

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00348 vom 4. Dezember 2003

ZH Verwaltungsgericht, 2003-12-04, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2003.00348](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2003.00348)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00348 du 4 décembre 2003

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00348 del 4 dicembre 2003

## Regeste

Sozialhilfe | Keine Anwendug der SKOS-Richtlinien bei der Bemessung der Sozialhilfe auf vorläufig aufgenommene Ausländer: Wegen grundsätzlicher Bedeutung wird der Fall von der Kammer behandelt (E. 1). Die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen an vorläufig aufgenommene Ausländer (Ausweis F) richtet sich nach kantonalem Recht (E. 2.1). Die §§ 5a und 5b SHG betreffend Asylfürsorge sind erst seit 1. Januar 2003 in Kraft. In der Stadt Zürich bemisst sich die wirtschaftliche Hilfe an Asylsuchende nach den Unterstützungsrichtlinien 2000 (E. 2.2). In der Stadt Zürich bemisst sich die wirtschaftliche Hilfe an Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene grundsätzlich nach den Unterstützungsrichtlinien 2000 (E. 2.3). Beim Beschwerdeführer handelt es sich um einen vorläufig aufgenommenen Ausländer ohne Flüchtlingseigenschaft. Für die Ausrichtung und Bemessung von Fürsorgeleistung ist daher weder aufgrund der Flüchtlingskonvention noch aufgrund des Asylgesetzes eine Gleichstellung mit Inländern geboten (E. 4). Schon bei Erlass von § 17 SHV galt die Rechtslage, dass die Kantone für die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen an vorläufig Aufgenommene zuständig waren, wofür sie vom Bund pauschal entschädigt wurden. Angesichts der schon damals bestehenden Verflechtung des kantonalen Rechts mit der bundesrechtlichen Entschädigungsregelung kann angenommen werden, dass der kantonale Verordnungsgeber beim Erlass von § 17 SHV im Asylbereich nicht über die Entschädigungsregelung des Bundes hinausgehen wollte. Der Beschwerdeführer kann sich demnach nicht auf § 17 SHV berufen (E. 5.1). Unbehelflich ist auch der Einwand, aus den am 1. Januar 2003 in Kraft getretenen §§ 5a und 5b SHG lasse sich e contrario ableiten, dass zumindest bis Ende 2002 im Asylbereich die allgemeinen Bestimmungen der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung anwendbar blieben (E. 5.2). Es ist nicht rechtsverletzend, wenn dem Beschwerdeführer im Einspracheverfahren die unentgeltliche Rechtsverbeiständung verweigert worden ist, dies aber nur deswegen, weil für jenes Verfahren bezüglich der Notwendigkeit eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes ein strengerer Massstab anzulegen ist. Angesichts der Komplexität der sich stellenden Rechtsfragen ist jedoch ein Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand für das Rekursverfahren und das jetzige Beschwerdeverfahren zu bejahen (E. 7.4.3).

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung/3. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Fürsorgerecht  
Betreff: Sozialhilfe Keine Anwendug der SKOS-Richtlinien bei der Bemessung der Sozialhilfe auf vorläufig aufgenommene Ausländer: Wegen grundsätzlicher Bedeutung wird der Fall von der Kammer behandelt (E. 1). Die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen an vorläufig aufgenommene Ausländer (Ausweis F) richtet sich nach

kantonalem Recht (E. 2.1). Die §§ 5a und 5b SHG betreffend Asylfürsorge sind erst seit 1. Januar 2003 in Kraft. In der Stadt Zürich bemisst sich die wirtschaftliche Hilfe an Asylsuchende nach den Unterstützungsrichtlinien 2000 (E. 2.2). In der Stadt Zürich bemisst sich die wirtschaftliche Hilfe an Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene grundsätzlich nach den Unterstützungsrichtlinien 2000 (E. 2.3). Beim Beschwerdeführer handelt es sich um einen vorläufig aufgenommenen Ausländer ohne Flüchtlingseigenschaft. Für die Ausrichtung und Bemessung von Fürsorgeleistung ist daher weder aufgrund der Flüchtlingskonvention noch aufgrund des Asylgesetzes eine Gleichstellung mit Inländern geboten (E. 4). Schon bei Erlass von § 17 SHV galt die Rechtslage, dass die Kantone für die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen an vorläufig Aufgenommene zuständig waren, wofür sie vom Bund pauschal entschädigt wurden. Angesichts der schon damals bestehenden Verflechtung des kantonalen Rechts mit der bundesrechtlichen Entschädigungsregelung kann angenommen werden, dass der kantonale Verordnungsgeber beim Erlass von § 17 SHV im Asylbereich nicht über die Entschädigungsregelung des Bundes hinausgehen wollte. Der Beschwerdeführer kann sich demnach nicht auf § 17 SHV berufen (E. 5.1). Unbehelflich ist auch der Einwand, aus den am 1. Januar 2003 in Kraft getretenen §§ 5a und 5b SHG lasse sich e contrario ableiten, dass zumindest bis Ende 2002 im Asylbereich die allgemeinen Bestimmungen der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung anwendbar blieben (E. 5.2). Es ist nicht rechtsverletzend, wenn dem Beschwerdeführer im Einspracheverfahren die unentgeltliche Rechtsbeistandung verweigert worden ist, dies aber nur deswegen, weil für jenes Verfahren bezüglich der Notwendigkeit eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes ein strengerer Massstab anzulegen ist. Angesichts der Komplexität der sich stellenden Rechtsfragen ist jedoch ein Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand für das Rekursverfahren und das jetzige Beschwerdeverfahren zu bejahen (E. 7.4.3).

