



Entscheidinstanz:	Regierungsrat
Geschäftsnummer:	RRB Nr. 826/2003
Datum des Entscheids:	18. Juni 2003
Rechtsgebiet:	Sozialhilfe
Stichwort:	SKOS-Richtlinien, Teuerungsausgleich
verwendete Erlasse:	Art. 48 Kantonsverfassung § 15 Sozialhilfegesetz § 17 Sozialhilfeverordnung

Zusammenfassung:

In der Ausgestaltung der Sozialhilfe (wirtschaftlichen Hilfe) sind die zürcherischen Gemeinden insoweit – beschränkt – autonom, als mit ihr das gesetzliche Erfordernis, das soziale Existenzminimum zu garantieren, erfüllt werden muss. Gemäss § 17 SHV wird dieses durch die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) definiert (E. 4).

Die SKOS-Richtlinien sind der Regelungsgegenstand eines privatrechtlichen Vereins. Die dynamische Verweisung darauf, d.h. das Miterfassen von Änderungen der Richtlinien, ist gleichbedeutend mit einer Subdelegation der Rechtsetzungsbefugnis. Diese müsste ausdrücklich im formellen, der Volksabstimmung unterstehenden Sozialhilfegesetz vorgesehen sein, was nicht der Fall ist. Die offene Formulierung von § 17 SHV darf deshalb nur als statische Verweisung auf die Richtlinien zur Zeit vom 1.1.1998, dem Inkrafttreten von §17 SHV, ausgelegt werden (E. 5)

Die Nichtanwendung der teuerungsangepassten SKOS-Richtlinien hätte aber zur Folge, dass der Normzweck von § 17 SHV (einheitliche Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe) und auch von § 15 SHG (Gewährung des sozialen Existenzminimums) ausgehöhlt würden. Da es den Gemeinden nicht verwehrt ist, auch ohne gesetzliche Verpflichtung die teuerungsangepassten SKOS-Richtlinien anzuwenden, stünde anderen Gesuchstellenden der Anspruch auf Gleichbehandlung im Urecht zu (E. 6). Sie können deshalb zur Anwendung der geänderten Richtlinien angehalten werden (E. 7)

Das Verwaltungsgericht ist mit Entscheid vom 13. November 2003 (VB.2003.00298) auf eine Beschwerde gegen den Beschluss des Regierungsrates nicht eingetreten.

Anonymisierter Entscheidtext:

- A. Im Oktober 2002 orientierte der Vorstand der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) die Gemeinden über seinen Beschluss, die SKOS-Richtlinien per 1. Januar 2003 um 2% an die Teuerung anzupassen. Mit Schreiben vom 8. November 2002 an die SKOS sowie mit Brief vom 19. November 2002 an das Sozialamt des Kantons Zürich, Abteilung Öffentliche Sozialhilfe, beanstandete die Rekurrentin diesen Beschluss, unter anderem mit der Begründung, es sei in der jetzigen Wirtschaftslage nicht nachvollziehbar, dass Sozialhilfeempfänger einen Teuerungsausgleich von 2% erhalten



würden, während erwerbstätige Menschen, die oft unter persönlichen Entbehrungen ihren Verpflichtungen gegenüber Familie und Staat nachkämen, kaum auf diesen Ausgleich – oder dann nur marginal – zählen könnten. In der Folge teilten die SKOS am 11. November 2002 und das kantonale Sozialamt am 22. November 2002 der Rekurrentin unter Hinweis auf § 17 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz (SHV) mit, dass sie die SKOS-Richtlinien in der jeweils aktuellen Fassung anzuwenden habe. Die Rekurrentin ihrerseits liess sich mit Schreiben vom 6. Dezember 2002 an das kantonale Sozialamt dahingehend vernehmen, dass sie aus dem vorgängig erwähnten Grund und da es ihrer Ansicht nach an einer gesetzlichen Grundlage mangle, die Anpassung der SKOS-Richtlinien an die Teuerung nicht vollziehen werde. Eine Kopie dieses Schreiben liess sie unter anderem dem Bezirksrat Uster zukommen.

- B. Mit Beschluss vom 18. Dezember 2002 wies der Bezirksrat Uster die Rekurrentin an, bis spätestens Ende März 2003 die Anpassungen an die neuen Ansätze der SKOS-Richtlinien mit Wirkung ab 1. Januar 2003 vorzunehmen und ihm unverzüglich eine Vollzugsmeldung zukommen zu lassen, sobald sie erfolgt seien.
- C. Gegen diesen Beschluss erhob die Rekurrentin mit Eingabe vom 10. Januar 2003 fristgerecht Rekurs und beantragte, der vorinstanzliche Entscheid sowie die Weisungen der SKOS und der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich seien als ungültig zu erklären und aufzuheben.
- D. Mit Eingabe vom 27. Januar 2003 beantragte der Bezirksrat Uster die Abweisung des Rekurses und verzichtete im Übrigen auf eine Vernehmlassung.
- E. Auf die Ausführungen der Parteien wird in den folgenden Erwägungen Bezug genommen, soweit dies für den Entscheid erforderlich ist.

Es kommt in Betracht:

1./2. (Eintretensfragen)

- 3. Im Streite steht, ob die von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) per 1. Januar 2003 vorgenommenen Änderungen ihrer Richtlinien (Anpassung an die Teuerung) von den Gemeinden im Kanton Zürich zwingend zu übernehmen sind.
- 4.a) Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen Bereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 117 Ia 355 E. 4a mit Hinweisen). Ob und wie weit eine Gemeinde in einem bestimmten Bereich autonom ist, richtet sich nach dem kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht. Ein geschätzter kommunaler Autonomiebereich kann auch bei der Anwendung kantonalen Rechts vorliegen, wenn dieses der Gemeinde eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit belässt (BGE 115 Ia 44 E. 3, 110 Ia 199 E. 2a, 103 Ia 488 E. 2). Der Schutz der Autonomie setzt eine solche nicht im ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus; ihr Vorliegen ist von Fall zu Fall differenzierend zu prüfen (BGE 115 Ia 44 E. 3 mit Hinweisen).
- b) Art. 48 der Kantonsverfassung (KV; LS 101) ermächtigt die Gemeinden des Kantons Zürich, ihre Angelegenheiten innerhalb der Schranken von Gesetz und Verfassung selbstständig zu regeln. Der Umfang der Aufgaben und der Kompetenzen der Gemein-



den bestimmt sich also nach den gesetzlich umschriebenen Aufgaben. Mithin ist im Kanton Zürich die Gemeindeautonomie nach Massgabe der Gesetze garantiert (Jaag, Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, N. 1603).

Gemäss § 1 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG; LS 851.1) sorgen die politischen Gemeinden nach Massgabe dieses Gesetzes für die notwendige Hilfe an Personen, die sich in einer Notlage befinden. Gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung unterstützt der Staat die Gemeinden in ihrer Aufgabe und fördert die Weiterentwicklung des Sozialwesens. Laut § 2 SHG richtet sich die Hilfe nach den Besonderheiten und Bedürfnissen des Einzelfalls und den örtlichen Verhältnissen. Sie berücksichtigt dabei andere gesetzliche Leistungen Dritter und sozialer Institutionen.

Wer für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen mit gleichem Wohnsitz nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann, hat Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe (§ 14 SHG). Die wirtschaftliche Hilfe soll das soziale Existenzminimum gewährleisten, das neben den üblichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt auch individuelle Bedürfnisse angemessen berücksichtigt (§ 15 Abs. 1 SHG). Gemäss § 17 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (SHV; LS 851.11) trägt die wirtschaftliche Hilfe den persönlichen und örtlichen Verhältnissen Rechnung. Sie wird so bemessen, dass sie das soziale Existenzminimum des Hilfesuchenden gewährleistet. Grundlage für ihre Bemessung bilden die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Vorbehalten bleiben begründete Abweichungen im Einzelfall.

