

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00148 vom 13. April 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-04-13, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2021.00148](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00148)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00148 du 13 avril 2022

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00148 del 13 aprile 2022

## Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe. [Kürzung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt infolge nicht bewilligten Auslandsaufenthalts.] Bei einem Aufenthalt in einem Land mit niedrigeren Kosten für den Lebensunterhalt kann es angezeigt sein, den Grundbedarf – dem Individualisierungsprinzip Rechnung tragend – zu reduzieren. Wurde der Auslandsaufenthalt vorgängig nicht abgesprochen, ist unter Umständen zusätzlich eine Kürzung des (niedrigeren) Grundbedarfs zulässig, sofern die betroffene Person zuvor über ihre Meldepflicht und die Konsequenzen der Missachtung schriftlich informiert wurde. Wenn der betroffenen Person mehr Sozialhilfe ausbezahlt wurde, als ihr bei rechtzeitiger Information ausgerichtet worden wäre, kann die Rückerstattung des unrechtmässigen Bezugs verfügt und in Raten mit der laufenden Sozialhilfe verrechnet werden (E. 2.2). Das kantonale Recht inklusive SKOS-Richtlinien enthält keine für die Gemeinden verbindliche Vorgaben, in welchem Umfang sie unterstützten Personen Ferien zu gewähren haben. Die Gemeinden sind unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen frei, insofern eigene Regeln aufzustellen (E. 4.1.1). Der Beschwerdeführerin ist nicht zu folgen, wenn sie eine Verletzung des Gleichheitsgebots darin sieht, dass die Gemeinde von ihr unterstützten, aber erwerbstätigen bzw. zum Bezug von Arbeitslosentaggeldern berechtigten Personen mehr als zwei Wochen Ferien pro Jahr im Ausland bewilligt. Sie kann auch nichts zu ihren Gunsten aus dem Umstand ableiten, dass unterstützten Personen in anderen Gemeinden regelmässig mehr als zwei Wochen Ferien pro Jahr gewährt werden (E. 4.1.3). Dem Beschluss der Gemeinde kann nicht entnommen werden, auf welche gesetzliche Grundlage sie die Kürzung des Grundbedarfs der Beschwerdeführerin stützte. Dass die Vorinstanz vorliegend von einem unrechtmässigen Bezug im Sinn von § 26 lit. a SHG ausgeht, ist jedoch nicht zu beanstanden, auch wenn die in der Kompetenzordnung der Gemeinde verwendete Formulierung eher einer sanktionsweisen Kürzung des Grundbedarfs gemäss § 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 SHG entspricht, wobei deren Höhe der Anzahl der nicht bewilligten Abwesenheitstage entsprechen soll. Sowohl die Rückerstattung gestützt auf § 26 lit. a SHG als auch die Kürzung gestützt § 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 SHG ist aber mindestens während laufendem Sozialhilfebezug mittels verrechnungsweiser Reduktion des Grundbedarfs durchzusetzen, wobei deren Umfang begrenzt ist. Die Gemeinde hätte damit den Grundbedarf der Beschwerdeführerin trotz des (teilweise) nicht bewilligten Auslandsaufenthalts nicht einfach nur zur Hälfte auszahlen dürfen (E. 4.2.2). Bei der Beurteilung der Lebenshaltungskosten im Ausland ist auf objektive und überprüfbare Kriterien abzustellen; der von der Beschwerdeführerin zurückzuerstattende Betrag ist zu reduzieren (E. 4.2.3). Der Beschwerdeführerin ist die unentgeltliche Prozessführung zu gewähren (E. 5.3). Teilweise Guttheissung.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2021.00148 Urteil der 3. Kammer vom 13. April 2022 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Gerichtsschreiber Cyrill Bienz. In Sachen A, Beschwerdeführerin, gegen Stadt Dübendorf, vertreten durch die Sozialbehörde, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. A wird seit mehreren Jahren von der Stadt Dübendorf mit wirtschaftlicher Hilfe unterstützt. Mit Beschluss vom 4. Februar 2020 kürzte die Sozialbehörde den Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) von A für den Monat Januar 2020 "aufgrund des nicht bewilligten Auslandsaufenthalts im Januar 2020 und der reduzierten Lebensunterhaltskosten im Ausland" hälftig von Fr. 997.- auf Fr. 498.50 (Dispositivziffer 2). Dabei hielt die Sozialbehörde fest, gemäss ihren Richtlinien würden nur zwei Wochen Ferien pro Jahr im Ausland bewilligt. Ab der dritten Woche im Ausland müsse der GBL selber finanziert werden. Davon ausgenommen seien Personen, welche erwerbstätig bzw. zum Bezug von Arbeitslosentaggeldern berechtigt seien, sofern dies nicht zu einer Lohn- bzw. Taggeldeinbusse führe (Dispositivziffer 1). II. Mit Eingabe vom 22. Februar 2020 erhob A daraufhin Rekurs beim Bezirksrat Uster und beantragte, der Beschluss der Sozialbehörde vom 4. Februar 2020 sei aufzuheben und es sei ihr der GBL für den Monat Januar 2020 vollständig auszubezahlen. Mit Beschluss vom 16. März 2020 wies der Bezirksrat die Sozialbehörde angesichts der – nicht entzogenen – aufschiebenden Wirkung des Rekurses im Sinn einer vorsorglichen Massnahme und unter Berücksichtigung einer aufgrund des nunmehr höheren GBL erfolgten Nachzahlung der Sozialbehörde von Fr. 50.40 anfangs März 2020 an, A den für den Monat Januar 2020 zurückbehaltenen Betrag von Fr. 453.60 auszubezahlen. Mit Beschluss vom 25. Januar 2021 wies der Bezirksrat den Rekurs ab, soweit er diesen nicht als gegenstandslos geworden abschrieb, und verpflichtete A, der Sozialbehörde zu viel bezogene Sozialhilfeleistungen im Betrag von Fr. 453.60 zurückzuerstatten. Verfahrenskosten erhob der Bezirksrat keine. III. In der Folge gelangte A mit Beschwerde vom 26. Februar 2021 an das Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung des Beschlusses des Bezirksamts vom 25. Januar 2021. Daneben ersuchte sie sinngemäss um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung. Mit Eingabe vom 2. März 2021 verwies der Bezirksrat auf die Begründung des angefochtenen Beschlusses und verzichtete im Übrigen auf Vernehmlassung. Die Sozialbehörde beantragte mit Beschwerdeantwort vom 9. März 2021 die Abweisung der Beschwerde. A replizierte dazu mit Eingabe vom 25. März 2021. Weitere Stellungnahmen gingen nicht ein. Am 1. Februar 2022 zog das Verwaltungsgericht telefonisch die Kompetenzordnung der Sozialbehörde betreffend Ferien und Erholungsaufenthalte bei. Die Kammer 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) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Der Streitwert beträgt weniger als Fr. 20'000.-. Da sich jedoch Fragen von grundsätzlicher Bedeutung stellen, ist die Kammer zum Entscheid berufen (§ 38 Abs. 2 VRG). 1.2 Streitgegenstand bildet ausschliesslich die Verpflichtung der Beschwerdeführerin, der Beschwerdegegnerin aufgrund ihres Auslandsaufenthalts vom 11. Dezember 2019 bis zum 9. Januar 2020 Fr. 453.60 zurückzuerstatten. Nicht zum Streitgegenstand gehört dagegen die Frage des Umfangs der weiteren Unterstützung der Beschwerdeführerin bzw. der rückwirkenden Verrechnung der Sozialhilfe, nachdem ihr nunmehr eine Invalidenrente zugesprochen wurde, und ebenso wenig die Frage, ob bzw. inwiefern der Miteigentumsanteil der Beschwerdeführerin an einer Liegenschaft in B sozialhilferechtlich zu berücksichtigen gewesen wäre oder ist. Auf

die diesbezüglichen Vorbringen der Parteien ist deshalb nicht einzugehen. 2. 2.1 Gemäss § 2 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG) richtet sich die Sozialhilfe nach den Besonderheiten und Bedürfnissen des Einzelfalls und den örtlichen Verhältnissen (sogenanntes Individualisierungsprinzip; Kantonales Sozialamt, Sozialhilfehandbuch, Kap 5.1.04, 1. März 2021, zu finden unter [www.zh.ch/sozialhilfehandbuch](http://www.zh.ch/sozialhilfehandbuch)). Wer für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann, hat nach § 14 SHG Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe. Gemäss § 15 Abs. 1 SHG soll die wirtschaftliche Hilfe das soziale Existenzminimum gewährleisten, das neben den üblichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt auch individuelle Bedürfnisse angemessen berücksichtigt. Grundlage für die Bemessung bilden gemäss § 17 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (SHV) die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien), wobei begründete Abweichungen im Einzelfall vorbehalten bleiben. Das individuelle Unterstützungsbudget setzt sich aus der materiellen Grundsicherung, das heisst dem GBL, den Wohnkosten, der medizinischen Grundversorgung sowie den grundversorgenden situationsbedingten Leistungen zusammen. Die materielle Grundsicherung wird sodann individuell ergänzt durch fördernde situationsbedingte Leistungen, Integrationszulagen und Einkommensfreibeträge (SKOS-Richtlinien Kap. C.1 in der ab 1. Januar 2021 geltenden Fassung [nachfolgend: SKOS-Richtlinien 2021]; so im Wesentlichen auch Kap. B.2 und C.1 der bis Ende 2020 geltenden Version der SKOS-Richtlinien (fortan: SKOS-Richtlinien 2020)). Bis Ende 2020 betrug der GBL für Einpersonenhaushalte Fr. 997.- pro Monat (SKOS-Richtlinien 2020 Kap. B.2.2). Zuvor betrug er Fr. 986.- pro Monat (Kap. B.2.2 der bis Ende 2019 geltenden Fassung der SKOS-Richtlinien).

2.2 Die Zuständigkeit für die Unterstützung einer bedürftigen Person richtet sich nach dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (ZUG), welches ausschliesslich Geltung für Personen beansprucht, die sich in der Schweiz aufhalten (Art. 1 Abs. 1 ZUG). Auch auf Art. 12 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) kann sich nur berufen, wer sich auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz aufhält (Lucien Müller, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 3. A., St. Gallen 2014, Art. 12 N. 13). Ein vorübergehender Auslandsaufenthalt – in Anlehnung an die Ferienregelung von Art. 329a des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR) umfasst ein solcher vier bis fünf Wochen jährlich – verändert oder unterbricht den Unterstützungswohnsitz jedoch nicht und führt ebenso wenig zu einem Verlust des Anspruchs auf wirtschaftliche Hilfe. Längerfristige – mehr als vier bis fünf Wochen anhaltende – Auslandsaufenthalte pro Jahr können indes budgetrelevant sein, weshalb die Unterstützung für deren Dauer durch den Sozialdienst im Voraus geklärt werden muss (SKOS-Richtlinien 2021 Kap. C.2 mit Erläuterungen e)). Bei längeren Auslandsaufenthalten kann ein Unterstützungsanspruch nur in genehmigten Ausnahmefällen fortbestehen, beispielsweise aufgrund der besonderen gesundheitlichen Situation der unterstützten Person. Bei Auslandsaufenthalten stets zu berücksichtigen ist, dass sich der GBL an den Lebenshaltungskosten in der Schweiz orientiert (SKOS-Richtlinien 2021 Kap. C.3.1 mit Erläuterungen a); SKOS-Richtlinien 2020 Kap. B.2.1). Bei einem Aufenthalt in einem Land mit niedrigeren Kosten für den Lebensunterhalt kann es daher angezeigt sein, den GBL – dem Individualisierungsprinzip Rechnung tragend – zu reduzieren. Wurde der Auslandsaufenthalt vorgängig nicht abgesprochen, ist unter Umständen zusätzlich eine Kürzung des (niedrigeren) GBL

zulässig, sofern die betroffene Person zuvor über ihre Meldepflicht und die Konsequenzen der Missachtung schriftlich informiert wurde. Wenn der betroffenen Person mehr Sozialhilfe ausbezahlt wurde, als ihr bei rechtzeitiger Information ausgerichtet worden wäre, kann die Rückerstattung des unrechtmässigen Bezugs verfügt und in Raten mit der laufenden Sozialhilfe verrechnet werden (dazu unten E. 2.5; zum Ganzen: Patricia Max, Wie lange muss die Sozialhilfe bei Auslandsaufenthalten bezahlen?, in ZeSo 1/21, S. 8, sowie Heinrich Dubacher, Wie lange muss die Sozialhilfe bei einem Auslandsaufenthalt bezahlen?, in ZeSo 4/13, S. 8).

2.3 Nach § 18 Abs. 1 lit. d SHG hat der Hilfesuchende über seine persönlichen Verhältnisse vollständig und wahrheitsgetreu Auskunft zu geben, soweit die Auskunft für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Sozialhilfe geeignet und erforderlich ist. Er hat Veränderungen der unterstützungsrelevanten Sachverhalte unaufgefordert zu melden (§ 18 Abs. 3 SHG; vgl. auch § 28 SHV).

2.4 Nach § 21 Abs. 1 SHG können Sozialhilfeleistungen mit Auflagen und Weisungen verbunden werden, die sich auf die richtige Verwendung der Beiträge beziehen oder geeignet sind, die Lage des Hilfeempfängers und seiner Angehörigen zu verbessern. Gemäss § 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 und 2 und Abs. 1 lit. b SHG sind die Sozialhilfeleistungen angemessen zu kürzen, wenn der Hilfesuchende gegen solche Weisungen der Fürsorgebehörde verstösst oder keine oder falsche Auskunft über seine Verhältnisse gibt und er zudem auf die Möglichkeit der Leistungskürzung schriftlich hingewiesen wurde. § 24 SHV hält hierzu wiederholend und ergänzend fest, dass die Leistungen so weit gekürzt werden können, als dadurch der Lebensunterhalt des Hilfesuchenden und seiner Angehörigen nicht gefährdet wird, wenn Anordnungen nicht befolgt wurden und er vorgängig oder in der Folge schriftlich auf die Möglichkeit einer Leistungskürzung hingewiesen wurde. Als Sanktion kommt unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit eine Kürzung des GBL für die Dauer von maximal zwölf Monaten um höchstens um 5 bis 30 % sowie der Zulagen für Leistungen und der fördernden situationsbedingten Leistungen infrage, ohne dass damit das absolute Existenzminimum des Hilfesuchenden tangiert wäre. Die Kürzung ist unter Berücksichtigung des Ausmasses des Fehlverhaltens zeitlich auf maximal zwölf Monate zu befristen. Eine Kürzung von 20 % und mehr ist auf maximal sechs Monate zu befristen. Nach Ablauf der Fristen können Kürzungen überprüft und gestützt darauf verlängert werden (SKOS-Richtlinien 2021 Kap. F.2; SKOS-Richtlinien 2020 Kap. A.8.2).

