

Simone Müller

Verwaltungsrechtliche Ermessensspielräume in der Sozialhilfe

Wenn Gesetze keine Antworten geben und Sozialarbeitende
professionell handeln müssen

Bachelor-Thesis der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften - Soziale Arbeit
Dezember 2018



Sozialwissenschaftlicher Fachverlag Edition Soziothek

Edition Soziothek
c/o Berner Fachhochschule BFH
Soziale Arbeit
Hallerstrasse 10
3012 Bern
www.soziothek.ch

Simone Müller: Verwaltungsrechtliche Ermessensspielräume in der Sozialhilfe. Wenn Gesetze keine Antworten geben und Sozialarbeitende professionell handeln müssen

ISBN 978-3-03796-715-7



Dieses Werk wurde unter einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht.

Lizenz: CC-BY-NC-ND 4.0

Weitere Informationen: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Sie dürfen:

Teilen — das Material in jedwedem Format oder Medium vervielfältigen und weiterverbreiten

Unter folgenden Bedingungen:

Namensnennung — Sie müssen angemessene Urheber- und Rechteangaben machen, einen Link zur Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden. Diese Angaben dürfen in jeder angemessenen Art und Weise gemacht werden, allerdings nicht so, dass der Eindruck entsteht, der Lizenzgeber unterstütze gerade Sie oder Ihre Nutzung besonders.

Nicht kommerziell — Sie dürfen das Material nicht für kommerzielle Zwecke nutzen.

Keine Bearbeitungen — Wenn Sie das Material remixen, verändern oder darauf anderweitig direkt aufbauen, dürfen Sie die bearbeitete Fassung des Materials nicht verbreiten.

Jede der vorgenannten Bedingungen kann aufgehoben werden, sofern Sie die Einwilligung des Rechteinhabers dazu erhalten.

Diese Lizenz lässt die Urheberpersönlichkeitsrechte nach Schweizer Recht unberührt.

Verwaltungsrechtliche Ermessens- spielräume in der Sozialhilfe

Wenn Gesetze keine Antworten geben und
Sozialarbeitende professionell handeln müssen

Bachelorarbeit
Simone Müller

Bachelorstudiengang
Zürich, Herbstsemester 2018

„Where the legislative and executive powers are in distinct hands – as they are in all moderated monarchies and well-framed governments –, there the good of the society requires, that several things should be left to the discretion of him that he has the executive power[...].“

John Locke, Second Treatise of Civil Government (1690, §159)

Abstract

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit verwaltungsrechtlichen Ermessensspielräumen innerhalb der Sozialhilfe und deren professionellen Anwendung durch Fachpersonen in der alltäglichen Praxis. Es wird der Frage nachgegangen, welchen Beitrag das berufliche Selbstverständnis im professionellen Umgang mit dem verwaltungsrechtlichen Ermessen in der Sozialhilfe leisten kann.

Verwaltungsrechtliche Ermessensspielräume werden in der Literatur ausführlich behandelt. Im Bereich der Ausübung des Ermessens auf der Ebene der Sozialhilfe sind jedoch nur begrenzt Literatur und Forschungsergebnisse auszumachen – der professionelle Umgang mit dem verwaltungsrechtlichen Ermessen in der Sozialhilfe wurde bisher kaum behandelt. Die Autorin versucht deshalb, auf Basis der bestehenden Literatur eine Synthese auf verwaltungsrechtlicher und professionstheoretischer Ebene zu bilden. Als Grundlage dienen ausgewählte Literatur aus den Disziplinen Recht (Verwaltungsrecht) und Soziale Arbeit (Professionstheorie). Anhand des Beispiels der Sozialen Dienste der Stadt Zürich (SOD) wird die Handhabung in der Praxis exemplarisch aufgezeigt. Bei der Arbeit handelt es sich um eine Literaturarbeit.

Aus der Arbeit geht als zentrales Ergebnis hervor, dass die Sozialarbeitenden in der Praxis der Sozialhilfe aufgefordert sind, ihre Ermessensspielräume dann zu nutzen, wenn diese durch die Gesetzgebung gewährt werden. Dabei zeigt sich, dass die individuelle Begutachtung der Situation der Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe unumgänglich ist (Individualitätsprinzip). Das berufliche Selbstverständnis hilft den Fachpersonen dabei, in herausfordernden Situationen den Weg zur „richtigen“ Lösung zu finden. Ob eine Lösung dabei wirklich angemessen ist, kann nur im Einzelfall beurteilt werden und ist häufig eine Wertungsfrage.

Diese Arbeit ist nicht als Leitfaden für die professionelle Anwendung des verwaltungsrechtlichen Ermessensspielraums in der Sozialhilfe aufzufassen. Sie soll vielmehr eine Übersicht über das in der Literatur bisher kaum behandelte Thema geben.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	1
1 Einleitung.....	2
1.1 Fragestellung.....	4
1.2 Thematische Eingrenzung	4
1.3 Begründung der Themenwahl und Motivation.....	5
1.4 Zielsetzung der Arbeit.....	5
1.5 Vorgehen.....	6
1.6 Aufbau der Arbeit.....	6
2 Rechtliche Grundlagen – Sozialhilfe in der Schweiz	8
2.1 Zentrale Grundrechte in der Bundesverfassung.....	8
2.1.1 Menschenwürde nach Art. 7 BV.....	8
2.1.2 Rechtsgleichheit nach Art. 8 BV Abs. 1 BV.....	9
2.1.3 Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 2 BV.....	9
2.1.4 Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben nach Art. 9 BV	10
2.1.5 Das Recht auf Hilfe in Notlagen nach Art. 12 BV	10
2.2 Sozialhilfe auf kantonaler Ebene – Rechtliche Grundlagen.....	11
2.2.1 Persönliche Hilfe.....	12
2.2.2 Wirtschaftliche Hilfe	12
2.3 Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)	13
2.4 Fundamentale Grundprinzipien der Sozialhilfe.....	14
2.4.1 Im Gesetz verankerte Grundprinzipien.....	14
2.4.2 Fehlende Grundprinzipien im Sozialhilferecht.....	15
3 Ermessen: Der unbestimmte Rechtsbegriff im Kontext der Sozialhilfe	18
3.1 Die Notwendigkeit von Ermessensspielräumen in der Sozialhilfe	18
3.2 Arten von Ermessen	19
3.2.1 Entschliessungsermessen (<i>ob</i>).....	19
3.2.2 Auswahlermessen (<i>wie</i>).....	20
3.2.3 Umfangermessen (<i>Umfang</i>).....	20
3.3 Ermessensfehler.....	21
3.3.1 Unangemessenheit.....	21
3.3.2 Ermessensmissbrauch	22
3.3.3 Ermessensüberschreitung	22
3.3.4 Ermessensunterschreitung	23
3.4 Begründung der Ermessensentscheide	23