Im Bereich der Sozialhilfe kommt den Zürcher Gemeinden bei der persönlichen und wirtschaftlichen Hilfe also Autonomie zu. Ihnen obliegt in jedem Einzelfall von persönlicher oder wirtschaftlicher Hilfe der Entscheid; dieser kann denn auch von den betroffenen Personen mit Rechtsmitteln angefochten werden. Ihre Autonomie ist insofern beschränkt, als der Kanton allgemeine Vorgaben betreffend den Umfang der wirtschaftlichen Hilfe machen kann und macht. So bestimmt § 15 Abs. 1 SHG, dass diese insbesondere das soziale Existenzminimum gewährleisten soll, das neben den üblichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt auch individuelle Bedürfnisse angemessen berücksichtigt. In diesem Sinne verweist § 17 SHV für die Bemessung des sozialen Existenzminimums auf die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). § 17 SHV und die Verweisung auf die SKOS-Richtlinien ändern indessen nichts daran, dass der Anspruch auf Deckung des sozialen Existenzminimums im SHG seine rechtliche Verankerung hat und selbst bei Fehlen einer Vollzugsverordnung oder einer Verweisung auf die Richtlinien in vielen Fällen ähnliche Leistungen zur Auszahlung kämen wie heute. Die SKOS-Richtlinien haben somit allein die Aufgabe, das im SHG gewährleistete soziale Existenzminimum zu konkretisieren und eine rechtsgleiche und transparente Behandlung aller Hilfesuchenden zu ermöglichen; sie schafft indessen keine neuen Ansprüche (vgl. RRB Nr. 355 vom 11. Februar 1998). Als Ausdruck der den Gemeinden im Einzelfall zustehenden Autonomie sowie als Ausdruck des Systems, dass die Hilfe für jeden einzelnen Fürsorgefall individuell auszurichten ist, behält § 17 SHV die Möglichkeit begründeter Abweichungen – von den genannten Richtlinien – im Einzelfall ausdrücklich vor.

- c) Daraus ergibt sich, dass die Gemeindeautonomie im Bereich der Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe beschränkt ist.



- 5.a) Der Rekursgegner vertritt die Auffassung, dass § 17 SHV die Gemeinden verpflichte, jede von der SKOS vorgenommene Weiterentwicklung oder Veränderung ihrer eigenen Richtlinien zu übernehmen. Dies wiederum wird von der Rekurrentin bestritten. Letztlich liegt also die Auslegung von § 17 SHV im Streit, wobei es die Frage zu klären gilt, ob die in dieser Bestimmung enthaltene Verweisung dynamischer oder statischer Natur ist. Ist die Verweisung dynamischer Natur, sind die SKOS-Richtlinien in der jeweils aktuellen Fassung anzuwenden. Ist sie statischer Natur, so gelten die Richtlinien grundsätzlich in der Fassung im Zeitpunkt des Verordnungsanlasses. Diesfalls wäre zu prüfen, ob aus anderen rechtlichen Gründen doch die an die Teuerung angepasste Sätze zur Anwendung zu bringen wären.
- b) Die Verweisung ist ein Mittel der Gesetzgebung, mit welchem unter Hinweis auf eine andere Rechtsvorschrift deren Geltungsbereich auf den von der Verweisungsnorm zu regelnden Gegenstand ausgedehnt wird; auf diese Weise wird die Rechtsetzung vereinfacht und im Umfang reduziert. Es wird dabei unterschieden zwischen statischen Verweisungen, die eine genau definierte andere Rechtsvorschrift und dynamischen Verweisungen, welche die Regelung einer anderen Rechtsvorschrift in der jeweils gültigen Fassung für anwendbar erklären. Handelt es sich bei § 17 SHV um eine statische Verweisung, sind die SKOS-Richtlinien in der Fassung vom 1. Januar 1998 verbindlich, handelt es sich um eine dynamische Verweisung, wären die SKOS-Richtlinien jeweils in der Fassung zum Zeitpunkt der Anwendung verbindlich. An dieser Stelle ist anzumerken, dass die Frage, ob in der schweizerischen Gesetzgebung dynamische Verweisungen überhaupt zulässig sind, zumindest umstritten ist.
- c) Gesetze und Verordnungen sind in erster Linie nach ihrem Wortlaut auszulegen. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich des Zwecks, des Sinnes und der dem Text zu Grunde liegenden Wertung. Wichtig ist ebenfalls der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt. Vom klaren, d. h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, u. a. dann nämlich, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Grund und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben (BGE 121 V 125 E. 2c mit Hinweisen).
- d) Der Wortlaut der massgeblichen Bestimmung lässt bezüglich der Frage, ob § 17 SHV eine dynamische oder statische Verweisung enthält, beide Interpretationen zu. Zieht man die Gesetzesmaterialien heran, ergibt sich, dass in den Erläuterungen des Regierungsrates zu § 17 SHV nur davon die Rede ist, dass die auf Anfang 1998 auf Grund umfangreicher Abklärungen und Vorarbeiten herausgegebenen neuen SKOS-Richtlinien, welche die bisher von der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKÖF) aufgestellten Richtlinien ablösen, nunmehr die Bemessungsgrundlage für das soziale Existenzminimum darstellen sollen. Von künftigen Weiterentwicklungen der Richtlinien durch die SKOS bzw. davon, dass diese durch die Verweisungsnorm ebenfalls abgedeckt sein sollten, ist nicht die Rede. Dies spricht dafür, dass es sich bei § 17 SHV um eine statische Verweisung handelt.



- e) Bei der Auslegung von § 17 SHV ist ferner zu berücksichtigen, dass eine dynamische Verweisung auf die SKOS-Richtlinien praktisch die Folge einer Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an eine private Organisation hätte.

Die SKOS ist ein privatrechtlicher Verein gemäss Art. 61 ZGB des Schweizerischen Zivilgesetzbuches. In ihr sind private Sozialhilfeorganisationen, Gemeinden, die Kantone und der Bund vertreten. Als Fachverband fördert die SKOS das Verständnis und die Zusammenarbeit zwischen den genannten Stellen und Institutionen; bei Vernehmlassungen des Bundes zu sozialpolitischen Fragen nimmt die SKOS Stellung und leistet Lobbyarbeit. Ferner entwickelt die SKOS Arbeitsinstrumente für den Alltag in der Praxis der Sozialhilfe und Modelle für die Gestaltung der sozialen Schweiz von morgen. Gestützt auf Erfahrungen in der Praxis und Ergebnisse aus der Sozialforschung gibt die SKOS Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe heraus (Quelle: Homepage der SKOS).

Ob und wie weit der kantonale Gesetzgeber oder ein ihm nachgeordnetes Organ seine Zuständigkeit zur Rechtsetzung an ein anderes Organ delegieren darf, ist vorab eine Frage des kantonalen Staats- und Verfassungsrechts.

Bundesrechtlich ist die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen vom kantonalen Gesetzgeber an eine Verwaltungsbehörde nach der Rechtsprechung zulässig, wenn sie nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen ist, sich auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und das Gesetz die Grundzüge der Regelung selber enthält. Als weiteres Erfordernis wird vorausgesetzt, dass die Delegation in einem formellen Gesetz enthalten ist, das der Volksabstimmung unterliegt. Die Subdelegation von Rechtsetzungsbefugnissen ist unter Beachtung der eben genannten allgemeinen Schranken zulässig. Massgebend ist auch hier die kantonale Kompetenzordnung sowie die in jedem Einzelfall zu prüfende Frage, ob diese mit Wort und Sinn der massgeblichen höherstufigen Vorschrift vereinbar ist (BGE 118 Ia 245).

Art. 28 Abs. 1 der Kantonsverfassung bestimmt, dass das Volk im Zusammenwirken mit dem Kantonsrat die gesetzgebende Gewalt ausübt. Der Regierungsrat ist vollziehende und verwaltende Kantonalbehörde (Art. 37 KV). Er hat als solche grundsätzlich kein Recht, selbstständiges Verordnungsrecht zu setzen (Verordnungsrecht, das keine ausdrückliche Grundlage in einem Gesetz hat), mit Ausnahme von Notverordnungen in Situationen schwerer, direkter und unmittelbarer Gefahr oder von Vollziehungsverordnungen. Die letztere Kompetenz ist im allgemeinen Auftrag enthalten, die Gesetze zu vollziehen (Art. 40 Ziffer 2 KV). Vollziehungsverordnungen dürfen keine materielle Bestimmungen enthalten, die nicht schon im Gesetz vorgegeben sind, ferner dürfen keine neuen Rechte und Pflichten der Bürger begründet werden. Die Kompetenz zum Erlass unselbstständiger Verordnungen beruht auf dem Gesetz. Solche Verordnungen dürfen Regelungen enthalten, die sich nicht unmittelbar aus dem Gesetz ergeben. Der Gesetzgeber kann bestimmte Belange nicht vollständig regeln und den Verordnungsgeber ermächtigen, das Gesetz durch eine eigene Regelung zu ergänzen, wobei neue Rechte und Pflichten der Bürger begründet werden dürfen. Eine solche Gesetzesdelegation ist zulässig, wenn sie durch die Kantonsverfassung nicht untersagt ist (wie im Kanton Zürich), wenn sie sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränkt, die Delegationsnorm in einem dem Referendum unterstellten Erlass, d. h. in einem formellen Gesetz, enthalten ist und diese selbst zumindest die Grundzüge der Rege-



