

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00798 vom 23. Juni 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-06-23, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2019.00798](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2019.00798)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00798 du 23 juin 2020

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00798 del 23 giugno 2020

## Regeste

Nothilfe | Nothilfe: Berücksichtigung des Pekuliums / Anrechnung eines Vermögens- bzw. Einkommensfreibetrags Rechtsverzögerung durch den Beschwerdegegner, da dieser erst über ein Jahr nach der Verweigerung der Nothilfe eine entsprechende Verfügung erlassen hat (E. 5.1). Der Informationsaustausch zwischen dem Beschwerdegegner und der Strafanstalt ist nicht zu beanstanden (E. 5.2). Im Gegensatz zu Sozialhilfe beziehenden Personen haben Nothilfe beziehende Personen keinen Anspruch auf Einkommens- und Vermögensfreibeträge (E. 5.3). Das Arbeitsverbot abgewiesener Asylbewerber gemäss Art. 43 Abs. 2 AsylG steht der Arbeitspflicht im Strafvollzug nach Art. 81 Abs. 1 StGB nicht entgegen (E. 5.4.1). Nothilfe beziehenden Personen ist das im Strafvollzug erwirtschaftete Pekulium ohne Gewährung eines Vermögensfreibetrags als Vermögen anzurechnen (E. 5.4.2). Die Beschwerdeführerin verfügte im Zeitpunkt des Nothilfesuchs unbestrittenermassen über rund Fr. 700.- (E. 5.4.3). Insgesamt ist nicht zu beanstanden, dass der Beschwerdegegner der Beschwerdeführerin im entsprechenden Zeitraum mangels Nothilfebedürftigkeit keine finanzielle Nothilfe ausbezahlt hat (E. 5.5). Der Beschwerdegegner und die Vorinstanz hätten der Beschwerdeführerin jeweils die unentgeltliche Rechtsverteidigung gewähren müssen (E. 6). Gewährung UP/URB für das Beschwerdeverfahren (E. 7.2). Teilweise Gutheissung. Im Übrigen Abweisung, soweit Eintreten.

## Erwägungen

### E. 3.1

Wer sich wie die Beschwerdeführerin unberechtigt in der Schweiz aufhält und nicht zur Ausreise veranlasst werden kann, hat nur Anspruch auf Unterstützung im Rahmen des Rechts auf Hilfe in Notlagen nach Art. 12 BV; es besteht kein Anspruch auf die darüber hinausgehende Sozialhilfe (Art. 82 Abs. 1 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 [AsylG]; § 5c Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 [SHG]). Gemäss Art. 12 BV hat, wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Dieses Grundrecht garantiert nicht ein Mindesteinkommen; verfassungsrechtlich geboten ist nur, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Bettel-existenz zu bewahren vermag. Der Anspruch umfasst daher einzig die in einer Notlage im Sinn einer Überbrückungshilfe unerlässlichen Mittel (in Form von Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinischer Grundversorgung). Grundsätzliche Voraussetzung der Anwendbarkeit von Art. 12 BV ist das Vorliegen einer aktuellen, d. h. tatsächlich eingetretenen oder unmittelbar drohenden Notlage (BGE 131 I 166 E. 3.1 f.; 130 I 71 E. 4.1; je mit Hinweisen). Art. 12 BV umfasst nur eine auf die konkreten Umstände

zugeschnittene, minimale individuelle Nothilfe, solange die Notlage anhält. Sie beschränkt sich auf das absolut Notwendige und soll die vorhandene Notlage beheben (BGE 138 V 310 E. 2.1). Die Nothilfe an abgewiesene Asylbewerber umfasst grundsätzlich die Unterbringung in aller Regel in einer Gruppenunterkunft, die Abgabe von Nahrungsmitteln, Hygieneartikeln und die Gewährung dringender medizinischer Versorgung (BGE 135 I 119 = Pra 2009 Nr. 107 E. 5.3, 5.5).

### **E. 3.2**

Soweit die Kantone für die Unterbringung zuständig sind (Art. 24 Abs. 4–6, Art. 24d, Art. 80, Art. 80a AsylG), obliegt die Ausgestaltung der Nothilfe im Rahmen der verfassungsmässigen Mindestanforderungen den Kantonen, soweit der Bund im Rahmen seiner Kompetenzen nicht spezielle Regelungen erlässt (vgl. z. B. Art. 80 ff. AsylG). Nach Art. 3 Abs. 3 lit. a der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999 (AsylV2) richten sich bei Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid oder einem rechtskräftig abgewiesenen Asylgesuch, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, die Festsetzung und die Ausrichtung der Nothilfeleistungen nach kantonalem Recht (vgl. auch Art. 82 Abs. 1 AsylG). Die Kantone sind in der Art und Weise der Leistungserbringung unter dem Titel der Nothilfe frei (BGE 139 I 272 = Pra 2014 Nr. 54 E. 3.2; BGE 135 I 119 = Pra 2009 Nr. 107 E. 5.3). Auch die Modalitäten der Leistungserbringung stehen grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone bzw. von deren Behörden. Die Kantone dürfen allerdings keine unzumutbaren oder gar schikanösen Anforderungen an deren Bezug stellen (BGE 131 I 166 E. 8.4). Vorbehalten bleiben Art. 82 Abs. 4 und Art. 83a AsylG sowie abweichende Bestimmungen dieser Verordnung. Nach Art. 82 Abs. 4 AsylG ist die Nothilfe nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen an den von den Kantonen oder vom Bund bezeichneten Orten auszurichten.

