

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00602 vom 7. Dezember 2016

ZH Verwaltungsgericht, 2016-12-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2017.00602

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00602 du 7 décembre 2016

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00602 del 7 dicembre 2016

Regeste

Nothilfe aufschiebende Wirkung/vorsorgliche Massnahmen | Nothilfe. [Die Vorinstanz wies das Gesuch des Beschwerdeführers um Feststellung der aufschiebenden Wirkung und Erlass vorsorglicher Massnahmen in einem Zwischenentscheid ab.] Der Beschwerdeführer wird durch die Auszahlungsmodalitäten der Nothilfe grundsätzlich in seiner Bewegungsfreiheit eingeschränkt. Ob der Beschwerdeführer diese Einschränkung aufgrund eines besonderen Rechtsverhältnisses gegenüber den Behörden in Kauf nehmen muss, ist im Rahmen der Eintretensfrage nicht zu prüfen. Der angefochtene Zwischenentscheid kann durch die Verweigerung von vorsorglichen Massnahmen einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken und ist damit anfechtbar (E. 1.2). Es liegt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor (E. 2). Die im Merkblatt geregelten Auszahlungsmodalitäten stellen einen Realakt dar. Weder im Merkblatt noch in der Rekursvernehmlassung des Beschwerdegegners liegt eine anfechtbare Anordnung im Sinn von § 19 Abs. 1 VRG (E. 6.1) vor. Nachdem keine anfechtbare Anordnung vorliegt, ist § 25 Abs. 1 VRG nicht anwendbar, da die aufschiebende Wirkung an eine mit Rekurs anfechtbare Anordnung anschliesst (E. 6.2). Eine schwerwiegende Einschränkung des Grundrechts auf Bewegungsfreiheit bzw. anderer Grundrechte ist vorliegend nicht zu erkennen, dies legt der Beschwerdeführer denn auch nicht substantiiert dar. Aus diesem Grund sowie aufgrund der negativen Entscheidungsprognose fällt die Anordnung von vorsorglichen Massnahmen ausser Betracht (E. 6.3). Gewährung UP/URB (E. 7.2). Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2017.00602 Urteil des Einzelrichters vom 26. Januar 2018 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Gerichtsschreiberin Rahel Zehnder. In Sachen A, Durchgangszentrum E, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Sozialamt des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Nothilfe (aufschiebende Wirkung/vorsorgliche Massnahmen), hat sich ergeben: I. A, geboren 1976, reiste am 24. Oktober 2012 aus dem Land C in die Schweiz ein, wo er gleichentags um Gewährung von Asyl ersuchte. Mit Urteil vom 6. August 2014 wies das Bundesamt für Migration das Gesuch von A ab und verfügte dessen Wegweisung. Auf die dagegen erhobene Beschwerde trat das Bundesverwaltungsgericht am 19. September 2014 nicht ein. Vom 4. Oktober 2016 bis 12. Oktober 2017 befand sich A in der Notunterkunft (NUK) D, wo ihm Nothilfe gewährt wurde. Am 1. Februar 2017 unterzeichnete er dort das "Merkblatt für die Ausrichtung von Nothilfeleistungen in den kantonalen Notunterkünften" (fortan Merkblatt) des Kantonalen Sozialamts, welches tägliche Anwesenheitskontrollen, jeweils am

Vormittag und am Abend, vorsieht. Wer nicht anwesend ist, erhält für den betreffenden Tag keine Geldzahlung. Seit dem 13. Oktober 2017 hält sich A im Durchgangszentrum E auf. II. Am 1. März 2017 erhob A bei der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich Rekurs gegen das Merkblatt und beantragte unter anderem, es sei umgehend festzustellen, dass dem Rekurs die aufschiebende Wirkung zukomme bzw. der Rekursgegner sei anzuweisen, dem Rekurrenten bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens dreimal pro Woche am Montag, Mittwoch und Freitag jeweils Fr. 20.- für Nahrung, Kleidung und Hygienemittel als Nothilfe in der NUK D auszurichten. Eventualiter sei die aufschiebende Wirkung des Rekurses superprovisorisch anzuordnen bzw. der Rekursgegner sei anzuweisen, dem Rekurrenten bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens dreimal pro Woche am Montag, Mittwoch und Freitag jeweils Fr. 20.- für Nahrung, Kleidung und Hygienemittel als Nothilfe in der NUK D auszurichten. Mit Zwischenentscheid vom 28. Juli 2017 trat die Sicherheitsdirektion auf das Gesuch um Feststellung der aufschiebenden Wirkung nicht ein und wies das Gesuch um Erlass vorsorglicher Massnahmen ab, soweit es nicht gegenstandslos geworden sei. Der Entscheid in der Hauptsache ist noch ausstehend. III. Dagegen gelangte A am 13. September 2017 mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung des Zwischenentscheids vom 28. Juli 2017. Auf das Gesuch um Feststellung der aufschiebenden Wirkung sei einzutreten und es sei umgehend festzustellen, dass dem an die Rekursabteilung der Sicherheitsdirektion Zürich gerichteten Rekurs Nr. 01 die aufschiebende Wirkung zukomme. Der Beschwerdegegner sei anzuweisen, dem Beschwerdeführer bis zum rechtskräftigen Abschluss des Rekursverfahrens Nr. 01 der Rekursabteilung der Sicherheitsdirektion Zürich weiterhin dreimal pro Woche, nämlich am Montag, Mittwoch und Freitag, jeweils Fr. 20.- für Nahrung, Kleidung und Hygienemittel als Nothilfe in der NUK D auszurichten; unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Beschwerdegegners. Sodann ersuchte er um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung und unentgeltlichen Rechtsverteidigung. Die Sicherheitsdirektion übermittelte am 16. Oktober 2017 die Akten und verzichtete gleichzeitig auf Vernehmlassung. Am 19. Oktober 2017 reichte das Kantonale Sozialamt die Beschwerdeantwort ein und beantragte, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten. Eventualiter sei die Beschwerde abzuweisen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen, sollte auf sie eingetreten und auf eine positive Anordnung erkannt werden. Eventualiter sei festzustellen, dass die aufschiebende Wirkung nur den Auszahlungsmodus (Montag, Mittwoch, Freitag) beschlage; unter Kostenfolgen zulasten des Beschwerdeführers. A replizierte am 27. November 2017. Am 4. Dezember 2017 reichte seine Rechtsvertreterin ihre Honorarnote ein. Das Kantonale Sozialamt reichte am 5. Dezember 2017 die Duplik ein. Dazu liess sich A nicht mehr vernehmen. Der Einzelrichter erwägt: 1. 1.1 Angefochten ist ein Zwischenentscheid betreffend ein Gesuch um Feststellung der aufschiebenden Wirkung bzw. Anordnung von vorsorglichen Massnahmen. Bei Zwischenentscheiden folgt der Rechtsweg jenem der Hauptsache (§ 44 Abs. 3 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG] e contrario; Regina Kiener in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 44 N. 33). In der Hauptsache beanstandet der Beschwerdeführer die im Merkblatt festgelegten Auszahlungsmodalitäten der Nothilfe. Das Verwaltungsgericht ist für Fragen des Sozialhilferechts nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 VRG zuständig. Bei Streitigkeiten über Zwischenentscheide ist der Streitwert der Hauptsache massgeblich (Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 38b N. 12). In der Sache beanstandet