Stichworte: ASYLSUCHENDE/ASYLBEWERBER FLÜCHTLING

SKOS-RICHTLINIEN SOZIALHILFE UNENTGELTLICHER RECHTSBEISTAND (URB) VORLÄUFIG AUFGENOMMENER WIRTSCHAFTLICHE HILFE

Rechtsnormen: Art. 14c Abs. 4 ANAG Art. 14c Abs. 5 ANAG Art. 44 AsylG Art. 80 Abs. 1 AsylG Art. 82 Abs. 1 AsylG Art. 88 Abs. 1 lit. a AsylG § 5a SHG § 5b SHG § 17 SHV

Publikationen: RB 2003 Nr. 68 S. 157 Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer

Bedeutung) Gewichtung: 2 I. A, ausländischer Staatsangehöriger, erhielt am 19. März 1996 den Ausweis F für vorläufig aufgenommene Ausländer. Bis Ende 2001 wurde er von der Asylorganisation der Stadt Zürich betreut und gemäss deren Richtlinien nach den Ansätzen des Bundes (URL 2000) unterstützt. Infolge nachträglicher Ausrichtung von Arbeitslosentaggeldern ab 17. September 2001 wurde die Unterstützung durch die Asylorganisation eingestellt, weil die Taggelder von monatlich durchschnittlich Fr. 1'500.- über den Unterstützungsleistungen gemäss URL 2000 lagen. Im Frühjahr 2002 beantragte A erneut Unterstützungsleistungen, wobei diese nicht nach den URL 2000, sondern nach den höheren Ansätzen gemäss den Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) zu bemessen seien. Die Asylkommission (ein Organ der städtischen Fürsorgebehörde) entsprach diesem Gesuch am 19. Juni 2002, gestützt auf die Richtlinien der Fürsorgebehörde vom 12. Juni 2001 für die Unterstützung von Personen mit Ausweis F oder N nach den Ansätzen der SKOS. Die Asylkommission beschloss am 10. Juli 2002, A werde ab 1. August 2002 nicht mehr nach den Weisungen und Richtlinien der Fürsorgebehörde der Stadt Zürich unterstützt. Einer allfälligen Einsprache entzog sie die aufschiebende Wirkung. Sie erwog, eine Unterstützung nach den SKOS-Richtlinien komme nicht mehr in Betracht, weil A die Bedingungen bezüglich Integration nicht erfülle, was bei

der früheren Beschlussfassung vom 19. Juni 2002 verkannt worden sei.

Unterstützungsleistungen gemäss URL 2000 entfielen, weil A nach wie vor (noch bis zum 16. September 2003) Arbeitslosentaggelder beziehe. Die dagegen am 31. Juli 2002 erhobene Einsprache wies die Einspracheinstanz und Geschäftsprüfungskommission der Fürsorgebehörde am 18. November 2002 ab, ebenso die damit verbundenen Gesuche um unentgeltliche Rechtsverbeiständung und Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung.

II. Den dagegen am 4. Dezember 2002 erhobenen Rekurs wies der Bezirksrat Zürich am 7. August 2003 ab. Das erneut gestellte Gesuch um unentgeltliche Rechtsverbeiständung wurde ebenfalls abgewiesen.

III. Mit Beschwerde vom 19. September 2003 beantragte A dem Verwaltungsgericht, die Beschlüsse der Vorinstanzen vom 10. Juli 2002, 18. November 2002 und 7. August 2003 seien aufzuheben und ihm sei für die vorinstanzlichen sowie das verwaltungsgerichtliche Verfahren die unentgeltliche Rechtspflege und ein unentgeltlicher Rechtsbeistand zu bewilligen. Der Bezirksrat beantragte am 17. Oktober 2003 ohne weitere Ausführungen Abweisung der Beschwerde. Den nämlichen Antrag stellte die Fürsorgebehörde der Stadt Zürich am 4. November 2003. Die Kammer zieht in Erwägung:

1. Das Verwaltungsgericht ist nach § 19c Abs. 2 und § 41 des Verwaltungsrechtsfleugesetzes vom 24. Mai 1959/8. Juni 1997 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. Zu deren Behandlung wäre aufgrund des Fr. 20'000.- nicht übersteigenden Streitwerts an sich der Einzelrichter zuständig (§ 38 Abs. 2 VRG). Weil dem Fall eine gewisse grundsätzliche Bedeutung zukommt, ist er von der Kammer zu behandeln (§ 38 Abs. 3 VRG).