3.5	Eingrenzung des „freien“ Ermessens durch Richtlinien und Weisungen	24
4	Professionelles Handeln im Kontext der Ermessensausübung	25
4.1	Soziale Arbeit im Dreiklang von Wissen – Können – Haltung.....	25
4.2	Berufliches Selbstverständnis: Professionalitätsmerkmale.....	26
4.3	Berufsethik und Reflexion	28
4.4	Die Bedeutung der Organisationskultur für das professionelle Handeln.....	31
5	Das Beispiel der Sozialen Dienste der Stadt Zürich	34
5.1	Rechtliche Grundlagen der Sozialhilfe in der Stadt Zürich	34
5.2	Die Sozialbehörde der Stadt Zürich	35
5.3	Operative Durchführung: Interne Richtlinien der SOD.....	36
5.3.1	Entscheide mit rechtlich wirksamer Verfügung.....	38
5.3.2	Entscheide ohne Verfügung.....	38
5.4	Strategie und Vision der SOD im Kontext der Ermessensausübung	40
5.5	Die Ermessensausübung in der Praxis – Stellungnahme der Ombudsfrau ...	41
6	Schlussteil	44
6.1	Beantwortung der Teilfragen.....	44
6.2	Wichtige Erkenntnisse und Beantwortung der Hauptfragestellung	49
6.3	Persönliche Schlussfolgerungen und weiterführende Fragen	50
	Literaturverzeichnis.....	52

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Elemente der beruflichen Sozialisation und Identitätsentwicklung (Heiner, 2007, S. 217).....	33
Abbildung 2: Ausschnitt zur Ausgabenkompetenz aus der Handlungsanweisung der Direktion zur Ausrichtung situationsbedingter Leistungen (SIL) (Soziale Dienste Stadt Zürich, 2018b, S. 2).....	37
Abbildung 3: Eigene Darstellung der rechtlichen Grundlagen und der operativen Ebene innerhalb der Sozialen Dienste der Stadt Zürich.	39
Abbildung 4: Umsetzungsmassnahmen: Fachlicher Anspruch – Strategisches Ziel der SOD (Soziale Dienste Stadt Zürich, 2018d, S. 11).....	41

1 Einleitung

Als gesetzliche Grundlage für die Ausübung der Sozialhilfe dienen in der Schweiz die Bundesverfassung, die kantonalen Sozialhilfegesetze und -verordnungen sowie in den meisten Kantonen die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Dennoch gestaltet sich die Unterstützungspraxis in der wirtschaftlichen Sozialhilfe in der Schweiz von Kanton zu Kanton, von Stadt zu Stadt, von Gemeinde zu Gemeinde, von Sozialdienst zu Sozialdienst, von Team zu Team und von Sozialarbeitenden zu Sozialarbeitenden unterschiedlich. Denn: die Grundlagen in der Sozialhilfe sind keineswegs konkret und die Ausführung der Sozialhilfe erfolgt individuell.

Das Eingangszitat von John Locke aus dem Jahr 1690 beschreibt, dass es dem Wohl der Gesellschaft dient, den exekutiven Instanzen eine gewisse „discretion“ (also eine Entscheidungsfreiheit) in der Ausübung ihrer Position zuzugestehen. Denn das Gesetz gibt nur einen Rahmen vor – es kann dabei nicht jede individuelle Situation und Konstellation abbilden. Im schweizerischen Verwaltungsrecht handelt es sich bei dieser Entscheidungsfreiheit um den unbestimmten Rechtsbegriff des Ermessens.

Die Sozialhilfe in der Schweiz untersteht dem Verwaltungsrecht, wodurch das verwaltungsrechtliche Ermessen in diesem Zusammenhang zur Anwendung kommt. Ermessen wird den Ausführenden der Sozialhilfe dort eingeräumt, wo das Gesetz lückenhaft oder nicht genügend fassbar ist. Durch jede Konkretisierung, beispielsweise durch absteigende Gesetzgebungen (Normhierarchie) oder durch Richtlinien der Sozialbehörde oder der Verwaltung selber wird das Ermessen der einzelnen Sozialarbeitenden eingeschränkt. So entstehen für Sozialarbeitende in der Praxis gewisse Rahmenbedingungen, welche ihnen in der täglichen Fallarbeit als Orientierungshilfe dienen. Die Frage des Ermessens stellt sich dabei einer breiten Palette von Anwendungsmöglichkeiten. Sie reicht vom Zugang zur Sozialhilfe über die Abklärung der Anspruchsvoraussetzung, den Umgang mit Anreizen bis hin zu Sanktionen – oftmals können keine generell gültigen Antworten in den vorhandenen Regelwerken gefunden werden.

Die in der Bundesverfassung verankerten Grundrechtgarantien (z.B. Menschenwürde, Rechtsgleichheit, Diskriminierungsverbot etc.) stellen für die Sozialarbeitenden in der Sozialhilfe wichtige Grundpfeiler für die Ermessensausübung dar. Zusätzlich stellen die SKOS in ihren Richtlinien Empfehlungen zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe in einem allgemeinen Teil eine Reihe von allgemeinen Grundsätzen vor, die in der

Gesetzgebung vielfach nur angedeutet werden (SKOS, 2015, A.4). Zentrale Grundprinzipien in der wirtschaftlichen Sozialhilfe stellen im Kontext der Ermessensausübung und in Bezug auf diese Arbeit vor allem die *Wahrung der Menschenwürde*, das *Subsidiaritätsprinzip*, das *Individualisierungsprinzip*, das *Prinzip der Angemessenheit*, das *Prinzip der Professionalität* und das *Prinzip der Wirtschaftlichkeit* dar. Die verschiedenen Grundrechtgarantien und Prinzipien können jedoch miteinander in Konflikt treten. Dies gilt im Kontext der Ermessensausübung in der Sozialhilfe insbesondere für das Gleichbehandlungsgebot (Gleiches ist nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln) und das Individualisierungsprinzip (die Interessen, Bedürfnisse und Rechte der Klientinnen und Klienten gegenüber ihrer sozialen Umgebung sind als vorrangig zu bewerten) (Wolffers, 2012, S. 7).

Wird jede einzelne Situation und Konstellation der Sozialhilfeempfangenden im Sinne des Individualisierungsprinzips von den jeweiligen Sozialarbeitenden betrachtet, und geben Gesetzesgrundlagen, Richtlinien oder interne Weisungen keine konkreten Antworten auf ihre Fragen, müssen die Fallführenden ihr eigenes Ermessen walten lassen. Weder in der Literatur noch in der Wissenschaft lässt sich jedoch für diese herausfordernde Aufgabe ein Patentrezept finden.

Diese Arbeit geht der Frage nach, welche professionstheoretische Indikatoren bei Ermessensentscheiden von Fachleuten der Sozialhilfe bei der Ausübung mitspielen, wenn Regelwerke keine Antworten geben und keine vergleichbaren Fälle aus der Praxis vorhanden sind. Dabei wird besonders auf das berufliche Selbstverständnis, welches Aspekte der Berufsidentity, des Berufshabitus sowie der Berufsethik Sozialarbeitender vereint, Bezug genommen. Auch die Rolle der Organisationskultur innerhalb der Verwaltungen wird beleuchtet. Dazu wird auf das Praxisbeispiel der Stadt Zürich, welche im April dieses Jahres ihre neue Strategie für die Sozialen Dienste vorgestellt hat, eingegangen.

1.1 Fragestellung

Die in der Einleitung dargestellte Problemstellung führt zu folgender Hauptfragestellung, welche in dieser Bachelorarbeit zu beantworten versucht wird:

Welchen Beitrag kann das berufliche Selbstverständnis im professionellen Umgang mit dem verwaltungsrechtlichen Ermessen in der Sozialhilfe leisten?

Folgende Teilfragen werden aufgearbeitet, um die Hauptfragestellung zu beantworten:

- Kapitel 2: Welche rechtlichen Grundlagen und Grundprinzipien sind im Rahmen des verwaltungsrechtlichen Ermessens in der Sozialhilfe zentral?
- Kapitel 3: Was bedeutet verwaltungsrechtliches Ermessen innerhalb der wirtschaftlichen Hilfe?
- Kapitel 4: Was ist unter dem beruflichen Selbstverständnis zu verstehen und welchen Einfluss hat die Organisationskultur auf ebendieses?
- Kapitel 5: Wie ist die Handhabung innerhalb der Sozialen Dienste der Stadt Zürich in Bezug auf die Ermessensspielräume in der Sozialhilfe?

1.2 Thematische Eingrenzung

Diese Arbeit beschäftigt sich mit dem professionellen Umgang innerhalb der verwaltungsrechtlichen Ermessensspielräumen der Sozialhilfe. In der Sozialhilfe wird dabei zwischen persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe unterschieden. Da die persönliche Hilfe gemäss §12 Abs. 1 SHG (Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich vom 14. Juni 1981 (SHG), LS 851.1) formlos gewährt wird und nicht an ein bestimmtes Verfahren gebunden ist, wird die persönliche Hilfe in der Arbeit nur am Rande erwähnt. Der Fokus liegt auf dem verwaltungsrechtlichen Ermessensspielraum innerhalb der wirtschaftlichen Hilfe.

1.3 Begründung der Themenwahl und Motivation

Die Autorin absolviert im Rahmen ihrer Ausbildung zur Sozialarbeiterin das zweite Praktikum bei den Sozialen Diensten der Stadt Zürich im Bereich der Sozialhilfe. Täglich wird sie mit Fragen zur Ermessensausübung in der Sozialhilfe konfrontiert. Auch im gemeinsamen Team-Fachtausch fällt nicht selten der Satz: „das kann nach eigenem Ermessen entschieden werden“. Dies führt zur Frage, was Ermessen überhaupt bedeutet und nach welchen Kriterien es von den Professionellen der Sozialen Arbeit ausgeübt wird.

Spätestens nach der Vorstellung der neuen Fachstrategie 2018 der Sozialen Dienste war für die Autorin klar, dass sie ihre Bachelorarbeit über den eher abstrakten Begriff der Ermessensausübung in der Sozialhilfe schreiben möchte. Eine Arbeit in dieser Form bietet die Möglichkeit, die tägliche Fallarbeit aus der Metaebene zu betrachten und so neue Erkenntnisse für die Praxis zu gewinnen.

1.4 Zielsetzung der Arbeit

Der Hauptfokus dieser Arbeit liegt bei der Frage, nach welchen professionstheoretischen Aspekten Sozialarbeitende innerhalb der wirtschaftlichen Sozialhilfe ihre Handlungen begründen, wenn gesetzliche Grundlagen, SKOS-Richtlinien oder interne Richtlinien keine konkreten Antworten auf individuelle Situationen der Klientinnen und Klienten aufzeigen. Professionstheoretische Aspekte, welche bei der Ermessensausübung mitspielen, wenn eine adäquate individuelle Betreuung der Klientinnen und Klienten gewährleistet werden soll, spielen hierbei genauso mit, wie die Frage nach der Gleichbehandlung der Klientinnen und Klienten, wenn die individuellen Situationen dieser durch ebenso individuelle Sozialarbeitende bearbeitet werden.

Ziel dieser Arbeit soll es sein, mittels Darstellung des gesetzlichen Rahmens sowie der Indikatoren innerhalb der Ermessensausübung auf professionstheoretischer Ebene eine Übersicht in der wirtschaftlichen Hilfe zu verschaffen. Dies, da bisher noch keine expliziten Arbeiten oder Forschungen in diesem Bereich existieren. Ebenfalls soll herausgefunden werden, inwiefern die organisationskulturellen Bedingungen einen Einfluss auf die Ermessensausübung der Sozialarbeitenden haben. Hierzu wird auf das Beispiel der Sozialen Dienste der Stadt Zürich eingegangen.

1.5 Vorgehen

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um eine Literaturarbeit. Zur Bearbeitung der Thematik wurden hauptsächlich schriftliche Quellen, bestehend aus Fachliteratur aus dem Verwaltungsrecht, aus den Fachdisziplinen Soziologie und Soziale Arbeit, sowie vereinzelt hinsichtlich Qualität und Aktualität geeignete Internetinhalte verwendet. Zudem wurde auf Rechtsquellen in Form von nationalen und kantonalen Gesetzestexten sowie Gerichtsentscheiden Bezug genommen. Beim Beispiel der Stadt Zürich konnten interne Dokumente wie Handlungsanweisungen und die neue Strategie des Fachstabs Wirtschaftliche Hilfe verwendet werden. Zudem wurden wichtige professionstheoretische Überlegungen über das berufliche Selbstverständnis wie auch die Bedeutung der Organisationskultur in diesem Kontext in die Arbeit miteinbezogen.

Die Schwierigkeit bei der Erarbeitung dieser Bachelorarbeit bestand für die Autorin darin, dass zwar viel Literatur und Material zu Ermessensspielräumen im verwaltungsrechtlichen Kontext vorhanden ist, aber nur sehr wenig direkter Bezug genommen wird zur Sozialhilfe. Auch der unbestimmte Rechtsbegriff des Ermessens machte die Auseinandersetzung damit wenig greifbar. Für die Verknüpfung der teils komplexen Materie mit der Thematik dieser Bachelorarbeit hat die Autorin an ausgesuchten Stellen eigene Überlegungen und anonymisierte Beispiele aus der persönlichen Berufspraxis in der Sozialhilfe miteinfließen lassen. Sie stellen keinen Anspruch auf Richtigkeit, sind nicht abschliessend und sollen primär aufzeigen, wie die Umsetzung in der Praxis der Sozialhilfe aussehen kann.

1.6 Aufbau der Arbeit

Der Hauptteil dieser Arbeit wird in vier Kapitel aufgeteilt: Das Kapitel 2 beschreibt die gesetzlichen Grundlagen auf nationaler sowie auf kantonaler Ebene. Ebenfalls werden die Richtlinien der SKOS dargelegt und die für diese Arbeit zentrale Grundprinzipien der Sozialhilfe erläutert. Das Kapitel 3 befasst sich mit dem unbestimmten Begriff des verwaltungsrechtlichen Ermessens. Die unterschiedlichen Ermessensarten sowie die verschiedenen Ermessensfehler werden mithilfe von Praxisbeispielen veranschaulicht. Kapitel 4 beschäftigt sich mit der Frage nach dem professionellen Handeln innerhalb der Ermessensausübung in der Sozialhilfe. Insbesondere auf das berufliche Selbstverständnis und die darin enthaltene Berufsethik wird in diesem Kapitel eingegangen. Das fünfte und letzte Kapitel des Hauptteils widmet sich dem Praxisbeispiel der Sozialen Dienste

der Stadt Zürich (im Folgenden SOD genannt). Die rechtlichen Grundlagen auf der kommunalen Ebene werden dargelegt und es wird auf die neue Strategie des Fachressorts Wirtschaftliche Hilfe eingegangen, welche die Organisationskultur der SOD in Bezug zum Ermessensspielraum aufzeigt.

Die Teilfragen der einzelnen Kapitel und die Hauptfragestellung werden anschliessend im Schlussteil beantwortet. Ebenfalls werden in der Diskussion persönliche Schlussfolgerungen aufgenommen. Im Ausblick werden abschliessend weiterführende Fragen formuliert.

Die zentralen Begriffe dieser Bachelorarbeit sind: „verwaltungsrechtliches Ermessen“, „Sozialhilfe“ und „berufliches Selbstverständnis“. Alle genannten Begriffe sowie auch noch weitere relevante Begriffe werden im Verlauf dieser Arbeit in den einzelnen Kapiteln definiert. Auf eine Begriffsdefinition in der Einleitung wird daher verzichtet.

2 Rechtliche Grundlagen – Sozialhilfe in der Schweiz

Das folgende Kapitel setzt sich mit der Sozialhilfe auf der nationalen Ebene auseinander. Es soll aufzeigen, inwiefern das Verwaltungsermessen bereits in den rechtlichen Grundlagen auf nationaler Ebene im Gesetz festgehalten wird. Im Anschluss werden die rechtlichen Grundlagen der Sozialhilfe in Bezug auf den Ermessensspielraum auf der kantonalen Ebene festgehalten. In einem nächsten Schritt werden die relevanten Aspekte der SKOS-Richtlinien dargelegt und die Grundprinzipien der Sozialhilfe erläutert, nach welchen die Sozialhilfe in der Theorie ausgerichtet werden soll.

2.1 Zentrale Grundrechte in der Bundesverfassung

Die Schweizerische Bundesverfassung stellt das Gefäss der obersten Rechtsnormen dar. Sie bildet die rechtliche Grundordnung des Staates (Rhinow & Schefer, 2009, S. 3). Die Grundrechte der Schweiz bestehen aus 29 Artikel (Art. 7-36 BV, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101). Im Folgenden werden die für diese Arbeit wichtigsten Grundrechtartikel und ihre Bedeutsamkeit in Bezug auf den Ermessensspielraum in der Sozialhilfe zusammengefasst.

2.1.1 Menschenwürde nach Art. 7 BV

„Die Würde des Menschen ist zu achten und zu schützen.“ Art. 7 BV

Nach Rhinow und Schefer (2009) wird jedes Individuum durch die Gewährleistung der Menschenwürde als „offene“ Minimalgarantie in seiner Selbstachtung und damit vor Erniedrigung und unmenschlicher Behandlung geschützt (S. 30). Die Menschenwürde gilt dabei als Ausgangspunkt und Leitlinie für die Konkretisierung der übrigen Grundrechte (Kiener & Kälin, 2007, S. 113). Die Menschenwürde von Fürsorgeempfangenden kann aufgrund des bestehenden Abhängigkeitsverhältnisses vom Staat beispielsweise dann verletzt werden, wenn sie schikaniert oder gedemütigt werden (Rhinow & Schefer, 2009, S. 2).

Der Schutz der Menschenwürde ist angesichts der stigmatisierenden Wirkung, den der Bezug von Sozialhilfe heute immer noch hat, im Sozialhilferecht von besonderer Bedeutung. Es gilt für Sozialhilfebehörden aller Stufen, gerade deshalb besonders darauf zu achten, so dass jegliche erniedrigende Behandlung Hilfe suchender Menschen vermieden werden kann und der bedürftigen Person Leistungen gewährt werden können, die ihr ein menschenwürdiges Dasein ermöglichen (Hänzi, 2011, S. 68).

2.1.2 Rechtsgleichheit nach Art. 8 BV Abs. 1 BV

„Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.“ Art. 8 Abs. 1 BV

Eine weitere für diese Arbeit zentrale elementare Grundrechtgarantie stellt Art. 8 Abs. 1 BV dar. Dieser Artikel verankert die Rechtsgleichheit als allgemeiner Gleichheitssatz im Gesetz. Wesentlich ist vor allem der Grundsatz des Gleichheitsgebots: „Gleiches ist nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches ist nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln“ (BGE 140 I 77 ff.). Personen, welche sich in gleichen Verhältnissen befinden, sollen mit diesem Grundsatz vom Gesetzgeber nicht unterschiedlich behandelt werden, resp. eine Differenzierung muss dann stattfinden, wenn die relevanten Verhältnisse voneinander abweichen (Hänzi, 2011, S. 69).

Für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen bedeutet dies, dass Personen in gleichen Umständen auch Anspruch auf die gleichen Leistungen haben. „Dabei sind nicht nur die Höhe und der Inhalt der Hilfe massgebend, sondern auch die Art der Ausrichtung“ (Hänzi, 2011, S. 69).

2.1.3 Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 2 BV

„Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen [...] der sozialen Stellung [...].“ Art. 8. Abs. 2 BV

Gemäss Müller und Schefer (2008) verbietet Art. 8 Abs. 2 BV jede Sonderbehandlung eines Menschen, durch die er diskriminiert wird; liegt im konkreten Einzelfall eine „Diskriminierung“ vor, ist dieses Grundrecht verletzt (S. 692). „Der Artikel steht in engem Zusammenhang zur Garantie der Menschenwürde nach Art. 7 BV: Eine Diskriminierung liegt immer dann vor, wenn ein Mensch wegen seiner Gruppenzugehörigkeit gesondert behandelt und dadurch in seiner Würde verletzt wird“ (Müller & Schefer, 2008, S. 692).

Im Sozialhilferecht ist Art. 8 Abs. 2 BV von besonderer Bedeutung, denn Diskriminierung stellt einen qualifizierten Fall der Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots dar (Hänzi, 2011, S. 70). Doch nach Hänzi (2011) hat das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot im sozialhilferechtlichen Kontext noch keine besondere Berücksichtigung erfahren. Sie hält fest, dass Diskriminierungsproblematiken von Menschen, die in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen leben oder auf Sozialhilfe angewiesen sind, täglich in verschiedenster Form stattfinden dürften (S. 70).

2.1.4 Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben nach Art. 9 BV

„Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden.“ Art. 9 BV

Willkür ist nach der Rechtsprechung dann gegeben, wenn Entscheide offensichtlich unhaltbar sind, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch stehen, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzen oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderlaufen (z.B. BGE 108 III 41 S. 42).

Im Sozialhilferecht kommt diesem Grundrecht besondere Bedeutung zu: Im Rahmen des Individualisierungsgrundsatzes verlangt das Sozialhilferecht Ermessensausübung von den Behörden, insbesondere bei den situationsbedingten Leistungen (Hänzi, 2011, S. 71). „Sachlich unhaltbare Ermessensausübung stellt dabei einen Anwendungsfall des Willkürverbots dar“ (vgl. Kapitel 3.3.2) (Kiener & Kälin, S. 336).

2.1.5 Das Recht auf Hilfe in Notlagen nach Art. 12 BV

„Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.“ Art. 12 BV

Der Art. 12 BV bildet den Kern des schweizerischen Sozialhilferechts und den darin verankerten Zweck der Existenzsicherung (Amstutz, 2005, S. 8). Wie andere Grundrechtsbestimmungen ist auch Art. 12 BV relativ offen formuliert und durch unbestimmte, auslegungsbedürftige Begriffe gekennzeichnet (Amstutz, 2005, S. 17). Es findet weder eine Eingrenzung des vom Grundrechtsschutz erfassten Personenkreises, noch eine Definition der „Notlage“ oder eine Auslegung über den Umfang der für ein „menschenwürdiges Dasein unerlässlichen“ Hilfeleistung statt (Amstutz, 2005, S. 17). Die Verknüpfung zum Art. 7 BV – dem Schutz der Menschenwürde – ist mit dem letzten Abschnitt des Art. 12 BV offensichtlich. Doch auch der Begriff der Menschenwürde nach Art. 7 BV ist ausgesprochen offen gefasst. Da kein Definitionsmonopol für diesen Begriff existiert, lässt sich der materielle Gehalt letztlich nur punktuell und schrittweise anhand konkreter Gefährdungslagen und in gesellschaftlichen Erfahrungs- und Lernprozessen ermitteln. Denn: Menschenwürde ist nicht quantifizierbar (Amstutz, 2005, S. 26).

Der Art. 12 BV enthält keine Definition, wann die Grenze zur menschenunwürdigen „Bet-telexistenz“ erreicht ist (Hänzi, 2011, S. 81). „Es ist damit die Aufgabe der Sozialhilfebe-hörden, der Rechtsprechung, aber auch der Lehre, Anspruchsgrundlage und Leistungs-umfang dieses Grundrechts näher zu konkretisieren“ (Hänzi, 2011, S. 81). Dabei ist zent-ral, dass nicht nur auf den individuellen Kontext der unterstützten Person geachtet wird, sondern auch der gegenwärtige ökonomisch-kulturelle Standard der schweizerischen Wohnbevölkerung berücksichtigt werden muss (Hänzi, 2011, S. 81).

Neben Art. 19 BV (Anspruch auf Grundschulunterricht) ist Art. 12 BV das einzige Grund-recht der BV, das vor Gericht direkt einklagbar ist (Müller & Schefer, 2008, S. 763).

2.2 Sozialhilfe auf kantonaler Ebene – Rechtliche Grundlagen

Gemäss Art. 115 BV werden Bedürftige von ihrem Wohnkanton unterstützt, auf der na-tionalen Ebene existiert daher kein Sozialhilfegesetz. Wer für die Unterstützung der Be-dürftigen zuständig ist, regelt der Bund mit dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz vom 24. Juni 1977 (ZUG), SR 851.1). Die Sozialhilfe in der Schweiz ist föderalistisch und daher von Kanton zu Kanton unterschiedlich aufgebaut. Je nach Kanton kann die Zuständigkeit und der Vollzug der Sozialhilfe kantonal, regional oder kommunal organisiert sein (Wolffers, 1993, S. 49). In der vorliegenden Arbeit wird auf die rechtlichen Grundlagen der Sozialhilfe im Kanton Zürich eingegangen, auf die Ausführung weiterer Kantone wird verzichtet.

Innerhalb der Kantone regelt das jeweilige kantonale Sozialhilfegesetz die Sozialhilfe (im Kanton Zürich das Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (SHG), LS 851.1). Zudem be-steht die zum SHG dazugehörige Verordnung zum Sozialhilfegesetz (im Kanton Zürich die Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (SHV), LS 851.11), welche zusammen mit dem SHG differenzierte gesetzliche Rahmenbedingungen schafft. Im Weiteren wurde für den Kanton Zürich vom kantonalen Sozialamt ein Behördenhand-buch herausgegeben, welches Beiträge zum Sozialhilferecht des Kanton Zürichs sowie Beiträge zum Zuständigkeitsgesetz des Bundes beinhaltet (Kanton Zürich, Sicherheits-direktion, 2012). Da die kantonalen Sozialhilfegesetze Verfahrensfragen nur punktuell regeln, wird zudem auf das jeweilige kantonale Verwaltungsrecht zurückgegriffen (im Kanton Zürich das Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) vom 24. Mai 1959, LS 175.2) (Breitschmid, 2008, S. 341).

Die Sozialhilfegesetze der Kantone teilen die Sozialhilfe in zwei Untergruppen ein: per-sönliche Hilfe und wirtschaftliche Hilfe. Bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts

beschränkte sich das Sozialhilferecht überwiegend auf die Bekämpfung der materiellen Not (Wolffers, 1993, S. 121). Die Gesetzgebung kannte aufgrund dieser begrenzten Zielsetzung primär Normen für die materielle Hilfe und kaum Regelungen betreffend persönlicher Hilfe (Wolffers, 1993, S. 121). Heute ergänzen sich materielle (wirtschaftliche) Hilfe und persönliche Hilfe in der Gesetzgebung – sie werden in der modernen Sozialarbeit häufig kombiniert und können nicht losgelöst voneinander betrachtet werden (Wolffers, 1993, S. 121). Die persönliche Hilfe wird im SHG unter Abschnitt C. unter den Paragraphen 11-13 festgehalten, während die wirtschaftliche Hilfe unter Abschnitt D. unter den Paragraphen 14-17 aufgeführt wird.

2.2.1 Persönliche Hilfe

Die persönliche Hilfe umfasst ein sehr breites Spektrum möglicher Leistungen, dieses „ist grundsätzlich nicht beschränkt und reicht vom einfachen Gespräch bis zu aufwendigen Dauerberatungen und der Vermittlung verschiedenster Dienstleistungen“ (Wolffers, 1993, S. 123). Bei der persönlichen Hilfe handelt es sich dabei um mehr als die Sicherung der physischen Existenz Notleidender (Amstutz, 2005, S. 28). Der Inhalt des Anspruchs auf persönliche Hilfe wurde allerdings bisher von der Rechtsprechung kaum konkretisiert (Amstutz, 2005, S. 28). Nach Amstutz (2005) werden die Behörden im Rahmen der persönlichen Hilfe dazu verpflichtet, die Hilfesuchenden anzuhören und gegebenenfalls an eine Fachstelle weiterzuleiten (S. 29).

Die persönliche Hilfe wird gemäss §12 Abs. 1 SHG formlos gewährt: „persönliche Hilfe wird im Einvernehmen mit dem Hilfesuchenden gewährt und ist an kein bestimmtes Verfahren gebunden“. Da keine direkten Regelungen über die Ausübung der persönlichen Hilfe bestehen, kann in Bezug auf diese Arbeit nicht von verwaltungsrechtlichem Ermessen gesprochen werden und es wird daher, wie bereits erwähnt, nicht weiter darauf eingegangen.

2.2.2 Wirtschaftliche Hilfe

„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). So lauten die Voraussetzungen für den Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe. Wie auch in der BV, sind die Formulierungen im SHG, wie das Beispiel des §14 SHG zeigt, betreffend die Ermessensausübung nicht weiter konkretisiert. In der SHV des Kantons Zürich wird daher unter §17 Abs. 1 auf die

SKOS-Richtlinien verwiesen, welche bei der Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe zum Tragen kommt und eine Richtschnur für die Umsetzung der wirtschaftlichen Sozialhilfe darstellt. Die SKOS und ihre Richtlinien werden im folgenden Kapitel näher beleuchtet.

2.3 Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)

Nach §17 SHV wird Sozialhilfe im Kanton Zürich gemäss den SKOS-Richtlinien bemessen. Die SKOS ist der nationale Fachverband für Sozialhilfe, welcher sich für die Ausgestaltung und die Entwicklung der Sozialhilfe in der Schweiz einsetzt (SKOS, 2018). Sie setzt sich aus privaten und öffentlichen Institutionen zusammen. Sie hat zum Zweck, die Kompetenz, Koordination und Zusammenarbeit in der öffentlichen sowie privaten Sozialhilfe auf kommunaler, regionaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene zu fördern (Knupfer, 2003, S. 260). Neben weiteren Themenfeldern zählt die Erarbeitung von Empfehlungen und Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe zu den Hauptaufgaben der SKOS (Knupfer, 2003, S. 260).