der Beschwerdeführer im Rekursverfahren die Auszahlungsmodalitäten der Nothilfe. Eine Missachtung der von ihm als rechtswidrig gerügten Auszahlungsmodalitäten hätte zur Folge, dass er keine – im Merkblatt nicht bezifferte – Nothilfegelder erhalten würde. Der Beschwerdeführer selbst beantragt die Leistung von insgesamt Fr. 60.- pro Woche. Da der Streitwert hochgerechnet auf 12 Monate (vgl. Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 65a N. 17; VGr, 14. September 2016, VB.2016.00315, E. 1.2) somit weniger als Fr. 20'000.- beträgt und darüber hinaus kein Fall von grundsätzlicher Bedeutung vorliegt, ist der Einzelrichter zum Entscheid berufen (§ 38b Abs. 1 lit. c und Abs. 2 VRG). 1.2 Der Entscheid vom 28. Juli 2017 stellt einen selbständig eröffneten Zwischenentscheid dar. Ein solcher kann gemäss § 41 Abs. 3 VRG in Verbindung mit § 19a Abs. 2 VRG und Art. 93 Abs. 1 lit. a und b des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) nur dann angefochten werden, wenn er einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann oder die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde. Während die zweite Voraussetzung offensichtlich nicht erfüllt ist, droht laut der Praxis bei Erlass und Verweigerung vorsorglicher Massnahmen regelmässig ein nicht wiedergutzumachender Nachteil. Das Vorliegen des nicht wiedergutzumachenden Nachteils ist zwar grundsätzlich von Amtes wegen abzuklären. Der mögliche Nachteil ist allerdings zu substantizieren, wenn er nicht offensichtlich ist (Bertschi, § 19a N. 47 f.). Der Beschwerdeführer macht geltend, der Entscheid der Vorinstanz habe für ihn unter anderem zur Folge, dass er in seiner verfassungsmässig garantierten Bewegungsfreiheit massiv eingeschränkt sei. Durch den offensichtlich rechtswidrigen Vollzug des Merkblatts habe er sich jeden Tag zweimal in der Notunterkunft zu melden. Diese Verletzung seiner Grundrechte lasse sich auch durch einen für den Beschwerdeführer günstigen Entscheid nicht ungeschehen machen. Hinzu kämen die finanziellen Folgen, welche den Beschwerdeführer in seiner Existenz und Menschenwürde bedrohen respektive treffen würden. Beuge er sich dem neuen Regime nicht, würden ihm die Nothilfegelder nicht ausgerichtet. Er könne somit elementarste Bedürfnisse wie Nahrung und Körperpflege nicht mehr bestreiten. Auch dies stelle einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil dar. Nicht zuletzt seien hier von der Bundesverfassung garantierte und nicht verhandelbare Grundrechte betroffen, so die Menschenwürde und das Recht auf Hilfe in Notlagen. Der vom Beschwerdegegner geltend gemachte Grund für die Änderung der Auszahlungsmodalitäten ist bei der Prüfung der Eintretensvoraussetzungen unerheblich. Massgebend ist vorliegend einzig, ob der Beschwerdeführer durch die neuen Vorschriften einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil erleidet. Gemäss den im Merkblatt vorgeschriebenen Auszahlungsmodalitäten hat der Beschwerdeführer seine Nothilfebedürftigkeit durch seine Präsenz am Morgen und Abend sowie durch die Übernachtung in der Notunterkunft zu bestätigen, ansonsten er das Nothilfegeld nicht ausbezahlt erhält. Dadurch wird der Beschwerdeführer in seiner Bewegungsfreiheit eingeschränkt. Auch wenn sich der Beschwerdeführer täglich in der Notunterkunft aufhalten und dort übernachten würde, würde er durch die Präsenzkontrollen in seiner Bewegungsfreiheit insofern eingeschränkt, als diese zu festgelegten Zeiten am Morgen und Abend – hier innerhalb eines grosszügigen Zeitrahmens – stattfinden. Mindestens vor Ablauf der angegebenen Zeiten kann er sich nicht ausserhalb der Notunterkunft bewegen, sofern er nicht die Auszahlung seines Nothilfegeldes riskieren will. Zwar ist dem Beschwerdegegner insofern zuzustimmen, als sich abgewiesene Asylbewerber in einem besonderen Rechtsverhältnis gegenüber den Behörden befinden und daher gewisse

Freiheitseinschränkungen in Kauf nehmen müssen (BGE 139 I 272 = Pra 103 [2014] Nr. 54 E. 3.4). Dies ändert aber nichts daran, dass der Beschwerdeführer durch die im Merkblatt festgesetzten Auszahlungsmodalitäten grundsätzlich in seiner Bewegungsfreiheit eingeschränkt wird und dadurch einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil erleidet. Die Frage, ob der Beschwerdeführer diese Einschränkung aufgrund eines besonderen Rechtsverhältnisses gegenüber den Behörden in Kauf nehmen muss, ist im Rahmen der Eintretensfrage nicht zu prüfen. Demnach kann der angefochtene Entscheid durch die Verweigerung von vorsorglichen Massnahmen einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken und stellt damit eine anfechtbare Anordnung im Sinn von § 19a Abs. 2 VRG dar.

1.3 Der Beschwerdeführer befindet sich mittlerweile nicht mehr in der NUK D, sondern im Durchgangszentrum E (vorn I.). Das Rubrum ist entsprechend anzupassen. Dies ändert nichts am Rechtsschutzinteresse des Beschwerdeführers, da die am 1. Februar 2017 eingeführten Auszahlungsmodalitäten in allen Notunterkünften gleichermassen gelten.

1.4 Nachdem auch die übrigen Prozessvoraussetzungen gegeben sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2. 2.1 Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe seinen Anspruch auf ausreichende Begründung als Ausfluss seines Anspruchs auf rechtliches Gehör verletzt, indem sie sich mit dem von ihm zitierten Zwischenentscheid des Verwaltungsgerichts im Verfahren VB.2017.00299 in keiner Weise auseinandergesetzt habe.

2.2 Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) fliesst unter anderem das Recht der von einem Entscheid in ihrer Rechtsstellung Betroffenen, dass die (Rechtsmittel-)Behörde ihre Vorbringen tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Entsprechend ist die Behörde verpflichtet, ihren Entscheid zu begründen. Dabei muss sie sich indes nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich abhandeln, sondern kann sich auf die wesentlichen Punkte beschränken. Der Begründungspflicht ist Genüge getan, wenn sich die Betroffenen über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (vgl. zum Ganzen BGE 138 I 232 E. 5.1; VGr, 24. Mai 2017, VB.2016.00657, E. 3.2; ausführlich Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 344 ff. und 402 ff. mit zahlreichen Hinweisen).

2.3 Tatsächlich setzte sich die Vorinstanz mit dem Zwischenentscheid im Verfahren VB.2017.00299 nicht auseinander. Es ist jedoch festzuhalten, dass der Beschwerdeführer keinen Anspruch darauf hat, dass sich die Vorinstanz mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich abhandelt. Hinzu kommt, dass der vom Beschwerdeführer vorgebrachte Zwischenentscheid ohnehin keine präjudizielle Wirkung für das vorliegende Verfahren hat (vgl. hinten E. 5). Insgesamt erscheint der angefochtene Entscheid genügend begründet, zumal die Vorinstanz in ausreichender Weise darlegt, weshalb sie auf das Gesuch um Feststellung der aufschiebenden Wirkung nicht eintritt und jenes um Erlass vorsorglicher Massnahmen abweist. Auf dieser Grundlage war der Beschwerdeführer denn auch in der Lage, den vorinstanzlichen Entscheid anzufechten. Es liegt deshalb keine Gehörsverletzung vor.

E. 3.1

Dem Lauf der Rekursfrist und der Einreichung des Rekurses kommt grundsätzlich aufschiebende Wirkung zu (§ 25 Abs. 1 VRG). Dies gilt jedoch ausschliesslich für Anordnungen, die mit Rekurs anfechtbar sind. Die aufschiebende Wirkung schliesst

dementsprechend an eine Anordnung im Sinn von § 19 ff. VRG an (Kiener, § 25 N. 11 f.).

E. 3.2

Greift die aufschiebende Wirkung nicht, ist allenfalls die Anordnung vorsorglicher Massnahmen gemäss § 6 VRG möglich. Die Anordnung vorsorglicher Massnahmen bedarf des Vorliegens besonderer Gründe. Vorsorgliche Massnahmen sind dem Gebot effektiver Rechtsschutzgewährung entsprechend erst dann zulässig, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen zu wahren sind und der definitive Entscheid aus verfahrensmässigen Gründen nicht sogleich getroffen werden kann (Kiener, § 6 N. 16 f.). Sie beruhen auf einer bloss summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage. Beim Entscheid über den Erlass einer vorsorglichen Massnahme kann die Hauptsachenprognose berücksichtigt werden, wenn sie eindeutig ist; bei tatsächlichen oder rechtlichen Unklarheiten drängt sich hingegen Zurückhaltung auf. Vorsorgliche Massnahmen müssen insbesondere dann unterbleiben, wenn das Begehren in der Hauptsache als aussichtslos erscheint (Kiener, § 6 N. 16 f.; Regina Kiener, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich/St. Gallen 2008, Art. 56 N. 8; BGE 130 II 149 E. 2.2).

E. 4.1

Die Vorinstanz erwog, das vorliegende sei eines von rund 50 gegen das Merkblatt gerichteten Rekursverfahren. Mangels eines hinreichenden Anfechtungsobjekts wäre auf die Rekurse gegen das Merkblatt nicht einzutreten. Aus prozessökonomischen Gründen rechtfertige es sich aber, die Vernehmlassungen des Beschwerdegegners in den Rekursverfahren als Anordnungen im Sinn von § 10c Abs. 2 VRG entgegenzunehmen und die Eingaben auch als gegen diese gerichtet zu begreifen. Gestützt darauf hielt die Vorinstanz fest, dass ein Rekurs gegen die Anordnung nach § 10c VRG aufschiebende Wirkung entfalte, soweit diese nicht durch die Vorinstanz entzogen worden sei und kein Ausnahmegrund vorliege. Da die Feststellung der aufschiebenden Wirkung nichts an den am 1. Februar 2017 geänderten Auszahlungsmodalitäten ändern würde, sei auf das Gesuch um Feststellung der aufschiebenden Wirkung mangels Rechtsschutzinteresses nicht einzutreten. Nachdem der Rekurs von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung habe, erübrige sich eine superprovisorische Anordnung derselben. Die geänderten Auszahlungsmodalitäten seien dem Beschwerdeführer ohne Weiteres zumutbar, weshalb das Gesuch um Erlass superprovisorischer Massnahmen abzuweisen sei.

E. 4.2

Dagegen wendet der Beschwerdeführer ein, beim Merkblatt handle es sich nicht um einen Realakt, sondern um eine Verfügung respektive eine anfechtbare Anordnung im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. a (eventuell lit. b) VRG. Entscheidend sei, dass eine gestützt auf § 10c Abs. 2 VRG erlassene förmliche Verfügung exakt denselben Regelungsinhalt wie das Merkblatt enthalten würde. Der Rekurs richte sich gegen diesen identischen Regelungsinhalt, unabhängig davon, ob er in einem Merkblatt oder in einer förmlichen Verfügung daherkomme. Entscheidend sei, dass diese neue Regelung staatliches Handeln darstelle, welches massiv in die Rechtsstellung der Betroffenen eingreife. Es handle sich dabei um eine positive Verfügung. Das Merkblatt sei aufgrund des Suspensiveffektes des Rekurses gemäss § 25 Abs. 1 VRG bis zum Rekursentscheid in der Hauptsache rechtlich nicht wirksam und dürfe damit nicht vollzogen werden.

E. 4.3

Der Beschwerdegegner macht in materieller Hinsicht zusammengefasst geltend, dass die Vorfrage, ob die neue Nothilfepraxis eine positive Anordnung darstelle, Gegenstand des Rekursverfahrens sei. Bevor diese Frage nicht geklärt sei, könne auch die aufschiebende Wirkung im Hinblick auf eine positive Anordnung keine Wirkung zeigen. Es werde bestritten, dass die Praxisänderung eine positive Anordnung darstelle. Sodann führt der Beschwerdegegner aus, dass in der Rekursvernehmlassung vom 28. März 2017 kein Anfechtungsobjekt zu erkennen sei. Vorliegend habe der Beschwerdeführer den Beschwerdegegner noch nicht einmal um Erlass einer anfechtbaren Verfügung ersucht. Die Umdeutung der Vernehmlassung in eine Anordnung nach § 10c Abs. 2 VRG sei auch deshalb unzulässig. Selbst wenn man aber der Vernehmlassung vom 28. März 2017 den Charakter einer Verfügung nach § 10c Abs. 2 VRG zuerkennen wollte, so handle es sich dabei nicht um eine positive Anordnung.

E. 5

Soweit sich der Beschwerdeführer auf den Zwischenentscheid des Verwaltungsgerichts im Verfahren VB.2017.00299 beruft, kann er daraus nichts zu seinen Gunsten ableiten. Zwischenentscheide erwachsen nicht in materielle Rechtskraft. Mittlerweile ist ohnehin der Endentscheid im Verfahren VB.2017.00299 ergangen, weshalb der Zwischenentscheid dahingefallen ist (vgl. Bertschi, § 19a N. 31). Darüber hinaus hat das Verwaltungsgericht im betreffenden Zwischenentscheid nicht geprüft, ob es sich beim Merkblatt um eine anfechtbare Verfügung handelt und ausdrücklich offengelassen, ob das Vorgehen der Vorinstanz [im Hinblick auf die Qualifikation der Rekursvernehmlassung als Anordnung im Sinn von § 10c Abs. 2 VRG] korrekt war. Es war lediglich "einstweilen" von einer anfechtbaren, positiven Anordnung ausgegangen. Unter diesen Umständen hat der Zwischenentscheid im Verfahren VB.2017.00299 keine präjudizielle Wirkung für das vorliegende Verfahren.

E. 6.1

Die Frage der aufschiebenden Wirkung sowie der Notwendigkeit von vorsorglichen Massnahmen im Rekurs- bzw. Beschwerdeverfahren lässt sich nicht losgelöst von der Frage des dem vorinstanzlichen Verfahren zugrunde liegenden Anfechtungsobjekts beantworten. Hinzu kommt, dass der Beschwerdegegner das Vorliegen einer anfechtbaren Verfügung bestreitet. Es rechtfertigt sich deshalb, vorab zu prüfen, ob das Merkblatt bzw. die Rekursvernehmlassung des Beschwerdegegners vom 28. März 2017 eine mit Rekurs anfechtbare Verfügung darstellt. Die im Merkblatt enthaltenen Auszahlungsmodalitäten sind auf einen tatsächlichen Erfolg ausgerichtet, indem Nothilfe erhalten soll, wer an den Anwesenheitskontrollen anwesend war und in der Notunterkunft übernachtet, wodurch die Nothilfebedürftigkeit vermutet wird. Die Auszahlungsmodalitäten dienen somit der Feststellung der Bedürftigkeit und damit der Sachverhaltsabklärung. Unter diesen Umständen bilden die Modalitäten der Auszahlung der Nothilfe, die im Merkblatt geregelt sind, den eigentlichen Realakt, nicht aber das Merkblatt als solches. Die im Merkblatt vorgegebenen Anwesenheiten in der Notunterkunft sind darauf ausgerichtet, die verfassungsmässige Ausübung des Grundrechts auf Nothilfe zu sichern. Demnach liegt im Merkblatt keine anfechtbare Anordnung im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. a VRG. Nachdem der Beschwerdeführer den Beschwerdegegner nicht um Erlass einer anfechtbaren Anordnung ersucht hat, liegt auch kein unrechtmässiges Verweigern einer solchen gemäss § 19 Abs. 1 lit. b VRG vor. Wie die Vorinstanz zu Recht ausführte, wäre damit auf die Rekurse gegen das Merkblatt nicht einzutreten gewesen (vgl. zum Ganzen VGr, 27. Oktober 2017,

