vertreten, ist schliesslich nicht ersichtlich, inwiefern eine Verletzung des in Art. 8 Abs. 2 BV verankerten Diskriminierungsverbots vorliegen sollte (vgl. BGE 126 II 377 E. 6 S. 392 ff.). Gegenüber diesem speziellen Grundrecht kommt der Willkürüge im Übrigen keine selbständige Bedeutung zu (vgl. BGE 129 I 217 E. 1.3 S. 221 f.).

6.

6.1 Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

6.2 Aufgrund des Gesagten entbehrte auch die vorliegende staatsrechtliche Beschwerde der erforderlichen Erfolgsaussicht. Das für das bundesgerichtliche Verfahren gestellte Gesuch um unentgeltliche Prozessführung ist daher abzuweisen (Art. 152 Abs. 1 OG).

6.3 Bei diesem Ausgang hat der Beschwerdeführer die Kosten des Verfahrens vor Bundesgericht zu tragen, wobei seiner wirtschaftlichen Situation mit einer reduzierten Gerichtsgebühr Rechnung zu tragen ist (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Das Begehren um unentgeltliche Prozessführung wird abgewiesen.

3.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 500.-- wird dem Beschwerdeführer auferlegt.

4.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Stadt Zürich Support Sozialdepartement, dem Bezirksrat Zürich und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, Einzelrichterin, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 14. Dezember 2006

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: