



Nicht rechtskräftig!

Entscheidinstanz:	Sicherheitsdirektion
Geschäftsnummer:	DS_2017.0067
Datum des Entscheids:	11. April 2017
Rechtsgebiet:	Sozialhilfe
Stichwort(e):	Nothilfeleistungen für abgewiesene Asylbewerber kantonale Notunterkünfte Realakt Sonderstatusverhältnis
verwendete Erlasse:	Art. 7, 12 BV Art. 80–82 AsylG § 5c SHG § 10 c VRG Nothilfeverordnung vom 24. Oktober 2007

Zusammenfassung (verfasst von der Sicherheitsdirektion):

Notunterkünfte beherbergen abgewiesene und rechtskräftig aus der Schweiz weggewiesene Asylbewerber, deren Wegweisung von den zuständigen Behörden und Gerichten als möglich, zulässig und zumutbar beurteilt wurde, die aber nicht freiwillig ausreisen, rechtswidrig hier bleiben und auch nicht zwangsweise ausgeschafft werden können. Nothilfe wird ihnen in Form von Naturalien wie Obdach, Kleidung und Hygienemittel sowie mit einem täglichen Barbetrag für Esswaren gewährt. Während bereits früher die Regelung galt, dass Nothilfe nur erhält, wer in der Notunterkunft übernachtet, wurden die Bezüger anfangs Februar mit einem Merkblatt über eine Änderung des Vorgehens orientiert. Statt wie bisher auf drei Tage verteilt wird neu die Nothilfe auf fünf Tage pro Woche verteilt ausgerichtet, dies weiterhin nur an Personen, die in der Notunterkunft übernachteten, und nur an Personen, die jeweils bei der Anwesenheitskontrolle von Montag bis Freitag (zwischen 08:30 Uhr und 09:30 Uhr morgens und zwischen 16:00 Uhr und 21:00 Uhr abends) anwesend sind. Mit dem dagegen erhobenen Rekurs wird im Wesentlichen verlangt, die Nothilfe wie bisher dreimal pro Woche auszurichten und auf die täglich zweimaligen Präsenzkontrollen von Montag bis Freitag zu verzichten.

Das angefochtene Merkblatt stellt keine rekursfähige Verfügung dar, sondern eine organisatorische Anordnung im Rahmen eines Sonderstatusverhältnisses. Es kann daher nicht Gegenstand eines Rekurses sein. Es handelt sich um einen sog. Realakt. Zur Beurteilung der Rechtmässigkeit und Angemessenheit eines solchen kann der Erlass einer rekursfähigen Verfügung verlangt werden. Im Sinne der Prozessökonomie ist davon auszugehen, dass im Rahmen des Schriftenwechsels des laufenden Verfahrens eine solche Verfügung erlassen wurde und als mit angefochten gilt, weshalb auf den Rekurs einzutreten und dieser materiell zu behandeln ist. Nothilfe ist nur auszurichten, wenn 1. eine entsprechende Notsituation vorhanden und 2. diese Notsituation von der bedürftigen Person ausreichend belegt wird. Es ist gerechtfertigt, für den Nachweis der Bedürftigkeit zu verlangen, dass die betroffene Person in der Notunterkunft übernachtet. Um dies zu überprüfen, sind Präsenz-



kontrollen abends und morgens angemessen. Da nach der allgemeinen Lebenserfahrung jene, die auswärts übernachten, von ihren Gastgebern nicht nur Obdach, sondern auch Nahrung erhalten, ist an Tagen mit Auswärtsübernachtung der Nachweis der Bedürftigkeit nicht erbracht und es kann auf die Ausrichtung eines Barbetrags für Essen verzichtet werden.

Anonymisierter Entscheidtext:

Sachverhalt und Prozessgeschichte

1. Am 30. Januar 2017 unterzeichnete der Rekurrent das oben als «Anfechtungsobjekt» bezeichnete «Merkblatt für die Ausrichtung von Nothilfeleistungen in den kantonalen Notunterkünften» (fortan: Merkblatt). Damit bestätigte er, von den darin aufgeführten Voraussetzungen für den Erhalt von Nothilfeleistungen Kenntnis genommen zu haben.
2. Der Unterzeichnung des Merkblatts ging im Wesentlichen folgender Sachverhalt voraus: Der Rekurrent ist ein rechtskräftig weggewiesener Asylbewerber, dessen Asylgesuch erfolglos war und dessen Wegweisung als möglich, zulässig und zumutbar beurteilt worden war, so dass ihm keine vorläufige Aufnahme gewährt wurde. Die Wegweisung des Rekurrenten konnte in der Folge (mangels dessen Mitwirkung) nicht vollzogen werden, und er wurde in verschiedenen Notunterkünften (NUK) untergebracht. Zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Merkblatts befand er sich in der NUK Z in N.
3. Das Merkblatt wurde mit dem eingangs erwähnten Rekurs bei der Sicherheitsdirektion (Rekursabteilung) angefochten mit den folgenden Anträgen:
 - «1.a) Es sei festzustellen, dass das vom Rekurrenten am 30.01.2017 unterzeichnete offensichtlich vom Rekursgegner stammende «Merkblatt für die Ausrichtung von Nothilfeleistungen in den kantonalen Notunterkünften» nichtig ist.
 - 1.b) Eventualiter sei das vom Rekurrenten am 30.01.2017 unterzeichnete offensichtlich vom Rekursgegner stammende «Merkblatt für die Ausrichtung von Nothilfeleistungen in den kantonalen Notunterkünften» vollumfänglich aufzuheben.
 - 1.c) Subeventualiter sei festzustellen, dass das vom Rekurrenten am 30.01.2017 unterzeichnete offensichtlich vom Rekursgegner stammende «Merkblatt für die Ausrichtung von Nothilfeleistungen in den kantonalen Notunterkünften» rechtswidrig ist, namentlich Art. 10 Abs. 2 BV und Art. 12 BV sowie die Kompetenzordnung der Kantonsverfassung verletzt.
 2. Der Rekursgegner habe dem Rekurrenten einmal pro Woche Fr. 60.—, eventualiter dreimal pro Woche am Montag, Mittwoch und Freitag jeweils Fr. 20.—, für Nahrung, Kleidung und Hygienemittel als Nothilfe in der NUK Z. auszurichten.
 3. Soweit es sich bei dem vom Rekurrenten am 30.01.2017 unterzeichneten offensichtlich vom Rekursgegner stammenden «Merkblatt für die Ausrichtung von Nothilfeleistungen in den kantonalen Notunterkünften» nicht um eine Verfügung handelt, sei der Rekursgegner anzuweisen, eine rekursfähige Verfügung zu erlassen.
 - 4.a) Es sei umgehend festzustellen, dass dem Rekurs die aufschiebende Wirkung zukommt.
 - 4.b) Eventualiter sei superprovisorisch die aufschiebende Wirkung des Rekurses anzuordnen.



5. Dem Rekurrenten sei die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren und in der Person des Unterzeichnenden einen unentgeltlichen Rechtsvertreter zu bestellen.

6. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich 8% MWST zu Lasten des Rekursgegners.»

Auf die Begründung des Rekurses wird, soweit für den Entscheid erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

4. Mit Eingangsanzeige vom 7. Februar 2017 bzw. in korrigierter Fassung vom 8. Februar 2017 lud die Sicherheitsdirektion den Rekursgegner ein, sämtliche Akten in dieser Sache einzureichen. Gleichzeitig wurde festgehalten, dass weitere prozessleitende Abklärungen und Anordnungen soweit notwendig nach Eingang der Akten der Vorinstanz erfolgen werden.
5. Am 9. Februar 2017 forderte der Rekurrent die Sicherheitsdirektion auf, sofort über die Rekursanträge 4a—b zu entscheiden, ansonsten er Rechtsverzögerungsbeschwerde erheben werde.
6. Mit Schreiben vom 10. Februar 2017 wies die Sicherheitsdirektion die Anträge des Rekurrenten um prozessleitende Massnahmen ab und teilte ihm mit, dass sie es angesichts des Umstandes, dass er sich illegal in der Schweiz aufhalte und nicht berechtigt sei, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, für die Dauer des Rekursverfahrens ohne Weiteres als zumutbar erachte, wenn er sich grundsätzlich in der Notunterkunft aufhalten bzw. jeweils am Vormittag und am Abend in der NUK anwesend sein müsse, um die Nothilfe zu erhalten. Über die Höhe der Nothilfe spreche sich das Anfechtungsobjekt bzw. das Merkblatt nicht aus, weshalb diese nicht Streitgegenstand sein könne.
- 7.1 Am 14. Februar 2017 gelangte der Rekurrent mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Er beantragte, der Entscheid der Sicherheitsdirektion vom 10. Februar 2017 sei vollumfänglich aufzuheben. Zudem sei umgehend festzustellen, dass dem Rekurs die aufschiebende Wirkung zukomme, bzw. sei der Rekursgegner anzuweisen, ihm drei Mal pro Woche (montags, mittwochs, freitags) jeweils Fr. 20 für Nahrung, Kleidung und Hygienemittel als Nothilfe in der NUK Z. auszurichten. Eventualiter sei die aufschiebende Wirkung des Rekurses superprovisorisch anzuordnen, bzw. sei der Rekursgegner anzuweisen, ihm drei Mal pro Woche (montags, mittwochs, freitags) jeweils Fr. 20 für Nahrung, Kleidung und Hygienemittel als Nothilfe in der NUK Z. auszurichten.
- 7.2 Mit Urteil vom 21. Februar 2017 (VB.2017.00104) hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde im Sinn der Erwägungen teilweise gut, hob den Entscheid der Sicherheitsdirektion vom 10. Februar 2017 auf und wies die Sache zu neuer Entscheidung an diese zurück. Das Verwaltungsgericht erwog, der Entscheid der Sicherheitsdirektion, keine prozessleitenden Massnahmen zu erlassen, erweise sich in dieser Form als unrechtmässig, weshalb er aufzuheben sei. Insofern sei die Beschwerde gutzuheissen. Die Sicherheitsdirektion werde «erneut» über die Rekursanträge 4a—b entscheiden müssen. Nach dem Gesagten abzuweisen sei die Beschwerde hingegen in Bezug auf die Anträge 2a—b, nachdem die Sicherheitsdirektion die im Streit liegende Auflage gemäss dem Merkblatt materiell noch nicht beurteilt habe und das Verwaltungsgericht dies nicht an ihrer Stelle im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens gegen einen Zwischenentscheid betreffend prozessleitende Massnahmen tun könne.



8. Mit Eingabe vom 23. Februar 2017 brachte der Rekurrent gegenüber der Sicherheitsdirektion im Wesentlichen vor, dass es sich beim vom Rekurrenten unterzeichneten Merkblatt offensichtlich um eine rekursfähige Verfügung handle. Gleichzeitig ersuchte er um Fristansetzung zwecks Stellungnahme für den Fall, dass die Sicherheitsdirektion diese Auffassung wider Erwarten und im Gegensatz zur ihrer «Eingangsanzeige/Einladung zur Stellungnahme – korrigierte Fassung vom 08.02.2017» betreffend «Sozialamts-Verfügung vom 30. Januar 2017» nicht teilen sollte.
9. Mit Schreiben vom 24. Februar 2017 teilte die Sicherheitsdirektion dem Rekurrenten mit, dass die Frage des Verfügungscharakters der angefochtenen Anordnung nach Eingang der Akten geklärt werde und er zur Vernehmlassung des Rekursgegners, die sich auch zur Frage des Verfügungscharakters äussern sollte, werde Stellung nehmen können. Die Eingangsanzeige stelle diesbezüglich keinen Entscheid dar.
10. Mit Eingabe vom 28. Februar 2017 setzte der Rekurrent der Sicherheitsdirektion eine Frist bis am 2. März 2017 (Poststempel) bzw. 3. März 2017 (Posteingang) an, um über die aufschiebende Wirkung bzw. das Gesuch um superprovisorische Massnahmen zu befinden, ansonsten umgehend ein weiteres Mal Beschwerde wegen Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung beim Verwaltungsgericht erhoben werde.
- 11.1 Mit Eingabe vom 3. März 2017, bezeichnet als «Beschwerde wegen Verweigerung bzw. Verzögerung eines Zwischenentscheids durch die Sicherheitsdirektion betreffend Aufschiebende Wirkung bzw. Vorsorgliche Massnahmen in Nachachtung von VB.2017.00104 vom 21.02.2017», gelangte der Rekurrent erneut an das Verwaltungsgericht. Er beantragte, es sei umgehend festzustellen, dass dem Rekurs die aufschiebende Wirkung zukomme, bzw. es sei der Rekursgegner anzuweisen, ihm bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens drei Mal pro Woche (montags, mittwochs, freitags) jeweils Fr. 20 für Nahrung, Kleidung und Hygienemittel als Nothilfe in der NUK Z. auszurichten. Eventualiter sei die aufschiebende Wirkung des Rekurses superprovisorisch anzuordnen, bzw. sei das Kantonale Sozialamt anzuweisen, ihm bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens drei Mal pro Woche (montags, mittwochs, freitags) jeweils Fr. 20 für Nahrung, Kleidung und Hygienemittel als Nothilfe in der NUK Z. auszurichten. Subeventualiter sei festzustellen, dass die Sicherheitsdirektion den Erlass eines Zwischenentscheids betreffend aufschiebende Wirkung bzw. superprovisorische Massnahmen zu Unrecht verweigert bzw. verzögert habe. Dementsprechend sei die Sicherheitsdirektion anzuweisen, innerhalb eines Arbeitstages ab Zustellung des Beschwerdeentscheids einen Zwischenentscheid betreffend aufschiebende Wirkung bzw. superprovisorische Massnahmen zu erlassen.
- 11.2 Mit Verfügung des Abteilungspräsidenten vom 6. März 2017 (VB.2017.00155) trat das Verwaltungsgericht auf das Feststellungsbegehren und das Gesuch um Erlass einer superprovisorischen Massnahme nicht ein. Der Sicherheitsdirektion wurde eine Frist von fünf Tagen zur Einreichung einer Beschwerdeantwort, dem Rekursgegner die nämliche Frist zur Mitbeantwortung der Beschwerde gesetzt. Der Abteilungspräsident erwog, bei der Eingabe vom 3. März 2017 handle es sich um eine Rechtsverzögerungs- bzw. Rechtsverweigerungsbeschwerde. Da einer solchen insofern keine devolutive Wirkung zukomme, als die Instanz, deren Säumigkeit gel-



tend gemacht werde, zum Erlass der angeblich verweigerten oder verzögerten Anordnung befugt bleibe, sei es dem Verwaltungsgericht verwehrt, anstelle der Sicherheitsdirektion in der Hauptsache bzw. über die Frage der aufschiebenden Wirkung des Rekurses und die Ausrichtungsmodalitäten der Nothilfe während der Dauer des Rekursverfahrens zu befinden. Im vorliegenden Verfahren könne das Verwaltungsgericht allein eine allfällige Rechtsverzögerung oder Rechtsverweigerung feststellen und die Sicherheitsdirektion diesfalls anweisen, den Entscheid betreffend die Rekursanträge 4a-b schnellstmöglich zu treffen.

12. Mit Eingabe vom 7. März 2017 liess sich der Rekursgegner gegenüber der Sicherheitsdirektion vernehmen und beantragte, auf den Rekurs sei nicht einzutreten (Antrag 1). Der aufsichtsrechtliche Antrag um Anweisung des Rekursgegner zum Erlass einer anfechtbaren Verfügung sei abzuweisen (Antrag 2) und der Antrag um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei (Antrag 3). Die Vernehmlassung wurde dem Rekurrenten mit Schreiben vom 13. März 2017 zugestellt und ihm im Sinne eines zweiten Schriftenwechsels Gelegenheit gegeben, zur Frage des Verfügungscharakters des Anfechtungsobjekts bis am 20. März 2017 und zu den übrigen Aspekten der Vernehmlassung bis spätestens am 31. März 2017 Stellung zu nehmen oder den Rekurs zurückzuziehen.
13. Mit Schreiben vom 13. März 2017 beantragte die Sicherheitsdirektion vor Verwaltungsgericht die Abweisung der Beschwerde vom 3. März 2017 und brachte vor, gemäss Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2017.00104 erscheine es als unumgänglich, vor einer Entscheid über die prozessualen Anträge des Rekurrenten die Frage des Verfügungscharakters des Anfechtungsobjekts zu klären. Nach Eingang einer diesbezüglichen Stellungnahme des Rekurrenten werde entweder innert kurzer Frist eine entsprechende prozessleitende Anordnung getroffen oder in der Sache selber entschieden.
14. Mit Eingabe vom 20. März 2017 und vom 30. März 2017 replizierte der Rekurrent und hielt vollumfänglich an den gestellten Rekursanträgen fest.
15. Mit Verfügung vom 22. März 2017 liess das Verwaltungsgericht der Sicherheitsdirektion die Replik des Rekurrenten im Verfahren VB.2017.00155 zur freigestellten Vernehmlassung bis am 28. März 2017 zukommen.
16. Mit Schreiben vom 27. März 2017 teilte die Sicherheitsdirektion dem Verwaltungsgericht mit, das über den Rekurs in den nächsten Tagen entschieden werde. Die Dauer des gesamten Rekursverfahrens werde sich voraussichtlich auf weniger als zwei Monate belaufen. Damit würden die Begehren des Rekurrenten betreffend prozessleitende Massnahmen gegenstandslos.

Formell-rechtliche Erwägungen

- 17.1 Der Rekurrent macht geltend, beim vom Rekurrenten unterzeichneten Merkblatt handle es sich um eine Verfügung im materiellen Sinn, mithin um eine mit Rekurs anfechtbare Anordnung gemäss § 19 Abs.1 lit. a Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (VRG), zumal ihm daraus erhebliche Pflichten erwachsen würden. Das Merkblatt stelle eine individuell-konkrete (betreffend den sich in der Nothil-



fe in der NUK Z. befindenden Rekurrenten), hoheitliche, einseitige (des Rekursgegners gegenüber dem Rekurrenten) Anordnung des Rekursgegners in Anwendung von Verwaltungsrecht dar, welche auf Rechtswirkungen ausgerichtet (Wahrnehmung der Anwesenheits- und Meldepflichten) sowie verbindlich und erzwingbar (Verweigerung der Auszahlungen der Nothilfeleistungen bei einem Verstoss gegen die entsprechenden Pflichten) sei. Da die Sicherheitsdirektion im Verlauf des Verfahrens wiederholt die Bezeichnung «Verfügung des Sozialamts vom 30. Januar 2017» verwendet habe, dürfe der Rekurrent zudem nach Treu und Glauben davon ausgehen, dass es sich beim angefochtenen Merkblatt um eine mit Rekurs anfechtbare Anordnung im Sinne von § 19 Abs. 1 lit. a VRG handle. Schliesslich teile auch das Verwaltungsgericht diese – für die Rekursinstanz ohnehin bindende – Auffassung, zumal gemäss dem Urteil VB.2017.00131 vom 27. Februar 2017, Erwägung 3.2, mit der Anordnung von Anwesenheits- und Meldepflichten die Auszahlung von Nothilfe von Auflagen abhängig gemacht werde. Mit dem Erlass von Auflagen als Voraussetzung für die Gewährung von Sozial- bzw. Nothilfe würden diese Auflagen gemäss Verwaltungsgericht zwar nicht zu einer selbstständigen Verpflichtung, jedoch habe eine entsprechende Anfechtung auf dem üblichen, zunächst verwaltungsinternen Weg zu erfolgen. Der Erlass von Auflagen im Sozialhilferecht bzw. allfälliger Sanktionen, wenn diese Auflagen nicht eingehalten würden, ergehe denn auch selbstredend regelmässig in der Form einer anfechtbaren Verfügung. Sollte sich herausstellen, dass es sich beim angefochtenen Merkblatt um einen generell-abstrakten, allenfalls um einen individuell-abstrakten Rechtsakt handle, so wäre dieser ebenfalls mit Rekurs im Sinne von § 19 Abs. 1 lit. d VRG anzufechten, zumal es sich beim angefochtenen Rechtsakt weder um die Kantonsverfassung noch um ein kantonales Gesetz handle.

- 17.2 Der Rekursgegner bringt demgegenüber in seiner Vernehmlassung vor, beim Merkblatt handle es sich, wie der Name schon sage, um ein Schriftstück, welches Informationen zu einem bestimmten Thema, konkret zu bestimmten Modalitäten der Nothilfeausrichtung, enthalte. Es diene ausschliesslich der Information der betroffenen Personen und entfalte keine Rechtswirkungen. Bei den Modalitäten der Nothilfeausrichtung handle es sich um rein organisatorische Massnahmen, die auf einen tatsächlichen Erfolg und nicht auf eine bestimmte Rechtsfolge ausgerichtet seien. Sie griffen daher nicht in die Rechtsstellung des Nothilfeempfängers ein, könnten somit formlos ergehen und seien damit auch nicht anfechtbar. Dies betreffe namentlich Zu- und Umteilungen von Nothilfebeziehenden. Aber auch die Organisation der Nothilfe, namentlich die Art und Weise der Abgabe von Sach- und Geldleistungen, falle unter den Begriff des Realakts. In Bezug auf die per 1. Februar 2017 leicht geänderten Modalitäten des Nothilfebezuges habe für den Rekursgegner damit keinerlei Grund bestanden, eine individuell-konkrete oder gar eine generell-abstrakte bzw. individuell-abstrakte Anordnung, welche nach § 19 Abs. 1 lit. a VRG anfechtbar wäre, zu erlassen. Anders zu entscheiden würde bedeuten, dass auch alle anderen, die Organisation der Nothilfeausrichtung betreffenden Massnahmen, namentlich die in einer Kollektivunterkunft notwendigen Hausregeln, anfechtbare Anordnungen im Sinne von § 19 Abs. 1 lit. a VRG darstellen würden. Als gänzlich abwegig erweise sich die seitens des Rekurrenten aufgestellte weitere Hypothese, das Merkblatt könne auch eine individuell-konkrete Verfügung oder – noch gewagter – ein generell-abstrakter, eventuell auch individuell-abstrakter Erlass sein, wel-



che bzw. welcher der Zentrumsleiter der Notunterkunft Z. oder allenfalls die ORS Service AG erlassen habe. Wie allgemein bestens bekannt sei, sei die ORS Service AG mit der Führung und dem Betrieb der kantonalen Notunterkünfte beauftragt und habe damit für einen geordneten Betriebsablauf zu sorgen. Es gehe hier nicht um eine Funktionsübertragung, sondern um eine blosser Auslagerung von Dienstleistungen, was schon gestützt auf Art. 80a Asylgesetz vom 26. Juni 1988 (AsylG) ohne Weiteres zulässig sei. Als Auftragnehmerin verfüge die ORS Service AG über keinerlei hoheitliche Befugnisse. Allein aus der Formulierung «nach Weisung der Zentrumsleitung» im besagten Merkblatt ableiten zu wollen, der Zentrumsleiter oder dessen Arbeitgeberin habe eine hoheitliche Anordnung getroffen, entbehre jeder Grundlage. Es solle sich von selbst verstehen, dass der Betrieb einer NUK einer gewissen Organisation bedürfe, gerade was die Auszahlung von Geldbeträgen und die Präsenzkontrollen betreffe. Selbstverständlich obliege es demnach der Auftragnehmerin und damit den von ihr angestellten Personen, die Abläufe so zu organisieren, dass ein geordneter Betrieb möglich sei. Um dies zu gewährleisten, brauche es logischerweise Regeln, wozu auch die Festlegung der Zeiten für die Kontrollen und die Geldausgaben gehöre. Entsprechend könnten die Auftragnehmerin bzw. die für sie tätigen und für den Betriebsablauf verantwortlichen Personen auch entsprechende Anweisungen, welche Teil der Hausordnung bildeten, geben. Daraus könne nicht auf ein hoheitliches Handeln geschlossen werden.

- 17.3 In seiner Replik vom 20. März 2017 macht der Rekurrent hierauf geltend, dem angefochtenen Merkblatt sei folgender Wortlaut zu entnehmen: «Nach Weisung der Zentrumsleitung findet täglich jeweils am Vormittag und am Abend eine Anwesenheitskontrolle statt. Wer dann nicht anwesend ist, erhält für den betreffenden Tag keine Geldzahlung.» Eine «Weisung» sei gemäss Duden und Wikipedia eine Anordnung oder Verfügung einer Behörde. Im Verwaltungsrecht würden als «Weisungen» verbindliche Anordnungen im Einzelfall – oder allgemeine Weisungen im Sinne von Verwaltungsverordnungen (mit Aussenwirkung) – bezeichnet. Diese Formulierung spreche deshalb ebenfalls eindeutig dafür, dass es sich um eine Verfügung im Sinne von § 19 Abs. 1 lit. a VRG handle. Beim Erlass von Auflagen als Voraussetzung für die Gewährung von Sozial- bzw. Nothilfe und den Sanktionen bei der Nichtbefolgung dieser Pflichten bzw. Auflagen sowie den Auszahlungsmodalitäten der Sozial- bzw. Nothilfe handle es sich im Weiteren klarerweise nicht um eine «rein organisatorische Massnahme» bzw. einen «Realakt», sondern um einen staatlichen Akt, welcher auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen und im Einzelfall mittels Verfügung angeordnet werden müsse. Von «leicht geänderten Modalitäten des Nothilfebezugs per 1. Februar 2017» könne zudem keine Rede sein. Bis am 31. Januar 2017 seien allen Nothilfebezügern – aufgrund der unzulässigerweise erlassenen – «Richtlinien der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich, Kantonales Sozialamt, gültig ab dem 01.01.2012» jeweils am Montag, Mittwoch und Freitag Fr. 20 ausgerichtet worden. Seit dem 01.02.2017 müsse der Rekurrent aufgrund der neu angeordneten Anwesenheits- und Meldepflichten jedoch jeweils am Morgen und am Abend, mithin insgesamt 14 Mal pro Woche, eine Unterschrift leisten und zusätzlich auch sieben Mal pro Woche in der NUK Z. nächtigen, ansonsten ihm von Montag bis Freitag, mithin an fünf Tagen pro Woche, kein Nothilfegeld ausgerichtet werde. Durch die neu angeordneten Anwesenheits- und Meldepflichten müsse der Rekurrent somit nunmehr 21 Mal pro Woche in der NUK



Z. anwesend sein, wobei ihm an 5 (weiteren) Auszahlungsterminen das Nothilfegeld ausgerichtet werde, während er zuvor gerade einmal an drei Auszahlungsterminen pro Woche habe anwesend sein müssen.

- 17.4 Behördliche Anordnungen bzw. Verfügungen können mit Rekurs angefochten werden und dabei von einer unteren an die obere Behörde weitergezogen werden (vgl. §§ 19 Abs. 1 lit. a VRG und 19b Abs. 1 VRG). Die behördliche Anordnung bzw. Verfügung ist vom tatsächlichen Verwaltungshandeln, den sogenannten Realakten, abzugrenzen. Realakte sind nach der Regelung des VRG nicht direkt Anfechtungsobjekt eines Rekurses. Vielmehr muss gemäss § 10c VRG eine anfechtbare Verfügung verlangt werden, wenn ein Realakt auf dem Rechtsmittelweg beanstandet werden soll. Der Realakt zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass er an sich nicht auf Rechtswirkungen, sondern auf die Herbeiführung eines Taterfolges ausgerichtet ist, indessen gleichwohl die Rechtsstellung von Privaten berühren kann. Die Funktion der Verfügung ist dagegen gerade darauf gerichtet, Rechtswirkungen zu erzeugen (BGE 130 I 369 E. 6.1; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 867). Realakte zielen somit nicht auf Veränderungen in den Rechtsverhältnissen zwischen Staat und Privatpersonen ab, sondern sind vielmehr auf eine faktische Veränderung der Aussenwelt gerichtet (vgl. MARIANNE TSCHOPP-CHRISTEN, Rechtsschutz gegenüber Realakten des Bundes (Artikel 25a VwVG), Zürich 2009, S. 22 mit Hinweisen).

Nach Lehre und Rechtsprechung sind verwaltungsorganisatorische Anordnungen und verwaltungsinterne Instruktionen keine anfechtbaren Entscheide, weil sie nicht unmittelbar Rechte und Pflichten der Bürger begründen (Urteil des Bundesgerichts 2C_272/2012 vom 9. Juli 2012 E. 4.4.1; [BGE 136 I 323](#) E. 4.4; [131 IV 32](#) E. 3; [128 I 167](#) E. 4.2; [121 II 473](#) E. 2b); dies gilt auch dann, wenn solche Anordnungen mittelbare Auswirkungen auf Private haben (vgl. [BGE 109 Ib 253](#) E. 1). Die Rechtsprechung lässt indessen die direkte Anfechtung von verhaltenslenkenden Verwaltungsverordnungen wie etwa Richtlinien zu, soweit sie geschützte Rechte des Bürgers berühren und Aussenwirkungen entfalten und wenn gestützt darauf keine Verfügungen bzw. Anordnungen getroffen werden, deren Anfechtung möglich und dem Betroffenen zumutbar ist ([BGE 128 I 167](#) E. 4.3 mit Hinweisen, vgl. auch 128 II 156 E. 2c). Die gleichen Kriterien gelten für organisatorische Anordnungen im Rahmen von Sonderstatusverhältnissen: Anordnungen innerhalb des Grundverhältnisses sind nicht anfechtbar, so zum Beispiel die blosser Zuweisung neuer Aufgaben im Rahmen der bestehenden Anstellung und Pflichtenhefte. Eine anfechtbare Verfügung liegt hingegen vor, wenn das Grundverhältnis berührt wird, wie etwa bei Versetzung auf eine andere Stelle oder Funktion ([BGE 136 I 323](#) E. 4.5–4.7). Die genannten Grundsätze finden auch im Rahmen weiterer besonderer Rechtsverhältnisse Anwendung, etwa für Handlungsanweisungen in Sektoren wie dem Schulbereich oder Empfangsstellen für Asylsuchende. Der Schulunterricht und die damit zusammenhängenden Handlungen der Schulorgane sind in besonderem Masse dadurch gekennzeichnet, dass sie weitestgehend in Form von Realhandeln erfolgen und typischerweise einer Anfechtbarkeit nicht zugänglich sind. Interne schulorganisatorische Massnahmen sind grundsätzlich nicht anfechtbar (Urteil des Bundesgerichts 2P.215/1990 vom 19. Dezember 1990 E. 2). Eine Rechtsmittelmöglichkeit muss jedoch dann gegeben sein, wenn es um die Rechtsstellung der Schüler



geht oder wenn diesen besondere Pflichten oder sonstige Nachteile auferlegt werden, die nicht bereits mit dem Sonderstatus als solchen verbunden sind (Urteil des Bundesgerichts 2P.324/2001 vom 28. März 2002 E. 3.2 und 3.3 in: ZBI 108/2007 S. 170).

Auch im Asylbereich hat sich das Bundesgericht verschiedentlich mit der Abgrenzung zwischen Realakt und Verfügung auseinandergesetzt. BGE 128 II 156 lag der Sachverhalt zugrunde, dass eine Empfangsstelle für Asylbewerber einem ihrer Bewohner die für das Verlassen der Empfangsstelle notwendige Ausgangsbewilligung verweigerte, wogegen sich dieser mittels einer als Verwaltungsbeschwerde bezeichneten Schrift zur Wehr setzte. Die so angegangene Verwaltungsbehörde weigerte sich, die Beschwerde als Verwaltungsbeschwerde zu behandeln und nahm sie lediglich als Aufsichtsbeschwerde entgegen. Gegen diesen Entscheid reicht der Asylbewerber eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht ein. Nachdem dieses festgestellt hatte, dass nicht jeder staatliche Eingriff in Form einer Verfügung zu erfolgen habe, und speziell bezogen auf die strittigen Verhältnisse aus Praktikabilitätsgründen nicht jeder Entscheid über eine Ausgangsbewilligung in Verfügungsmässiger Form ergehen könne, legte es dennoch fest, dass in Fällen gravierender Freiheitsbeschränkungen Rechtsschutz garantiert werden müsse (BGE 128 II 156 E. 3a ff.; vgl. MARIANNE TSCHOPP-CHRISTEN, a.a.O., S. 76 f. auch zum Folgenden). Die Gewährung von Rechtsschutzmöglichkeiten habe ihre Wurzel im schutzwürdigen Interesse daran, den staatlichen Akt auf seine vermeintliche Rechtswidrigkeit hin überprüfen zu lassen. Davon ausgehend stellte das Bundesgericht fest, dass dieses schutzwürdige Interesse zwar nicht die Umwandlung des staatlichen Aktes in eine Verfügung zur Folge haben könne, aber dem in untragbarer Weise in seinen Grundrechten Betroffenen das Recht geben würde, bei der zuständigen Behörde erster Instanz eine anfechtbare Verfügung zu verlangen (BGE 128 II 156 E. 4b). Diese Rechtsprechung bestätigte das Bundesgericht in einem Fall, in dem ein Nothilfe beziehender weggewiesener Asylsuchender zahlreiche Rügen hinsichtlich seiner Unterbringung erhob und sich insbesondere auch darüber beklagte, dass er sich verschiedenen Terminen für die Verteilung der Leistungen unterziehen müsse. Es hielt fest, der Beschwerdeführer befinde sich als illegal Anwesender in einem besonderen Abhängigkeitsverhältnis zu den Behörden. Dieses vermittele ihm das Recht auf Hilfe, bringe im Gegenzug aber die Pflicht mit sich, sich gewissen Zwängen zu unterziehen, welche seine Freiheit beschränken könnten, zumindest wenn diese innerhalb zumutbarer Grenzen blieben und keine schweren Beeinträchtigungen seiner Grundrechte darstellten. Im Fall schwerer Beeinträchtigungen müsse er sich sowohl gegen einzelne Handlungen als auch gegen das allgemeine Verhalten des Personals oder der Verantwortlichen des Zentrums beschweren können. In diesen Fällen habe er einen Anspruch auf einen Entscheid, der in den meisten Fällen ein Feststellungsentscheid sein werde (Urteil des Bundesgerichts 8C_681/2008 vom 20. März 2009 [= Pra 2009 Nr. 107] E. 8.2 mit Hinweisen). In einem aktuellen Entscheid hat das Bundesgericht in Anwendung der ausgeführten Grundsätze schliesslich festgehalten, dass die Zu- oder Umteilung von Nothilfebezügern in der Regel keine Aussenwirkung entfalte, sondern eine die beteiligte(n) Gemeinde(n) betreffende organisatorische Anordnung darstelle. Anders könne es sich dann verhalten, wenn ein legitimes Rechtsschutzinteresse der Nothilfebezügler im Raum stehe. Dies könne beispielsweise dann der Fall sein,



wenn die Einheit der Familie durch die Zuweisung nicht gewahrt würde (Urteil des Bundesgerichts 8C_435/2014 vom 25. August 2014 E. 2.3 mit Hinweis). Das Verwaltungsgericht hat mit Verweis auf diesen Entscheid festgehalten, dass die Zu- oder Umteilung grundsätzlich nicht in die Rechtsstellung des Nothilfeempfängers eingreife und somit regelmässig formlos ergehen könne (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2014.00132 vom 4. Dezember 2014 E. 5.1).

- 17.5 Die Anwendung der ausgeführten Grundsätze auf den vorliegenden Fall führt zu folgendem Ergebnis: Der Rekurrent steht als abgewiesener Asylsuchender mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid in einem besonderen Abhängigkeitsverhältnis zum Rekursgegner, von dem (bzw. von der für diesen zulässigerweise handelnden ORS Service AG; vgl. dazu Erwägung 19) er Nothilfe bezieht. Die ORS Service AG erliess im Rahmen dieses Sonderstatusverhältnisses und – wie sich aus dem Papierkopf ergibt – im Namen des Rekursgegners das angefochtene Merkblatt. Damit liegt, entgegen den Vorbringen des Rekursgegners, durchaus ein staatliches Handeln vor, auch wenn es mittelbar durch einen mit Verwaltungsaufgaben beliehenen Privaten erfolgte. Dieser hoheitliche Akt in der Form der Herausgabe eines Merkblatts informierte den Rekurrenten darüber, dass er vom Rekursgegner zur Nothilfegewährung der NUK Z. zugewiesen worden war (Absatz 1) und dass er sich (wie bereits vor der Herausgabe des Merkblatts) zur Nothilfebeanspruchung am ihm zugewiesenen Ort aufhalten muss (Absatz 2). Weiter wurde er darauf aufmerksam gemacht, dass (wie bereits vor der Herausgabe des Merkblatts) Personen in kantonalen Unterkünften grundsätzlich Sachleistungen sowie einen Geldbetrag für die Bestreitung des Lebensunterhalts, soweit dieser nicht bereits durch Sachleistungen gedeckt sind, erhalten, solange sie sich am zugewiesenen Ort aufhalten und insbesondere auch dort übernachten (Absatz 3). Schliesslich hält das Merkblatt fest, dass täglich jeweils am Vormittag und am Abend (also neu zwei) Anwesenheitskontrollen stattfinden, und bei Abwesenheit keine Geldzahlung für den betreffenden Tag erfolgt (Absatz 4). Mit diesem Inhalt ist das Merkblatt nicht darauf ausgerichtet, unmittelbare Rechtswirkungen zwischen dem Rekursgegner und dem Rekurrenten zu erzeugen, wie dies Letzterer mit seiner Rüge des Grundrechtseingriffs geltend macht. Die entsprechenden Pflichten des Rekurrenten bestehen im Grundsatz vielmehr bereits von Gesetzes wegen und ergeben sich aus der Tatsache, dass er als Ausländer ohne Aufenthaltsrecht Nothilfe bezieht (vgl. dazu Erwägung 20.3). Das Merkblatt dient demgegenüber dazu, den Rekurrenten über die zur Durchsetzung der gesetzlichen Pflichten bestehenden und teilweise neu eingeführten betriebsorganisatorischen Modalitäten in der NUK Z. zu informieren und mit seiner Unterschrift die Kenntnisnahme von denselbigen festzustellen. Damit ist das Merkblatt auf einen Tat- und nicht einen Rechtserfolg gerichtet und im Ergebnis deshalb als organisatorische Anordnung im Rahmen eines besonderen Rechtsverhältnisses, also als Realakt, einzustufen. Dieser wirkt sich nur mittelbar auf die Rechtsstellung des Rekurrenten aus (vgl. Erwägungen 19 f.).
- 17.6 Im Ergebnis liegt damit keine Anordnung im Sinne von § 19 Abs. 1 lit. a VRG und dementsprechend kein hinreichendes Anfechtungsobjekt vor. Die Verweise des Rekurrenten auf den Grundsatz von Treu und Glauben vermögen daran nichts zu ändern, wurde ihm vom der Sicherheitsdirektion doch mit Schreiben vom 24. Februar 2017 mitgeteilt, dass die Frage des Verfügungscharakters der angefochtenen



Anordnung nach Eingang der Akten geklärt werde und Eingangsanzeige diesbezüglich keinen Entscheid darstelle. Dementsprechend durfte der anwaltlich vertretene Rekurrent nicht berechtigterweise darauf vertrauen, dass die erneute Bezeichnung des Merkblatts als Verfügung in der prozessleitenden Verfügung vom 13. März 2017 bereits eine definitive rechtliche Qualifizierung darstelle. Da das Merkblatt als Realakt zu Recht nicht in einem förmliche Verfahren erging, stösst schliesslich auch die vom Rekurrenten vorgebrachte Gehörsverletzung ins Leere.

- 17.7 Mangels hinreichendem Anfechtungsobjekt wäre vorliegend demnach grundsätzlich ein Nichteintretensentscheid zu fällen und der Rekursgegner hätte daraufhin über das bei ihm vom Rekurrenten bereits anhängig gemachte Begehren um Erlass einer anfechtbaren Verfügung gemäss § 10 c VRG zu entscheiden. Die ausführlich begründete Vernehmlassung des Rekursgegners ergibt zweifelsfrei, dass dieser die Begehren des Rekurrenten materiell abschlägig beurteilt. Ein Rekurs gegen eine solche Anordnung im Sinne von § 10 c Abs. 2 VRG ist wiederum von der Sicherheitsdirektion zu beurteilen, was – wie auch der Rekurrent anerkennt – eine Rückweisung der Sache im vorliegenden Verfahren als einen prozessualen Leerlauf und unnötige Verfahrensverlängerung erscheinen lassen müsste. Es rechtfertigt sich deshalb im Sinne der Prozessökonomie, die Vernehmlassung der Vorinstanz als Anordnung im Sinne von § 10c VRG und die Eingaben des Rekurrenten auch als auch gegen diese gerichtet zu begreifen. Dieses Vorgehen erscheint umso mehr als zulässig, als dem Rekursgegner zum Zeitpunkt, als er seine Rekursvernehmlassung verfasste, bereits das Begehren des Rekurrenten um Erlass einer anfechtbaren Verfügung vorlag. Auch daraus ergibt sich, dass, hätte der Rekursgegner formell einen Entscheid über dieses Begehren getroffen, dieser inhaltlich nicht von der Vernehmlassung an die Sicherheitsdirektion abgewichen wäre. Da sich der Rekurrent schliesslich mit zwei weiteren Eingaben auf die Vernehmlassung des Rekursgegners vernehmen liess und die Sicherheitsdirektion Rechts- wie auch Tatfragen uneingeschränkt überprüft, ist auch der Anspruch auf rechtliches Gehör gewahrt und ergibt sich für den Rekurrenten aus diesem Vorgehen keine Verkürzung des Instanzenzugs. Auf den vorliegenden Rekurs ist demnach insoweit einzutreten, als er sich gegen eine Verfügung im Sinne von § 10c Abs. 2 VRG richtet. Anfechtungsobjekt ist die Vernehmlassung des Rekursgegners vom 7. März 2017. Das Begehren des Rekurrenten um Anweisung des Rekursgegners, eine rekursfähige Verfügung zu erlassen ist dementsprechend gegenstandslos geworden.
18. Der Rekurrent beantragt, es sei umgehend festzustellen, dass dem Rekurs die aufschiebende Wirkung zukommt. Eventualiter sei superprovisorisch die aufschiebende Wirkung des Rekurses anzuordnen. Mit dem vorliegenden Entscheid in der Sache wird dieses Begehren gegenstandslos; hiervon ist Vormerk zu nehmen.

Materiell-rechtliche Erwägungen

- 19.1 Der Rekurrent macht in materiell-rechtlicher Hinsicht zum einen geltend, soweit das angefochtene Merkblatt vom Zentrumsleiter der NUK Z., einem Angestellten der Zentrumsbetreiberin ORS Service AG, erlassen worden sei, sei die Verfügung



durch eine funktionell bzw. sachlich unzuständige natürliche oder juristische Person erfolgt. Es sei deshalb festzustellen, dass das Merkblatt nichtig sei und daher keine Rechtswirkung zu entfalten vermöge. Der Rekursgegner hält demgegenüber im Wesentlichen fest, die ORS Service AG sei mit der Führung und dem Betrieb der kantonalen Notunterkünfte beauftragt und habe damit für einen geordneten Betriebsablauf zu sorgen. Es gehe hier nicht um eine Funktionsübertragung, sondern um eine blosser Auslagerung von Dienstleistungen, was schon gestützt auf Art. 80a AsylG ohne Weiteres zulässig sei. Als Auftragnehmerin verfüge die ORS Service AG über keinerlei hoheitliche Befugnisse. Der Betrieb einer NUK bedürfe einer gewissen Organisation, gerade was die Auszahlung von Geldbeträgen und die Präsenzkontrollen betreffe. Selbstverständlich obliege es demnach der Auftragnehmerin und damit den von ihr angestellten Personen, die Abläufe so zu organisieren, dass ein geordneter Betrieb möglich sei. Um dies zu gewährleisten, brauche es Regeln, wozu auch die Festlegung der Zeiten für die Kontrollen und die Geldausgaben gehörten. Entsprechend könnten die Auftragnehmerin bzw. die für sie tätigen und für den Betriebsablauf verantwortlichen Personen auch entsprechende Anweisungen, welche Teil der Hausordnung bilden, geben. Daraus könne nicht auf ein hoheitliches Handeln geschlossen werden.

- 19.2 Das Gemeinwesen kann die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben auf Private oder private Institutionen übertragen. Eine solche Übertragung ist nach Lehre und Rechtsprechung zulässig, sofern sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, welche die Art der Aufgabenerfüllung durch die Privaten in den Grundzügen regelt, um sicherzustellen, dass dabei die öffentlichen Interessen ausreichend gewahrt werden, die Privaten der Aufsicht des Staates unterstehen und gewährleistet ist, dass die Privaten bei der Ausübung ihrer Tätigkeit die Verfassung, insbesondere die Grundrechte, beachten (vgl. HÄFELIN/ MÜLLER/ UHLMANN, a.a.O., N. 1817 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Den mit Verwaltungsaufgaben beliehenen Privaten sind meist Vollzugsaufgaben übertragen. Sie können ermächtigt werden, Rechtsverhältnisse durch Verfügungen zu regeln (BGE 138 I 274 E. 1.4). Im Asylbereich gewährleisten die Zuweisungskantone die Sozialhilfe oder die Nothilfe für Personen, die sich gestützt auf das AsylG in der Schweiz aufhalten. Für Personen, die keinem Kanton zugewiesen wurden, wird die Nothilfe von dem Kanton gewährt, der für den Vollzug der Wegweisung als zuständig bezeichnet worden ist. Die Kantone können die Erfüllung dieser Aufgaben ganz oder teilweise Dritten übertragen (Art. 80a AsylG).
- 19.3 Der Rekursgegner hat die ORS Service AG unter anderem mit der Nothilfegewährleistung an rechtskräftig weggewiesene ausländische Personen beauftragt. Dabei handelt es sich, entgegen seinen Ausführungen, nicht um eine «blosse Auslagerung von Dienstleistungen», sondern um eine Übertragung von Verwaltungsaufgaben an Private, auch wenn der ORS Service AG keine Verfügungskompetenz zugesprochen wurde. Die vorliegende Kompetenzübertragung findet in Art. 80a AsylG eine hinreichende gesetzliche Grundlage und ist insofern nicht zu beanstanden. Eine kantonale rechtliche Auslagerungsermächtigung im Sinne von Art. 98 Abs. 2 KV ist aufgrund der bereichsspezifischen und auf einen bestimmten Aufgabenbereich konkret bezugnehmenden bundesgesetzlichen Regelung nicht notwendig. Der vom Rekurrenten angeführte § 3 Abs. 1 Nothilfeverordnung vermag die bundesrechtli-



che Regelung des Weiteren keineswegs zu derogieren und schränkt die Auslagerungsmöglichkeit des Kantons nicht ein. Die vorliegende Aufgabenübertragung ist demnach nicht zu beanstanden. Mit dem angefochtenen Merkblatt hat die ORS Service AG, wie ausgeführt (vgl. Erwägung 17) keine Verfügung erlassen, sondern eine organisatorische Massnahme im Rahmen eines Sonderstatusverhältnisses kommuniziert. Damit hat sie die ihr zukommenden Kompetenzen nicht überschritten. Die entsprechenden Rügen des Rekurrenten erweisen sich als unbegründet.

- 20.1 Der Rekurrent macht weiter geltend, das angefochtene Merkblatt greife massiv in das Recht auf Hilfe in Notlagen gemäss Art. 12 Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) ein. Die Bestimmungen, wonach, wer Nothilfe beansprucht, sich an dem Ort aufzuhalten habe, der ihm vom Kanton zugewiesen worden sei (Abschnitt 2 Satz 3 des Merkblattes), wonach nur diejenigen Personen Anspruch auf Nothilfeleistungen hätten, die sich tatsächlich in der ihr zugewiesenen Notunterkunft aufhalten und insbesondere auch dort übernachten (Abschnitt 3 Satz 2 des Merkblattes) und wonach täglich jeweils am Vormittag und am Abend Anwesenheitskontrollen stattfänden, wobei Abwesende für den betreffenden Tag keine Geldzahlung erhielten (Abschnitt 4 des Merkblattes), all diese Bestimmungen fänden weder in Art. 81 und Art. 82 AsylG noch in § 5 c Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (SHG) oder in der Nothilfeverordnung eine genügende gesetzliche Grundlage. Art. 12 BV verankere einen verschuldensunabhängigen Anspruch auf Ausrichtung einer Nothilfe. Anspruchsbegründend sei alleine die Tatsache, dass eine Person in eine Notlage geraten sei. Die Hilfe in Notlagen verfüge über einen engen Konnex zur Menschenwürde gemäss Art. 7 BV und stehe deshalb nicht nur schweizerischen Staatsangehörigen zu, sondern auch Ausländern, und zwar unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status. Das Bundesgericht habe zwar entschieden, dass die Ausrichtung materieller Hilfe mit der Auflage verbunden werden dürfe, an Beschäftigungs- und Integrationsmassnahmen teilzunehmen, die den Überlebensbedarf sicherstellen würden. Unzulässig sei es gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung jedoch, die Hilfe an die sachfremde Auflage zu knüpfen, dass der Bedürftige die ausländerrechtlichen Mitwirkungspflichten verletzt habe. Wenn dies nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung für die Auflage gelte, bei der Papierbeschaffung oder Ausreise mitzuwirken, dann gelte dies erst Recht für Anwesenheits- und Meldepflichten in der NUK Z., für die vorliegend kein sachlicher Grund ersichtlich sei. Wenn der Rekurrent für den betreffenden Tag keine Geldzahlung erhalte, sofern er nicht jeweils am Vormittag und am Abend in der NUK Z. anwesend sei und auch dort nächtige, werde mit der erwähnten Bestimmung im angefochtenen Merkblatt das verfassungsmässig garantierte Recht auf Hilfe in Notlagen des Rekurrenten massiv eingeschränkt, ihm mithin die Mittel entzogen, um Nahrung, Kleidung oder Hygieneprodukte erwerben zu können. Gesamthaft sei für den Eingriff in das Recht auf Hilfe in Notlagen vorliegend weder eine gesetzliche Grundlage noch ein hinreichendes öffentliches Interesse ersichtlich. Es sei insbesondere nicht ersichtlich, weshalb das bisherige Regime nicht genügend sicherstelle, dass kein missbräuchlicher Bezug von Nothilfe erfolge. Die Massnahmen seien somit mangels Erforderlichkeit auch unverhältnismässig. Da der Schutzbereich und der Kerngehalt des Rechts auf Hilfe in Notlagen zusammenfallen würden, sei das Grundrecht unantastbar.



- 20.2 Der Rekursgegner bringt demgegenüber im Wesentlichen vor, die Ausgestaltung der Nothilfe sei sowohl vor als auch nach dem 1. Februar 2017 mit den übergeordneten Bestimmungen im Einklang gestanden. Auflagen und Bedingungen für Leistungen aus Art. 12 BV seien zulässig, sofern sie darauf gerichtet seien, die rechtmässige Ausübung des Grundrechts auf Nothilfe zu sichern. So könne insbesondere eine gewisse Mitwirkung bei der Feststellung verlangt werden, ob bei der betreffenden Person eine Notlage vorliegt. Auch könne der Leistungsbezug an Auflagen geknüpft werden, etwa an das zumutbare persönliche Abholen der Leistungen oder an die geeignete Individualisierung des Bezügers, um eine mehrfache Ausrichtung zu vermeiden. Was die vom Rekurrenten monierte Anwesenheitspflicht bzw. die Präsenzkontrollen betreffe, sei zum einen festzuhalten, dass Nothilfebeziehende keine freie Wohnsitzwahl hätten. Wenn also verlangt werde, dass sie in der ihnen zugewiesenen NUK wohnten, stelle dies keine Auflage zum Bezug von Nothilfeleistungen dar. Zum anderen sei zu betonen, dass die Präsenzkontrollen ausschliesslich dazu dienten, sicherzustellen, dass nur diejenigen Personen die Sach- und Geldleistungen bezögen, die darauf auch einen Anspruch hätten. Es liege ohne jeden Zweifel im öffentlichen Interesse, dass der Staat nur denjenigen Personen Nothilfe ausrichte, die wirklich darauf angewiesen seien und dass er nach Möglichkeit missbräuchliche Bezüge verhindere. Die Präsenzkontrollen würden ausschliesslich dazu dienen, die rechtmässige Ausübung des Grundrechts auf Nothilfe zu sichern.
- 20.3.1 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. Personen, die sich gestützt auf das AsylG in der Schweiz aufhalten und die ihren Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können, erhalten gemäss Art. 81 AsylG die notwendigen Sozialhilfeleistungen, sofern nicht Dritte aufgrund einer gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtung für sie aufkommen müssen, beziehungsweise auf Ersuchen hin Nothilfe. Zuständig für die Entrichtung von Sozialhilfe oder Nothilfe sind die Zuweisungskantone. Für Personen, die keinem Kanton zugewiesen wurden, wird die Nothilfe von dem Kanton gewährt, der für den Vollzug der Wegweisung als zuständig bezeichnet worden ist. Bei der Art und Weise der Leistungserbringung unter dem Titel der Nothilfe sind die Kantone weitgehend frei (BGE 139 I 272 [= Pra 103/2014 Nr. 54] E. 3.2 mit Hinweisen). Auch bei der örtlichen Zuteilung für die Nothilfeerteilung verfügen sie im Rahmen von Verfassung und Völkerrecht über vollständigen Ermessensspielraum (BGE 139 I 265 E. 3.3). Die Kantone können die Erfüllung dieser Aufgaben ganz oder teilweise Dritten, namentlich den nach Art. 30 Abs. 2 AsylG zugelassenen Hilfswerken, übertragen (Art. 80 Abs. 1 AsylG). Für die von den Kantonen zu entrichtenden Sozialhilfe- und Nothilfeleistungen gilt kantonales Recht. Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, werden von der Sozialhilfe ausgeschlossen (Art. 82 Abs. 1 AsylG). Die Nothilfe ist nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen an den von den Kantonen oder vom Bund bezeichneten Orten auszurichten (Art. 82 Abs. 4 AsylG).

Im Kanton Zürich regelt im Wesentlichen das SHG den Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe. Wer sich 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 (§ 5 c Abs. 1 SHG). Die vom Regierungsrat hierzu erlassene Not-



hilfefeuerordnung sieht vor, dass Personen ohne Aufenthaltsrecht im Sinne von § 5 c SHG Anspruch auf Nothilfe im Sinn von Art. 12 BV haben, wenn sie ausdrücklich ein Gesuch um Nothilfe gestellt haben und kein anderer Kanton für den Vollzug einer verfügbaren Wegweisung zuständig ist (§ 1 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). Dieses prüft die Voraussetzungen für die Gewährung von Nothilfe und weist die Person einer Unterkunft zu (§ 4 Abs. 2 Nothilfeverordnung). Die Nothilfe wird damit in der Regel zentral durch den Kanton gewährt. Der Kanton legt die Struktur, das Niveau und die Art der Hilfe fest und sorgt für deren Finanzierung (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2014.00132, a.a.O., E. 3.4 mit Hinweis). 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). Im Kanton Zürich erfolgt zudem eine für Nahrungsmittel gedachte Bargeldzahlung, da in den Unterkünften kein Essen ausgegeben wird. Diese Auszahlungen wurden bis am 1. Februar 2017 dreimal wöchentlich und werden seither fünfmal wöchentlich vorgenommen.

- 20.3.2 Als Nothilfe gemäss Art. 12 BV ist verfassungsrechtlich nur geboten, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren vermag. Umfasst werden einzig die in einer Notlage im Sinne einer Überbrückungshilfe unerlässlichen Mittel (in Form von Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinischer Grundversorgung), um überleben zu können. Diese Beschränkung des verfassungsrechtlichen Anspruches auf ein Minimum im Sinne einer «Überlebenshilfe» bedeutet, dass Schutzbereich und Kerngehalt zusammenfallen (BGE 138 V 310 E. 2.1). Aufgrund dieser Deckungsgleichheit besteht kein Raum für die Anwendung der Grundrechtsschranken von Art. 36 BV (Lucien Müller in: Komm. BV, N. 35 zu Art. 12). Aus Art. 12 BV ergibt sich kein Anspruch darauf, die Nothilfe an einem angenehmen Ort oder in der gewünschten Form zu erhalten (Urteil des Bundesgerichts 2A.501/2005 vom 30. August 2005 E. 2.2.1 mit Hinweis). Auflagen und Bedingungen für Leistungen aus Art. 12 BV sind zulässig, sofern sie darauf gerichtet sind, die rechtmässige Ausübung des Grundrechts auf Nothilfe zu sichern. So kann insbesondere eine gewisse Mitwirkung bei der Feststellung verlangt werden, ob bei der betreffenden Person eine Notlage vorliegt. Auch kann der Leistungsbezug an Auflagen geknüpft werden, etwa an das (zumutbare) persönliche Abholen der Leistungen oder an die geeignete Individualisierung des Bezügers, um eine mehrfache Ausrichtung zu vermeiden. Ausgeschlossen sind hingegen Nebenbestimmungen, welche — wenn sie durchgesetzt werden bzw. werden müssen — nicht zur Beseitigung der Notlage führen, sondern diese gerade aktualisieren und damit anderen, von Art. 12 BV nicht geschützten Zwecken dienen. Die Anforderungen dürften zudem nicht unzumutbar oder schikanös sein. Zwar bedürfen Nebenbestimmungen wie Auflagen oder Bedingungen nicht zwingend einer im Gesetz ausdrücklich wiedergegebenen Grundlage; ihre Zulässigkeit kann sich unter Umständen auch unmittelbar aus dem Gesetzeszweck und dem damit zusammenhängenden öffentlichen Interesse ergeben. Sachfremde Nebenbestimmungen sind aber unzulässig. Ferner müssen Nebenbestimmungen auch mit



dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar sein, was bedeutet, dass sie u.a. für die Erreichung des angestrebten Ziels erforderlich sein müssen (BGE 138 V 310 E. 5.2 mit Hinweis).

Das Bundesgericht erachtete es dementsprechend als ohne Weiteres zulässig, dass von der Nothilfe beziehenden Person verlangt wurde, dafür wöchentlich einmal bei den Behörden vorzusprechen. Vorbehalten seien besondere Gründe, — wie etwa ein schlechter Gesundheitszustand, der eine Vorsprache verhindere —, die dies als unzumutbar erachten lassen würden (zum Ganzen BGE 131 I 166 E. 4.4 und 8.4). Weiter hat es in Zusammenhang mit der Ausrichtung von Nothilfe ausgeführt, dass sich eine Person, die den Status eines sich illegal in der Schweiz aufhaltenden Ausländers habe, in Bezug auf die Behörden in einem besonderen Abhängigkeitsverhältnis befinde, welches ihr gewiss das Recht auf Hilfe vermittele, im Gegenzug aber die Pflicht mit sich bringe, sich gewissen Zwängen zu unterziehen, welche ihre Freiheit beschränken können, zumindest wenn diese innerhalb zumutbarer Grenzen blieben und keine schweren Beeinträchtigungen ihrer Grundrechte darstellen (BGE 135 I 119 [= Pra 98/2009 Nr. 107] E. 8.2). Mit Bezug auf dieses Abhängigkeitsverhältnis ist es gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung insbesondere mit den Minimalgarantien gemäss Art. 12 BV vereinbar, wenn einem rechtskräftig weggewiesenen Asylsuchenden, der gesund und ledig ist, die Pflicht auferlegt wird, in einer Kollektivunterkunft, genauer in einem Luftschutzraum des Zivilschutzes, zu übernachten (BGE 139 I 272 E. 3.4).

Das Verwaltungsgericht seinerseits hat es, beziehend auf den erstgenannten Bundesgerichtsentscheid, als zulässig erachtet, dass Geldleistungen in einer Notunterkunft an jeweils drei Tagen der Woche ausbezahlt und bei Nichterscheinen keine rückwirkenden Zahlungen von Nothilfebeiträgen erfolgen (Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2014.00132, a.a.O., E. 8.3). Es erwog hierzu insbesondere, da der dortige Beschwerdeführer als abgewiesener Asylbewerber die Schweiz zu verlassen habe, müssten im Rahmen der Festlegung der Höhe der Nothilfeleistungen sowie bei deren Ausrichtung keine Integrationsinteressen verfolgt, noch dauerhafte Sozialkontakte gewährleistet werden. Die Ausrichtung von Nothilfegeldern in kantonalen Nothilfeunterkünften an drei Tagen der Woche diene des Weiteren keinen fiskalischen Interessen, sondern dazu, dass nur berechnete Personen die entsprechenden Leistungen bezögen und diese zweckkonform verwendet würden. Das in Art. 12 BV verankerte Grundrecht auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich seien, werde durch die Auszahlungsweise der Nothilfe nicht eingeschränkt, da dem Beschwerdeführer die entsprechenden Mittel auch in dieser Weise zur Verfügung gestellt würden. Eine rückwirkende Zahlung von Nothilfebeiträgen sei überdies nicht vorgesehen. Die Nothilfe habe nach dem Bedarfsprinzip das tatsächlich zum Überleben Notwendige in der Gegenwart, das heisst nur so lange die Nothilfe anhalte, abzudecken. Für bereits überwundene Notlagen könnten daher grundsätzlich keine Leistungen nachgefordert werden. Würde die Hilfe beispielsweise in Form von täglich ausgegebenen Essenrationen gewährt, so bestünde am Ende der Woche kein Anspruch auf die verpassten Mahlzeiten (Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2014.00132, a.a.O., E. 8.2 mit Hinweisen).



- 20.4.1 Unstrittig handelt es sich beim Rekurrenten um eine mittellose ausländische Person ohne Aufenthaltsrecht im Sinne von § 5 c SHG, für deren Wegweisung der Kanton Zürich zuständig ist. Er hat hier demnach Anspruch auf Nothilfeleistungen (§ 1 Nothilfeverordnung). Es steht weiter ausser Zweifel, dass der Rekurrent nach Art. 44 AsylG zur Ausreise aus der Schweiz verpflichtet ist und dass er seiner Mitwirkungspflicht gemäss Art. 8 AsylG bzw. Art. 90 AuG nicht nachkommt. Danach haben ausländische Personen insbesondere die Pflicht, ihre Identität offenzulegen und die erforderlichen Ausweispapiere zu beschaffen oder bei deren Beschaffung durch die Behörden mitzuwirken. Es ist mit Nachdruck zu unterstreichen, dass diese gesetzlichen Pflichten den Rekurrenten weiterhin treffen und dass es ihm eine Mitwirkungspflicht für den Vollzug seiner Wegweisung obliegt.
- 20.4.2 Zu prüfen ist, ob er durch die vom Rekursgegner vorgegebenen Anwesenheits- und Meldepflichten in seinem verfassungsmässigen Recht auf Hilfe in Notlagen gemäss Art. 12 BV unzulässigerweise eingeschränkt wird. Im Sinne der Ausführungen des Rekursgegners, kann dabei festgehalten werden, dass es sich bei der Vorgabe an den Rekurrenten, sich in der ihm zugewiesenen NUK aufzuhalten und insbesondere auch dort zu übernachten (vgl. Abschnitt 3 Satz 2 des Merkblattes), nicht um eine Auflage zum Bezug von Nothilfeleistungen handelt. Vielmehr liegt damit eine Entscheidung über die Art der Leistungserbringung unter dem Titel der Nothilfe vor. Bei dieser Entscheidung kommt den Kantonen gemäss oben aufgeführter bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine weitgehende Freiheit zu, wobei Leistungen an Personen mit rechtskräftigen Wegweisungsentscheid gemäss den Vorgaben des Bundesgesetzgebers nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen an den von den Kantonen oder vom Bund bezeichneten Orten auszurichten sind (vgl. Erwägung 20.3.1; Art. 82 Abs. 4 AsylG). Im Kanton Zürich wird die Nothilfe, wie erwähnt, in der Regel in dafür vorgesehenen Unterkünften gewährt und – mit Ausnahme von Geldleistungen für den Nahrungsmittelbezug – in Form von Sachleistungen (namentlich Obdach, Hygieneartikel, Bekleidung, Schuhe) ausgerichtet. Insofern stellt die Pflicht des Rekurrenten, sich grundsätzlich in der NUK aufzuhalten und auch dort zu übernachten, eine Konsequenz der kantonalzürcherischen Praxis dar, die Nothilfeleistung primär in Form von Obdach und vor Ort abgegebener Sachleistungen zu gewähren und nicht etwa Geldleistungen hierfür auszurichten und die Wahl der Unterkunft der ausländischen Person zu überlassen. Diese Praxis ist von Art. 82 Abs. 4 AsylG sowie § 5 c Abs. 3 SHG in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Nothilfeverordnung gedeckt. Insofern ist die erwähnte Aufenthalts- und Übernachtungspflicht nicht zu beanstanden und geht nicht über das hinaus, was dem Rekurrent im Rahmen seines Sonderstatusverhältnisses zuzumuten ist, umso mehr als bei ihm aufgrund seines ausländerrechtlichen Status bei der Ausrichtung der Nothilfe keine Integrationsinteressen verfolgt und auch keine dauerhaften Sozialkontakte mehr gewährleistet werden müssen. Er ist zudem jung, gesund und ledig, weshalb die Aufenthaltspflicht in der NUK im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auch diesbezüglich vor Art. 12 BV standhält. Diese erweist sich schliesslich, entgegen den Ausführungen des Rekurrenten, auch als sachlich gerechtfertigt, indem sie darauf gerichtet ist, die rechtmässige Ausübung des Grundrechts auf Nothilfe zu sichern. Sie dient dazu, dass nur berechnete Personen Leistungen beziehen und diese zweckkonform verwendet werden. Der Schluss des Rekursgegners, dass, wer sich anderweitig aufhalte, damit zum Ausdruck bringe, nicht auf Nothilfeleistungen