VB.2017.00299, E. 3.8 und 5.1; VGr, 27. Februar 2017, VB.2017.00131, E. 3.3). Sodann rechtfertigt es sich nicht, die Vernehmlassung des Beschwerdegegners im Rekursverfahren aus prozessökonomischen Gründen als anfechtbare Anordnung im Sinn von § 10c VRG entgegenzunehmen. Andernfalls hätte die Vorinstanz mit der Anerkennung der Rekursantwort als Verfügung im Sinn von § 10c Abs. 2 VRG immer einen Entscheid in der Sache zu fällen, ungeachtet dessen, ob die Voraussetzungen dafür überhaupt vorlägen, da nicht mehr auf Nichteintreten erkannt werden könnte. Es besteht aber gerade kein allgemeiner und unbeschränkter Anspruch auf Erlass einer förmlichen anfechtbaren Verfügung (BGE 128 II 156 E. 3). Das Vorgehen der Vorinstanz diesbezüglich entbehrt jeder gesetzlichen Grundlage (vgl. zum Ganzen VGr, 27. Oktober 2017, VB.2017.00299, E. 5.1). Nach dem Gesagten stellen weder das Merkblatt vom 1. Februar 2017 noch die Rekursvernehmlassung des Beschwerdegegners vom 28. März 2017 eine anfechtbare Verfügung im Sinn von § 19 Abs. 1 VRG dar.

E. 6.2

Die Vorinstanz begründet das Nichteintreten auf das Gesuch um Feststellung der aufschiebenden Wirkung damit, dass einem Rekurs gegen eine Anordnung gemäss § 10c Abs. 2 VRG zwar aufschiebende Wirkung zukomme. Die Feststellung würde aber nichts an den geänderten Auszahlungsmodalitäten ändern, da die aufschiebende Wirkung nicht bezwecke, denjenigen Zustand herbeizuführen, der durch das Rechtsmittel erst erreicht werden soll. Mangels Rechtsschutzinteresses sei auf das Gesuch um Feststellung der aufschiebenden Wirkung deshalb nicht einzutreten. Dieser Begründung ist nicht zu folgen: Es wurde bereits festgestellt, dass die aufschiebende Wirkung an eine mit Rekurs anfechtbare Anordnung anschliesst (vorn E. 3.1) und eine solche vorliegend nicht besteht (vorn E. 6.1). Dementsprechend ist § 25 Abs. 1 VRG im vorliegenden Fall nicht anwendbar, weshalb das Nichteintreten der Vorinstanz in Dispositivziffer I des angefochtenen Zwischenentscheids im Ergebnis dennoch nicht zu beanstanden ist.

E. 6.3

Da dem Rekurs keine aufschiebende Wirkung zukommt, stellt sich die Frage, ob die Vorinstanz vorsorgliche Massnahmen hätte anordnen müssen.

E. 6.3.1

Die Anordnung von vorsorglichen Massnahmen setzt einen schweren, nicht wiedergutzumachenden Nachteil voraus. In seiner Beschwerdeschrift legt der Beschwerdeführer nicht dar, inwiefern ein solcher Nachteil vorliegt. Vielmehr äussert er sich lediglich zur Frage der aufschiebenden Wirkung. Allerdings ergibt sich zumindest aus den Ausführungen zur Eintretensfrage, dass der Beschwerdeführer einen (schweren) Nachteil in der Einschränkung seiner Bewegungsfreiheit, der Menschenwürde und des Rechts auf Hilfe in Notlagen sieht. Diesbezüglich ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich der Beschwerdeführer als abgewiesener Asylbewerber in einem besonderen Rechtsverhältnis gegenüber den Behörden befindet. Dies führt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung einerseits zu einem Anspruch auf (Nothilfe-)Leistungen. Andererseits muss sich der Betroffene gewissen Zwängen unterziehen, die seine Freiheit einschränken können. Dies darf aber nicht zu schwerwiegenden Verletzungen von Grundrechten führen (BGE 139 I 272 = Pra 103 [2014] Nr. 54 E. 3.4). Der Beschwerdeführer legt im Beschwerdeverfahren nicht substantiiert dar, dass und inwiefern ihn die täglich stattfindenden Anwesenheitskontrollen sowie die Übernachtungspflicht in schwerer Weise