### **E. 3.3**

Wer der Nothilfe bedarf, kann aus Art. 12 BV kein Recht ableiten, über Ort, Form oder Ausgestaltung der zu gewährenden Nothilfe selber frei zu entscheiden (Lucien Müller, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 3. A., St. Gallen 2014 [Kommentar BV], Art. 12 N. 29). Nothilfe ist als Überbrückungshilfe zu leisten (BGE 139 I 272 = Pra 2014 Nr. 54 E. 3.2), solange die Notlage andauert. Die Bezeichnung als Überbrückungshilfe schliesst nicht aus, dass sie unter Umständen über mehrere Jahre ausgerichtet werden kann. Der Anspruch auf Hilfe in Notlagen kann an Auflagen und Bedingungen geknüpft werden, wenn diese der Beseitigung der Notlage dienen. Insbesondere darf, soweit erforderlich und zumutbar, verlangt werden, dass der Betroffene bei der Feststellung der Notlage mitwirkt (Art. 83a AsylG). Zudem kann der Leistungsbezug an das (zumutbare) persönliche Abholen der Leistungen oder die geeignete Individualisierung des Bezügers geknüpft werden (Müller, Art. 12 N. 36; Claudia Hänzi, Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Basel 2011, S. 150).

### **E. 3.4**

Gestützt auf § 5c Abs. 3 SHG hat der Regierungsrat des Kantons Zürich die Nothilfeverordnung vom 24. Oktober 2007 erlassen, die seit dem 1. Januar 2008 in Kraft ist. Subsidiär anwendbar bleiben das Sozialhilfegesetz und die Sozialhilfeverordnung (vgl. zur Asylfürsorgeverordnung VGr, 31. Juli 2008, VB.2008.00248, E. 2). Gemäss § 1 Abs. 1 Nothilfeverordnung haben Personen, welche sich unberechtigt in der Schweiz aufhalten und

nicht zur Ausreise veranlasst werden können, Anspruch auf Nothilfe im Sinn von Art. 12 BV, wenn sie ausdrücklich ein Gesuch um Nothilfe gestellt haben (lit. a) und kein anderer Kanton für den Vollzug einer verfügten Wegweisung zuständig ist (lit. b). Die Nothilfe umfasst Unterkunft, Nahrung, Kleidung, die Möglichkeit zur Körperpflege sowie die medizinische Versorgung (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nothilfeverordnung). Sie wird in der Regel in dafür vorgesehenen Unterkünften gewährt und in Form von Sachleistungen ausgerichtet (§ 2 Abs. 1 Satz 2 Nothilfeverordnung). Wer Nothilfe beansprucht, muss persönlich beim Migrationsamt vorsprechen. Dieses überprüft die Person ausländerrechtlich und überweist sie an das Kantonale Sozialamt (§ 4 Abs. 1 Nothilfeverordnung). Das Kantonale Sozialamt prüft die Voraussetzungen für die Gewährung von Nothilfe und weist die Person einer Unterkunft zu (§ 4 Abs. 2 Nothilfeverordnung). Der Kanton legt die Struktur, das Niveau und die Art der Hilfe fest und sorgt für deren Finanzierung (vgl. Begründung des Regierungsrats zur Verordnung über die Gewährung von Nothilfe an Personen ohne Aufenthaltsbewilligung [Nothilfeverordnung] vom 24. Oktober 2007 [ABI 2007, 2010 ff., 2011 f.]).

### **E. 3.5**

Gemäss Ziff. 4.2 der Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) zur Nothilfe für ausreisepflichtige Personen des Asylbereichs vom 29. Juni 2012 (Nothilfeempfehlungen) ist bei der Ausrichtung der Nothilfe auf die elementaren und individuell-konkreten Bedürfnisse der betroffenen Personen Rücksicht zu nehmen. Dem Gesundheitszustand der Bedürftigen ist in angemessener Weise Rechnung zu tragen. Massgebend ist dabei aber nicht das von der betroffenen Person formulierte Bedürfnis, sondern die Einschätzung der zuständigen Behörde (allenfalls unter Beizug von medizinischen Zeugnissen oder Einschätzungen des Personals in der Notunterkunft). Die Behörde soll dabei immer das Ziel einer freiwilligen Ausreise im Blick behalten, ohne die verfassungsmässig garantierten Mindeststandards zu verletzen.

### **E. 4.1**

Die Vorinstanz erwog, der Beschwerdegegner habe die C AG am 5. März 2018 angewiesen, der Beschwerdeführerin bis am 12. April 2018 keine Nothilfe auszuzahlen. Am 18. Juni 2019 habe der Beschwerdegegner in einer förmlichen Verfügung entschieden, der Beschwerdeführerin vom 5. März 2018 bis 12. April 2018 keine Nothilfe auszuzahlen. Hoheitlich gehandelt habe damit einzig der Beschwerdegegner; die C AG habe lediglich als Botin fungiert. Es sei unbestritten, dass die Beschwerdeführerin am 5. März 2018 über einen Barbetrag (Pekulium) von Fr. 783.75 verfügt habe, der ihr beim Austritt aus der Strafanstalt D ausbezahlt worden sei. Der Datenaustausch zwischen der Strafanstalt D und dem Beschwerdegegner habe der Abklärung der Vermögensverhältnisse gedient und sei recht- und verhältnismässig gewesen. Abzüglich des Zugbillets für die Fahrt von D nach X habe die Beschwerdeführerin beim Wiedereintritt in die Notunterkunft X über Fr. 744.35 verfügt. Dieser Betrag reiche ohne Weiteres aus, um den Notbedarf von Fr. 331.50 für die Zeit vom 5. März 2018 bis 12. April 2018 zu decken. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips sei die Beschwerdeführerin deshalb gehalten gewesen, ihren Bedarf aus dem Vermögen zu decken. Der Beschwerdeführerin stehe im Gegensatz zu sozialhilfebeziehenden Personen kein Vermögensfreibetrag zu, weil die Nothilfe im Gegensatz zur Sozialhilfe nicht dazu diene, einer Person zu ermöglichen, längerfristig wieder Fuss zu fassen. Das Pekulium könne nothilferechtlich als Vermögen angerechnet werden. Der Beschwerdegegner habe die Auszahlung der Nothilfe deshalb zu Recht verweigert.