2.5 Nach § 26 lit. a SHG ist zur Rückerstattung von wirtschaftlicher Hilfe verpflichtet, wer diese unter unwahren oder unvollständigen Angaben erwirkt hat. Dieser Rückerstattungstatbestand knüpft ausschliesslich an die Unrechtmässigkeit des Leistungsbezugs infolge unwahrer oder unvollständiger Angaben an, ohne aufseiten der hilfeempfangenden Person ein schuldhaftes Verhalten vorauszusetzen. Ein unrechtmässiges Verhalten liegt vor, wenn die betreffende Person gegen ihre Auskunftspflicht gemäss § 18 Abs. 1 SHG verstösst oder eine Meldepflicht gemäss § 28 SHV verletzt. Eine Rückerstattung kann aber nur dann verlangt werden, wenn davon auszugehen ist, dass die Verletzung dieser Pflichten auch in materieller Hinsicht zu einem unrechtmässigen Bezug der Fürsorgeleistungen geführt hat. Steht fest, dass die hilfeempfangende Person ihre Auskunfts- oder Meldepflicht verletzt hat, wird in dem den verschwiegenen Tatsachen entsprechenden Umfang die materielle Unrechtmässigkeit des Leistungsbezugs vermutet (statt vieler VGr, 16. September 2021, VB.2021.00191, E. 2.2). Sind die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben, ist die Verpflichtung zur Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen sowohl während einer laufenden Unterstützung als auch nach der Ablösung von der Sozialhilfe statthaft. Bei laufendem Sozialhilfebezug ist es möglich, die

Rückerstattung ratenweise mit der auszurichtenden Sozialhilfe zu verrechnen. So kann die Sozialbehörde einen Rückerstattungsanspruch dadurch geltend machen, dass sie den GBL kürzt. In betragsmässiger und zeitlicher Hinsicht ist die Verrechnung indes nur in jenem Rahmen zulässig, wie er nach den SKOS-Richtlinien bei der Kürzung von Leistungen gestützt auf § 24 SHG zu beachten wäre (vorn E. 2.4; statt vieler VGr, 16. September 2021, VB.2021.00191, E. 5.1).

### **E. 3.1**

Die Beschwerdegegnerin begründete die hälftige Reduktion des GBL der Beschwerdeführerin für den Monat Januar 2020 damit, dass diese vom 11. Dezember 2019 bis zum 9. Januar 2020 Ferien bei ihrem Bruder in B gemacht habe, obwohl ihr nur zwei Wochen Ferien bewilligt worden seien. Gemäss den Richtlinien der Sozialbehörde würden lediglich zwei Wochen Ferien jährlich am Stück im Ausland bewilligt. Ab der dritten Ferienwoche im Ausland müsse der Grundbedarf selber finanziert werden. In B seien die Lebenshaltungskosten deutlich tiefer als in der Schweiz, weshalb es angemessen sei, der Beschwerdeführerin für den Januar 2020 lediglich 15 von 30 Tagen des GBL auszuzahlen. Der GBL für Dezember 2019 sei der Beschwerdeführerin vollständig ausbezahlt worden, da sie – die Beschwerdegegnerin – im Zeitpunkt der Überweisung noch nicht über die Länge der Abwesenheit der Beschwerdeführerin informiert gewesen sei und diese die Reise erst im Dezember 2019 gebucht habe.

### **E. 3.2.1**

Die Vorinstanz erwog im angefochtenen Beschluss vom 25. Januar 2021, im Sinn des Individualisierungsprinzips gemäss § 2 Abs. 1 SHG sei es zulässig, den GBL im Monatsbudget anzupassen, wenn die materiellen Bedürfnisse aufgrund ausserordentlicher Umstände tiefer ausfielen als dies unter gewöhnlichen Umständen der Fall wäre. Solche ausserordentlichen Umstände lägen bei vorübergehenden Auslandsaufenthalten in aller Regel vor, weshalb den günstigeren Wohn- und Lebenshaltungskosten im Ausland durch Anpassungen im Budget Rechnung getragen werden könne. In Anbetracht des Umstands, dass die Beschwerdeführerin während insgesamt 30 Tagen in B gewillt habe, wo die Lebenshaltungskosten deutlich tiefer lägen als im Kanton Zürich, erscheine es gerechtfertigt, dass ihr Grundbedarf für den Monat Januar 2020 hälftig reduziert worden sei, zumal aktenkundig sei, dass die Beschwerdeführerin schriftlich und mündlich auf die in der Stadt Dübendorf geltende Richtlinie zur Handhabung von Auslandsabwesenheiten bei Sozialhilfebeziehenden hingewiesen worden sei. Zudem sei der Beschwerdeführerin insofern auch mehrfach das rechtliche Gehör gewährt worden. Dennoch habe sie sich im Wissen darum, dass ihr lediglich eine Ortsabwesenheit von 14 Tagen bewilligt worden sei, vom 11. Dezember 2019 bis zum 9. Januar 2020 in B aufgehalten. Dabei stehe die im vorliegenden Fall vorgenommene Anpassung des GBL wegen Auslandsabwesenheit – soweit ersichtlich – im Einklang mit der kantonalen Rechtsprechung (E. 4.2.2 f.).

### **E. 3.2.2**

Soweit die Beschwerdeführerin auf ein früheres Rekursverfahren verweise, verkenne sie, dass ihr eine längere Auslandsabwesenheit damals ausdrücklich nur deshalb gewährt worden sei, weil sie den Nachlass ihrer verstorbenen Mutter habe regeln müssen und sie sich während des Aufenthalts in B den Arm gebrochen habe. Demgegenüber sei die Beschwerdeführerin im Dezember 2019 nach B gereist, um ihren Bruder zu besuchen. Andere Gründe für einen verlängerten Aufenthalt seien nicht ersichtlich. Schliesslich sei zu

erwähnen, dass die Beschwerdegegnerin den Rekurs im Umfang von Fr. 50.40 anerkannt habe, da sie von einem falschen Betrag des GBL ausgegangen sei; eine entsprechende Nachzahlung sei bereits veranlasst worden. In diesem Umfang sei der Rekurs damit gegenstandslos geworden (E. 4.2.4).

### **E. 3.2.3**

Weiter erwog die Vorinstanz, der Beschwerdeführerin sei bekannt gewesen, dass Auslandsabwesenheiten vorgängig anzumelden seien und einer Bewilligung durch die Beschwerdegegnerin bedürfen. Dennoch habe sie diese erst am 9. Dezember 2019, mithin knapp zwei Tage vor ihrer Abreise und nach Auszahlung des betreffenden Monatsbudgets für den Dezember 2019 darüber informiert, dass sie vom 11. Dezember 2019 bis zum 9. Januar 2020 nach B verreisen werde. Der Beschwerdeführerin sei damit eine Verletzung ihrer Auskunftspflicht vorzuwerfen, und sie habe unter unvollständigen Angaben wirtschaftliche Hilfe erwirkt. Insofern hätte es der Beschwerdegegnerin grundsätzlich freigestanden, zusätzlich zur vorliegend verfügten Anpassung des GBL an den aktuellen Bedarf eine Sanktion nach § 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 und 2 SHG auszusprechen, zumal es die Beschwerdeführerin wie erwähnt unterlassen hatte, die Beschwerdegegnerin rechtzeitig über ihren Auslandsaufenthalt zu unterrichten. Von dieser Möglichkeit habe die Beschwerdegegnerin indes abgesehen (E. 4.3.2).

### **E. 3.2.4**

Nach der Durchführung des Rekursverfahrens erweise sich die am 16. März 2020 vorsorglich beschlossene Nachzahlung des vollen GBL für den Monat Januar 2020 als ungerechtfertigt. Vielmehr habe sich ergeben, dass die von der Beschwerdegegnerin verfügte Halbierung des GBL im Monat Januar 2020 gerechtfertigt gewesen sei. Damit sei die Beschwerdeführerin im Umfang des ihr vorsorglich ausbezahlten GBL im Betrag von Fr. 453.60 – gestützt auf Art. 62 OR – rückerstattungspflichtig (E. 4.4.1 ff.).

### **E. 3.2.5**

Zusammenfassend hielt die Vorinstanz fest, die Beschwerdeführerin habe sich vom 11. Dezember 2019 bis zum 9. Januar 2020 in B aufgehalten, wodurch sich ihr GBL aufgrund der deutlich tieferen Lebenshaltungskosten über einen Zeitraum von rund 30 Tagen halbiert haben dürfte. Demzufolge sei die von der Beschwerdegegnerin im Monatsbudget Januar 2020 verfügte hälftige Kürzung des GBL gerechtfertigt. Da ihr der Betrag aufgrund der Gutheissung des vorsorglichen Massnahmebegehrens mit Beschluss vom 16. März 2020 bereits ausbezahlt worden sei, sei die Beschwerdeführerin im Umfang von Fr. 453.60 rückerstattungspflichtig (E. 4.4.4).

### **E. 3.3**

Die Beschwerdeführerin macht mit Beschwerde im Wesentlichen geltend, die Beschwerdegegnerin stelle sie als nicht erwerbstätige bzw. arbeitsunfähige Person, welcher nur zwei Wochen Ferien pro Jahr gewährt würden, in unrechtmässiger Weise schlechter einerseits als Personen, welche "erwerbstätig" seien, und andererseits als unterstützte Personen in anderen Gemeinden, welche jeweils Anspruch auf vier Wochen Ferien pro Jahr hätten. Sodann sei es grundsätzlich unzulässig, den GBL bei einer länger als zwei Wochen dauernden Abwesenheit entsprechend vollständig zu kürzen, fielen doch eine Vielzahl von Kosten auch in dieser Zeit an. In ihren Ferien in B habe sie wie in der Schweiz für Verpflegung, "Nachrichtenübermittlung" und Freizeitgestaltung aufkommen müssen.

#### **E. 4.1.1**

Das kantonale Recht, wozu auch die von § 17 SHV für die Berechnung der Sozialhilfe massgeblich erklärten SKOS-Richtlinien gehören (vorn E. 2.1), enthält keine für die Gemeinden verbindliche Vorgaben, in welchem Umfang sie von der Sozialhilfe unterstützten Personen Ferien zu gewähren haben. Die Gemeinden sind unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen frei, insofern eigene Regeln aufzustellen (vgl. § 1 SHG; Art. 85 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV]; Tobias Jaag in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 85 N. 7 und 11). Gemäss Ziff. 4.23 der Kompetenzordnung der Beschwerdegegnerin betreffend Ferien und Erholungsaufenthalte, welche die Beschwerdegegnerin als "Richtlinien" bezeichnet, müssen allfällige Ferien- oder sonstige Abwesenheiten im In- und Ausland immer vorgängig mit der zuständigen Sozialberatung abgesprochen werden und benötigen Ferien eine Bewilligung. Abwesenheiten ohne Bewilligung können eine Kürzung des GBL zur Folge haben. Allfällige Ferien- oder sonstige Abwesenheiten im Ausland werden maximal für zwei Wochen pro Kalenderjahr bewilligt; die Finanzierung muss deklariert werden. Bei einem Verstoß gegen diese Auflage kann die Sozialhilfe nach der Anzahl der Abwesenheitstage gekürzt werden.

#### **E. 4.1.2**

Nach dem allgemeinen Gleichheitssatz von Art. 8 Abs. 1 BV ist Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Der Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung wird insbesondere dann verletzt, wenn eine Behörde zwei hinsichtlich der relevanten Tatsachen gleiche Situationen unterschiedlich behandelt, ohne dass ein sachlicher und vernünftiger Grund ersichtlich ist (vgl. BGE 147 I 1 E. 5.2; 136 I 345 E. 5). Das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot bezieht sich dabei immer nur auf den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Gebietskörperschaft, deren Rechtsakte infrage stehen (Bernhard Waldmann in: derselbe et al. [Hrsg.], Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015, Art. 8 N. 25).

#### **E. 4.1.3**

Der Beschwerdeführerin ist daher nicht zu folgen, wenn sie eine Verletzung des Gleichheitsgebots darin sieht, dass die Beschwerdegegnerin von ihr unterstützten, aber erwerbstätigen bzw. zum Bezug von Arbeitslosentaggeldern berechtigten Personen mehr als zwei Wochen Ferien pro Jahr im Ausland bewillige, sofern dies nicht zu einer Lohn- bzw. Taggeldeinbusse führe (so Dispositivziffer 1 des Beschlusses vom 4. Februar 2020; vorn I.). Die Kompetenzordnung der Beschwerdegegnerin hält dies zwar nicht fest. Erwerbstätige bzw. Arbeitslosentaggelder beziehende Personen, welchen aus Arbeitsvertrag oder von Gesetzes wegen Ferien zustehen, befinden sich aber gerade nicht in derselben Situation, in welcher sich die Beschwerdeführerin – mindestens im Zeitpunkt ihres Ferienbezugs – befand. Die ungleiche Behandlung versties damit nicht gegen das Rechtsgleichheitsgebot. Die Beschwerdeführerin hatte denn auch nicht Anspruch auf kontrollfreie Tage im Sinn von Art. 17 Abs. 2 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982 (AVIG) in Verbindung mit Art. 27 Arbeitslosenversicherungsverordnung vom 31. August 1983 (AVIV). Mangels kantonrechtlicher Vorgaben hierzu und aufgrund des limitierten örtlichen Anwendungsbereichs des Gleichheitsgebots kann die Beschwerdeführerin sodann auch nichts zu ihren Gunsten aus dem Umstand ableiten, dass von der Sozialhilfe unterstützten Personen in anderen Gemeinden regelmässig mehr als zwei Wochen Ferien

pro Jahr gewährt werden (so zum Beispiel in der Stadt Zürich gemäss den Handlungsanweisungen der Sozialen Dienste zu den Erholungsaufenthalten, zu finden unter [www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber\\_das\\_departement/organisation/sod/haw\\_sod.html](http://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_departement/organisation/sod/haw_sod.html)) . Eine Verletzung des Gleichheitsgebots wäre allenfalls dann auszumachen, wenn die Beschwerdegegnerin – entgegen ihren Richtlinien – anderen unterstützten Personen in einer mit derjenigen der Beschwerdeführerin gleichzusetzenden Situation mehr als zwei Wochen Ferien jährlich gewähren würde. Solches macht die Beschwerdeführerin jedoch nicht – schon gar nicht substantiiert – geltend.