In der Schweiz ist keine einheitliche gesetzliche Definition hinsichtlich der Ausgestaltung und der Höhe des Existenzminimums vorhanden (Hänzi, 2011, S. 171). Die SKOS-Richtlinien haben den Sinn und Zweck, den Verfassungsauftrag gemäss Art. 12 BV zur Existenzsicherung zu konkretisieren. Darüber hinaus definieren sie die Ausgestaltung eines sozialen Existenzminimums (Hänzi, 2011, S. 171). Im Weiteren dient eine Reihe von Praxishilfen der konkreten Umsetzung der Richtlinien (SKOS, 2013, S. 2). Die Richtlinien werden laufend angepasst und ergänzt, damit sie den Anforderungen der gesellschaftlichen und sozialpolitischen Entwicklungen entsprechen (Knupfer, 2003, S. 253).

Das Existenzminimum setzt sich nach den SKOS-Richtlinien aus der materiellen Grundversicherung (Grundbedarf für Lebensunterhalt (GBL), Wohnkosten (WOK) und medizinische Grundversorgung) sowie situationsbedingten Leistungen zusammen (SKOS, 2015, A.6). Durch ein Zulagensystem können zudem auch persönlichen Integrationsbemühungen speziell Rechnung getragen werden (SKOS, 2015, A.6). Während die materielle Grundversicherung durch die SKOS pauschaliert ist und somit nicht den individuellen Situationen der Sozialhilfebeziehenden angepasst wird und auch keine individuellen Leistungen vorsieht, stehen die situationsbedingten Leistungen im Ermessen der Sozialhilfeorgane und somit unter dem Individualisierungsprinzip. Die SKOS (2015) erläutert hierzu: „Zur Unterstützung des Hilfsprozesses können zusätzliche Leistungen notwendig sein. Diese Leistungen müssen fachlich begründet sein, die Kosten in einem sinnvollen

Verhältnis zum erzielten Nutzen stehen und mit dem Aufwand von nicht unterstützten Haushalten vergleichbar sein“ (C.1).

In Bezug auf Art. 8 BV (Rechtsgleichheit) sind die Richtlinien der SKOS insofern von Bedeutung, als dass die Gefahr von ungleicher Behandlung im Rahmen der Sozialhilfeleistungen massgeblich eingeschränkt werden (Hänzi, 2011, S. 69).

2.4 Fundamentale Grundprinzipien der Sozialhilfe

Der Art. 12 BV bildet die Grundlage für das Sozialhilferecht in der Schweiz. Im Laufe der Zeit haben sich Grundprinzipien im Sozialhilferecht eingebürgert, welche sich teilweise mehr oder weniger gut verankert in den Sozialhilfegesetzen der Kantone wiederfinden (Hänzi, 2011, S. 113). In den SKOS-Richtlinien (vgl. Kapitel 2.3) werden sie unter dem Titel A.4 beschrieben. Im Folgenden werden die für diese Arbeit zentralen Grundprinzipien der wirtschaftlichen Sozialhilfe, welche aber nur teilweise im Gesetz verankert sind, in Kürze beleuchtet, da sie in Anbetracht der Ermessensausübung unumgänglich sind.

2.4.1 Im Gesetz verankerte Grundprinzipien

Wahrung der Menschenwürde

Die Wahrung der Menschenwürde stellt für Hänzi (2011) nicht nur ein Grundprinzip, sondern das eigentliche Leitbild der Sozialhilfe dar (S. 114). Dies, da es als „universaler Massstab und eigentliche Zielvorgabe im Sozialhilferecht“ gilt und die Sozialhilfe zur Funktion hat, „dem einzelnen, bedürftigen Individuum das Nötigste zum Leben zu gewährleisten und es gleichzeitig aus seiner Notlage nachhaltig zu befreien“ (Hänzi, 2011, S. 114). Nach SKOS (2015) setzt das Grundprinzip zudem voraus, „dass der unterstützten Person ein Mitspracherecht zukommt, so dass sie nicht zum Objekt staatlichen Handelns degradiert wird“ (A.4).

Subsidiaritätsprinzip

Gemäss § 2 Abs. 2 SHG werden in der Sozialhilfe andere gesetzliche Leistungen sowie Leistungen Dritter und sozialer Institutionen berücksichtigt. Sie hat somit ergänzenden Charakter. Mit anderen Worten: Sozialhilfe wird grundsätzlich nur dann gewährt, wenn kein Zugang zu anderen, zumutbaren Hilfsquellen (Möglichkeiten der Selbsthilfe, Leistungsverpflichtungen Dritter, freiwillige Leistungen Dritter) besteht (Wolffers, 1993, S.

71). Es besteht kein Wahlrecht zwischen vorrangigen Hilfsquellen und der öffentlichen Sozialhilfe – Engpässe, welche z.B. bei Rentenabklärungen entstehen, sind jedoch durch die Sozialhilfe zu überbrücken (Wolffers, 1993, S. 71).

Individualisierungsprinzip

Dieser Grundsatz nach §2 Abs. 1 SHG Zürich verlangt, dass die Behörde die Hilfeleistungen „nach den Besonderheiten und Bedürfnissen des Einzelfalles“ anzupassen haben. Es soll damit nicht nur die Existenz der oder des Einzelnen sichergestellt werden, sondern ebenfalls auf die individuelle Notlage, die individuellen Verhältnisse und Bedürfnisse eingegangen werden (Schaller-Schenk, 2016a, S. 263). Wolffers (1993) weist dabei auf drei Teilgehalte im Individualisierungsgrundsatz hin (S. 73):

- Die Behörden sind durch den Grundsatz verpflichtet, sich Klarheit über die *Ursachen* der Notlage zu verschaffen
- Der Grundsatz bestimmt die *Art* der Hilfe
- Das *Ausmass* der Hilfe muss dem individuellen Bedarf Rechnung tragen

Das Spannungsverhältnis zum Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 BV kann dabei nicht übersehen werden. „Eine ausgeprägte Kultur der Individualisierung birgt [...] ohne Zweifel die Gefahr nicht duldbarer Rechtsungleichheiten und der Willkür, weswegen es unverzichtbar ist, zumindest hinsichtlich gewisser Leistungskomponenten, Pauschalisierungen und Richtlinien einzuführen“ (Hänzi, 2011, S. 116).

2.4.2 Fehlende Grundprinzipien im Sozialhilferecht

Nicht alle Grundprinzipien der Sozialhilfe sind im Gesetz verankert. Gemäss Hänzi (2011) erfüllen die in der Literatur als Grundsätze benannten Elemente nicht die Voraussetzungen, als Grundprinzipien im Sozialhilferecht aufgeführt zu werden (S. 121). Für eine vertiefte Auseinandersetzung dazu wird auf Hänzi (2011, S. 120-126) verwiesen.