#### **E. 4.2**

Dagegen wendet die Beschwerdeführerin zusammengefasst ein, sie habe keine schriftliche, begründete Anordnung der zuständigen Behörde erhalten, und ihr sei das rechtliche Gehör vorgängig nicht gewährt worden. Der Beschwerdegegner habe erst am 18. Juni 2019 in einer förmlichen Verfügung über die Nichtauszahlung der Nothilfe entschieden. Dieses Vorgehen verunmögliche den betroffenen Personen, ihre Ansprüche geltend zu machen. Sodann sei der Beschwerdegegner lediglich aufgrund eines Verstosses gegen Datenschutzbestimmungen zur Information gelangt, dass die Beschwerdeführerin ein Pekulium erhalten habe. Der Beschwerdegegner hätte die Beamten eines anderen Kantons nicht über hochsensible Daten, wie die Nothilfeabhängigkeit der Beschwerdeführerin, informieren dürfen. Die Amts- und Rechtshilfe stehe gemäss § 7 Abs. 3 Satz 2 VRG unter dem Vorbehalt der besonderen Vorschriften der Geheimhaltung und des Datenschutzes. Nach der Entlassung aus dem Gefängnis habe die Beschwerdeführerin nur ein paar hundert Franken auf sich getragen und habe somit unmittelbar vor einer Notlage gestanden. Die Verweigerung der finanziellen Nothilfe sei damit unzulässig gewesen. Überdies sei bei der Beantragung der Nothilfe mit einer gewissen Bearbeitungszeit zu rechnen, weshalb die Antragsteller zwangsläufig über ein paar hundert Franken verfügen müssten. Es könne daher nicht davon ausgegangen werden, dass der Anspruch auf Nothilfe erst dann bestehe, wenn die betroffene Person über überhaupt kein Geld mehr verfüge. Sodann sei zu beachten, dass der Staat die Beschwerdeführerin, die als weggewiesene Ausländerin eigentlich einem Arbeitsverbot unterstehe, im Strafvollzug zum Arbeiten verpflichtet habe. Diese Arbeitspflicht habe zum Ziel, dem Häftling zu ermöglichen, längerfristig nach der Entlassung wieder Fuss zu fassen. Die Arbeitspflicht sollte somit auf Nothilfebezüger keine Anwendung finden. Sodann dürfe das Pekulium auch deshalb nicht an die Nothilfeleistungen angerechnet werden, weil es sich dabei um absolut unpfändbares Einkommen handle. Die Anrechenbarkeit des Pekuliums als Vermögen sei nur mit gleichzeitiger Gewährung eines Vermögensfreibetrags zulässig. Dies gelte aufgrund fehlender abweichender Regelung in der Nothilfeverordnung auch für das Nothilferecht.

#### **E. 4.3**

Der Beschwerdegegner macht geltend, die Nichtauszahlung von Verpflegungsgeld stelle einen Realakt dar. Der Rechtsschutz richte sich nach § 10c Abs. 2 VRG. Der Beschwerdegegner habe aufgrund des Gesuchs um Ausrichtung von Nothilfe den Sachverhalt von Amtes wegen prüfen müssen. Dass die finanziellen Verhältnisse einer Person, die um Nothilfe ersuche, zu den relevanten Sachverhaltselementen gehöre, müsse nicht weiter erläutert werden. Die Strafanstalt D sei gestützt auf § 8 Abs. 2 lit. b des Datenschutzgesetzes des Kantons E berechtigt gewesen, den Beschwerdegegner über die Auszahlung des Pekuliums an die Beschwerdeführerin zu informieren. Nach der Haftentlassung sei die Beschwerdeführerin hinsichtlich Unterkunft und Krankenversicherung in einer Notlage gewesen, weshalb sie dem Rückkehrzentrum X zugewiesen und die Krankenversicherung weiterbezahlt worden sei. In Bezug auf die Verpflegung, Bekleidung und Körperpflege habe sie sich demgegenüber nicht in einer Notlage befunden. Aufgrund des auch in der Nothilfe geltenden Subsidiaritätsprinzips sei die Beschwerdeführerin gehalten gewesen, die ihr zur Verfügung stehenden Mittel für diese Positionen zu verwenden. Der Umfang sowie die Art und Weise der Unterstützung im Rahmen der Nothilfe ergebe sich aus § 5c SHG in Verbindung mit § 2 Nothilfeverordnung. Damit bleibe kein Raum für eine subsidiäre Anwendung von § 17 SHV und damit der

SKOS-Richtlinien im Bereich der Nothilfe. Dementsprechend stehe Personen, die lediglich Anspruch auf Nothilfe hätten, kein Vermögensfreibetrag zu. Sodann verkenne die Beschwerdeführerin, dass die Arbeitspflicht nach Art. 81 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB) nicht gegen das Verbot der Zwangsarbeit verstosse und dass bei Personen mit einer rechtskräftigen Wegweisung im Strafvollzug nicht eine soziale Integration in die schweizerische Gesellschaft angestrebt werde. Das Vollzugsziel sei vielmehr darauf ausgerichtet, die Person zu befähigen, im künftigen Umfeld im Heimat- oder Herkunftsland straffrei zu leben und den Lebensunterhalt legal bestreiten zu können. Auch unter diesem Aspekt bestehe kein Grund, Nothilfebeziehenden einen Vermögensfreibetrag zu gewähren, wenn sie nach ihrer Haftentlassung in der Schweiz bleiben und weiterhin Nothilfeleistungen beziehen.