2. 2.1 Als vorläufig aufgenommenen Ausländer mit Ausweis F gemäss Art. 44 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) sowie Art. 20 der Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA; SR 142.281) untersteht der Beschwerdeführer den Bestimmungen von Art. 14a – 14c des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) über die vorläufige Aufnahme. Die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen an vorläufig aufgenommene Ausländer richtet sich nach kantonalem Recht (Art. 14c Abs. 4 ANAG; Art. 80 Abs. 1 und Art. 82 Abs. 1 AsylG). Die Kantone werden dafür vom Bund nach pauschalen Ansätzen entschädigt (Art. 14c Abs. 5 ANAG; Art. 88 Abs. 1 lit. a AsylG; Art. 20 ff. der Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 über Finanzierungsfragen [AsylV 2]; SR 142.312). Da diese Pauschalansätze tiefer liegen als die Ansätze gemäss SKOS-Richtlinien, ist es faktisch das Bundesrecht, welches die maximale Höhe der von den Kantonen ausgerichteten Unterstützungsleistungen bestimmt (Felix Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. A., Bern 1999, S. 183 ff.; Kathrin Amstutz, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, Bern 2002, S. 319 f.; Charlotte Gysin, Der Schutz des Existenzminimums in der Schweiz, Basel etc. 1999, S. 130 ff.; vgl. auch Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative "gegen Asylmissbrauch", BBl 2001 V 4275 4737 f.).

2.2 Gemäss § 14 des kantonalen Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG) hat Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Grundlage für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe bilden gemäss § 17 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (SHV) die SKOS-Richtlinien (Satz 3), wobei "begründete Abweichungen im Einzelfall" vorbehalten bleiben (Satz 4). Derartige Abweichungen sind sowohl bei kurzfristiger wie auch langfristiger Unterstützung zulässig (Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Postulat KR-Nr. 112/1998 betreffend

Verbindlichkeit der SKOS-Richtlinien bei der Bemessung der gesetzlichen wirtschaftlichen Hilfe, ABl 2000, 1288 f.). Mit Bezug auf die Ausrichtung und Bemessung wirtschaftlicher Hilfe an Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene enthielt das kantonale Sozialhilfegesetz bis Ende 2002 keine Bestimmungen. Im Hinblick auf das total revidierte Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (in Kraft seit 1. Oktober 1999) wurden bei der Revision des kantonalen Sozialhilfegesetzes vom 4. November 2002 die Bestimmungen von §§ 5a und 5b (in Kraft seit 1. Januar 2003) eingefügt. Demnach richtet sich die Hilfe für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung nach besonderen Vorschriften; der Regierungsrat erlässt eine Verordnung, die unter anderem die Festsetzung, Ausrichtung, Abrechnung und Rückerstattung von Leistungen des Kantons und Dritter regelt (§ 5a SHG). Höhe und Art der Fürsorgeleistungen für die genannten Personenruppen richten sich nach den kantonalen Bestimmungen; sie werden vom Status und vom Veralten einer Person im Asylverfahren bestimmt (§ 5b Abs. 1 SHG). Die im Gesetz neu vorgeehene Asylfürsorgeverordnung wurde bis heute nicht erlassen. 2.3 In der Stadt Zürich bemisst sich die wirtschaftliche Hilfe an Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene grundsätzlich nach den URL 2000, die auf das neue Asylgesetz abgestimmt sind. Mit Beschluss vom 12. Juni 2001 hat die städtische Fürsorgebehörde ergänzende Richtlinien formuliert, wonach Personen mit Ausländerausweis F (vorläufig Aufgenommene) oder N (Asylsuchende) unter näher umschriebenen Voraussetzungen (betreffend Integration und Mitwirkung) Unterstützung nach den höheren Ansätzen gemäss SKOS-Richtlinien gewährt wird.

### **E. 3.1**

Der Bezirksrat prüfte zunächst, ob der Rekurrent aufgrund des kantonalen sowie des übergeordneten Rechts Anspruch auf Unterstützung nach den Ansätzen gemäss SKOS-Richtlinien habe: Er erwog, nach Art. 14c Abs. 1 ANAG sei der Status eines vorläufig aufgenommenen Ausländers wie jener eines Asylsuchenden ein vorübergehender, indem über den künftigen Verbleib des Betroffenen Ungewissheit bestehe. Das Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Flüchtlingskonvention [FK]; SR 0.142.30) verlange im Bereich der Fürsorge eine Gleichbehandlung mit Inländern nur für anerkannte Flüchtlinge und, nach einer gewissen Zeit, für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, nicht jedoch für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Ausländer (Art. 1A und 23 FK). Auch das Bundesrecht schreibe den Kantonen hinsichtlich Fürsorgeleistungen eine Gleichstellung mit Einheimischen ausdrücklich nur bei Flüchtlingen und Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung vor (Art. 3 Abs. 1 AsylV 2). Die von den SKOS-Richtlinien angestrebte Zielsetzung der sozialen und beruflichen Integration ent falle bei vorläufig aufgenommenen Ausländern, deren Bleiberecht ungesichert sei. Das gelte auch für den Rekurrenten; ungeachtet dessen, dass er sich bereits seit mehreren Jahren in der Schweiz aufhalte, müsse er nach wie vor damit rechnen, dass sein Ausweis F nicht erneuert werde. Daran werde sich voraussichtlich auch in Zukunft nichts ändern, habe doch der Bundesrat bei der anstehenden Teilrevision des Asylgesetzes auf Druck der Kantone hin ausdrücklich von seinem früheren Vorschlag abgesehen, vorläufig aufgenommenen Ausländern von Bundesrechts wegen nach sechs Jahren Aufenthalt in der Schweiz einen Anspruch auf Aufenthaltsbewilligung einzuräumen (BBl 2002 VII 6845 6854). Demnach sei es nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz bezüglich der Unterstützung des Rekurrenten bereits für die Zeit bis 31. Dezember 2002 gestützt auf § 17 Satz 4 SHV von den SKOS-Richtlinien abgewichen sei. Für die Zeit ab 1. Januar 2003 sei schon gestützt auf die §§ 5a und 5b SHG auf den ausländerrechtlichen Status des Rekurrenten abzustellen. Damit erweise sich die Rüge des Rekurrenten, das Abweichen von den SKOS-Richtlinien