Dennoch kommen den im Folgenden vorgestellten Grundprinzipien, welche nicht im Gesetz festgehalten sind, essenzielle Bedeutung zu, da sie „das Sozialhilferecht gleichsam als verbindende Elemente durchdringen und in einzelnen Fallkonstellationen oder Einzelmaterien allgemein Geltung beanspruchen“ (Hänzi, 2011, S. 121).

In der Literatur werden verschiedenen Begrifflichkeiten für die fehlenden Grundprinzipien genannt, es wird im Folgenden auf die in den SKOS-Richtlinien (A.4) verwendeten Begriffe eingegangen.

Angemessenheit der Hilfe

Die SKOS-Richtlinien weisen bei der Angemessenheit der Hilfe darauf hin, dass unterstützte Personen materiell nicht besser zu stellen sind als nicht unterstützte Personen, welche in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben (SKOS, 2015, A.4). Das Prinzip der Angemessenheit kann damit nach Hänzi (2016) dem Individualisierungsprinzip zugeordnet werden. Es gilt als wichtiger Orientierungspunkt innerhalb der Sozialpolitik und ist für die allgemeine Gestaltung und Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen im Rahmen der Ermessensausübung wesentlich. Sie vertritt die Auffassung, dass das Prinzip nur sehr undeutlich in der Sozialhilfegesetzgebung verankert ist, obwohl es für die Ermessensausübung zentral ist (S. 121).

Professionalität

Professionelle Hilfe beinhaltet gemäss den SKOS-Richtlinien (2015) die genaue Abklärung der persönlichen und sozialen Situation der betroffenen Personen, eine Ausarbeitung eines Hilfeplans und eine persönliche Fachberatung durch die Sozialhilfestelle (A.4). Auch der Verweis auf die Pflichtmässigkeit kann der Professionalität zugeordnet werden – diese Rechtmässigkeit „bezieht sich auf die Einhaltung der Verfassung und gesetzlichen Vorgaben, insbesondere auf die Achtung der Gebote der Rechtsgleichheit, Verhältnismässigkeit und Wahrung öffentlicher Interessen sowie des Sinns und Zwecks der gesetzlichen Ordnung“ (Häfelin, Müller & Uhlmann, 2010, zitiert nach Schaller Schenk, 2016, S. 83).

Das Prinzip der Professionalität kann gemäss Hänzi (2011) nicht als Grundprinzip gewertet werden, da es sich zwar um sinnvolle Apelle handelt, der prägende Charakter für das Sozialhilferecht jedoch nicht ersichtlich ist (S. 125). In der Literatur wird das Prinzip der Professionalität bisher nur wenig thematisiert (Hänzi, 2011, S. 125). Auf Ebene der Regierungsräte und Kantone kann dennoch ein politischer Konsens festgestellt werden: In den sozialpolitischen Leitlinien der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) wird unter der Leitlinie 8 festgehalten, dass die Professionalisierung in der Sozialhilfe für die Legitimation und Qualität staatlicher Tätigkeit unumgänglich ist. Entsprechend setzt sich die SODK für qualifiziertes Personal (mit formalem

Abschluss in Sozialarbeit) ein, damit die Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe individuell und situationsbezogen nach ihren Bedürfnissen betreut werden können (SODK, 2014).

Wirtschaftlichkeit

Wie auch das Prinzip der Professionalität wird das Prinzip der Wirtschaftlichkeit nicht als Grundprinzip in der Literatur aufgeführt. Nach den SKOS-Richtlinien (2015) soll durch das Wirtschaftlichkeitsprinzip eine gewisse Standardisierung von effizienten Hilfeleistungen gewährt werden (A.4). So sollen die Ressourcen der Sozialhilfe an den Bedarf der Sozialhilfebeziehenden angepasst werden (SKOS, 2015, A.4). Es kann beispielsweise geprüft werden, ob eine individuelle Einzelberatung für die Klientin oder den Klienten Sinn macht oder ob eine Gruppenberatung (z.B. im Rahmen von Integrationsprogrammen) sinnvoller ist (SKOS, 2015, A.4).

3 Ermessen: Der unbestimmte Rechtsbegriff im Kontext der Sozialhilfe

Im folgenden Kapitel wird genauer auf das verwaltungsrechtliche Ermessen eingegangen. Bei Ermessen handelt es sich dabei um einen unbestimmten Rechtsbegriff, welcher ursprünglich aus dem Verwaltungsrecht stammt. Das Sozialhilferecht ist Verwaltungsrecht und somit öffentliches Recht (Breitschmid, 2008, S. 340). Es ist somit eine Rechtsfrage, ob und wieweit behördliches Ermessen vorliegt (Schaller-Schenk, 2016a, S. 77). Der Gesetzgeber beabsichtigt, mit der Erschaffung offener Normierungen in den Gesetzen die Entscheidungsbefugnis der Verwaltungsbehörde zu stärken (Häfelin et al., 2010, Rz. 429). Der Entscheidungsspielraum ist in der Regel dadurch gekennzeichnet, „dass der Gesetzgeber den Verwaltungsbehörden die Wahl zwischen verschiedenen Rechtsfolgen überlässt oder auch die Entscheidung, ob überhaupt eine Rechtsfolge angeordnet werden soll (Häfelin et al., 2010, Rz. 429).

Es wird im Folgenden versucht, eine Definition dieses unbestimmten Rechtsbegriffes zu formulieren und mit Beispielen aus der Berufspraxis der wirtschaftlichen Sozialhilfe eine Brücke zur Praxis herzustellen. Neben den verschiedenen Ermessensstypen werden auch Ermessensfehler beschrieben, welche in der Berufspraxis vorkommen können. Sämtliche Beispiele, die zur Veranschaulichung dienen, wurden anonymisiert.

3.1 Die Notwendigkeit von Ermessensspielräumen in der Sozialhilfe

Weil das Gesetz nicht jede konkrete Frage oder jede individuelle Situation voraussehen kann und es auch nicht für jedes Problem die „richtige“ Regelung bereithält, lässt es den ausführenden Behörden offene Normierungen (Häfelin et al., 2010, Rz. 428). Diese offenen Normierungen haben den Zweck, eine „einzelfallgerechte, flexible, fachlich richtige, politisch ausgewogene oder wirtschaftlich (effiziente) Anwendung des Gesetzes“ zu gewährleisten (Schindler, 2010, zitiert nach Schaller Schenk, 2016). Oft können erst durch eine konkrete Abklärung der Umstände durch die Ausführenden sinnvolle und gerechte Lösungen gefunden werden (Häfelin et al., 2010, Rz. 428). Schaller-Schenk (2016) hält fest, dass die Frage, wie Ermessen ausgeübt werden soll, eine Frage der Angemessenheit ist (S. 77). Dabei handelt eine Verwaltungsbehörde dann angemessen, wenn sie eine den Verhältnissen angepasste Lösung im rechtlich nicht normierten Handlungsspielraum trifft (BGE 118 Ib 317 E. 3c S. 324). Nach Häfelin et al. (2010) erhalten Verwaltungsbehörden durch das Ermessen einen Spielraum für den Entscheid im Einzelfall, was aber nicht bedeutet, dass die Behörden dadurch in ihrer Entscheidung völlig frei sind (Rz. 442). Vielmehr sind sie an die Verfassung und deren Prinzipien gebunden

(Rechtsgleichheitsgebot, Verhältnismässigkeitsprinzip, Pflicht zur Wahrung der öffentlichen Interessen) und müssen den Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung auch bei Ermessensentscheiden beachten (BGE 122 I 267, 272 f). Ein pflichtgemässes Ausüben des Ermessens bedeutet nicht nur, dass ein Entscheid rechtmässig ist, sondern auch, dass er angemessen und zweckmässig sein muss (Häfelin et al., 2010, Rz. 442). Damit steht es in einem engen Zusammenhang mit dem Begründungszwang: Die Verwaltungsbehörden haben nach Art. 35 Abs. 1 VwVG (Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968, SR 172.021) die Pflicht, ihre Entscheide zu begründen (Häfelin et al., 2010, Rz. 442) (vgl. Kapitel 3.4 und 5.3).