### **E. 5.1**

Nach verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung ist die C AG nicht befugt, anstelle des Beschwerdegegners darüber zu entscheiden, ob die Anspruchsvoraussetzungen für die Auszahlung von Nothilfegeldern erfüllt sind. Verweigert die C AG nothilfebeziehenden Personen namentlich aufgrund einer Verletzung von Anwesenheitspflichten die Auszahlung der Nothilfe, handelt es sich dabei um einen Realakt. Auf Begehren des Hilfeempfängers hat der Beschwerdegegner darüber eine anfechtbare Verfügung zu erlassen (VGr, 9. Mai 2019, VB.2018.00584, E. 4.4.3). Vorliegend erfolgte die Nichtauszahlung der finanziellen Nothilfe jedoch nicht aufgrund einer Verletzung der Anwesenheitspflicht, die von der C AG täglich kontrolliert wird. Vielmehr hat der Beschwerdegegner bereits vor der Verweigerung der finanziellen Nothilfe entsprechende Sachverhaltsabklärungen betreffend die Anspruchsvoraussetzungen getätigt, indem mit der Strafanstalt D Korrespondenz über das der Beschwerdeführerin ausbezahlte Pekulium geführt wurde. Gestützt darauf wies der Beschwerdegegner die C AG am 5. März 2018 an, der Beschwerdeführerin bis und mit 12. April 2018 keine Nothilfe auszubezahlen, weil sie über ein Pekulium verfüge. Es erscheint nicht nachvollziehbar, weshalb der Beschwerdegegner die Beschwerdeführerin nicht bereits am 5. März 2018 mit einer entsprechenden Verfügung über die (derzeitige) Nichterfüllung der Anspruchsvoraussetzungen für finanzielle Nothilfe informierte. Auf entsprechendes Gesuch der Beschwerdeführerin vom 7. Juni 2018 erliess der Beschwerdegegner schliesslich am 18. Juni 2019, mithin über ein Jahr nach der Verweigerung der finanziellen Nothilfe, eine Verfügung betreffend die Nichtauszahlung der Nothilfe im Zeitraum vom 5. März 2018 bis und mit 12. April 2018. Dieses Vorgehen erweist sich als rechtsverzögernd, zumal vorliegend die Behebung einer zeitlich unmittelbar bestehenden Notlage und die Erbringung zeitlich dringender Leistungen infrage standen (vgl. VGr, 9. Mai 2019, VB.2018.00584, E. 4.4.3). Diese Rechtsverzögerung ist im Rahmen der Nebenfolgenregelung zu berücksichtigen.

### **E. 5.2.1**

Der Beschwerdegegner wurde von der Strafanstalt D am 5. März 2018 über die Entlassung der Beschwerdeführerin aus der Haft informiert. Gleichzeitig wurde dem Beschwerdegegner die Endabrechnung übermittelt. Daraus geht hervor, dass die Beschwerdeführerin von der Strafanstalt D am 5. März 2018 Fr. 783.45 bar erhalten hat. Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, dieser Informationsaustausch zwischen dem Beschwerdegegner und der Strafanstalt D sei in Verletzung von Datenschutzbestimmungen erfolgt. Ob eine allfällige Verletzung von Datenschutzbestimmungen einen Einfluss auf die Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen

für den Nothilfebezug hätte, kann vorliegend offenbleiben, zumal der Informationsaustausch zwischen dem Beschwerdegegner und der Strafanstalt D – wie sogleich zu zeigen sein wird (E. 5.2.2) – nicht zu beanstanden ist.

### **E. 5.2.2**

Grundsätzlich gilt im Sozialhilfe- und damit auch im Nothilferecht die Untersuchungsmaxime, d.h. die zuständige Sozialbehörde hat den Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären. Allerdings trifft die betroffene Person eine Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung. Daneben muss die Behörde – soweit dies notwendig ist – eigene Abklärungen treffen. Sie darf den Sachverhalt aber nur so weit abklären, als er für sie rechtserheblich ist, d. h. die Abklärung muss in einem direkten Zusammenhang mit der Anspruchsprüfung und der Ausrichtung der Nothilfe stehen (Kantonales Sozialamt, Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kap. 6.2.02 Ziff. 1.3, 11. Januar 2019, zu finden unter [www.sozialhilfe.zh.ch](http://www.sozialhilfe.zh.ch); § 7 Abs. 2 VRG; § 4 Abs. 2 Nothilfeverordnung; § 18 SHG; § 28 SHV). Vorliegend hat der Beschwerdegegner die Strafanstalt D im Rahmen eines sinngemässen Amtshilfebegehrens gemäss § 7 Abs. 3 VRG um Bekanntgabe des der Beschwerdeführerin ausbezahlten Pekuliums gebeten. § 7 Abs. 3 VRG gilt zwar an sich nur für die Behörden des Kantons Zürich. Aufgrund von Art. 44 Abs. 2 BV besteht aber von Verfassungs wegen eine Amtshilfepflicht. Der zulässige Umfang der Amtshilfe beurteilt sich in erster Linie nach Kriterien der Verhältnismässigkeit. Die Zustimmung der betroffenen Person zur Bekanntgabe der Daten ist im Zusammenhang mit der Amtshilfe indes keine zwingende Voraussetzung (Plüss, § 7 N. 123 ff.). Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, die Amts- und Rechtshilfe sei nur für ein bestimmtes Verfahren geschuldet, wobei am 5. März 2018 kein Verfahren hängig gewesen sei, ist ihr insofern nicht zuzustimmen, als sie offensichtlich am 5. März 2018 um Nothilfe ersucht hat. Andernfalls wäre sie nicht gleichentags der Notunterkunft X zugeteilt worden. Unabhängig davon, wann der Beschwerdegegner formell über das Nothilfesuch entschieden hat, war mit dem Gesuch das Nothilfeverfahren eröffnet. Der Beschwerdegegner war damit berechtigt, gegenüber der Strafanstalt D – und ohne vorherige Einwilligung der Beschwerdeführerin – ein Amtshilfebegehren zu stellen. Nachdem ein Amtshilfesuch in der Regel begründet werden muss, zumal die auskunfterteilende Behörde eine Interessenabwägung zwischen Herausgabe- und Geheimhaltungsinteressen vornehmen muss (Plüss, § 7 N. 127), war der Beschwerdegegner gehalten, mitzuteilen, dass es um die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen für die Nothilfe geht. Ohnehin ist vorliegend davon auszugehen, dass die Strafanstalt D bereits bei Strafantritt der Beschwerdeführerin über deren Nothilfebedürftigkeit informiert war, zumal in der Eintrittsbescheinigung vom 6. Dezember 2017 als Wohnort die Notunterkunft X festgehalten wurde. Dasselbe geht auch aus dem der Haftstrafe zugrunde liegenden Strafbefehl vom 11. September 2017 hervor. Gemäss Art. 8 Abs. 2 des Datenschutzgesetzes des Kantons E dürfen besonders schützenswerte Daten anderen Organen bekanntgegeben werden, wenn (a) das verantwortliche Organ aufgrund einer klaren Rechtsgrundlage dazu verpflichtet oder ermächtigt ist, (b) für die Empfängerin oder Empfänger die Daten im Einzelfall zur Erfüllung einer rechtlich klar umschriebenen Aufgabe unentbehrlich sind, (c) oder die betroffene Person ausdrücklich zugestimmt hat. Vorliegend sind die bei der Strafanstalt D eingeholten Informationen für den Beschwerdegegner im Rahmen der Abklärung der Voraussetzungen für die Gewährung von finanzieller Nothilfe notwendig. Damit setzte sich die Strafanstalt D jedenfalls nicht in einen offensichtlichen Widerspruch zu Art. 8 Abs. 2 lit. b des Datenschutzgesetzes des Kantons E.