#### **E. 4.1.4**

Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass die in der Kompetenzordnung der Beschwerdegegnerin vorgesehene Melde- und Bewilligungspflicht unterstützter Personen für Ferien im Grundsatz zulässig ist (VGr, 13. Januar 2020, VB.2018.00794, E. 4.2; 22. März 2019, VB.2019.00013, E. 5.2).

#### **E. 4.2.1**

Was die Kürzung des GBL der Beschwerdeführerin bzw. nach dem Entscheid der Vorinstanz nunmehr die Rückerstattungsforderung der Beschwerdegegnerin gegenüber der Beschwerdeführerin betrifft, ist Folgendes festzuhalten: Nach dem Gesagten unterbricht ein vier- bis fünfwöchiger Auslandsaufenthalt den Unterstützungswohnsitz nicht und führt ein solcher ebenso wenig zu einem Verlust des Anspruchs auf wirtschaftliche Hilfe. Längerfristige, mehr als vier Wochen dauernde Auslandsaufenthalte pro Jahr können budgetrelevant sein und deshalb zu einer Anpassung des GBL im Sinn des Individualisierungsprinzips aufgrund der veränderten Lebensumstände führen (vorn E. 2.2). Eine solche – bisweilen auch prospektive (vgl. Dubach, a.a.O.) – Anpassung des GBL, die der tatsächlichen Reduktion der Lebenshaltungskosten Rechnung trägt, ist zu unterscheiden von einer – stets retrospektiven – Kürzung des GBL als Sanktion für einen Verstoss gegen Auflagen und Weisungen oder aufgrund des unrechtmässigen Bezugs wirtschaftlicher Hilfe und unterliegt nicht denselben gesetzlichen Voraussetzungen (vorn E. 2.4 f.). Im Fall eines unbewilligten Auslandsaufenthalts kann es somit zu einer Kumulation kommen: Zum einen sind die niedrigeren Lebenshaltungskosten der Bemessung des GBL zugrunde zu legen, zum anderen kann dieser (niedrigere) GBL sanktionsweise gekürzt werden (vgl. vorn E. 2.2). Dem Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 4. Februar 2020 kann mangels Angabe der gesetzlichen Grundlagen nicht entnommen werden, ob es sich vorliegend um eine Anpassung, eine sanktionsweise Kürzung oder um eine Kumulation handelt (sogleich E. 4.2.2).

#### **E. 4.2.2**

Entscheidend ist im vorliegenden Fall jedoch, dass die Beschwerdegegnerin der Beschwerdeführerin – unbestrittenermassen und der eigenen Kompetenzordnung folgend – lediglich zwei Wochen Ferien bewilligt hatte und die Beschwerdeführerin die Beschwerdegegnerin über ihre Reisedaten sehr kurzfristig bzw. zu einem Zeitpunkt informierte, als ihr der GBL für den Dezember 2019 bereits ausbezahlt worden war. Wie erwähnt kann dem Beschluss vom 4. Februar 2020 nicht entnommen werden, auf welche gesetzliche Grundlage die Beschwerdegegnerin die Kürzung des GBL der Beschwerdeführerin stützte. Dass die Vorinstanz vorliegend von einem unrechtmässigen Bezug im Sinn von § 26 lit. a SHG ausgeht (vorn E. 3.2.3; vgl. auch das Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2020.00376 vom 21. August 2020, welches eine auf diese

