

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00148 vom 2. Juni 2005

ZH Verwaltungsgericht, 2005-06-02, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2005.00148](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2005.00148)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00148 du 2 juin 2005

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00148 del 2 giugno 2005

## Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe: Kürzung des Grundbedarfs II auf den Minimalbetrag als Massnahme des Sanierungsprogramms 04 Angesichts von zulässigen Gestaltungsbegehren ist auf verschiedene Feststellungsbegehren nicht einzutreten (E. 1.3). Rechtsgrundlagen für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen (E. 2.1). Zusammensetzung des individuellen Unterstützungsbudgets; Funktion des Grundbedarfs II (E. 2.2). Hinweis auf die neue Konzeption der Sozialhilfeleistungen gemäss den geänderten SKOS-Richtlinien in der Fassung vom Dezember 2004 (für diesen Fall noch nicht anwendbar) (E. 2.3, 5.3). Begriff des absoluten und sozialen Existenzminimums; Sozialhilfeleistungen gewährleisten das soziale Existenzminimum (E. 3.1 und 4.1). Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) steht der Kürzung des Grundbedarfs II nicht entgegen (E. 3.2). Die Kürzung beruht auf einem konzeptionellen Beschluss des Regierungsrats, was den Gemeinden mit einem separaten Schreiben mitgeteilt wurde (E. 4.2). Offen gelassen, ob dieses Schreiben als verbindliche generelle Weisung an die Gemeinden aufzufassen ist oder ob es nur die Kostenersatzpflicht zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe betrifft und damit keine direkte bindende Aussage über die Bemessung der kommunalen Sozialhilfeleistungen enthält. Jedenfalls widerspricht es nicht der gesetzlich verankerten Pflicht, bei der Bemessung der Sozialhilfeleistungen auch "individuelle Bedürfnisse" angemessen zu berücksichtigen, wenn der Grundbedarf II aus Gründen einer rechtsgleichen und praktikablen Anwendung auf einen einheitlichen kantonalen Ansatz reduziert wird (E. 4.3). Der kantonalgesetzliche Anspruch auf Gewährleistung des sozialen Existenzminimums wird durch die Kürzung des Grundbedarfs II nicht verletzt. Die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs des "sozialen Existenzminimums" unterliegt nämlich einem weiten Beurteilungsspielraum. Es ist noch gesetzeskonform, wenn der Grundbedarf II, der lediglich eine Leistungskomponente darstellt, aus finanzpolitischen Gründen einheitlich reduziert wird (E. 4.1 und 4.4). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit hat für die Bemessung der Leistungen nur beschränkte Bedeutung und kann nicht selbständig angerufen werden (E. 5.1), auch wenn die Leistungseinbusse den Beschwerdeführer hart trifft (E. 5.2). Der Grundsatz des Vertrauensschutzes ist nicht verletzt, weil der angefochtene (Rahmen-)Leistungsentscheid unter dem Vorbehalt der Änderung der Verhältnisse steht und daher unter den konkreten Umständen keine Vertrauensgrundlage schaffen konnte (E. 5.3). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung/3. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Fürsorgerecht  
Betreff: Sozialhilfe Sozialhilfe: Kürzung des Grundbedarfs II auf den