### **E. 5.3.1**

Im Rahmen der Sozialhilfe hat die betroffene Person Anspruch auf Einkommens- und Vermögensfreibeträge. So wird auf Erwerbseinkommen aus dem ersten Arbeitsmarkt ein Freibetrag von Fr. 400.- bis Fr. 700.- pro Monat gewährt. Damit wird primär das Ziel verfolgt, die Erwerbsaufnahme oder die Erhöhung des Arbeitspensums zu erleichtern und damit die Integrationschancen zu verbessern. So soll ein Anreiz zur möglichst umfassenden und einträglichen Erwerbstätigkeit von Unterstützten geschaffen werden, wodurch dauerhaft finanzielle Leistungen der Sozialhilfe eingespart werden können. Sodann wird der unterstützten Person zur Stärkung der Eigenverantwortung und zur Förderung des Selbsthilfewillens zu Beginn der Unterstützung oder wenn eine laufende Unterstützung abgeschlossen wird, ein Vermögensfreibetrag zugestanden. Dieser beträgt für Einzelpersonen Fr. 4'000.-. Vermögen, welches die im konkreten Fall anwendbare Freibetragsgrenze nicht überschreitet, ist der unterstützten Person also unangetastet zu überlassen (SKOS-Richtlinien, Kap. E.1–2 und E. 2–3; Sozialhilfe -Behördenhandbuch, Kap. 9.1.02, 3. Januar 2017, und Kap. 9.2.01, 16. März 2018).

### **E. 5.3.2**

Hier zu entscheiden ist, ob auch Nothilfe beziehende Personen Anspruch auf einen Vermögensfreibetrag haben. Einkommens- und Vermögensfreibeträge werden in den SKOS-Richtlinien geregelt (Kap. E.1.2, E.2.1). Die SKOS-Richtlinien erfassen aber etwa Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene nicht direkt (nach der Fassung von 2021 gelten die SKOS-Richtlinien nicht für Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid). Damit fehlt es bereits an der Grundlage des von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Anspruchs. Zudem wird im Gegensatz zu sozialhilfebedürftigen und -berechtigten Personen bei nothilfebedürftigen abgewiesenen Asylbewerbern nicht das Ziel einer längerfristigen Integration verfolgt. Vielmehr sollen die Art und der Umfang der Nothilfe auf das absolut Notwendige beschränkt sein und keinen Anreiz zum weiteren Verbleib in der Schweiz schaffen (Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und direktoren [SODK] zur Nothilfe für ausreisepflichtige Personen des Asylbereichs [Nothilfeempfehlungen], 29. Juni 2012, Ziff. 4.1). Bereits der Zweck des Einkommens- bzw. Vermögensfreibetrags greift damit bei Nothilfe beziehenden Personen nicht. Hinzu kommt, dass das Subsidiaritätsprinzip auch im Bereich der Nothilfe gilt, d. h. es besteht kein Anspruch auf Nothilfe, wenn die betroffene Person ihre Notlage aus eigener Kraft – mithin aus eigenen Vermögenswerten oder Erträgen aus Arbeit – beheben kann (Nothilfeempfehlungen, Ziff. 2.1 f.; vgl. auch Bernhard Waldmann, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, in: ZBl 107/2006, S. 341-368, 351 ff.). Unter Berücksichtigung des Umstands, dass der Anspruch auf Nothilfe nur das absolut Notwendige enthält, um vor einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren und sich damit deutlich vom Anspruch auf Sozialhilfe unterscheidet, der in der Regel umfassender ist (Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller/Daniela Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. A., 2016, Rz. 917; vgl. vorn E. 3.1), erscheint die Gewährung eines Vermögensfreibetrags für Nothilfe beziehende Personen nicht gerechtfertigt. Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, dass die um Nothilfe ersuchende Person zwangsläufig über ein paar hundert Franken verfügen müsse, weil bei der Beantragung der Nothilfe mit einer gewissen Bearbeitungszeit zu rechnen sei, trifft dies mindestens im vorliegenden Fall nicht zu. Die Beschwerdeführerin wurde am 5. März 2018 aus der Haft entlassen, ersuchte gleichentags beim Beschwerdegegner um Nothilfe und

wurde auch am selben Tag der Notunterkunft X zugewiesen. Damit hätte sie – wenn sie denn nicht über ein Pekulium von mehreren hundert Franken verfügt hätte – noch am Tag des Nothilfesuchts, spätestens aber tags darauf (finanzielle) Nothilfe erhalten.