Bestimmung gestützte Rückerstattungsforderung aufgrund einer verschwiegenen Auslandsabwesenheit zum Gegenstand hatte), ist jedoch nicht zu beanstanden, auch wenn die in der Kompetenzordnung der Beschwerdegegnerin verwendete Formulierung, wonach die Sozialhilfe "bei einem Verstoß" gegen die Melde- und Bewilligungspflicht für Ferien nach Anzahl Abwesenheitstagen "gekürzt" werden kann (vorn E. 4.1.1), eher einer sanktionsweisen Kürzung des GBL gemäss § 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 SHG entspricht, wobei deren Höhe der Anzahl der nicht bewilligten Abwesenheitstage entsprechen soll. Hätte die Beschwerdeführerin die Beschwerdegegnerin (rechtzeitig) über die effektive Dauer ihres Auslandsaufenthalts informiert, hätte ihr diese den GBL ihrer Richtlinie entsprechend nur in reduziertem Umfang ausbezahlt. Damit erwirkte die Beschwerdeführerin aber in unrechtmässiger Weise wirtschaftliche Hilfe. Im Übrigen ist nach dem Gesagten ebenso wenig zu beanstanden, wenn die Vorinstanz zum Schluss kommt, dass es der Beschwerdegegnerin auch freigestanden hätte, zusätzlich eine Sanktion nach § 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 und 2 SHG auszusprechen (vorn E. 3.2.3). Sowohl die Rückerstattung unrechtmässig bezogener wirtschaftlicher Hilfe gestützt auf § 26 lit. a SHG als auch die Kürzung des GBL gestützt § 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 SHG ist aber mindestens während laufendem Sozialhilfebezug mittels verrechnungsweiser Reduktion des GBL durchzusetzen, wobei deren Umfang jeweils im selben Mass begrenzt ist (vorn E. 2.4). Die Beschwerdegegnerin hätte damit den GBL der Beschwerdeführerin für den Januar 2020 trotz des (teilweise) nicht bewilligten Auslandsaufenthalts nicht einfach nur zur Hälfte auszahlen dürfen. Angesichts des Beschlusses der Vorinstanz vom 16. März 2020, womit sie die Beschwerdegegnerin im Sinn einer vorsorglichen Massnahme anwies, der Beschwerdeführerin den für den Monat Januar 2020 zurückbehaltenen Betrag von Fr. 453.60 auszubezahlen, wirkt sich dies auf die Beschwerdeführerin jedoch nicht (mehr) aus.

#### **E. 4.2.3**

Was die Höhe des von der Beschwerdeführerin zurückzuerstattenden Betrags betrifft, ist der vorinstanzliche Beschluss insofern nicht zu beanstanden, als der Beschwerdeführerin während ihres nicht bewilligten Aufenthalts in B wohl tatsächlich geringere Lebenshaltungskosten erwachsen als dies in der Schweiz der Fall gewesen wäre. Dass der Beschwerdeführerin, welche dies glaubhaft bestreitet (vorn E. 3.3.), in den (unbewilligten) Ferien gar keine Lebenshaltungskosten erwachsen sein sollen, scheint indes sehr unwahrscheinlich und wird weder von der Beschwerdegegnerin noch von der Vorinstanz substantiiert dargelegt. Im Sinn des Gleichbehandlungsgebots aller unterstützten Personen ist bei der Beurteilung der Lebenshaltungskosten im Ausland auf objektive und überprüfbare Kriterien abzustellen. Auf solchen basiert namentlich die Tabelle auf S. 153 der Wegleitung des Bundesamts für Sozialversicherungen zum Familienzulagengesetz FamZG, Stand 1. Januar 2022, gemäss welcher die Kaufkraft Bs zwei Drittel im Vergleich zu derjenigen der Schweiz entspricht (<https://sozialversicherungen.admin.ch/de/f/5599>; vgl. VGr, 21. August 2020, VB.2020.00376, E. 4.3). Der von der Beschwerdeführerin zurückzuerstattende Betrag ist folglich auf Fr. 166.- zu reduzieren (entsprechend [gerundet] einem Drittel ihres hälftigen monatlichen GBL).

#### **E. 4.2.4**

Die Beschwerdegegnerin wird hinsichtlich des von der Beschwerdeführerin zurückzuerstattenden Betrags eine neue Verfügung erlassen und sich bei der Verrechnung desselben mit dem GBL an die gesetzlichen Vorgaben (vorn E. 2.4 f.) halten müssen.

### **E. 5.1**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und die Beschwerdeführerin in Abänderung von Dispositivziffer I des vorinstanzlichen Beschlusses vom 25. Januar 2021 zu verpflichten, der Beschwerdegegnerin Fr. 166.- zurückzuerstatten.

### **E. 5.2**

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten zu einem Drittel der Beschwerdeführerin und zu zwei Dritteln der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Parteientschädigungen wurden keine beantragt.

### **E. 5.3**

Von der Mittellosigkeit der Beschwerdeführerin ist auszugehen. Zudem erwies sich die Beschwerde nicht als offensichtlich aussichtslos. Das Gesuch der Beschwerdeführerin um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung für das Beschwerdeverfahren ist daher gutzuheissen (§ 16 Abs. 1 VRG). Der ihr aufzuerlegende Teil der Gerichtskosten ist demzufolge einstweilen auf die Gerichtskasse zu nehmen. Die Beschwerdeführerin wird auf § 16 Abs. 4 VRG hingewiesen, wonach eine Partei, welcher die unentgeltliche Prozessführung und/oder Rechtsvertretung gewährt wurde, zur Nachzahlung verpflichtet ist, sobald sie dazu in der Lage ist. Der Anspruch des Kantons verjährt zehn Jahre nach Abschluss des Verfahrens.

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