Minimalbetrag als Massnahme des Sanierungsprogramms 04 Angesichts von zulässigen Gestaltungsbegehren ist auf verschiedene Feststellungsbegehren nicht einzutreten (E. 1.3). Rechtsgrundlagen für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen (E. 2.1). Zusammensetzung des individuellen Unterstützungsbudgets; Funktion des Grundbedarfs II (E. 2.2). Hinweis auf die neue Konzeption der Sozialhilfeleistungen gemäss den geänderten SKOS-Richtlinien in der Fassung vom Dezember 2004 (für diesen Fall noch nicht anwendbar) (E. 2.3, 5.3). Begriff des absoluten und sozialen Existenzminimums; Sozialhilfeleistungen gewährleisten das soziale Existenzminimum (E. 3.1 und 4.1). Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) steht der Kürzung des Grundbedarfs II nicht entgegen (E. 3.2). Die Kürzung beruht auf einem konzeptionellen Beschluss des Regierungsrats, was den Gemeinden mit einem separaten Schreiben mitgeteilt wurde (E. 4.2). Offen gelassen, ob dieses Schreiben als verbindliche generelle Weisung an die Gemeinden aufzufassen ist oder ob es nur die Kostenersatzpflicht zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe betrifft und damit keine direkte bindende Aussage über die Bemessung der kommunalen Sozialhilfeleistungen enthält. Jedenfalls widerspricht es nicht der gesetzlich verankerten Pflicht, bei der Bemessung der Sozialhilfeleistungen auch "individuelle Bedürfnisse" angemessen zu berücksichtigen, wenn der Grundbedarf II aus Gründen einer rechtsgleichen und praktikablen Anwendung auf einen einheitlichen kantonalen Ansatz reduziert wird (E. 4.3). Der kantonalgesetzliche Anspruch auf Gewährleistung des sozialen Existenzminimums wird durch die Kürzung des Grundbedarfs II nicht verletzt. Die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs des "sozialen Existenzminimums" unterliegt nämlich einem weiten Beurteilungsspielraum. Es ist noch gesetzeskonform, wenn der Grundbedarf II, der lediglich eine Leistungskomponente darstellt, aus finanzpolitischen Gründen einheitlich reduziert wird (E. 4.1 und 4.4). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit hat für die Bemessung der Leistungen nur beschränkte Bedeutung und kann nicht selbständig angerufen werden (E. 5.1), auch wenn die Leistungseinbusse den Beschwerdeführer hart trifft (E. 5.2). Der Grundsatz des Vertrauensschutzes ist nicht verletzt, weil der angefochtene (Rahmen-)Leistungsentscheid unter dem Vorbehalt der Änderung der Verhältnisse steht und daher unter den konkreten Umständen keine Vertrauensgrundlage schaffen konnte (E. 5.3). Abweisung. Stichworte: EXISTENZMINIMUM EXISTENZSICHERUNGSGARANTIE GRUNDBEDARF II KÜRZUNG SKOS-RICHTLINIEN SOZIALES EXISTENZMINIMUM SOZIALHILFE VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT VERTRAUENSCHUTZ WIRTSCHAFTLICHE HILFE Rechtsnormen: Art. 5 Abs. II BV Art. 5 Abs. III BV Art. 9 BV Art. 12 BV § 14 SHG § 15 Abs. I SHG § 17 SHV Publikationen: - keine - Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 1 I. A bezieht seit dem 1. März 2004 wirtschaftliche Hilfe in der Stadt X. Deren Fürsorgebehörde teilte ihm am 24. Juni 2004 mit, dass der in der Bedarfsberechnung enthaltene Grundbedarf II für einen 1-Personenhaushalt ab 1. Juli 2004 von Fr. 103.- auf Fr. 46.- herabgesetzt werde. Sie stützte sich dabei auf den im Rahmen des Sanierungsprogramms 04 getroffenen Beschluss des Regierungsrats, den in den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) geregelten Grundbedarf II auf den dort vorgesehenen Mindestansatz herabzusetzen, welcher Beschluss den Fürsorge- und Sozialbehörden des Kantons Zürich mit Schreiben vom 29. April 2004 mitgeteilt worden war. Die dagegen von A erhobene Einsprache wies die Fürsorgebehörde der Stadt X am 17. September 2004 ab. II. Hiergegen gelangte A am 12. Oktober 2004 an den Bezirksrat Y, der den Rekurs am 25. Februar 2005 abwies. III. Mit Beschwerde vom 22. März 2005 beantragte A dem Verwaltungsgericht, die Beschlüsse des Bezirksamts und

der Fürsorgebehörde X aufzuheben; sodann stellte er verschiedene Feststellungsbegehren, mit denen die Unrechtmässigkeit der angefochtenen Leistungskürzung festzustellen sei. Der Bezirksrat Y verzichtete auf Vernehmlassung. Die Stadt X beantragte am 26. April 2005 Abweisung der Beschwerde. Die Kammer zieht in Erwägung:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist nach § 19c Abs. 2 und § 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten.

1.2 Aufgrund des den Schwellenwert von Fr. 20'000.- gemäss § 38 Abs. 2 VRG nicht übersteigenden Streitwerts wäre an sich der Einzelrichter zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Da dem Fall jedoch grundsätzliche Bedeutung beizumessen ist, entscheidet hierüber gemäss § 38 Abs. 3 VRG die Kammer.

1.3 Der Beschwerdeführer stellt – wie schon zuvor im Rekurs an den Bezirksrat (Rekursbegehren 2, 3 und 4) – verschiedene Feststellungsbegehren (Beschwerdeanträge 2, 3 und 4). Mit diesen will er jedoch lediglich die von ihm geltend gemachte Unrechtmässigkeit der von der Fürsorgebehörde X verfügten Kürzung des Grundbedarfs II in verschiedener Hinsicht förmlich festgestellt haben; in erster Linie beantragt der Beschwerdeführer, diese Kürzung bzw. die diesbezügliche Anordnung der Fürsorgebehörde aufzuheben (Rekursbegehren 1, Beschwerdeantrag 1). Angesichts dieses (zulässigen) Gestaltungsbegehrens steht dem Beschwerdeführer kein Anspruch auf die angebehrten Feststellungsentscheide zu (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 19 N. 62). Der Bezirksrat ist daher zu Recht (zwar nur stillschweigend, aber im Ergebnis zutreffend) auf diese Feststellungsbegehren nicht näher eingegangen.

2. 2.1 Wer für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann, hat nach § 14 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG) Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe. Diese soll das soziale Existenzminimum gewährleisten, das neben den üblichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt auch individuelle Bedürfnisse angemessen berücksichtigt (§ 15 Abs. 1 SHG). Grundlage der Bemessung bilden gemäss § 17 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (SHV) die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien), wobei Abweichungen im Einzelfall vorbehalten bleiben.

2.2 Nach den genannten Richtlinien in der hier noch anwendbaren Fassung vom Dezember 2000 setzt sich das individuelle Unterstützungsbudget aus der materiellen Grundsicherung, bestehend aus dem Grundbedarf I und II für den Lebensunterhalt, den Wohnungskosten und der medizinischen Grundversorgung einerseits und aus situationsbedingten Leistungen andererseits zusammen (A.6). Der Grundbedarf II für den Lebensunterhalt bezweckt die regional differenzierte Erhöhung des Grundbedarfs I auf ein Niveau, das eine Teilhabe am sozialen und gesellschaftlichen Leben erleichtert. Er dient damit als materielles Bindeglied zu einem Haushalteinkommen, das den Unterstützten die Erhaltung der sozialen Integration und eine gewisse finanzielle Selbständigkeit ermöglichen soll, indem es gewisse Wahlmöglichkeiten für die Finanzierung von Freizeitaktivitäten (namentlich in den Bereichen Sport, Kultur und Bildung) bietet. Die Richtlinien (B.2.4) enthalten – im Sinn von Empfehlungen und differenzierend nach Haushaltsgrösse (Personenzahl) – je einen minimalen, einen mittleren und einen maximalen Ansatz; ab 2003 betragen diese Ansätze für einen 1-Personenhaushalt Fr. 46.-, Fr. 103.- und Fr. 160.-. Die Bandbreite zwischen Minimal- und Maximalansatz (5 % - 15 % des Grundbedarfs I) berücksichtigt die verfügbaren empirischen Daten über die Unterschiede bei einem bescheidenen Lebensstandard zwischen den verschiedenen

Lebenshaltungskosten in der Schweiz (SKOS-Richtlinien, B.2.4). Der Grundbedarf II wird im Einzelfall, abgestimmt auf die jeweilige Situation der unterstützten Person, ergänzt durch die so genannten situationsbedingten Leistungen. Dazu gehören namentlich krankheits- und behinderungsbedingte Spezialauslagen, Auslagen für die Berufsausübung, die Kinderfremdbetreuung, für die Erstausbildung, für Urlaub und Erholung sowie den notwendigen Reisebedarf sowie zusätzliche Auslagen im Zusammenhang mit der Pflege persönlicher Beziehungen (SKOS-Richtlinien, C). 2.3 Der Vorstand der SKOS hat am 3. Dezember 2004 eine neue Fassung der Richtlinien verabschiedet. Diese legen vermehrt Gewicht darauf, dass Integrationsbemühungen der Sozialhilfe beziehenden Personen belohnt werden sollen. Dementsprechend wird beim Grundbedarf, welcher zusammen mit den Wohnkosten und jenen der medizinischen Grundversorgung die materielle Grundsicherung gewährleisten soll, nicht mehr zwischen Grundbedarf I und II unterschieden. Die Pauschalen für den neuen einheitlichen Grundbedarf sind tiefer als die Ansätze für den bisherigen Grundbedarf I (vgl. B.2.2). Dieser Herabsetzung sowie dem Wegfall der Pauschale für den Grundbedarf II stehen jedoch neue zusätzliche Leistungen gegenüber, nämlich die Integrationszulage für Nichterwerbstätige (IZU, vgl. C.2), die Minimale Integrationszulage (MIZ, vgl. C.3) sowie der Einkommens-Freibetrag für Erwerbstätige (EFB, vgl. E.1.2). Gemäss Weisung der Direktion für Soziales und Sicherheit vom 29. März 2005 sind die Gemeinden im Kanton Zürich gehalten, die neuen Richtlinien frühestens ab 1. April 2005 und spätestens ab 1. Oktober 2005 umzusetzen. Dementsprechend hat der Regierungsrat auch § 17 SHV am 2. März 2005 mit Wirkung ab 1. April 2005 geändert.

### **E. 3.1**

Die Praxis und weitgehend auch die Lehre unterscheiden zwischen dem absoluten und dem sozialen Existenzminimum. Diese Unterscheidung findet sich insbesondere in den SKOS-Richtlinien in der Fassung vom Dezember 2000 (A.1 und A.6; wie im Übrigen in veränderter Form auch in den neuen Richtlinien in der Fassung vom Dezember 2004, A.1 und A.6). Dort wird als absolutes Existenzminimum das zum Überleben absolut notwendige Minimum (Ernährung, Kleidung, Obdach und medizinische Grundversorgung) bezeichnet, während das soziale Existenzminimum nicht nur die Existenz und das Überleben der Bedürftigen, sondern auch ihre Teilhabe am Sozial- und Arbeitsleben umfasst. Sozialhilfe bezweckt die Gewährleistung des sozialen Existenzminimums.

### **E. 3.2**

In Art. 12 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) wurde der kurz zuvor vom Bundesgericht als ungeschriebenes Verfassungsrecht anerkannte Anspruch auf Existenzsicherung (vgl. BGE 121 I 367 E. 2b und c, 122 II 193 E. 2b) unter der Bezeichnung "Recht auf Hilfe in Notlagen" verankert. Einem Bedürftigen dürfen demnach diejenigen Mittel, die für ein menschenwürdiges Leben notwendig sind, unter keinen Umständen entzogen werden (RB 2000 Nr. 78 E. 3d mit Hinweisen). In BGE 121 I 367 E. 2c hat das Bundesgericht das Recht auf Existenzsicherung als grundrechtsgebotes Minimum bezeichnet, das die unabdingbaren Voraussetzungen eines menschenwürdigen Lebens sichert und vor einer unwürdigen Betteexistenz bewahrt (vgl. auch BGE 130 I 71 E. 4.1). Die SKOS-Richtlinien (A.6) interpretieren die bundesgerichtliche Rechtsprechung dahingehend, dass Art. 12 BV einen Anspruch auf Deckung des grössten Teils des Grundbedarfs I, der medizinischen Grundversorgung und der Wohnungskosten (in angemessenem Mass) verleiht, während weitergehende Leistungen zum (bloss)