#### **E. 5.4.1**

Nach Art. 81 Abs. 1 StGB ist der Gefangene zur Arbeit verpflichtet. Keine Arbeitspflicht besteht lediglich in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft, in der Auslieferungshaft sowie in der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft nach dem Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005 (AuG). Im Vollzug dieser ausländerrechtlichen freiheitsentziehenden Zwangsmassnahmen ist den Inhaftierten aber soweit möglich eine geeignete Beschäftigung anzubieten (Benjamin F. Brägger, in: Marcel Alexander Niggli/Hans Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar Strafrecht I, 4. A., 2019, Art. 81 N. 8). Die Beschwerdeführerin verbüsste eigenen Angaben zufolge eine Haftstrafe wegen rechtswidrigen Aufenthalts, war mithin nicht in Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft. Insofern unterstand die Beschwerdeführerin der Arbeitspflicht gemäss Art. 81 StGB. Die Beschwerdeführerin verkennt, dass die Arbeitspflicht im Straf- und Massnahmenvollzug nicht nur dazu dient, den Personen Fähigkeiten zu vermitteln, zu erhalten oder zu fördern, die eine Eingliederung in die Erwerbstätigkeit nach der Entlassung ermöglichen. Sinn der Arbeit im Straf- und Massnahmenvollzug ist ebenso, die Personen zu beschäftigen, deren Alltag zu strukturieren sowie den geordneten Anstaltsbetrieb zu gewährleisten (BGE 139 I 180 E. 1.6; VGr, 10. Januar 2013, VB.2012.00524, E. 4.2; Brägger, Art. 81 N. 4). Nachdem sich das Verbot zur Erwerbstätigkeit gemäss Art. 43 Abs. 2 AsylG auf den freien Arbeitsmarkt bezieht (vgl. Constantin Hruschka, in: Marc Spescha [Hrsg.], Orell Füssli Kommentar Migrationsrecht, 5. A., 2019, Art. 43 AsylG N. 7) und sich die Arbeitstätigkeit im Strafvollzug bereits aufgrund seines Zwecks nicht mit einer Arbeitstätigkeit auf dem freien Arbeitsmarkt vergleichen lässt, steht das Arbeitsverbot abgewiesener Asylbewerber gemäss Art. 43 Abs. 2 AsylG der Arbeitspflicht nach Art. 81 Abs. 1 StGB jedenfalls nicht entgegen. Selbst wenn für die Beschwerdeführerin aber aufgrund ihres ausländerrechtlichen Status keine Arbeitspflicht nach Art. 81 StGB bestanden hätte, wäre ihr eine entsprechende Arbeitstätigkeit im Strafvollzug anzubieten gewesen. Nachdem keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Beschwerdeführerin gegen ihren Willen zur Arbeit im Vollzug gezwungen wurde und sie solches auch nicht geltend macht, wäre auch insofern von der Rechtmässigkeit ihrer Arbeitstätigkeit im Strafvollzug auszugehen. Selbst wenn die Beschwerdeführerin im Strafvollzug aber keiner Arbeitspflicht unterstanden hätte, wäre das ihr ausbezahlte Pekulium bei der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von (finanzieller) Nothilfe als Vermögenszuwachs zu berücksichtigen.

#### **E. 5.4.2**

Als Entgelt für ihre im Strafvollzug geleistete Arbeit erhalten die inhaftierten Personen ein sogenanntes Pekulium (Art. 83 StGB). Die gefangene Person kann während des Vollzugs nur über einen Teil ihres Arbeitsentgeltes frei verfügen. Aus dem anderen Teil wird für die Zeit nach der Entlassung eine Rücklage gebildet. Zwar darf das Pekulium – wie die Beschwerdeführerin richtig festhält – weder gepfändet noch mit Arrest belegt noch in eine Konkursmasse einbezogen werden (Art. 83 Abs. 2 StGB). Das bedeutet jedoch nicht, dass das Pekulium nicht als Vermögen im sozialhilfe- bzw. nothilferechtlichen Sinn gälte. Nach verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung gilt das Pekulium als Vermögen und ist entsprechend bei der Prüfung des Anspruchs auf wirtschaftliche Hilfe zu berücksichtigen.

Dabei ist im Rahmen der Sozialhilfe auch ein entsprechender Vermögensfreibetrag zu berücksichtigen (VGr, 4. September 2006, VB.2006.00195, E. 4; Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kap. 9.2.01, 16. März 2018). Im Rahmen der Nothilfe besteht kein Anspruch auf Gewährung eines Vermögensfreibetrags (vorn E. 5.3.2). Daran ändert das Urteil VB.2006.00195 des Verwaltungsgerichts nicht, hält dieses doch lediglich fest, es mache unter Berücksichtigung der sozialhilferechtlichen Zielsetzung, die finanzielle Eigenverantwortung einer unterstützten Person zu stärken, wenig Sinn, das während des Strafvollzugs angesparte Kapital nach der Entlassung vollständig – das heisst ohne Belassung eines Vermögensfreibetrags – für den Lebensunterhalt aufzubreuchen. Erfolge eine kostenintensive Betreuung des entlassenen Gefangenen in einer Institution, so sei die finanzielle Grundlage innert kürzester Zeit erschöpft. Die unterstützte Person verfüge in einer solchen Situation über keinen finanziellen Handlungsspielraum mehr. Selbst eine minimale finanzielle Basis für eine nachhaltige Eingliederung fehle (VGr, 4. September 2006, VB.2006.00195, E. 4.2). Nachdem nothilfebedürftige abgewiesene Asylbewerber im Gegensatz zu Sozialhilfe beziehenden Person aber keinen Anspruch auf Eingliederung haben (vgl. vorn E. 5.3.2), ist ihnen das Pekulium ohne Gewährung eines Vermögensfreibetrags als Vermögen anzurechnen.