verstosse gegen kantonales Recht, als unbegründet (Rekursentscheid E. 2b). Sodann prüfte der Bezirksrat, ob der Rekurrent aufgrund des kommunalen Rechts der Beschwerdegegnerin Anspruch auf Unterstützung nach den Ansätzen gemäss SKOS-Richtlinien habe; er erwog, die Beschwerdegegnerin sei zu Recht zum Schluss gelangt, der Rekurrent erfülle die diesbezüglichen Voraussetzungen gemäss den städtischen Richtlinien vom 12. Juni 2001 nicht (Rekursentscheid E. 3).

### **E. 3.2**

Der Beschwerdeführer hält daran fest, dass er zumindest bis 31. Dezember 2002, das heisst bis zum In-Kraft-Treten der §§ 5a und 5b SHG, Anspruch auf Sozialhilfe nach den Ansätzen gemäss SKOS-Richtlinien habe. Die Argumentation der Vorinstanz sei unhaltbar, indem sie eine ganze Gruppe von Menschen – nämlich alle vorläufig aufgenommenen Ausländer – als " Einzelfall " im Sinn von § 17 Satz 4 SHV qualifiziere, um so für diese Gruppe eine Abweichung von den Ansätzen gemäss SKOS-Richtlinien zu rechtfertigen. Wenn die §§ 5a und 5b SHG nunmehr vorsähen, dass sich die Ausrichtung und Bemessung der Fürsorgeleistungen für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene nach besonderen Bestimmungen richte, ergebe sich hieraus, dass zumindest bis Ende 2002 im Asylbereich die allgemeinen Bestimmungen der Sozialhilfegesetzgebung anwendbar blieben.

### **E. 4.1**

Wie der Bezirksrat zutreffend erwogen hat, kann der Beschwerdeführer aus der Flüchtlingskonvention keinen Anspruch daraus ableiten, bezüglich der Ausrichtung und Bemessung von Fürsorgeleistungen mit Inländern gleichgestellt zu werden. Als Inhaber eines Ausweises F kommt ihm der Status eines vorläufig aufgenommenen Ausländers gemäss Art. 44 AsylG in Verbindung mit Art. 14a – 14c ANAG (je in der Fassung vom 20. Juni 1986) zu. Diesen Status erhält grundsätzlich derjenige Ausländer, der des Landes verwiesen wird (Weg- oder Ausweisung), aber weder freiwillig ins Zielland ausreisen kann, noch dorthin verbracht werden kann oder darf (Art. 14a Abs. 2 ANAG). Die vorläufige Aufnahme ist somit als Ersatzmassnahme für einen nicht durchführbaren (das heisst nicht zulässigen, nicht zumutbaren oder nicht möglichen) Wegweisungsvollzug konzipiert. Sie ist mit keinerlei Rechtsansprüchen aus nationalem Recht verbunden, die dem vorläufig Aufgenommenen nicht ohnehin nach zwingendem Völkerrecht zukommen (Walter Stöckli in: Peter Ubersax et al. [Hrsg.], Ausländerrecht, Basel etc. 2002, Rz. 8.81 und 8.83; Andreas Zünd, a.a.O., Rz. 6.74 ff.). Dazu gehört das Recht auf Hilfe in Notlagen gemäss Art. 12 der Bundesverfassung (BGE 121 I 367, 122 II 193), jedoch nicht oder jedenfalls nur beschränkt der Grundsatz der Gleichbehandlung mit Inländern gemäss Art. 1A in Verbindung mit Art. 23 FK. Auf den konventionsrechtlichen Grundsatz der Gleichbehandlung können sich nur jene vorläufig aufgenommenen Ausländer berufen, denen der besondere Status von "vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen" – und dies zudem seit längerer Zeit – zukommt (vgl. Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative "für einen Regelung der Zuwanderung", BBl 1997 IV 521 541). Dabei handelt es sich um Ausländer, deren Flüchtlingseigenschaft zwar erkannt worden ist, die aber aufgrund eines Ausschlussgrundes kein Asyl erhalten (Stöckli, Rz. 8.43 und 8.82; Wolffers, S. 192). In diesem Sinn ist auch Art. 59 AsylG auszulegen, wonach als Flüchtlinge im Sinne dieses Gesetzes und der Flüchtlingskonvention Personen gelten, denen die Schweiz Asyl gewährt hat "oder die als Flüchtlinge vorläufig aufgenommen wurden". Wie das Bundesgericht zum gleich lautenden Art. 25 des alten Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979 (aAsylG, AS 1980 1718) in der Fassung gemäss Bundesbeschluss vom 22. Juni 1990 über das Asylverfahren