kantonrechtlich gesicherten sozialen Existenzminimum gehören. Das Verwaltungsgericht (Einzelrichter) hat mit Urteil VB.2002.00252 vom 28. Oktober 2002 (E. 2a) – im Zusammenhang mit der Kürzung der wirtschaftlichen Hilfe wegen Missachtung einer Weisung, sich um eine Arbeit zu bemühen – entschieden, der Grundbedarf II übersteige das verfassungsrechtlich garantierte Existenzminimum. In einem Teil der Lehre wird demgegenüber die Auffassung geäussert, dass das Recht auf Existenzsicherung als auf die Wahrung der Menschenwürde gerichteter Anspruch kontextbezogen und dynamisch zu verstehen sei, was insbesondere zur Folge haben könne, dass bei voraussichtlich längerer Fürsorgeabhängigkeit auch ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf eine Unterstützung bestehe, die eine minimale Teilhabe am sozialen Leben sicherstellt (Kathrin Amstutz, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, Bern 2002, S. 142 ff.; vgl. auch VGr, 22. Oktober 2004, VB.2004.00250, teilweise zur Publikation in RB 2004 vorgesehen, wo sich das Gericht mit dieser Lehrmeinung nicht auseinandersetzen musste, weil lediglich eine vorübergehende Unterstützung zu beurteilen war). Die zitierte Lehrmeinung bietet keinen Anlass, vom Entscheid VB.2002.00252 abzuweichen. Jener Entscheid steht auch im Einklang mit BGE 130 I 71, in welchem Urteil (E. 4.1) das Bundesgericht unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte der Verfassungsbestimmung betont hat, diese gewährleiste einzig ein Minimum, d.h. nur die in einer Notlage im Sinn einer Überbrückungshilfe unerlässlichen Mittel (in Form von Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinischer Grundversorgung), um überleben zu können, was andererseits auch bedeute, dass Schutzbereich und Kerngehalt des Anspruchs zusammenfielen (vgl. auch Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, Ergänzungsband zur dritten Auflage des gleichnamigen Werks von Jörg Paul Müller, Bern 2005, S. 112 ff.). Der Beschwerdeführer macht denn auch zu Recht nicht geltend, mit der von ihm angefochtenen Kürzung des Grundbedarfs II werde der verfassungsmässige Anspruch auf Hilfe in Notlagen gemäss Art. 12 BV verletzt.

#### **E. 4**

Der Beschwerdeführer macht in erster Linie geltend, die Reduktion des Grundbedarfs II auf den minimalen Ansatz von Fr. 46.- ab 1. Juli 2004 sei nicht mit § 15 Abs. 1 SHG und § 17 SHV vereinbar.

##### **E. 4.1**

Gemäss § 15 Abs. 1 SHG soll die wirtschaftliche Hilfe wie erwähnt "das soziale Existenzminimum" gewährleisten, welches – so die gesetzliche Konkretisierung dieses Begriffs – "neben den üblichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt auch individuelle Bedürfnisse angemessen berücksichtigt". In gleicher Weise (Gewährleistung des "sozialen Existenzminimums") umschreibt § 17 SHV den gesetzlichen Anspruch; diese Verordnungsbestimmung hält zudem konkretisierend fest, dass die wirtschaftliche Hilfe den persönlichen und örtlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen habe und dass sie sich – unter Vorbehalt begründeter Abweichungen im Einzelfall – nach den SKOS-Richtlinien bemesse (so auch § 17 SHV in der hier noch nicht anwendbaren Fassung vom 2. März 2005).

##### **E. 4.2**

Die Fürsorgebehörde X stützt die Kürzung des Grundbedarfs II auf den minimalen Ansatz (welche Massnahme sie ab 1. Juli 2004 nicht nur gegenüber dem Beschwerdeführer, sondern generell gegenüber allen Sozialhilfeleistungen beziehenden Personen verfügt hat) in erster Linie auf die neuen Vorgaben der kantonalen Behörden: Mit Beschluss Nr. 1917 vom 17. Dezember 2003 hat der Regierungsrat vom Konzept zur Revision des

Sozialhilferechts Kenntnis genommen und die Direktion für Soziales und Sicherheit mit dessen Umsetzung beauftragt. Zu diesem Konzept gehören laut den regierungsrätlichen Erwägungen auch Massnahmen zur Eindämmung der Sozialhilfekosten im Rahmen des Sanierungsprogramms 04, so namentlich die Herabsetzung des Grundbedarfs II auf den Minimalansatz. (Seit 1. Januar 1998, d.h. seit der verbindlichen Verknüpfung der Sozialhilfebemessung mit den SKOS-Richtlinien in § 17 SHV, hatte im Kanton Zürich aufgrund einer Vereinbarung zwischen der damaligen Fürsorgedirektion, der damaligen kantonalen Fürsorgekonferenz und dem Gemeindepräsidentenverband der Mittelwert dieser Richtlinien als massgebender Ansatz gegolten.) Unter Hinweis auf den Regierungsratsbeschluss vom 17. Dezember 2003 hat die Direktion für Soziales und Sicherheit den kommunalen Fürsorge- und Sozialbehörden mit Schreiben vom 29. April 2004 mitgeteilt, dass für die Bemessung des Grundbedarfs II ab 1. Juli 2004 die in den SKOS-Richtlinien festgehaltenen Mindestwerte "gelten".

#### **E. 4.3**

Es stellt sich vorab die Frage, ob und inwiefern die vorstehend genannten neuen Vorgaben der kantonalen Behörden für die Gemeinden verbindlich sind. Das Schreiben der Direktion vom 29. April 2004 kann zunächst dahin verstanden werden, dass der Staat damit lediglich seine gesetzlich vorgesehene Mitwirkung bei der Finanzierung der Sozialhilfekosten im Rahmen der Ersatzleistungen gemäss § 44 SHG und §§ 34 ff. SHV sowie der Staatsbeiträge gemäss § 45 SHG und §§ 37 ff. SHV begrenzen will (vgl. auch Sozialhilfe-Behördenhandbuch, herausgegeben von der Abteilung Öffentliche Sozialhilfe des Sozialamtes des Kantons Zürich, Ziff. 2.6 und 2.7). Auf diese Konsequenz wird denn auch im Schreiben mit dem Bemerken hingewiesen, dass der Kanton ab dem 2. Halbjahr 2004 bei der Bemessung der Rückerstattungen und der Staatsbeiträge nur noch die Mindestwerte des Grundbedarfs II "akzeptieren" werde. Der Bezirksrat Y hat hingegen dem Schreiben der Direktion eine darüber hinausgehende Tragweite beigemessen; damit habe die Direktion von ihrem Weisungsrecht gemäss § 8 SHV Gebrauch gemacht (Rekursentscheid E. 3c). Allerdings bezieht sich das Weisungsrecht nach § 8 SHV lediglich auf den Verkehr mit ausserkantonalen Amtsstellen, und auch aus der in § 36 SHV festgehaltenen Zuständigkeit der Direktion, über die Anerkennung der staatlichen Kostenersatzpflicht zu entscheiden, lässt sich ein Weisungsrecht gegenüber den kommunalen Behörden nur im Rahmen der in § 44 SHG geregelten Kostenersatzpflichten des Staates ableiten. Im Rahmen der dreistufigen Verbandsaufsicht über die Gemeinden (dazu Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 19-28 N. 34; Hans Rudolf Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, Vorbem. zu §§ 141-150 N. 3, § 148 N. 2) kommt indessen der für das Fürsorgewesen zuständigen Direktion in diesem Bereich eine fachliche Aufsicht zu, welche die primäre Aufsicht durch die Bezirksräte (§ 8 SHG) vor allem dort ergänzt, wo es um gesamtkantonal koordinationsbedürftige Belange geht (vgl. § 9 SHG). Sodann übt der Regierungsrat die Oberaufsicht über die öffentliche Sozialhilfe aus (§ 10 SHG). Der Regierungsrat und die Direktion können kraft ihrer Aufsichtsfunktion verbindliche Weisungen an die kommunalen Sozialhilfebehörden erteilen. Solche Weisungen sollen eine einheitliche, gleichmässige und sachrichtige Praxis beim Gesetzesvollzug sicherstellen; sie dienen der Vereinfachung und Rationalisierung der Verwaltungspraxis, tragen zur Kohärenz, Kontinuität und Vorausssehbarkeit des Verwaltungshandelns bei und erleichtern dessen Kontrolle (Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 58). Ob das Schreiben der Direktion vom 29. April 2004 bzw. die darin enthaltene "Festlegung" des Minimalansatzes des Grundbedarfs II für