lung enthält und Inhalt, Zweck und Ausmass der erteilten Ermächtigung bestimmt. So genannte Blankovollmachten sind unzulässig. Während die Gesetzesdelegation an den Regierungsrat im Kanton Zürich zulässig ist, gilt dies nicht für die Subdelegation, dass heisst für die Weiterdelegation vom Regierungsrat an untergeordnete Behörden (Direktionen und Ämter). Diese sind nur dann zum Erlass von Verordnungen zuständig, wenn das Gesetz dies ausdrücklich vorsieht. Somit ist die Subdelegation im Kanton Zürich nicht zulässig, falls sie nicht ausdrücklich im Gesetz vorgesehen ist.

- f) Das SHG gibt dem Regierungsrat die Kompetenz, nähere Regelungen in einer Verordnung zu erlassen. Dazu gehört auch, dass er Bestimmungen über das bei der Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe massgebende soziale Existenzminimum erlässt. Unzulässig ist nach dem Gesagten eine weitere Delegation zum Erlass von Regelungen über die Bestimmung des Existenzminimums an eine untergeordnete Behörde und erst recht an eine private Organisation. Damit verbietet es sich zwingend, § 17 SHV als dynamische Verweisung aufzufassen, weil mit ihm eine unzulässige Subdelegation von Rechtsetzungsbefugnissen verbunden ist. Wird § 17 SHV als statische Verweisung aufgefasst, ist dies nicht der Fall und die Verweisung auf die SKOS-Richtlinien somit zulässig, denn es ist dem Regierungsrat unbenommen, im Rahmen seiner Verordnungskompetenz – die eben auch die nähere Ausgestaltung des sozialen Existenzminimums betrifft – die Richtlinie einer privaten Organisation in der im Zeitpunkt des Verordnungserlasses gültigen Fassung für verbindlich zu erklären. Weiterentwicklungen der privaten Richtlinien bedürfen für deren Verbindlichkeit jedoch grundsätzlich eines bewussten Aktes des zuständigen Gesetz- oder Verordnungsgebers.

Entsprechend kann § 17 SHV nur als statische Verweisung ausgelegt werden. Verbindlich im Sinne einer Konkretisierung des im SHG verankerten Anspruchs auf Sicherstellung des sozialen Existenzminimums für die Gemeinden sind die SKOS-Richtlinien in der Fassung vom 1. Januar 1998. Eine Verbindlicherklärung einer späteren Fassung (also nach dem 1. Januar 1998) der SKOS-Richtlinien bedürfte indessen eines entsprechenden Aktes des zuständigen Verordnungsgebers, also des Regierungsrates.

6. Wie bereits dargestellt (Ziffer 4b) schaffen § 17 SHV und die Verweisung auf die SKOS-Richtlinien keinen neuen Rechtsanspruch, sondern präzisieren nur den in § 15 Abs. 1 SHG verankerten Anspruch auf Deckung des sozialen Existenzminimums. Die mittels Verweisung auf die SKOS-Richtlinien vorgenommene Präzisierung dieses Anspruchs erleichtert den Gemeinden die Handhabung der Sozialhilfe und sorgt für einen kantonsweit einheitlichen Standard. Selbstverständlich können die SKOS-Richtlinien und die in ihnen verankerten Ansätze ihre Aufgabe, das soziale Existenzminimum zu gewährleisten, nur erfüllen, wenn sie gelegentlich der Teuerungsentwicklung angepasst werden. Vor diesem Hintergrund ist die von der SKOS vorgenommene Teuerungsanpassung grundsätzlich sinnvoll, und sie ist umso mehr begründet, als sie sich an die Erhöhung der AHV/IV-Renten anlehnt. Dies ändert indessen nichts daran, dass es grundsätzlich Sache des Regierungsrates als Verordnungsgeber wäre, den erhöhten Ansätzen Rechtskraft zu verleihen.