(AS 1990 938) entschieden hat, gibt es zwei Formen der vorläufigen Aufnahme, nämlich einerseits die vorläufige Aufnahme von Ausländern ausserhalb eines Asylverfahrens und von abgewiesenen Asylbewerbern ohne Flüchtlingseigenschaft sowie andererseits die vorläufige Aufnahme als Flüchtling; Art. 25 aAsylG bzw. nunmehr Art. 59 AsylG betrifft nur die letztere Form der vorläufigen Aufnahme (BGE 122 II 193 E. 2a, 121 V 251 E. 3b; vgl. auch Botschaft des Bundesrates zum Bundesbeschluss über das Asylverfahren, BBl 1990 II 573 658 f.). Mit dieser differenzierenden Betrachtungsweise im Einklang steht auch Art. 3 AsylV 2, welcher bezüglich Fürsorgeleistungen eine Gleichstellung mit Einheimischen nur für Flüchtlinge und Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung, jedoch nicht für Asyluchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung vorsieht (zur Gewährung vorübergehenden Schutzes und zur unterschiedlichen Rechtsstellung von Schutzbedürftigen mit und ohne Aufenthaltsbewilligung vgl. Art. 74 AsylG in Verbindung mit Art. 45 f. der Asylverordnung 1 vom 11. August 1999 über Verfahrensfragen; SR 142.311; ferner Stöckli, Rz. 8.88 und 8.166).

#### **E. 4.2**

Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, dass er bei der vorläufigen Aufnahme als Flüchtling ausdrücklich anerkannt worden wäre; diesbezügliche Anhaltspunkte ergeben sich auch nicht aus den vorliegenden Akten. Es ist daher davon auszugehen, dass ihm der Status eines vorläufig aufgenommenen Ausländers ohne Flüchtlingseigenschaft zukommt. Für die Ausrichtung und Bemessung von Fürsorgeleistungen an den Beschwerdeführer ist daher weder aufgrund der Flüchtlingskonvention noch aufgrund des Asylgesetzes eine Gleichstellung mit Inländern geboten. Fürsorgerechtlich kommt ihm daher keine bessere Stellung als Asylsuchenden zu (BGr, 13. November 2003, 2P.139/2003, E. 3.6, [www.bger.ch](http://www.bger.ch); zu dieser Stellung vgl. Amstutz, S. 326 ff.; Gysin, S. 131 ff.).

#### **E. 5**

Der Beschwerdeführer beruft sich denn auch zur Begründung seines Antrags, Fürsorgeleistungen nach den Ansätzen der SKOS-Richtlinien zu erhalten, nicht auf die Flüchtlingskonvention und das Bundesrecht, sondern ausschliesslich auf § 17 SHV.

##### **E. 5.1**

Der Wortlaut von § 17 Sätze 3 und 4 SHV spricht zwar eher für die vom Beschwerdeführer verfochtene Auslegung, wonach die darin für verbindlich erklärten SKOS-Richtlinien auch für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene zu gelten hätten bzw. der Vorbehalt in Satz 4 im vorliegenden Fall nicht eingreife, weil der Status als vorläufig Aufgenommener ein Merkmal sei, welches der Beschwerdeführer mit allen anderen vorläufig Aufgenommenen teile. Dieser Schluss ist indessen nicht zwingend. Gewichtige andere Gründe sprechen für die gegenteilige Auslegung. Die SKOS-Richtlinien sind auf eine längerfristige berufliche und soziale Integration der Unterstützten ausgerichtet. Ob und inwieweit diese Zielsetzung auch auf Ausländer anwendbar ist, hängt davon ab, welcher aufenthaltsrechtliche Status ihnen zukommt. Das Verfassungs- und Konventionsrecht schliesst bei der Bemessung der Unterstützungsleistung derartige Differenzierungen nach dem rechtlichen Status wie erwähnt nicht aus (vgl. auch BGE 121 I 367 E. 2d). Vorläufig aufgenommene Ausländer können deshalb, da davon auszugehen ist, dass sie nicht in der Schweiz verbleiben werden, gestützt auf Art. 14c Abs. 4 ANAG in Verbindung mit Art. 82 Abs. 2 und 3 AsylG bei der Festsetzung und Ausrichtung der Sozialhilfe abweichend von den übrigen Sozialhilfeberechtigten behandelt werden. Auf kantonaler Ebene bedarf es