gen angewiesen zu sein, entspricht insbesondere hinsichtlich der für Nahrungsmittel gedachten Geldzahlungen der Lebenserfahrung und ist nicht zu beanstanden. So wird, wer nicht in der ihm zugewiesenen NUK nächtigt, dies in der Regel bei Bekannten tun und dort auch verköstigt und allenfalls mit den nötigen Hygieneartikeln versorgt werden. Aufgrund des in der Nothilfe geltenden Bedarfsprinzips führt dies grundsätzlich dazu, dass für den entsprechenden Bezugszeitraum mangels Bedarfs der Nothilfeanspruch entfällt. Entgegen den Ausführungen des Rekurrenten, besteht damit durchaus ein sachlicher Zusammenhang zwischen der Abwesenheit aus der NUK und der verweigerten Leistung. Die Anwesenheits- und Übernachtungspflicht, welche gemäss den unbestrittenen Angaben des Rekursgegners im Übrigen schon vor der Herausgabe des angefochtenen Merkblatts bestand, und vom Rekurrenten damals nicht beanstandet wurde, ist demnach mit Art. 12 BV vereinbar.

- 20.4.3 Das Gleiche gilt auch für die Anwesenheitskontrollen. Auch sie stellen sicher, dass nur tatsächlich Berechtigte in den Genuss von Nothilfeleistungen kommen, und sind damit nicht sachfremd. Die Anwesenheitskontrollen sind für die Nothilfebezüger, welche die Nacht ohnehin in der ihnen zugewiesenen NUK zu verbringen haben, nicht unzumutbar oder schikanös, sofern sie im Einzelfall vernünftig gehandhabt werden. Dies ist vorliegend gewährleistet, haben doch begründete und entschuldigte Abwesenheiten gemäss Ausführungen des Rekursgegners keine Auswirkung auf die Ausrichtung der Nothilfeleistung. Im Übrigen ermöglichen die vom Rekurrenten angeführten Meldezeiten zwischen 08:30 Uhr und 09:30 Uhr am Morgen und zwischen 16:00 Uhr und 21:00 Uhr am Nachmittag bzw. Abend den Betroffenen eine hinreichende Flexibilität in der Tagesgestaltung. Auch hier ist wiederum zu berücksichtigen, dass der Status eines sich illegal in der Schweiz aufhaltenden Ausländers in Bezug auf die Behörden die Pflicht mit sich bringt, sich gewissen Zwängen zu unterziehen, und insbesondere Integrationsinteressen grundsätzlich keine Berücksichtigung bei der Ausgestaltung dieser Zwänge mehr finden (vgl. Erwägung 17.4 am Ende). Das vom Rekurrenten vorgebrachte soziale Beziehungsnetz ist demnach nur beschränkt zu berücksichtigen. Zudem ist es ihm ohne Weiteres zuzumuten, diese Beziehungspflege zwischen 08:30 Uhr und 21:00 Uhr zu tätigen, zumal seine Bewegungsfreiheit mit Eingrenzungsverfügung des Migrationsamts vom 12. Januar 2017 ohnehin auf den Bezirk Bülach eingeschränkt wurde. Die Verhältnismässigkeit der Anwesenheitskontrolle ist damit zu bejahen. Zur Sicherstellung der tatsächlichen Übernachtung vor Ort stellt eine abendliche und eine morgendliche Kontrolle schliesslich ein geeignetes Mittel dar. Es ist nicht ersichtlich und wird vom Rekurrenten auch nicht vorgebracht, inwiefern dieser Zweck mit anderen, milderer Mitteln gleichwertig erreicht werden könnte. Dass die bis am 31. Januar 2017 geltende Regelung, wonach nur eine Anwesenheitskontrolle pro Tag stattfand (vgl. Erwägung 17.3) und insbesondere auch der Vorschlag des Rekurrenten, wöchentlich eine bis drei Anwesenheitskontrollen durchzuführen, deutlich missbrauchsanfälliger sind, bedarf keiner näheren Erläuterung. Damit ist auch die Erforderlichkeit der Anwesenheitskontrollen gemäss Abschnitt 4 des Merkblatts zu bejahen. Gesamthaft erweisen sich die zweimal täglich durchzuführenden Anwesenheitskontrollen damit als mit Art. 12 BV vereinbar.



- 20.4.4 Auch die neu fünf statt dreimal pro Woche erfolgende Auszahlung der Geldleistungen sind unter dem Blickwinkel von Art. 12 BV nicht zu beanstanden. Sie dienen klarerweise dazu, dass nur berechnigte Personen die entsprechenden Leistungen beziehen. Bis zum 31. Januar 2014 und der am darauffolgenden Tag in Kraft getretenen Revision des AsylG war Nothilfe gemäss dem damaligen Art. 82 Abs. 4 AsylG zudem in der Form von Sachleistungen oder *täglichen* Geldleistungen auszurichten, wobei die Auszahlung auf Arbeitstage beschränkt werden konnte (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2014.00132, a.a.O., E. 3.2 und 8.2). Mit dem seit dem 1. Februar 2017 angewandten Auszahlungsrhythmus bewegt sich der Rekursgegner im Rahmen der früheren gesetzlichen Vorgaben. Auch hier haben begründete und entschuldigte Abwesenheiten keinen Einfluss auf die Nothilfeleistungen, womit im Rahmen des Sonderstatusverhältnisses des Rekurrenten hinreichend auf dessen persönliche Situation Rücksicht genommen wird. Die Verhältnismässigkeit ist damit zu bejahen, im konkreten Fall des Rekurrenten auch deshalb, weil er keine besonderen Gründe geltend macht, welche es ihm verunmöglichen würden, die Geldleistungen an fünf Tagen der Woche entgegenzunehmen.
- 21.1 Der Rekurrent macht weiter geltend, indem sich der Rekurrent jeden Tag, auch am Wochenende jeweils am Morgen zwischen 08:30 Uhr und 09:30 Uhr sowie am Abend zwischen 16:00 Uhr und 21:00 Uhr und während der Nacht in der NUK Z. aufhalten bzw. dort nächtigen müsse, würden Anwesenheitspflichten begründet und seine verfassungsrechtlich geschützte Bewegungsfreiheit somit massiv eingeschränkt. Aufgrund der neu angeordneten Anwesenheits- und Meldepflichten müsse er jeweils am Morgen und am Abend, mithin insgesamt 14 Mal pro Woche, eine Unterschrift leisten und zusätzlich auch sieben Mal pro Woche in der NUK Z. nächtigen, ansonsten ihm von Montag bis Freitag, mithin an fünf Tagen pro Woche, kein Nothilfegeld ausgerichtet werde. Er müsse somit 21 Mal pro Woche in der NUK Z. anwesend sein, wobei ihm an fünf (weiteren) Auszahlungsterminen das Nothilfegeld ausgerichtet werde, während er zuvor gerade einmal an drei Auszahlungsterminen pro Woche anwesend habe sein müssen. Der Rekursgegner verkenne des Weiteren, dass die Zuweisung des Rekurrenten an den Kanton Zürich, womit er seinen Wohnsitz in der Schweiz nicht frei wählen könne, nicht gleichbedeutend sei, mit der Pflicht zum ständigen Aufenthalt in der NUK Z. Der Aufenthalt sei – wie der Wohnsitz – ein juristischer Begriff und bestimme den Ort, wo sich eine Person physisch aufhalte. Es sei keine gesetzliche Grundlage ersichtlich, und eine solche könne auch der Rekursgegner nicht benennen, welche dem Rekurrenten eine solche Pflicht auferlegen würde. Der Rekursgegner mache zudem für eine Grundrechtseinschränkung unzulässige finanzielle bzw. fiskalische Interessen geltend.
- 21.2 Der Rekursgegner hält demgegenüber im Wesentlichen fest, Nothilfe beziehende Personen ohne Anwesenheitsberechtigung in der Schweiz befänden sich in einem Sonderstatusverhältnis und hätten damit Einschränkungen in ihrer persönlichen Freiheit, namentlich auch in ihrer Bewegungsfreiheit hinzunehmen, jedenfalls solange diese verhältnismässig seien. Die mit der Gewährung der Nothilfe verbundene Einschränkung der Bewegungsfreiheit beruhe auf einer gesetzlichen Grundlage, sie liege im öffentlichen Interesse und sei verhältnismässig. Auch schon vor dem 1. Februar 2017 habe für Nothilfebeziehende die Verpflichtung bestanden, sich am Zuweisungsort aufzuhalten, also dort zu wohnen. Ebenso hätten schon vorher täg-



liche Anwesenheitskontrollen stattgefunden. Die Neuerungen bestünden einzig darin, dass die Geldzahlungen seit dem 1. Februar 2017 statt dreimal wöchentlich fünfmal pro Woche ausgerichtet würden und dass genauer kontrolliert werde, ob die betreffenden Personen sich tatsächlich am Zuweisungsort aufhalte und nothilfeberechtigt seien oder nicht. Dies sei notwendig geworden, da in der letzten Zeit vermehrt Fälle zu verzeichnen gewesen seien, in denen Personen ohne ausgewiesenen Nothilfeanspruch Leistungen bezogen hätten. Entgegen den Behauptungen des Rechtsvertreters des Rekurrenten seien per 1. Februar 2017 somit keinerlei neue, die Bewegungsfreiheit einschränkende Massnahmen getroffen worden. Unzutreffend sei weiter die Behauptung des Rekurrenten, es würden ihm aus den geringfügig geänderten Modalitäten der Nothilfeausrichtung erhebliche Pflichten erwachsen. Dass er sich momentan mit einer verstärkten Anwesenheitskontrolle konfrontiert sehe, begründe keine neue Pflicht, werde damit doch nur die Einhaltung einer bereits bestehenden Pflicht überprüft.