die Adressaten – in erster Linie die kommunalen Fürsorge- und Sozialhilfebehörden – verbindlich sei, hängt demnach davon ab, ob darin eine generelle Weisung im obgenannten Sinn zu erblicken sei, was nach dem Gesagten eher zu verneinen ist. Die Frage muss indessen nicht abschliessend beantwortet werden. Selbst wenn das Schreiben der Direktion als eine derartige verwaltungsintern verbindliche Weisung zu verstehen wäre, wäre sie, da ihr nach herrschender Lehre kein Rechtssatzcharakter zukommt (Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 59 mit weiteren Hinweisen), für das Verwaltungsgericht als Rechtsmittelinstanz nicht verbindlich. Entscheidend für das Gericht ist vielmehr die Frage, ob es mit § 15 SHG und § 17 SHV vereinbar sei, wenn im Rahmen der gemäss B.2.4 SKOS-Richtlinien empfohlenen Ansätze für den Grundbedarf II (Minimum, Mittel und Maximum) im ganzen Kanton ein einheitlicher Wert angewendet wird. Das gilt unabhängig davon, ob die Fürsorgebehörde X die genannten Vorgaben des Regierungsrats und der Direktion im Sinn einer verbindlichen Weisung oder "freiwillig" (diesfalls allerdings unter Berücksichtigung der bei einer Nichtbefolgung für die Gemeinde resultierenden finanziellen Konsequenzen) befolgt hat. Wie dargelegt, bezweckt der Grundbedarf II für den Lebensunterhalt die regional differenzierte Erhöhung des Grundbedarfs I auf ein Niveau, das eine Teilhabe am sozialen und gesellschaftlichen Leben erleichtert. Die so begründete Differenzierung hat jedoch die SKOS im Hinblick auf die Anwendung der Richtlinien in der ganzen Schweiz empfohlen. Die Empfehlung schliesst es nicht aus, dass aus Gründen einer rechtsgleichen und möglichst praktikablen Anwendung innerhalb des Kantons ein einheitlicher Ansatz gewählt wird, was der Regierungsrat als oberste bzw. die Direktion als obere Aufsichtsbehörde im Fürsorgewesen den Gemeinden wenn nicht verbindlich vorschreiben, so doch zumindest nahe legen kann. Wie ebenfalls bereits erwähnt, wurde ein solcher einheitlicher Ansatz bereits zuvor, seit der verbindlichen Verknüpfung der Sozialhilfebemessung mit den SKOS-Richtlinien in § 17 SHV am 1. Januar 1998, aufgrund einer Vereinbarung zwischen der damaligen Fürsorgedirektion, der damaligen kantonalen Fürsorgekonferenz und dem Gemeindepräsidentenverband festgelegt (vgl. Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Ziff. 2.5.1/ § 15 SHG/S.2 [Fassung vom Januar 1999]). Die Verwendung eines für den ganzen Kanton einheitlichen Ansatzes beruht demnach auf einer langjährigen, bisher nicht in Frage gestellten Praxis, und sie steht angesichts der bei der Bemessung von Sozialhilfeleistungen zulässigen Pauschalierungen nicht im Widerspruch zu § 15 Abs. 1 SHG und § 17 SHV. Das in diesen Bestimmungen enthaltene Gebot, bei der Bemessung auch "individuellen Bedürfnissen" (§ 15 Abs. 1 SHG) sowie "den persönlichen und örtlichen Verhältnissen" (§ 17 SHV) Rechnung zu tragen, lässt sich im Rahmen der SKOS-Richtlinien (der alten wie der neuen) hinreichend auch auf andere Weise umsetzen, insbesondere bei der Abgeltung der Wohnungskosten sowie durch Zusprechen situationsbedingter Leistungen.

#### **E. 4.4**

Damit ist allerdings über die streitbetroffene Kürzung des Grundbedarfs II gegenüber dem Beschwerdeführer noch nicht definitiv entschieden. Zu prüfen bleibt, ob die Herabsetzung des Grundbedarfes II vom bisher massgebenden Mittelwert auf den Mindestansatz gemäss B.2.4 SKOS-Richtlinien mit der gesetzlichen Gewährleistung des sozialen Existenzminimums vereinbar sei (zur bereits bejahten Vereinbarkeit mit Art. 12 BV vgl. E. 3). Die Kürzung erfolgte erklärermassen aus finanzpolitischen Motiven sowohl des Kantons wie auch der Beschwerdegegnerin; ebenso erklärermassen soll sie aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung nicht nur beim Beschwerdeführer, sondern auch bei allen übrigen Sozialhilfe beziehenden Personen in der Stadt X und wohl auch in allen anderen

Gemeinden des Kantons vollzogen werden. Die Berücksichtigung finanzpolitischer Motive bei der Festsetzung von Pauschalen, welche alsdann aus Gründen der Rechtsgleichheit für die Bemessung aller Sozialhilfeempfänger einer Gemeinde oder des ganzen Kantons massgebend sind, ist nicht von vornherein unzulässig, sofern dadurch nicht in das verfassungsrechtlich gewährleistete Existenzminimum eingegriffen wird. Letzteres trifft nach dem Gesagten (E. 3) nicht zu. Bei dem in § 15 Abs. 1 SHG verwendeten Begriff des sozialen Existenzminimums handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, bei dessen Auslegung und Anwendung den rechtsanwendenden Behörden ein weiter Beurteilungsspielraum zukommt. Konkretisiert wird dieser Begriff durch das in den SKOS-Richtlinien enthaltene Bemessungssystem mit verschiedenen Leistungskomponenten, von denen der Grundbedarf II (bzw. dessen Bemessung) nur eine einzelne Komponente darstellt. Dabei ergibt sich die Verbindlichkeit der SKOS-Richtlinien nicht aus dem Sozialhilfegesetz, insbesondere nicht aus § 15 SHG. Sie wird in § 17 SHV statuiert, welche Verordnung vom Regierungsrat, mithin von der nämlichen Behörde erlassen wurde, welche die Umstellung vom Mittel- auf den Mindestwert bei der Bemessung des Grundbedarfs II durch ihren Beschluss vom 17. Dezember 2003 ausgelöst hat. Insofern ist zumindest der Spielraum, der dem Regierungsrat als oberster Vollzugs- und Aufsichtsbehörde bei der Formulierung von finanzpolitisch motivierten Vorgaben zusteht, mit dem weiten "Gestaltungsspielraum" vergleichbar, welcher dem Verordnungsgeber bei der gesetzeskonformen Ausgestaltung einer Verordnung bzw. dem Gesetzgeber bei der verfassungskonformen Ausgestaltung eines Gesetzes zukommt (zur diesbezüglichen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich, 2002, Rz. 497 ff.). In den SKOS-Richtlinien (B.2.4) wird zur dreistufigen Skala des Grundbedarfs II erläuternd ausgeführt: "Zwar unterscheiden sich die effektiven Lebenshaltungskosten in unserem Land nur unwesentlich. Der Lebensstil und damit der Lebensstandard sind jedoch regional unterschiedlich. Die zuständigen Sozialhilfeorgane können dieser Tatsache Rechnung tragen, indem sie die Beträge in der vorgegebenen Bandbreite ansetzen. Dagegen ist es willkürlich, Beträge ohne weitere Begründung im Einzelfall unterschiedlich festzulegen." – Wie diese in den Richtlinien selbst gegebene Begründung zeigt, bleibt es dem Ermessen der zuständigen Sozialhilfebehörden überlassen, ob und wie sie den von der SKOS begründeten Spielraum bei der Wahl des Pauschalansatzes (der nach dem Gesagten aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung mindestens für eine Gemeinde einheitlich festzulegen ist) umsetzen. Wenn die Fürsorgebehörde X gestützt auf die genannten Vorgaben des Regierungsrats und der Direktion den Grundbedarf II vom Mittel- auf den Minimalansatz herabgesetzt hat, verletzt dies weder § 15 Abs. 1 SHG noch § 17 SHV. Nicht mit dem Gesetz und der Verordnung vereinbar wäre es hingegen, wenn eine Gemeinde den Grundbedarf II unterhalb des Minimalansatzes festlegen oder überhaupt nicht berücksichtigen würde.