dafür nicht einmal eigens einer formellgesetzlichen Grundlage, da eine solche bereits auf Bundesebene besteht (BGr, 13. November 2003, 2P.139/2003, E. 3.6.3, www.bger.ch). Bei Erlass des heute geltenden § 17 SHV durch den Regierungsrat am 11. Februar 1998 und dessen rückwirkendes In-Kraft-Treten am 1. Januar 1998 fiel die Fürsorge für vorläufig aufgenommene Ausländer bereits in die Zuständigkeit der Kantone (Art. 14c Abs. 6 aANAG in der Fassung des Bundesbeschlusses vom 16. Dezember 1994, AS 1994 2876, nunmehr Art. 14c Abs. 4 ANAG). Schon nach damaliger Rechtslage vergütete jedoch der Bund den Kantonen die Fürsorgeauslagen für jeden vorläufig aufgenommenen Ausländer pauschal (Art. 14c Abs. 7 und 8 aANAG, nunmehr Art. 14c Abs. 5 ANAG), welche Regelung das Bundesgericht zum Schluss veranlasst hat, diesbezügliche kantonale Verfügungen stützten sich auf Bundesrecht (vgl. BGE 122 II 193 E. 1). Angesichts dieser schon damals bestehenden engen Verflechtung des kantonalen Rechts mit der bundesrechtlichen Entschädigungsregelung kann füglich angenommen werden, dass der kantonale Verordnungsgeber beim Erlass von § 17 SHV im Asylbereich nicht über die Entschädigungsregelung des Bundes hinausgehen wollte. Die in § 17 SHV statuierte Verbindlichkeit der SKOS-Richtlinien bezieht sich deshalb nicht auf Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene. Das Gegenteil liesse sich höchstens dann annehmen, wenn in den Materialien entsprechende Anhaltspunkte vorhanden wären, was aber nicht der Fall ist. In die gleiche Richtung weisen auch die SKOS-Richtlinien selber, wenn es dort in der Einleitung heisst, dass von diesen Richtlinien Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene nicht direkt erfasst werden (SKOS-Richtlinien, Zur Bedeutung dieser Richtlinien, vor Kapitel A). Demnach kann sich der Beschwerdeführer nicht auf § 17 Satz 3 SHV berufen.

## **E. 5.2**

Unbehelflich ist auch der Einwand, aus der für die kantonale Asylfürsorge am 4. November 2002 getroffenen Regelung in den am 1. Januar 2003 in Kraft getretenen §§ 5a und 5b SHG folge *e contrario*, dass zumindest bis Ende 2002 im Asylbereich die allgemeinen Bestimmungen der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung anwendbar blieben. Wie sich aufgrund der vorstehenden Erwägungen ergibt, kann dieser Gesetzesrevision nicht eine derartige Tragweite beigemessen werden. Sie bezweckte nicht, bisher im Bereich der Asylfürsorge geltendes Recht zu ändern; vielmehr sollen in diesem Bereich, soweit er in die Regelungszuständigkeit des Kantons fällt, bisher fehlende Rechtsgrundlagen neu geschaffen bzw. bestehende Rechtsgrundlagen klarer abgefasst werden (vgl. Antrag des Regierungsrates vom 14. November 2001 betreffend Änderung des Sozialhilfegesetzes, ABl 2001, 1790).

## **E. 6**

Ihren Beschluss vom 10. Juli 2002, den Beschwerdeführer ab 1. August 2002 nicht mehr nach den Ansätzen gemäss SKOS-Richtlinien zu unterstützen, begründete die Fürsorgebehörde damit, dass der Beschwerdeführer die diesbezüglichen Voraussetzungen gemäss Ziffer 8 der Richtlinien vom 12. Juni 2001 nicht erfülle, weil er seit einiger Zeit seinen Zahlungsverpflichtungen gegenüber der Vermieterin und der Krankenkasse nicht mehr nachgekommen sei (vgl. Einspracheentscheid E. 5). Der Bezirksrat bestätigte diese Beurteilung (Rekursentscheid E. 3). Anders als im Einsprache- und im Rekursverfahren erhebt der Beschwerdeführer vor Verwaltungsgericht keine Einwendungen gegen diese (die Anspruchsvoraussetzungen gemäss kommunalem Recht betreffende) Würdigung (Beschwerdeschrift Ziff. 6). Den Richtlinien der Fürsorgebehörde vom 12. Juni 2001 kommt nicht die Verbindlichkeit eines gesetzlichen Erlasses zu. Ihre Missachtung im

Einzelfall kann jedoch unter dem Gesichtswinkel rechtsgleicher Behandlung rechtsverletzend sein (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 50 N. 64). Aufgrund der vorliegenden Akten sowie angesichts dessen, dass der Beschwerdeführer diesbezüglich keinerlei Einwendungen mehr erhebt, besteht kein Anlass, die Erwägungen der Vorinstanzen, wonach der Beschwerdeführer die Voraussetzungen gemäss Ziff. 8 der genannten Richtlinien nicht erfülle, infrage zu stellen.