#### **E. 5.4.3**

Unbestrittenermassen verfügte die Beschwerdeführerin am 5. März 2018 über einen Betrag von Fr. 744.35. Dieser Betrag dürfte ihr in der fraglichen Zeit vom 5. März 2018 bis 12. April 2018 zur Deckung ihrer Verpflegungskosten gereicht haben, zumal sie in dieser Zeit lediglich Anspruch auf einen Nothilfebetrag von Fr. 331.50 gehabt hätte. Gegenteiliges macht die Beschwerdeführerin nicht geltend. Damit war sie am 5. März 2018 in Bezug auf Nahrungsmittel, Kleidung und Hygieneprodukte nicht bedürftig. Dass die Beschwerdeführerin im Zeitpunkt der Prüfung der Nothilfebedürftigkeit nicht (mehr) im Besitz des Pekuliums gewesen wäre, macht sie nicht geltend und ist auch aus den Akten nicht ersichtlich.

#### **E. 5.5**

Insgesamt ist nicht zu beanstanden, dass der Beschwerdegegner der Beschwerdeführerin für den Zeitraum vom 5. März 2018 bis 12. April 2018 mangels Nothilfebedürftigkeit keine finanzielle Nothilfe ausbezahlt hat. Die Beschwerde ist damit in diesem Punkt abzuweisen.

#### **E. 6**

Zu prüfen bleibt, ob der Beschwerdeführerin im beschwerdegegnerischen sowie im vorinstanzlichen Verfahren die unentgeltliche Rechtsvertretung zu gewähren gewesen wäre.

#### **E. 6.1**

Gestützt auf § 16 VRG wird Privaten, denen die nötigen Mittel fehlen und deren Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheint, auf entsprechendes Ersuchen die Bezahlung von Verfahrenskosten erlassen (Abs. 1). Sie haben zudem Anspruch auf die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistands, wenn sie nicht in der Lage sind, ihre Rechte im Verfahren selbst zu wahren (Abs. 2). Mittellos im Sinn von § 16 VRG ist, wer die erforderlichen Vertretungskosten lediglich bezahlen kann, wenn er jene Mittel heranzieht, die er für die Deckung des Grundbedarfs für sich und seine Familie benötigt (Plüss, § 16 N. 18). Als aussichtslos sind Begehren anzusehen, bei denen die Aussichten auf Gutheissung um derart viel kleiner als jene auf Abweisung erscheinen, dass sie deshalb kaum als ernsthaft bezeichnet werden können (Plüss, § 16 N. 46). Ein Rechtsbeistand ist grundsätzlich dann

notwendig, wenn die Interessen des Gesuchstellers in schwerwiegender Weise betroffen sind und das Verfahren in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bietet, die den Beizug eines Rechtsvertreters erfordern (Plüss, § 16 N. 80 f.).

#### **E. 6.2**

Die Beschwerdeführerin ist nothilfebedürftig, weshalb von ihrer Mittellosigkeit auszugehen ist. Der Beschwerdegegner und die Vorinstanz erachteten das Gesuch bzw. den Rekurs allerdings als aussichtslos. Diesbezüglich ist zu berücksichtigen, dass vorliegend nicht nur die Frage der Bedürftigkeit der Beschwerdeführerin im Zeitraum vom 5. März 2018 bis 12. April 2018 streitig war. Streitig waren auch die Rechtmässigkeit des Informationsaustauschs zwischen dem Beschwerdegegner und der Strafanstalt D sowie die grundsätzliche Frage, ob einer Nothilfeempfängerin ein Vermögensfreibetrag zusteht. Die Rechtslage diesbezüglich erscheint mindestens nicht derart klar, dass das Gesuch sowie der Rekurs der Beschwerdeführerin als geradezu offensichtlich aussichtslos erscheinen. Angesichts der fehlenden Sprach- und Rechtskenntnisse sowie der nicht als einfach zu qualifizierenden Rechtsfragen ist auch die Notwendigkeit des Beizugs eines Rechtsvertreters seitens der Beschwerdeführerin zu bejahen. Entsprechend hätte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin die unentgeltliche Rechtsverteidigung gewähren müssen, wäre sie doch ohne solche kaum in der Lage gewesen, ihren Rechtsstandpunkt zu vertreten. Gleiches muss vorliegend auch für das Verfahren auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung vor dem Beschwerdegegner gelten, zumal dieser nicht unmittelbar nach der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen eine entsprechende Verfügung erlassen hat und entsprechend rechtsverzögernd handelte (vgl. vorn E. 5.1).

#### **E. 6.3**

Damit ist die Beschwerde in diesem Punkt gutzuheissen, und die Dispositivziffern I und II des Rekursentscheids vom 28. Oktober 2019 sowie Dispositivziffer III der Verfügung des Beschwerdegegners vom 18. Juni 2019 sind insofern aufzuheben, als damit die Gesuche der Beschwerdeführerin um unentgeltliche Rechtsverteidigung für das Verwaltungs- und Rekursverfahren abgewiesen wurden. Der Beschwerdeführerin ist für das Verwaltungs- und Rekursverfahren die unentgeltliche Rechtsverteidigung zu gewähren, und ihr ist ein unentgeltlicher Rechtsbeistand in der Person von Rechtsanwalt F, dieser substituiert durch B, zu bestellen.

