

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00671 vom 12. Februar 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-02-12, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2019.00671](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2019.00671)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00671 du 12 février 2020

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00671 del 12 febbraio 2020

## Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Sozialbehörde beauftragte mit Beschluss eine Privatdetektei mit der Observation des Beschwerdeführers und einen Rechtsanwalt mit der Einreichung einer zivilrechtlichen Klage diesem gegenüber. Die Vorinstanz trat auf den Rekurs des Beschwerdeführers nicht ein, weil sich das Verwaltungsgericht in einem ebenfalls den Beschwerdeführer betreffenden Entscheid bereits zur Observation geäußert habe. Damit ist die Frage, ob über die Streitsache bereits rechtskräftig entschieden wurde (res iudicata), betroffen. Dies ist zu verneinen, da sich das Verwaltungsgericht lediglich im Rahmen der Erwägungen und auf die Ermittlung des Sachverhalts bezogen entsprechend geäußert hatte. Damit hätte die Vorinstanz auf den Rekurs des Beschwerdeführers eintreten müssen (E. 3).  
Gewährung UP. Rückweisung an Vorinstanz.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2019.00671 Urteil des Einzelrichters vom 12. Februar 2020 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Gerichtsschreiberin Cornelia Moser. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Stadt B, vertreten durch die Sozialbehörde, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. A. A stellte am 20. Dezember 2016 einen Antrag auf wirtschaftliche Hilfe bei der Stadt B. Mit Verfügung vom 10. Januar 2017 lehnte der Sozialvorstand der Stadt B die Ausrichtung von Sozialhilfe ab. Am 20. Januar 2017 stellte A erneut einen Antrag auf wirtschaftliche Hilfe. Der Sozialvorstand der Stadt B verfügte am 31. März 2017 die Ablehnung des Antrags auf Sozialhilfe. Eine dagegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht mit Entscheid vom 16. Januar 2019 ab (VB.2018.00234). B. Mit Beschluss vom 2. Mai 2017 beauftragte die Sozialbehörde B die Privatdetektei C AG, A zu observieren, um dessen Lebensmittelpunkt festzustellen. Sodann wurde Rechtsanwalt D beauftragt, eine zivilrechtliche Klage gegen A einzureichen. Die Sozialbehörde sprach dafür ein Kostendach von Fr. 20'000.-. Dieser Beschluss wurde A nicht eröffnet, sondern diesem erst anlässlich des Schriftenwechsels im Verfahren VB.2018.00234/VB.2018.00490 vor Verwaltungsgericht zur Kenntnis gebracht. C. Am 26. Juni 2017 stellte A bei der Stadt B erneut ein Gesuch um wirtschaftliche Hilfe. Mit Verfügung des Sozialvorstands der Stadt B vom 23. August 2017 lehnte dieser den Antrag ab. Eine dagegen erhobene Beschwerde hiess das Verwaltungsgericht mit Entscheid vom 16. Januar 2019 teilweise gut und wies die Angelegenheit zur Sachverhaltsabklärung und zum neuen Entscheid an den Bezirksrat zurück (VB.2018.00490). II. A. A erhob mit Schreiben vom 8. Januar 2019 Einsprache (Recte: Rekurs) gegen den Beschluss der Sozialbehörde B vom 2. Mai 2017 an den Bezirksrat B und beantragte die Aufhebung des Beschlusses betreffend Observation; ferner sei festzustellen, dass E seine Ausstandspflicht

verletzt habe und (sinngemäss) die Sozialbehörde nicht über die Zivilklage habe entscheiden können. B. Mit Beschluss vom 29. August 2019 trat der Bezirksrat auf das Begehren um Aufhebung des Beschlusses betreffend Observation nicht ein. Sodann hiess er die Rekursanträge II und III gut und stellte fest, dass der Sozialvorstand E für den Beschluss der Sozialbehörde B vom 2. Mai 2017 hätte in den Ausstand treten müssen und dass Dispositiv-Ziffer 2 des Beschlusses der Sozialbehörde B vom 2. Mai 2017 nichtig sei. Weiter hob der Bezirksrat B die Dispositiv-Ziffer 3 des Beschlusses der Sozialbehörde B vom 2. Mai 2017 in Bezug auf die Kosten für die Zivilklage des Sozialvorstands und der Leiterin Zusatzleistungen aufsichtsrechtlich auf. Verfahrenskosten erhob er keine. III. A. Dagegen erhob A am 3. Oktober 2019 Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte im Wesentlichen die Aufhebung des Beschlusses des Bezirksrates und die Rückweisung an diesen zur Neuurteilung sowie die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege. Weiter beantragte er sinngemäss die Feststellung einer Verletzung seines rechtlichen Gehörs, der Nichtigkeit des Beschlusses der Sozialbehörde sowie der Unmöglichkeit einer Observation gegenüber Personen, die gar keine Sozialhilfe beziehen würden. Sodann sei die Sozialbehörde B zu verpflichten, die zu Unrecht gesprochenen Gelder zurückzuverlangen; allenfalls aufsichtsrechtliche Belange seiner Beschwerde seien von Amtes wegen an den Regierungsrat zur aufsichtsrechtlichen Behandlung weiterzuleiten. B. Der Bezirksrat B liess sich am 18. Oktober 2019 vernehmen und beantragte die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Sozialabteilung der Stadt B beantragte mit Beschwerdeantwort vom 6. November 2019, es sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen nicht auf die Beschwerde einzutreten, eventualiter sei sie vollumfänglich abzuweisen. Der Einzelrichter erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Vorliegend handelt es sich angesichts des Kostendachs von Fr. 20'000.- für die durch die Sozialbehörde beschlossenen Massnahmen um eine vermögensrechtliche Streitigkeit. Da der Streitwert Fr. 20'000.- nicht überschreitet und kein Fall von grundsätzlicher Bedeutung vorliegt, ist der Einzelrichter zum Entscheid berufen (§ 38b Abs. 1 lit. c sowie Abs. 2 VRG). 1.2 Die Akten des Verwaltungsgerichts aus den Verfahren VB.2018.00234/VB.2018.00490 wurden beigezogen. 2. 2.1 Die Beschwerdegegnerin stellt das schutzwürdige Interesse des Beschwerdeführers an der Beschwerde infrage, weshalb auf die Beschwerde nicht einzutreten sei. Ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist von Amtes wegen zu überprüfen (Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 53). 2.2 Zur Beschwerde an das Verwaltungsgericht ist berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges, aktuelles Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat (sogenannte materielle Beschwerde; § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG). Als aktuell und praktisch gilt das Rechtsschutzinteresse nur dann, wenn der erlittene Nachteil im Zeitpunkt der Beurteilung besteht und durch die beantragte Aufhebung des angefochtenen Entscheids beseitigt würde (BGE 131 II 649 E. 3.2; BGE 128 II 34 E. 1b; Bertschi, § 21 N. 24). Das erfolgreiche Rechtsmittel müsste der beschwerdeführenden Partei einen praktischen Nutzen eintragen bzw. einen Nachteil abwenden, den der negative Entscheid zur Folge hätte (Bertschi, § 21 N. 15). Zudem ist vorausgesetzt, dass die rechtsuchende Person am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und eigene Anträge gestellt hat, mit denen sie nicht oder nicht vollständig durchgedrungen ist (sogenannte

formelle Beschwerde; Bertschi, § 21 N. 10 und N. 29 ff.). 2.3 Soweit der Bezirksrat auf den Rekurs des Beschwerdeführers nicht eingetreten ist und der Beschwerdeführer dies anfechtet, ist jedenfalls ein schutzwürdiges Interesse des Beschwerdeführers an der Beschwerde zu erkennen. Tritt eine Vorinstanz auf ein Rechtsmittel nicht ein, weil sie eine Prozessvoraussetzung (hier das Vorliegen eines schutzwürdigen Interesses, vgl. E. 3.1 ff.) als nicht erfüllt erachtet, ist die formell unterlegene Person berechtigt, sich auf dem Rechtsmittelweg gegen den Nichteintretensentscheid zu wehren (vgl. Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 58). 2.4 In Dispositiv-Ziffer III hat der Bezirksrat den Rekurs des Beschwerdeführers betreffend die Zivilklage gutgeheissen und die Nichtigkeit der Dispositiv-Ziffer 2 des Beschlusses der Sozialbehörde B vom 2. Mai 2017 festgestellt. Der Beschwerdeführer beantragt vor Verwaltungsgericht wiederum, es sei festzustellen, dass die Verfügung der Beschwerdegegnerin nichtig sei und die Sozialbehörde nicht über den Beizug eines Rechtsanwalts hätte entscheiden dürfen. Da sein Rekurs diesbezüglich gutgeheissen wurde, fehlt es am Rechtsschutzinteresse, und auf diese Begehren des Beschwerdeführers ist nicht einzutreten. 2.5 Der Bezirksrat hob in Dispositiv-Ziffer IV die Dispositiv-Ziffer 3 des Beschlusses der Beschwerdegegnerin vom 2. Mai 2017 in Bezug auf die Kosten für die Zivilklage des Sozialvorstandes und der Leiterin für Zusatzleistungen aufsichtsrechtlich auf. Soweit damit der Bezirksrat sich zu den Kosten für die Observation nicht geäußert hat, bzw. auf den Rekurs diesbezüglich nicht eingetreten ist, ist der Beschwerdeführer ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert (vgl. oben, E. 2.3). Dahingegen stellt die Aufhebung der Dispositiv-Ziffer 3 des Beschlusses der Beschwerdegegnerin vom 2. Mai 2017 in Bezug auf die Kosten für die Zivilklage eine Gutheissung des Rekurses dar, womit der Beschwerdeführer mangels formeller Beschwerde nicht zur Beschwerde legitimiert ist. Ob die Aufhebung zu Recht oder zu Unrecht aufsichtsrechtlich erfolgt ist, und damit allenfalls in die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts fiele, kann somit offenbleiben. 2.6 Soweit der Beschwerdeführer beantragt, die Stadt B sei zu verpflichten, die zu Unrecht an das Detektivbüro und den Rechtsanwalt gesprochenen Gelder zurückzuverlangen, ist darin einerseits eine unerlaubte Ausweitung des Streitgegenstands zu erkennen, als der Beschwerdeführer dieses Begehren erstmals im Beschwerdeverfahren stellt, und andererseits fehlt es dem Beschwerdeführer diesbezüglich an einem schutzwürdigen Interesse. Insbesondere beträfe eine solche Verpflichtung den Beschwerdeführer nicht unmittelbar, und er erführe dadurch keinen Vorteil; seine Stellung ist nicht vergleichbar mit derjenigen eines Sozialhilfeempfängers, dessen Sozialhilfebudget durch eine Kostenübernahme belastet würde. Vielmehr ist er als Steuerzahler und Einwohner der Stadt B davon betroffen und damit nicht stärker als die Allgemeinheit (vgl. Bertschi, § 21 N. 14 f.), weshalb auf das Begehren nicht einzutreten ist.

### **E. 3.1**

Der Bezirksrat trat auf den Rekurs des Beschwerdeführers, soweit dieser die Observation betraf, nicht ein, weil das Verwaltungsgericht bereits im Entscheid vom 16. Januar 2019 festgestellt habe, dass die von der Sozialbehörde angeordnete Observation unrechtmässig erfolgt sei (VB.2018.00234/VB.2018.00490). Deshalb habe der Beschwerdeführer kein aktuelles Rechtsschutzinteresse mehr daran, überprüfen zu lassen, ob der Observationsauftrag rechtmässig erfolgt sei oder ob der Sozialvorstand bei der Beschlussfassung hätte in den Ausstand treten müssen. Während der Beschwerdeführer der Ansicht ist, dass er sehr wohl ein Rechtsschutzinteresse an dieser Beurteilung habe, da der Beschluss ansonsten rechtskräftig würde, vertritt die Beschwerdegegnerin dieselbe Auffassung wie die Vorinstanz.

### **E. 3.2**

Es ist nicht ersichtlich, inwiefern der Beschwerdeführer kein schutzwürdiges Interesse daran haben sollte, den Beschluss der Beschwerdegegnerin betreffend Einleitung der Observation anzufechten. In dieser Hinsicht betrifft die von der Vorinstanz aufgeworfene Frage vielmehr das Erfordernis, dass über die Streitsache nicht bereits rechtskräftig entschieden worden ist (res iudicata, abgeurteilte Sache), und nicht die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers. Eine solche abgeurteilte Sache liegt vor, wenn der streitige Anspruch mit einem schon rechtskräftig beurteilten Anspruch identisch ist. Dies trifft zu, falls ein Anspruch aus demselben Rechtsgrund und gestützt auf denselben Sachverhalt erneut zur Beurteilung unterbreitet wird und sich wieder die gleichen Parteien gegenüberstehen (BGE 144 I 11 E. 4.2; BGr, 17. Januar 2014, 2C\_387/2013, E. 3.1 m. w. H.). Bei der Prüfung der Identität der Begehren ist nicht ihr Wortlaut, sondern ihr Inhalt massgebend. Das neue Begehren ist deshalb trotz abweichender Umschreibung von einem bereits beurteilten Begehren nicht verschieden, wenn es in diesem bereits enthalten war oder wenn im neuen Verfahren das kontradiktorische Gegenteil zur Beurteilung gestellt wird. Andererseits sind Rechtsbehauptungen trotz gleichen Wortlauts dann nicht identisch, wenn sie nicht auf dem gleichen Entstehungsgrund, d. h. auf denselben Tatsachen und rechtlichen Umständen beruhen (BGr, 13. Mai 2019, 2C\_774/2018, E. 3.1 m. w. H.). Die materielle Rechtskraft eines früheren Entscheids bedeutet grundsätzlich nur eine Bindung an das Dispositiv. Allerdings können zur Feststellung der Tragweite des Dispositivs weitere Umstände, namentlich die Begründung des Entscheids, herangezogen werden (BGE 142 III 210 E. 2.2).

### **E. 3.3**

Die Beschwerdeverfahren VB.2018.00234/VB.2018.00490 hatten die Erteilung eines Observationsauftrags nicht direkt zum Streitgegenstand, vielmehr ging es in den Verfahren um den Anspruch des Beschwerdeführers auf wirtschaftliche Hilfe. In diesem Umfang hatte das Verwaltungsgericht (gemäss dem Antrag des Beschwerdeführers) zu überprüfen, ob der Observationsbericht als Beweismittel bei der Erstellung des Sachverhalts beigezogen werden dürfe oder nicht. Das Verwaltungsgericht erwog, dass die Observation unverhältnismässig gewesen sei. Da sich der erstellte Observationsbericht zur umstrittenen Frage der Anzahl Personen im Haushalt des Beschwerdeführers nicht eingehend äusserte, brauchte das Verwaltungsgericht die Verwertbarkeit des rechtswidrig erlangten Beweismittels allerdings nicht abschliessend zu prüfen (VGr, 16. Januar 2019, VB.2018.00234/VB.2018.00490, E. 7.5). Sodann fand die Beurteilung der Observation auch keinen Eingang in das Dispositiv. Zwar ist das Dispositiv nicht alleine massgebend, aber auch aus den Erwägungen des Entscheids ergibt sich, dass sich diese, soweit sie die Observation betrafen, auf die Ermittlung des Sachverhalts bezogen und keinerlei Wirkung für den vorliegend angefochtenen Beschluss zeitigen sollten. Insofern wären die Erwägungen des Verwaltungsgerichts betreffend die Observation auch nicht direkt anfechtbar gewesen. Daraus ergibt sich, dass es sich bei der Beurteilung der vorliegend umstrittenen Erteilung eines Observationsauftrags nicht um eine bereits abgeurteilte Sache handelt; der Rekurs des Beschwerdeführers gegen den Observationsauftrag und die entsprechende Kostenübernahme wäre materiell zu beurteilen gewesen.

### **E. 3.4**

Kommt das Verwaltungsgericht zum Schluss, die Vorinstanz sei zu Unrecht vom Fehlen einer Prozessvoraussetzung ausgegangen und auf den Rekurs nicht eingetreten, heisst es die

Beschwerde gut und weist die Sache zur materiellen Beurteilung an die untere Instanz zurück. Aus prozessökonomischen Gründen kann das Verwaltungsgericht ausnahmsweise einen reformatorischen Entscheid fällen (Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 58; Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 63 N. 18 und § 64 N. 7). Da der Beschwerdeführer mit vorliegender Beschwerde explizit die Rückweisung an den Bezirksrat zur neuen Beurteilung verlangte und die Sache sodann nicht dringlich erscheint, rechtfertigt sich kein reformatorischer Entscheid. Demnach ist die Beschwerde bezüglich des Observationsauftrags gutzuheissen, der vorinstanzliche Entscheid diesbezüglich aufzuheben und die Sache zur materiellen Entscheidung an den Bezirksrat zurückzuweisen. Im angefochtenen Entscheid stellte der Bezirksrat fest, dass der Sozialvorstand am Beschluss der Sozialbehörde vom 2. Mai 2017 nicht hätte mitwirken dürfen. Bei der materiellen Prüfung der Rechtmässigkeit des Observationsauftrags würde es daher nicht genügen, durch Rückweisung an die Beschwerdegegnerin darüber in korrekter Besetzung neu entscheiden zu lassen. Vielmehr ist in erster Linie die Rechtmässigkeit des Observationsauftrags materiell zu überprüfen.

#### **E. 4**

Soweit der Beschwerdeführer die Verletzung des rechtlichen Gehörs durch den Bezirksrat, insbesondere die Verletzung der Begründungspflicht bei der Prüfung des Observationsauftrags, rügt, muss aufgrund der teilweisen Gutheissung der Beschwerde und der daraus resultierenden Rückweisung an den Bezirksrat nicht weiter darauf eingegangen werden.

#### **E. 5.1**

Die Verfahrenskosten werden den Parteien entsprechend ihrem Unterliegen auferlegt (§ 13 Abs. 2 VRG). Angesichts der teilweisen Gutheissung der Beschwerde sind die Verfahrenskosten zu 1/2 der Beschwerdegegnerin und aufgrund des Nichteintretens auf diverse Begehren des Beschwerdeführers (oben, E. 2) zu 1/2 dem Beschwerdeführer aufzuerlegen. Mangels überwiegenden Obsiegens ist der Beschwerdegegnerin keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

#### **E. 5.2**

Der Beschwerdeführer ersuchte um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung. Gemäss § 16 Abs. 1 VRG haben Private auf Ersuchen darauf Anspruch, wenn ihnen die nötigen Mittel fehlen und ihre Begehren nicht offenkundig aussichtslos erscheinen. Beim Beschwerdeführer als Bezüger von Zusatzleistungen ist von der Mittellosigkeit auszugehen, sodann erwiesen sich die Begehren nicht als offensichtlich aussichtslos. Dem Beschwerdeführer ist demnach die unentgeltliche Prozessführung zu gewähren und auf die Erhebung von Gerichtskosten zu verzichten. Der Beschwerdeführer wird auf § 16 Abs. 4 VRG hingewiesen, wonach eine Partei, der die unentgeltliche Prozessführung 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. 6**

Mit dem vorliegenden Urteil erfolgt teilweise eine Rückweisung. Hinsichtlich der Rechtsmittelbelehrung ist deshalb darauf hinzuweisen, dass Rückweisungsentscheide grundsätzlich als Zwischenentscheide qualifiziert werden und nur unter den in Art. 93 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) genannten Voraussetzungen selbständig beim Bundesgericht anfechtbar sind.

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