#### **E. 7.1**

Der seit dem Einspracheverfahren vertretene Beschwerdeführer verlangte sowohl für jenes Verfahren wie auch anschliessend für das Rekursverfahren die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege sowie die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistands. Über das erstere Begehren hatten beide Vorinstanzen nicht zu befinden, weil sie dem Beschwerdeführer gestützt auf § 6 Abs. 1 der Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden vom 8. Dezember 1966 (Kostenlosigkeit sozialhilferechtlicher Verwaltungs- und Rekursverfahren) ohnehin keine Verfahrenskosten auferlegt hatten. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtsverbeiständung wiesen beide Vorinstanzen ab, die Einsprachebehörde wegen Aussichtslosigkeit des gestellten Sachbegehrens, der Bezirksrat hingegen mit der Begründung, der Beschwerdeführer sei in der Lage, seine Sache selbst zu vertreten. Vor Verwaltungsgericht erneuert der Beschwerdeführer sein Begehren um Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes für das Einsprache- und das Rekursverfahren; das gleiche Begehren stellt er auch für das verwaltungsgerichtliche Verfahren, in welchem ihm zudem die unentgeltliche Rechtspflege zu bewilligen sei.

#### **E. 7.2**

Gemäss § 16 VRG (in der Fassung vom Juni 1997) ist Privaten, welchen die nötigen Mittel fehlen und deren Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheint, auf entsprechendes Ersuchen die Bezahlung von Verfahrenskosten zu erlassen (Abs. 1). Sie haben überdies Anspruch auf die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes, wenn sie nicht in der Lage sind, ihre Rechte im Verfahren selbst zu wahren (Abs. 2). Für die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege wird damit vorausgesetzt, dass der Gesuchsteller mittellos und sein Begehren nicht offenkundig aussichtslos ist (so schon § 16 VRG in der Fassung vom 24. Mai 1959); für die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes ist zusätzlich erforderlich, dass der Gesuchsteller zur Wahrung seiner Rechte eines solchen bedarf.

#### **E. 7.3**

Aufgrund der vorliegenden Akten ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer mittellos ist und dass sein Begehren nicht offensichtlich aussichtslos ist. Es ist ihm daher für das verwaltungsgerichtliche Verfahren (welches anders als das Einsprache- und Rekursverfahren nicht von vornherein kostenfrei ist), die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren.

#### **E. 7.4**

Näher zu prüfen bleibt, ob der Beizug eines Rechtsbeistandes zur Verfechtung dieses Begehrens für den Beschwerdeführer notwendig im Sinn von § 16 Abs. 2 VRG war, ob er mithin " nicht in der Lage " war, seine Rechte im Rechtsmittelverfahren selber zu wahren.

##### **E. 7.4.1**

Mit der so gefassten Bestimmung wollte der Gesetzgeber an die bundesgerichtliche Rechtsprechung betreffend den verfassungsrechtlichen Anspruch auf unentgeltliche Rechtsverteidigung (heute Art. 29 Abs. 3 Satz 2 BV) anknüpfen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 16 N. 39 und 41). Danach ist einem Gesuch um unentgeltliche Rechtsverteidigung je nach den Umständen des zu beurteilenden Falles und den Eigenheiten des betreffenden Verfahrens zu entsprechen, wenn die Interessen der bedürftigen Partei in schwer wiegender Weise betroffen und die zu beurteilende Sache in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bereitet, die den Beizug eines Rechtsvertreters erfordern. Neben dem Schwierigkeitsgrad der sich stellenden Rechts- und Sachverhaltsfragen sind auch in der Person des Gesuchstellers liegende Gründe zu berücksichtigen, wie etwa dessen Gesundheitszustand und Fähigkeit, sich im Verfahren zurechtzufinden, sowie die Bedeutung der Angelegenheit für diesen (BGE 123 I 145 E. 2b; 122 I 275 E. 3a mit Hinweisen). Greift die angefochtene Verfügung stark in die Rechtsstellung des Gesuchstellers ein, so kommt den genannten weiteren Kriterien minderes Gewicht zu. Handelt es sich um einen (nur) "relativ schweren" Eingriff, so muss die zu beurteilende Angelegenheit besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweisen, denen der auf sich allein gestellte Gesuchsteller nicht gewachsen wäre. Die verwaltungsgerichtliche Praxis hat einen Anspruch auf unentgeltliche Rechtsverteidigung stets nur im Umfang dieser bundesverfassungsrechtlichen Minimalgarantie entsprechend den dargelegten bundesgerichtlichen Kriterien bejaht (so schon RB 1994 Nr. 4; sodann RB 1998 Nr. 5 zum anlässlich der Revision vom 8. Juni 1997 neu eingefügten § 16 Abs. 2 VRG; bezüglich unentgeltlicher Rechtsverteidigung in Streitigkeiten betreffend den Strafvollzug vgl. nunmehr RB 2001 Nr. 6 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Praxis zur Rechtsverteidigung in Strafprozessen; vgl. auch VGr, 14. Oktober 2002, VB.2002.00288, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). In einem Einspracheverfahren ist bezüglich der Notwendigkeit eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes ein strenger Massstab anzulegen, weil die Einsprachebehörde wie die verfügende Verwaltungsbehörde noch in stärkerem Masse als die Rekurs- und Beschwerdeinstanzen der Untersuchungs- und der Officialmaxime verpflichtet sind (vgl. Kölz/ Bosshart/Röhl, § 16 N. 42). Diese Zurückhaltung bezüglich der Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes im Einspracheverfahren steht auch im Einklang mit der gesetzlichen Regelung der Parteientschädigung in § 17 Abs. 1 VRG, wonach das Einspracheverfahren den Verfahren vor Verwaltungsbehörden zugerechnet wird, in welchen die Zusprechung einer solchen Entschädigung generell ausgeschlossen ist (RB 1998 Nr. 7).