Zu berücksichtigen ist indessen, dass daraus eine rechtsungleiche Situation für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger entstehen könnte, je nachdem, ob ihre Wohngemeinde die höheren Ansätze zur Anwendung bringt oder eben nicht. Dass die höheren



Ansätze angewendet werden, dürfte in zahlreichen Gemeinden der Fall sein, zumal das zur zuständigen Direktion gehörende Kantonale Sozialamt im Schreiben vom 22. November 2002 die Auffassung vertritt, die SKOS-Richtlinien seien in der jeweils aktuellen Fassung anzuwenden. Das Amt bringt damit zum Ausdruck, dass es an der (juristisch nicht korrekten) Auffassung in Kenntnis der Vorbringen der Rekurrentin festhalten will. Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger könnten sich – falls ihre Wohnsitzgemeinde den Teuerungsausgleich nicht anwendet – bei dieser Sachlage auf den Grundsatz des Anspruchs auf unrechtsgleiche Behandlung berufen (dazu: Rhi-now/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 71). Danach kann der Bürger unter bestimmten Voraussetzungen verlangen, dass die gesetzwidrige Begünstigung, die Dritten zuteil wurde, auch ihm gewährt wird. Diese Voraussetzungen wären vorliegend gegeben, zumal nicht nur ein öffentliches Interesse oder ein berechtigtes Interesse Dritter fehlt, das dem Anspruch auf unrechtsgleiche Behandlung entgegensteht, sondern Gegenteil das öffentliche Interesse einer einheitlichen Anwendung der Sozialhilfe für diese unrechtsgleiche Behandlung spricht. Damit stellt sich abschliessend die Frage, ob der Rekursgegner die Rekurrentin zu Recht zur unrechtsgleichen Behandlung angewiesen hat.

7. Die Gemeinden stehen unter einer dreistufigen Verbandsaufsicht des Staates. Der Bezirksrat ist allgemeines Aufsichtsorgan über die Gemeinden. Auf der Ebene der Direktionen ist die für das Gemeindewesen zuständige Direktion allgemeines Aufsichtsorgan mit Schwergewicht bei den Belangen des Gemeindehaushalts und der Organisation. Die übrigen Direktionen schliesslich sind zuständige Aufsichtsstellen in ihrem Fachbereich, soweit die Gemeinden als ausführende Organe tätig sind, wobei die Aufsicht der staatlichen Instanzen über die Gemeinden auch deren autonomen Wirkungsbereich umfasst (Kölz/Bosshart/Röhl, a. a. O., N. 34 mit Hinweisen).

Die Aufsichtsbehörden üben beim Einschreiten kraft Aufsichtsrechts allgemein Zurückhaltung. Dies gilt erst recht dort, wo die untere Instanz im Rahmen der ihr von Gesetzes wegen zukommenden Autonomie handelt. Bei einfachen Rechtsverletzungen darf sie nicht einschreiten, so etwa wenn sie eine Gesetzesauslegung der unteren Instanz zwar nicht billigt, diese aber doch mit guten Gründen für vertretbar hält. Grundsätzlich sind die Voraussetzungen für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten dann gegeben, wenn klares Recht oder wesentliche öffentliche Interessen missachtet worden sind und einer aufsichtsrechtlichen Anordnung nicht inzwischen entstandene schützenswerte Rechtspositionen entgegenstehen. Klares Recht oder wesentliche öffentliche Interessen sind bei fehlerhafter Ermessensausübung nicht verletzt, Ermessensüberschreitung oder Ermessensmissbrauch hingegen können ein aufsichtsrechtliches Einschreiten rechtfertigen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, a. a. O., N. 39).

Mit der Weigerung, die jüngste Anpassung der SKOS-Richtlinien zu berücksichtigen, hat die Rekurrentin das öffentliche Interesse an einer einheitlichen Anwendung des Sozialhilferechts klar verletzt (vgl. oben Ziffer 6), womit die Voraussetzungen für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten durch die Rekursgegnerin gegeben sind. Entsprechend ist die im Streite liegende Anordnung zu bestätigen und der Rekurs abzuweisen.

8. (Verfahrenskosten)



Auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit
beschliesst der Regierungsrat:

- I. Der Rekurs der Stadt Dübendorf gegen die Anordnung des Bezirkrates Uster vom 18. Dezember 2002 betreffend Anwendung der teuerungsangepassten SKOS-Richtlinien wird abgewiesen und die Anordnung bestätigt.