## **E. 5**

Was der Beschwerdeführer im Weiteren vorbringt, ist ebenso wenig geeignet, die streitbetroffene Kürzung des Grundbedarfs II als rechtsverletzend darzutun.

### **E. 5.1**

Der vom Beschwerdeführer angerufene Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) ist primär auf die Eingriffsverwaltung ausgerichtet (Häfelin/Müller, Rz. 585). Bei der Bemessung von Sozialhilfeleistungen (einer Tätigkeit der Leistungsverwaltung) kommt ihm dann Bedeutung zu, wenn diesbezügliche Leistungen mittels Sanktionen nach § 24 SHG –

wegen Missachtung von Auflagen und Weisungen – gekürzt werden. Ein solcher Fall liegt hier nicht vor. Zudem stellt das Prinzip kein selbständiges verfassungsmässiges Recht des Privaten dar (Häfelin/Müller, Rz. 584), was bedeutet, dass es vorab einen Massstab dafür bildet, ob staatliche Massnahmen mit verfassungsmässig garantierten Rechten vereinbar seien oder nicht. Wie dargelegt (E. 3), verletzt die streitbetreffene Kürzung das in Art. 12 BV gewährleistete Recht auf Hilfe in Notlagen nicht, und angesichts des den Sozialhilfebehörden bei der Wahl der Pauschalansätze zustehenden weiten Gestaltungsraumes (E. 4.4), verstösst diese Massnahme auch nicht gegen das Willkürverbot von Art. 9 BV. Im Übrigen ergibt sich aus einer Gegenüberstellung der monatlichen Grundbedarf-Leistungen mit einem Grundbedarf II von Fr. 103.- (bis 30. Juni 2004) und jenen mit einem Grundbedarf II von Fr. 46.- (ab 1. Juli 2004) folgende betragsmässige Relation (ohne Einbezug der Wohnkostenabgeltung von Fr. 1'359.- bis 30. September 2004 bzw. Fr. 900.- ab 1. Oktober 2004 sowie ohne Berücksichtigung der monatlich schwankenden Einkünfte einerseits und der als situationsbedingte Leistungen zugesprochenen Abgeltungen der Berufslagen andererseits): Die monatlichen Leistungen von Fr. 1'133.- (Fr. 1'030.- Grundbedarf I, Fr. 103.- Grundbedarf II) vermindern sich durch die Kürzung des Grundbedarfs II auf Fr. 46.- um Fr. 57.-, d.h. um 5 %. Es ist einzuräumen, dass solche prozentuale Relationen nur bedingt aussagekräftig sind, weil sich der als Bezugsgrösse dienende Gesamtbetrag im Bereich des Existenzminimums bewegt, in welchem jede Kürzung einschneidend ist. Es ist denn auch nicht zu verkennen, dass die streitbetreffene Kürzung den Beschwerdeführer (wie auch alle anderen Betroffenen in der Stadt X und im ganzen Kanton) hart trifft. Aus den oben dargelegten Gründen kann der Beschwerdeführer indessen trotz dieser für ihn einschneidenden Auswirkung aus dem verfassungsmässigen Grundsatz der Verhältnismässigkeit nichts zu seinen Gunsten ableiten.