#### **E. 7.4.2**

Streitig ist wie erwähnt, ob der Beschwerdeführer Anspruch auf Unterstützung nach den Ansätzen gemäss SKOS-Richtlinien statt bloss nach den Ansätzen gemäss URL 2000 habe (der Anspruch auf Unterstützung nach den Ansätzen gemäss URL 2000 ist nicht streitig; im Beschluss vom 10. Juli 2002 wurde die Unterstützung nur deswegen gänzlich eingestellt, weil die damals bezogenen Leistungen der Arbeitslosenversicherung den Unterstützungsanspruch noch überstiegen.). Wenn dem Beschwerdeführer die Unterstützung nach den Ansätzen der SKOS-Richtlinien verweigert wird, greift dies nicht besonders stark in seine Rechtsstellung ein. Den Feststellungen des Bezirksrats, dass der Beschwerdeführer gut deutsch spreche und insofern problemlos in der Lage sei, seine Verhältnisse zu schildern und seine Anliegen zu formulieren, wird in der Beschwerdeschrift nicht widersprochen. Es bestehen somit keine subjektiven, in der Person des Betroffenen liegende Gründe, die die Annahme rechtfertigen würden, der Beschwerdeführer könne sich in einem Verfahren vor Behörden nur schwer zurechtfinden. Der zu beurteilende

Sachverhalt ist sodann in tatsächlicher Hinsicht nicht komplex; dessen Darlegung vor den Behörden ist nicht mit besonderen Schwierigkeiten verbunden. Komplex sind hingegen die sich bei der Beurteilung des Sachverhalts stellenden Rechtsfragen, dies namentlich angesichts der wenig transparenten rechtlichen Grundlagen im Bundesrecht.

#### **E. 7.4.3**

Unter den aufgezeigten Umständen ist es nicht rechtsverletzend, wenn dem Beschwerdeführer im Einspracheverfahren die unentgeltliche Rechtsbeistandung verweigert worden ist, dies aber nur deswegen, weil für jenes Verfahren bezüglich der Notwendigkeit eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes wie erwähnt ein strenger Massstab anzulegen ist. Angesichts der Komplexität der sich stellenden Rechtsfragen ist jedoch ein Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand im Sinn von § 16 Abs. 2 VRG für das Rekursverfahren und für das jetzige Beschwerdeverfahren zu bejahen.

#### **E. 7.4.4**

Gemäss § 13 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 26. Juni 1997 wird dem unentgeltlichen Rechtsvertreter der notwendige Zeitaufwand nach den Ansätzen des Obergerichts (zurzeit Fr. 200.- je Stunde) entschädigt, wobei die Bedeutung der Streitsache und die Schwierigkeit des Prozesses zu berücksichtigen sind und Barauslagen separat entschädigt werden (Abs. 1). Der unentgeltliche Rechtsbeistand hat dem Gericht vor dem Entscheid eine detaillierte Zusammenstellung über den Zeitaufwand und die Barauslagen einzureichen. Reicht er die Zusammenstellung nicht rechtzeitig ein, so wird die Entschädigung von Amtes wegen und nach Ermessen festgesetzt (Abs. 2). Der Rechtsvertreter hat der Beschwerdeschrift keine Zusammenstellung über den Zeitaufwand und seine Barauslagen angefügt, weshalb eine angemessene Entschädigung für das vorangehende Rekurs- wie auch für das jetzige Beschwerdeverfahren festzusetzen ist. Der Streitwert der zu beurteilenden Sache ist geringfügig. Desgleichen ist die Bedeutung der Streitsache als eher gering zu veranschlagen. Als angemessen erweist sich daher eine Entschädigung von Fr. 1'500.- für das Rekursverfahren und von Fr. 1'000.- für das Beschwerdeverfahren (je einschliesslich Mehrwertsteuer und Barauslagen).

#### **E. 8**

Die Gerichtskosten, die gemäss § 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen wären, sind infolge der ihm gewährten unentgeltlichen Prozessführung auf die Gerichtskasse zu nehmen. Eine Parteientschädigung nach § 17 Abs. 2 VRG steht ihm bei diesem Verfahrensausgang von vornherein nicht zu.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.