- 21.3 Die Bewegungsfreiheit ist als Teil der persönlichen Freiheit im Sinne von Art. 10 Abs. 2 BV garantiert. Sie schützt vor staatlichen Massnahmen in Form von Freiheitsbeschränkungen, welche auf einzelne Personen oder Personengruppen zielen und diese gegen oder ohne ihren Willen daran hindern, einen ansonsten rechtlich und faktisch zugänglichen Ort aufzusuchen oder diesen Ort zu verlassen (REGULA KIENER/WALTER KÄLIN, Grundrechte, Bern 2007, S. 136 f. auch zum Folgenden). Eine ausländerrechtliche Eingrenzung gemäss Art. 74 AuG, mit welcher die Bewegungsfreiheit einer sich rechtswidrig hier aufhaltenden ausländischen Person auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt werden kann, stellt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung keinen schweren Eingriff in deren persönliche Freiheit dar (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.501/2005, a.a.O., E. 2.1).
- 21.4.1 Die vom Rekurrenten beanstandeten Melde- und Anwesenheitspflichten kann entgegen seinen Vorbringen umso weniger als «massiver», also schwerwiegender Eingriffe in seine verfassungsmässige Bewegungsfreiheit eingestuft werden. Die Eingriffsintensität der im angefochtenen Merkblatt statuierten Melde- und Anwesenheitspflichten ist als deutlich geringer zu qualifizieren als bei einer Eingrenzung. So werden dem Rekurrenten mit Ersteren zumindest tagsüber keine örtlichen Restriktionen auferlegt. Solche ergeben sich lediglich aus der ihm vom Migrationsamt auferlegten Eingrenzung, welche jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist. Es ist dem Rekurrenten also möglich, sich tagsüber, ausserhalb der morgendlichen und abendlichen Kontrollzeitpunkte, frei zu bewegen. Damit bleibt es ihm beispielsweise auch nicht verwehrt, allenfalls unter Absprache mit der Unterkunftsleitung an externen Abendanlässen teilzunehmen, solange er danach in der NUK nächtigt. Zudem kann er den Anwesenheitskontrollen in begründeten und entschuldbaren Ausnahmefällen fernbleiben, ohne dass sich dies auf die Nothilfeleistungen auswirkt. Ein eigentlicher Zwang, sich zu den vorgegebenen Zeiten in der NUK aufzuhalten, besteht schliesslich nicht. Beabsichtigt der Rekurrent etwa, bei Bekannten zu essen und dann auch dort zu übernachten, so kann er dies grundsätzlich tun. Er verliert damit einzig seinen Anspruch auf Nothilfezahlungen für den betreffenden Zeitraum, da er seinen tatsächlichen Bedarf ausserhalb des vom Kanton zur Verfügung gestellten Rahmens gedeckt hat. Im Ergebnis sind die dem Rekurrenten auferlegten Melde- und Anwesenheitspflichten damit als nicht



schweren Eingriff in seine Bewegungsfreiheit zu qualifizieren, den er gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung aufgrund seines besonderen Abhängigkeitsverhältnisses zum Staat grundsätzlich zu tolerieren hat.

Entgegen den Vorbringen des Rekurrenten finden diese Pflichten zudem eine hinreichende gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV in Art. 82 Abs. 4 AsylG, § 5 c Abs. 1 SHG und § 2 Abs. 1 Nothilfeverordnung. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich unmissverständlich die Kompetenz des Kantons Zürich, die Struktur, das Niveau und die Art der Nothilfe auf seinem Gebiet festzulegen (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2014.00132, a.a.O., E. 3.4). Daraus folgt notwendigerweise auch die Ermächtigung der zuständigen Behörde, Kontrollmechanismen zum ordnungsgemässen Vollzug dieser Leistungserbringung zu installieren. Eine detaillierte Regelung in einem formellen Gesetz ist hierfür aufgrund der niedrigen Eingriffsintensität nicht notwendig (vgl. hierzu auch BGE 128 I 327 E. 4.2 mit Hinweisen). Es liegt des Weiteren im öffentlichen Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV, dass nur berechnete Personen die entsprechenden Beiträge beziehen und diese zweckkonform verwendet werden. Entgegen den Vorbringen des Rekurrenten, handelt es sich dabei nicht vorab um ein fiskalisches Interesse des Staates (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2014.00132, a.a.O., E. 8.2). Vielmehr dient die Sicherstellung der zweckkonformen Verwendung von Nothilfemitteln primär den legitimen öffentlichen Interessen der Gewährleistung staatlicher Sozialziele und dem Schutzgut des Grundsatzes von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr, welches auch das Rechtsmissbrauchsverbot umfasst (vgl. dazu HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., NN. 472 ff. und 722; KIENER, a.a.O., S. 100 f.).

Hinsichtlich der Verhältnismässigkeit der Melde- und Anwesenheitspflichten im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV kann schliesslich vorab auf die im Rahmen der Prüfung von Art. 12 BV gemachten Ausführungen verwiesen werden. Die morgens und abends erfolgenden Anwesenheitskontrollen sowie die Pflicht, in der NUK zu nächtigen erweisen sich als geeignet und erforderlich um einer Zweckentfremdung von Nothilfegeldern durch nicht zum Leistungsbezug berechnete Personen vorzubeugen. Das Gleiche gilt für die neu fünfmal wöchentliche stattfindende Bargeldauszahlung. Eine die Bewegungsfreiheit des Rekurrenten weniger berührende Massnahme ist weder in sachlicher, räumlicher, noch in zeitlicher Hinsicht ersichtlich. Insbesondere kann die vom Rekurrenten vorgeschlagene Fortsetzung des bisherigen Regimes mit dreimaliger Geldauszahlung pro Woche und täglichen Anwesenheitskontrollen nicht im gleichen Masse gewährleisten, dass nur Personen den Geldbeitrag beanspruchen, die sich auch tatsächlich in den Notunterkünften aufhalten. Personen die nur in der NUK erscheinen um sich das Nothilfegeld auszahlen zu lassen, können sich aber in der Regel, teilweise auch mit der Unterstützung von Dritten, selbst versorgen. Demgegenüber besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse daran, Sozialleistungen nur für Personen zu erbringen, die einen Anspruch darauf haben und damit Rechtsmissbräuche zu verhindern. Auch die Zumutbarkeit der beanstandeten Massnahmen ist damit zu bejahen.

- 21.5 Im Ergebnis erweisen sich damit die zweimal täglich stattfindenden Anwesenheitskontrollen, die Übernachtungspflicht in der NUK sowie die fünfmal wöchentlich ausbezahlten Nothilfebeiträge als im Rahmen des Sonderstatusverhältnisses, in wel-



chem der Rekurrent sich befindet, zulässige Eingriffe in seine durch Art. 10 Abs. 2 BV geschützte Bewegungsfreiheit.

- 22.1 Der Rekurrent macht weiter geltend, dass in den Notunterkünften in Adliswil und Hinteregg lediglich einmal täglich eine «Präsenzkontrolle» stattfindet, während der Rekurrent in der NUK Z. weiterhin zweimal täglich eine Unterschrift leisten müsse, stelle eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung und somit einen Verstoss gegen das Rechtsgleichheitsgebot im Sinne von Art. 8 Abs. 1 BV.
- 22.2 Die Rechtsgleichheit wird durch Art. 8 Abs. 1 BV garantiert. Danach sind die rechtsanwendenden Behörden gehalten, Sachverhalte, die sich durch gleiche wesentliche Tatsachen auszeichnen, gleich zu behandeln, es sei denn, ein sachlicher und vernünftiger Grund rechtfertige eine unterschiedliche Behandlung. Gemäss der durch das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung verwendeten Formel ist Gleiches nach der Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach der Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln (BGE 136 II 120 E. 3.3.2; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 572).
- 22.3 Wie sich sowohl aus den vom Rekurrenten zu seiner Replik vom 30. März 2017 eingereichten Beilagen, als auch einer telefonischen Auskunft des Rekursgegners ergibt, beruht die unterschiedliche Regelung der Anwesenheitskontrollen darauf, dass es sich bei den Notunterkünften in Adliswil und Hinteregg um Familienunterkünfte handelt, in denen vorab Frauen mit Kindern untergebracht sind. Da diese Familien weniger mobil sind als ledige junge Personen, ist auch das Missbrauchspotential beim Nothilfebezug, insbesondere durch auswärtiges Übernachten, geringer. Dementsprechend liegt ein sachlicher und vernünftiger Grund für die unterschiedliche Handhabung der Anwesenheitskontrollen vor. Eine Verletzung von Art. 8 Abs. 1 BV ist darin nicht zu erkennen.

Zusammenfassung, Ergebnis

23. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass mit dem vom Rekurrenten am 30. Januar 2017 unterzeichneten Merkblatt ein Realakt vorliegt, der einer Anfechtung im Rekursverfahren nicht zugänglich ist. Indessen ist im Sinne der Prozessökonomie die Vernehmlassung des Rekursgegners vom 7. März 2017 als Anfechtungsobjekt zu betrachten und sind die Vorbringen des Rekurrenten entsprechend materiell zu prüfen. Diese erweisen sich als nicht begründet. Als vom Rekursgegner im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben von Art. 80a AsylG zulässigerweise mit dem Betrieb von Asylnotunterkünften betrauter Privater, stand es der ORS Service AG zu, die Vorgaben des Rekursgegners in Form eines Merkblattes an den Rekurrenten umzusetzen. Die mittelbaren Auswirkungen dieses Realakts auf die Bewegungsfreiheit des Rekurrenten im Sinne von Art. 10 Abs. 2 BV beruhen auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage, sind im öffentlichen Interesse und verhältnismässig und damit im Rahmen des Sonderstatusverhältnisses, in dem sich der Rekurrent befindet, nicht zu beanstanden. Sowohl die Übernachtungspflicht, die zweimal pro Tag stattfindenden Anwesenheitskontrollen als auch die fünfmal pro Woche erfolgenden



Geldauszahlungen sind überdies mit dem Anspruch des Rekurrenten auf Nothilfe gemäss Art. 12 BV vereinbar. Während die Rekursanträge 4.a und 4.b gegenstandslos sind, sind die Anträge 1.a, 1.b, 1.c, 2 und 3 demnach abzuweisen.

Kosten für das Rekursverfahren, Parteientschädigung, unentgeltliche Rechtspflege

24. [...]

**Gestützt auf diese Erwägungen
entscheidet die Sicherheitsdirektion:**

- I. Der Rekurs von X., zurzeit aufenthältlich in der Notunterkunft Z., wird abgewiesen, soweit er nicht gegenstandslos ist.
 - II. [...]
- [...]