#### **E. 6.4**

Der vom Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Beschwerdegegner geltend gemachte Aufwand von 6,58 Stunden erscheint angemessen. Die Barauslagen von Fr. 44.80 sind ausgewiesen. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass der in Rechnung gestellte Stundenansatz von Fr. 220.- grundsätzlich für patentierte Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen gilt, nicht aber für juristische Mitarbeitende. Für diese kann ein tieferer Stundenansatz festgesetzt werden. Zu einem Stundenansatz von Fr. 220.- ist jener Zeitaufwand zu entschädigen, der für eine in der Schweiz anwaltlich tätige Person objektiv erforderlich gewesen wäre, um die effektiv erbrachten Dienstleistungen in der gleichen Qualität zu erbringen (zum Ganzen VGr, 16. Mai 2018, VB.2017.00799, E. 2.4 mit weiteren Hinweisen; Plüss, § 16 N. 99). B ist – soweit ersichtlich – als juristische Mitarbeiterin angestellt und nicht im Anwaltsregister des Kantons Zürich oder in der Anwaltsliste gemäss Art. 28 BGFA eingetragen. Nachdem der von ihr betriebene Aufwand im Verfahren vor dem Beschwerdegegner aber moderat erscheint (1,58 Stunden ab dem

16. April 2019, ist auch ihr Aufwand zu einem Stundenansatz von Fr. 220.- zu entschädigen. Der Beschwerdegegner ist deshalb zu verpflichten, die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin für das Verwaltungsverfahren mit Fr. 1'448.35, zuzüglich Barauslagen von Fr. 44.80 sowie 7,7 % Mehrwertsteuer auf den Gesamtbetrag (Fr. 114.95), total Fr. 1'608.10, zu entschädigen.

#### **E. 6.5**

Für das Rekursverfahren machte die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin in ihrer aktualisierten Honorarnote einen Aufwand von 16,17 Stunden geltend. Dabei machte sie für das Verfassen der Rekurschrift 8,7 Stunden geltend, was gerade noch angemessen erscheint. Demgegenüber erscheint der Aufwand von rund 5,6 Stunden für das Verfassen der Replik als überhöht. Dieser Aufwand ist zu kürzen. Insgesamt erweist sich ein Aufwand von 13 Stunden für das Rekursverfahren als angemessen. Die Honorarnote ist entsprechend um 3,17 Stunden zu kürzen. Die Barauslagen sind ausgewiesen. Auch für das Rekursverfahren rechtfertigt es sich, für die Tätigkeit von B einen Stundenansatz von Fr. 220.- zu gewähren (vgl. vorn E. 6.4). Dementsprechend ist die Vorinstanz zu verpflichten, die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin für das Rekursverfahren mit Fr. 2'860.-, zuzüglich Barauslagen von Fr. 110.10 sowie 7,7 % Mehrwertsteuer auf den Gesamtbetrag (Fr. 228.70), total Fr. 3'198.80, zu entschädigen.

#### **E. 6.6**

Die Beschwerdeführerin wird auf § 16 Abs. 4 VRG aufmerksam gemacht, wonach eine Partei, der die unentgeltliche Prozessführung und/oder die unentgeltliche Rechtsverteiständung gewährt wurde, zur Nachzahlung verpflichtet ist, sobald sie dazu in der Lage ist. Der Anspruch des Kantons verjährt zehn Jahre nach Abschluss des Verfahrens.

#### **E. 7.1**

Dementsprechend ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Die Beschwerdeführerin obsiegt hinsichtlich der Gesuche um Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverteiständung für das Verwaltungs- und Rekursverfahren. Zu berücksichtigen ist ausserdem die Rechtsverzögerung durch den Beschwerdegegner (vorn E. 5.1). Es rechtfertigt sich deshalb, die Verfahrenskosten den Parteien je zur Hälfte aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Mangels überwiegenden Obsiegens ist der Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

#### **E. 7.2**

Zu prüfen bleiben die Gesuche der Beschwerdeführerin um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung und Rechtsverteiständung für das Beschwerdeverfahren.

##### **E. 7.2.1**

Für die rechtlichen Grundlagen zur unentgeltlichen Rechtspflege kann auf die obigen Erwägungen verwiesen werden (E. 6.1). Die Beschwerdeführerin ist von Nothilfeleistungen abhängig, weshalb von ihrer Mittellosigkeit auszugehen ist. Die Beschwerde erweist sich ausserdem nicht als offensichtlich aussichtslos im obengenannten Sinn. Der Beschwerdeführerin ist deshalb die unentgeltliche Prozessführung zu gewähren; die ihr aufzuerlegenden Gerichtskosten sind einstweilen auf die Gerichtskasse zu nehmen. Die Notwendigkeit des Beizugs einer Rechtsvertreterin seitens der Beschwerdeführerin ist angesichts der nicht als einfach zu qualifizierenden Rechtsfragen ebenfalls zu bejahen.

Demnach ist der Beschwerdeführerin die unentgeltliche Rechtsverteidigung in der Person von B zu gewähren.

#### **E. 7.2.2**

In ihrer Honorarnote machte B einen Aufwand von insgesamt rund 12,17 Stunden geltend. Der Aufwand sowie die Barauslagen von Fr. 94.60 sind nicht zu beanstanden. Ihr ist deshalb ein Stundenansatz von Fr. 220.- zu gewähren (vorn E. 6.4 f.). Dementsprechend ist B für ihren Aufwand im Beschwerdeverfahren mit Fr. 2'676.65 zuzüglich Barauslagen von Fr. 94.60 sowie 7,7 % Mehrwertsteuer auf den Gesamtbetrag (Fr. 213.40), insgesamt Fr. 2'984.65 zu entschädigen.

#### **E. 7.2.3**

Die Nachzahlungspflicht der Beschwerdeführerin gemäss § 16 Abs. 4 VRG bleibt vorbehalten (vgl. vorn E. 6.6).

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