in seiner Bewegungsfreiheit bzw. anderen Grundrechten einschränken würden, und solches ist denn auch nicht zu erkennen. Im Rekursverfahren machte der Beschwerdeführer geltend, er habe eine Freundin in F. Der neu eingeführte Anwesenheitszwang verunmögliche es ihm, seine Freundin zu besuchen oder bei ihr zu übernachten. Seine Freundin könne ihn zwar in D besuchen, dürfe aber nicht in der Notunterkunft übernachten. Das Paar könne seine Beziehung deshalb bloss in äusserst eingeschränkter Art und Weise unter Missachtung des Rechts auf Privat- und Familienleben leben. Diesbezüglich ist jedoch zu bedenken, dass der Beschwerdeführer aufgrund seiner Stellung als illegal anwesender und mittelloser Staatsangehöriger gewissen Zwängen unterliegt und dass nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bei einem abgewiesenen Asylbewerber, der die Schweiz zu verlassen hätte, bei Festlegung und Ausrichtung der Nothilfeleistungen weder Integrationsinteressen berücksichtigt noch dauerhafte Sozialkontakte gewährleistet werden müssen (BGE 131 I 166 E. 8.2). Der Beschwerdeführer und seine Freundin können sich ohne Weiteres ausserhalb der Anwesenheitszeiten besuchen. Sodann steht es dem Beschwerdeführer frei, bei seiner Freundin zu übernachten, wobei dann vermutet werden darf, dass ihm mit der Übernachtungsmöglichkeit auch eine Waschgelegenheit und Nahrung geboten werden. Entsprechend wäre er für diesen Tag nicht bedürftig. Der Gegenbeweis stünde ihm jedoch offen (vgl. VGr, 27. Oktober 2017, VB.2017.00299, E. 3.9 f.). Weiter ist der Beschwerdeführer 41 Jahre alt, ledig, ohne Unterhaltspflichten und ohne nachgewiesene gesundheitliche Probleme, weshalb ihm durchaus zumutbar ist, die Nacht in einer Gemeinschaftsunterkunft zu verbringen (vgl. BGE 139 I 272 = Pra 103 [2014] Nr. 54 E. 3.4). Dies umso mehr, als die Nothilfe an den von den Kantonen bezeichneten Orten auszurichten ist (Art. 82 Abs. 4 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 [AsylG]). Eine schwerwiegende Beeinträchtigung der Bewegungsfreiheit und des Rechts auf Privat- und Familienleben im Sinn einer bedeutenden Einschränkung dieser Grundrechte ist durch die Anwesenheitspflichten zum Bezug der Nothilfe nicht zu erkennen (vgl. dazu VGr, 27. Oktober 2017, VB.2017.00299, E. 5.4 f.).

E. 6.3.2

Sodann ist die Entscheidprognose zu berücksichtigen. Dabei ist zu prüfen, ob der Rekurs des Beschwerdeführers in der Hauptsache mutmasslich gutzuheissen oder abzuweisen sein wird. Die Vorinstanz nahm insofern eine Entscheidprognose vor, als sie auf ein – nicht rechtskräftiges – gleichgelagertes Verfahren verwies, in welchem sie einen Rekurs abgewiesen habe, weil die beanstandeten Massnahmen rechts- und verhältnismässig seien. Die Prognoseentscheidung durch die untere Instanz kann durch die obere Instanz überprüft werden. Es wurde bereits festgestellt, dass dem vorinstanzlichen Verfahren keine Anordnung im Sinn von § 19 VRG und damit kein gültiges Anfechtungsobjekt zugrunde liegt (vorn E. 6.1). Dementsprechend ist davon auszugehen, dass die Vorinstanz in der Hauptsache nicht auf den Rekurs eintreten wird (vgl. VGr, 27. Oktober 2017, VB.2017.00299, E. 5.1). Die (materiellen) Begehren des Beschwerdeführers im Rekursverfahren erweisen sich damit als aussichtslos. Damit fällt die Anordnung von vorsorglichen Massnahmen für das Rekursverfahren bereits von vornherein ausser Betracht.

E. 6.3.3

Vor diesem Hintergrund erübrigt es sich, die weiteren Voraussetzungen für die Anordnung von vorsorglichen Massnahmen zu prüfen. Zumindest im Ergebnis ist Dispositivziffer II der angefochtenen Verfügung folglich nicht zu beanstanden, ist doch das Gesuch um Erlass von vorsorglichen Massnahmen mangels eines drohenden schweren Nachteils sowie einer

positiven Hauptsachenprognose abzuweisen.