## **E. 5.2**

Der Beschwerdeführer beruft sich sodann auf Vertrauensschutz. Ein solcher Schutz kann sich aus dem in Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV statuierten Grundsatz von Treu und Glauben ergeben, sofern die in Lehre und Rechtsprechung entwickelten Voraussetzungen für die Annahme schützenswerten Vertrauens erfüllt sind. Zu diesen Voraussetzungen gehören in erster Linie das Vorliegen einer Vertrauensgrundlage sowie die Betätigung des Vertrauens in der Weise, dass der Betroffene gestützt darauf Dispositionen getätigt hat, die ohne Nachteile nicht mehr rückgängig gemacht werden können (Häfelin/Müller, Rz. 631 ff.). Als in die Zukunft wirkende Dauerverwaltungsakte (zum Begriff vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 86a-86d N. 13 f.) stehen Sozialhilfeanordnungen stets unter dem Vorbehalt sich ändernder tatsächlicher und/oder rechtlicher Verhältnisse. Im Sozialhilferecht gilt dies in besonderer Weise für so genannte Rahmenleistungsentscheide (zum Begriff und zur Bedeutung vgl. SKOS-Richtlinien, A.7), die von vornherein nur bedingt eine Vertrauensgrundlage schaffen können. Der hier in Frage stehende, den Beschwerdeführer betreffende Beschluss der Fürsorgebehörde X vom 27. Mai 2004 stellt einen solchen Rahmenleistungsentscheid dar; er wurde grundsätzlich für die Dauer von 12 Monaten (vom 1. März 2004 bis 28. Februar 2005) getroffen, bezüglich des Grundbedarfs allerdings nur für die Dauer von 6 Monaten (bis 31. August 2004). Das bedeutet, dass der Beschwerdeführer ab 1. September 2004 bezüglich der streitbetreffenen Kürzung des Grundbedarfs II von vornherein keinen Vertrauensschutz beanspruchen kann. Näher in Betracht fällt ein solcher Schutz höchstens für die Monate Juli und August 2004. Es fragt sich, ob sich seit dem Rahmenleistungsentscheid vom 27. Mai 2004 die tatsächlichen oder

rechtlichen Verhältnisse in einer Weise geändert haben, die eine Änderung jenes Entscheids bezüglich des Grundbedarfs II für die Monate Juli und August 2004 rechtfertigen. Die erwähnten Vorgaben der kantonalen Behörden (Beschluss des Regierungsrats vom 17. Dezember 2003 und Schreiben der Direktion vom 29. April 2004) stellen keine eigentliche Rechtsänderung dar, und zudem erfolgten sie vor Erlass des Rahmenleistungsentscheids vom 27. Mai 2004. Indessen sind diese Vorgaben durchaus mit einer Praxisänderung vergleichbar, welche unter Umständen auch das Zurückkommen auf eine bereits erlassene Verfügung erlaubt (vgl. Häfelin/Müller, Rz. 999). In diesem Zusammenhang ist hier zu berücksichtigen, dass die Stadt X für die Beschlussfassung betreffend die generelle Umsetzung dieser Vorgaben einige Zeit benötigte. Unter diesen Umständen war es ihr nicht von vornherein verwehrt, den den Beschwerdeführer betreffenden Rahmenleistungsentscheid vom 27. Mai 2004 bezüglich der Bemessung des Grundbedarfs II mit Wirkung ab 1. Juli 2004 abzuändern, zumal sie dies mit Verfügung vom 24. Juni 2004 – und damit jedenfalls nicht rückwirkend – getan hat. Demnach vermochte der Rahmenleistungsentscheid vom 27. Mai 2004 in dieser Hinsicht keinen unbedingten Vertrauensschutz zu begründen, der unabhängig von der Betätigung des Vertrauens greifen würde (zur Vertrauensbetätigung als Voraussetzung des Vertrauensschutzes vgl. Häfelin/Müller, Rz. 660 ff.). Der Beschwerdeführer macht indessen nicht konkret geltend, dass er in den Monaten Juli und August 2004 gestützt auf den Rahmenleistungsentscheid der Fürsorgebehörde vom 27. Mai 2004 Dispositionen getroffen habe, die ohne Nachteile nicht wieder rückgängig gemacht werden könnten.

### **E. 5.3**

Unbehelflich ist schliesslich der vom Beschwerdeführer erhobene Einwand, die Kürzung erfolge kurze Zeit vor der ohnehin erforderlichen Umstellung der Leistungen auf die neuen SKOS-Richtlinien (in der Fassung vom Dezember 2004), womit die Rechtssicherheit verletzt werde. Die dereinst nach den neuen Richtlinien zu bemessenden Leistungen (dazu vorn E. 2.3) gewährleisten nämlich für den Beschwerdeführer nicht von vornherein ein Niveau, das demjenigen der bisherigen (unter Berücksichtigung eines ungekürzten Grundbedarfs II von monatlich Fr. 103.-) entsprechen würde. Das hängt damit zusammen, dass die Leistungen, welche den zukünftigen Grundbedarf von Fr. 960.- (SKOS-Richtlinien, B.2.2) neben den bisher schon möglichen situationsbedingten Leistungen neu ergänzen können (Integrationszulage, Minimale Integrationszulage und Einkommens-Freibetrag; vgl. SKOS-Richtlinien C.2, C.3 und E.1.2), nicht voraussetzungslos gewährt werden. Es steht damit nicht fest, dass mit der streitbetroffenen Kürzung beim Beschwerdeführer nur ein vorübergehender Abbau der Leistungen bewirkt wird, der sich ohne diese Kürzung hätte vermeiden lassen.

### **E. 6**

Gemäss § 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG sind die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei aufzuerlegen. Nach der zu dieser Bestimmung entwickelten Praxis kann jedoch aus Billigkeitsgründen von einer solchen Kostenfolge abgesehen werden (Kölz/Bosshart/Röhl, § 13 N. 23), was sich hier im Hinblick darauf rechtfertigt, dass der Streitfall Anlass zur Klärung einer Grundsatzfrage bot. Die Gerichtskosten sind daher auf die Gerichtskasse zu nehmen. Demgemäss entscheidet die Kammer :