E. 6.4

Zusammengefasst ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 7.1

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten dem Beschwerdeführer als unterliegende Partei aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung ist ihm nicht zuzusprechen. Der Beschwerdegegner hat eine solche nicht beantragt (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 7.2

Zu prüfen bleibt das Gesuch des Beschwerdeführers um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung und der unentgeltlichen Rechtsverteidigung für das Beschwerdeverfahren.

E. 7.2.1

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. 7.2.2

Der Beschwerdeführer ist nothilfeabhängig, weshalb von seiner Mittellosigkeit auszugehen ist. Die Beschwerde erschien mindestens insofern nicht als offensichtlich aussichtslos, als die rechtliche Qualifikation des Merkblatts im Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung unklar war und die Feststellung der aufschiebenden Wirkung unter anderem davon abhing, ob eine anfechtbare Verfügung vorliegt. Dem Beschwerdeführer ist deshalb die unentgeltliche Prozessführung zu gewähren; die ihm aufzuerlegenden Gerichtskosten sind einstweilen auf die Gerichtskasse zu nehmen. Die Notwendigkeit des Beizugs eines Rechtsvertreters seitens des Beschwerdeführers ist angesichts seiner fehlenden Rechts- und Deutschkenntnisse sowie der nicht als einfach zu qualifizierenden Rechtsfragen ebenfalls zu bejahen. Demnach ist dem Beschwerdeführer die unentgeltliche Rechtsverteidigung in der Person seiner derzeitigen Vertreterin zu gewähren.

E. 7.2.3

Gemäss § 9 Abs. 1 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 23. August 2010 (GebV VGr) wird dem unentgeltlichen Rechtsbeistand der notwendige Zeitaufwand nach den Stundenansätzen des Obergerichts für die amtliche Verteidigung entschädigt, wobei der notwendige Zeitaufwand, die Bedeutung der Streitsache und die Schwierigkeit des

Prozesses berücksichtigt und Barauslagen separat entschädigt werden. Letztere umfassen namentlich bezahlte Gerichtskosten sowie erforderliche Reisespesen, Porti, Kosten für Telekommunikation und Fotokopien. Für die Bemessung der Entschädigung nicht relevant sind hingegen Kosten, die zur Wahrnehmung der Interessen der Klientschaft nicht notwendig sind, insbesondere Kosten für übermässigen, unnützen oder überflüssigen Aufwand (Plüss, § 16 N. 88 ff.; § 22 Abs. 1 der Verordnung des Obergerichts über die Anwaltsgebühren vom 8. September 2010 [AnwGebV]). Der Anwalt hat sorgfältig darauf bedacht zu sein, dass nicht unzweckmässige Auslagen auf Kosten des Auftraggebers anfallen. Massgebend ist, was ein gewissenhafter Anwalt in der Lage des Beauftragten vernünftigerweise für erforderlich hält. Betreibt der Anwalt mehr Aufwand, als bei sorgfältigem Vorgehen nötig gewesen wäre, kann er dafür keinen Ersatz beanspruchen. Zu ersetzen sind daher nur die tatsächlich angefallenen erforderlichen Auslagen des Anwalts (Walter Fellmann, Anwaltsrecht, 2. A., Bern 2017, Rz. 1414 f.).

E. 7.2.4

Der von der Rechtsvertreterin des Beschwerdeführers geltend gemachte Stundenaufwand von 4,02 Stunden zu Fr. 220.- erscheint angemessen. Die Barauslagen in Höhe von Fr. 26.- sind ausgewiesen. Nach dem Gesagten ist die Rechtsvertreterin des Beschwerdeführers wie beantragt für das Beschwerdeverfahren mit Fr. 884.40 plus Barauslagen von Fr. 26.- zuzüglich Mehrwertsteuer von 8 % auf den Gesamtbetrag (Fr. 72.85), also mit total Fr. 983.25, zu entschädigen.

E. 7.2.5

Der Beschwerdeführer wird auf § 16 Abs. 4 VRG aufmerksam gemacht, wonach eine Partei, der die unentgeltliche Prozessführung und/oder die unentgeltliche Rechtsverteidigung 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. 8

Das vorliegende, einen Zwischenentscheid betreffende Urteil ist ebenfalls ein Zwischenentscheid, der wiederum nur unter den einschränkenden Bedingungen von Art. 93 Abs. 1 BGG angefochten werden kann (vorn E. 1.2; VGr, 7. Dezember 2016, VB.2016.00571, E. 7; Bertschi, § 19a N. 32).

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