3.2 Arten von Ermessen

Im Folgenden werden die verschiedenen Ermessenstypen beleuchtet. Je nach Autorenschaft werden die Arten von Ermessen unterschiedlich benannt oder typologisiert. Auch können sich die Arten von Ermessen in der Praxis überschneiden oder sich ergänzen (Schindler, 2010, Rz. 418). Da das Ermessen zum Verwaltungsalltag gehört, ist es sinnvoll, die verschiedenen Ermessenstypen darzustellen. Die Typologie der Ermessensarten dient in der Literatur dazu, praktizierten Standardlösungen nachzuspüren und die Praxis kritisch zu hinterfragen, resp. nach Alternativen zu suchen (Schindler, 2010, Rz. 526). Die Aufführung der Arten von Ermessen in dieser Arbeit ist nicht abschliessend, es werden nur die für diese Thematik zentralen Typologien aufgeführt.

3.2.1 Entschliessungsermessen (*ob*)

Wenn es darum geht, *ob eine Massnahme zu treffen ist*, spricht der Rechtssatz von Entscheidungsermessen. Die Verwaltungsbehörden erhalten Spielraum um zu entscheiden, ob eine Massnahme tatsächlich angemessen ist oder nicht. Besonders Kann-Vorschriften räumen solches Ermessen ein. Es kann also auch von einer Massnahme abgesehen werden, „da das Gesetz den Eintritt der Rechtsfolge beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen nicht zwingend vorschreibt“ (Häfelin et al., 2010, Rz. 431).

Beispiel:

Frau A. ist 34 Jahre alt und seit zwei Jahren Sozialhilfeempfängerin. Frau A. stammt aus Serbien und hat keine Ausbildung. Sie hat zwei Kinder im Alter von 2.5 Jahren und 12 Monaten und ist alleinerziehend. Sie sagt, dass sie aufgrund der Kinderbetreuung nicht in ein Arbeitsprogramm gehen könne, denn die Kinder hätten Mühe damit, sich von ihr zu trennen. Die jüngere Tochter werde zudem noch von ihr gestillt. Eine Fremdbetreuung (z.B. Kita) stehe für sie deshalb nicht zur Diskussion.

Die zuständige Sozialarbeiterin steht vor der Frage, ob ein Arbeitsintegrationsprogramm für Frau A. zurzeit in Betracht gezogen werden kann (und allenfalls eine Androhung von Sanktionen notwendig ist), oder ob von dieser Massnahme im Moment abzusehen ist.

3.2.2 Auswahlermessen (*wie*)

Wenn ein Rechtssatz der Verwaltungsbehörden einen Entscheidungsspielraum hinsichtlich der *Wahl zwischen verschiedenen Massnahmen* oder *hinsichtlich der näheren Ausgestaltung* einer Massnahme einräumt, dann liegt *Auswahlermessen* vor (Häfelin et al., 2010, Rz. 434). Wie im Kapitel 2.2 genauer beschrieben, können unter Abschnitt C (§11-13) und Abschnitt D (§14-17) des SHG Zürich unterschiedliche Arten der Unterstützungsformen abgeleitet werden (wirtschaftliche Hilfe und persönliche Hilfe). „Je nach individuellem Bedarf und Zwecksetzung kann eine einzelne Art zum Tragen kommen oder eine Kombination verschiedener Arten“ (Schaller-Schenk, 2016a, S. 80). Welche Art der Unterstützung angebracht ist, liegt im Ermessen der Sozialarbeitenden. Entschliessungsermessen und Auswahlermessen sind Begriffe des Rechtsfolgeermessens (Häfelin et al., 2010, Rz 436).

Beispiel:

Das Wohnverhältnis von Herr H. wurde per 30. November 2018 von seinem Vermieter aufgrund von Mietzinsausständen unwiderruflich gekündigt. Am 27. November 2018 meldet sich Herr H. bei der Sozialhilfe an. Da er Anspruch auf Sozialhilfe hat, prüft der zuständige Sozialarbeiter zusammen mit Herrn H., welche Notlösungen für ihn in Frage kommen (z.B. übernachten bei Bekannten, Notschlafstelle, Notwohnung, betreutes Wohnen, (Reha-)Klinik, Hotel, etc.). Dabei muss der fallführende Sozialarbeiter abschätzen, welche Wohnform Herrn H. (und allfälligen Mitbewohnern) zuzumuten ist.

3.2.3 Umfangermessen (*Umfang*)

Beim *Umfangermessen* bezieht sich der Entscheidungsspielraum der Verwaltungsbehörde auf den *Umfang der Hilfeleistung oder der Massnahme* (Häfelin et al., 2010, Rz. 438). Es besteht für die Behörden ein Spielraum in der Frage, inwiefern eine Hilfeleistung erfolgen soll oder in welchem Rahmen eine Massnahme angesetzt wird.

Beispiel:

Der Sozialhilfeempfänger Herr M. ist mit seiner vierköpfigen Familie von einer 1.5-Zimmerwohnung in eine 3-Zimmerwohnung umgezogen. In der neuen Wohnung benötigt er neue Möbel, da die bisherigen Möbel von Bettwanzen befallen sind und weggeworfen werden müssen. Das Umfangermessen liegt nun bei der zuständigen Sozialarbeiterin, wie viel Leistung sie (im Rahmen ihrer Kompetenzen) dem Familienvater für neues Mobiliar ausbezahlt.

3.3 Ermessensfehler

Bei der Ermessensausübung durch Sozialarbeitende in der Sozialhilfe können Fehler vorkommen. Wie bei den Ermessensarten gibt es auch bei der Ausübung von Ermessen durch Verwaltungsbehörden unterschiedliche Kategorien, welche im Folgenden näher beleuchtet werden. Um die Fehler bei der Ermessensausübung zu veranschaulichen, werden wiederum anonymisierte Beispiele aus dem Praxisalltag von Sozialarbeitenden der Stadt Zürich gewählt.

3.3.1 Unangemessenheit

Wenn ein Entscheid zwar *innerhalb des Ermessensspielraums* liegt und die Verfassungsprinzipien sowie Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung beachtet wurden, das Ermessen aber *unzweckmässig* gehandhabt wird, ist der Entscheid unangemessen. Dabei liegt jedoch keine Rechtsverletzung vor (Häfelin et al, 2010, Rz. 460). Die Frage, ob ein Entscheid angemessen ist oder nicht, kann indes nicht absolut beantwortet werden, es handelt sich bei der Feststellung von Unangemessenheit somit immer um eine Wertungsfrage (Schaller-Schenk, 2016a, S. 192).

Beispiel:

Frau D. ist 27 Jahre alt und alleinerziehende Mutter eines dreijährigen Sohnes. Ihr Arbeitsverhältnis bei einem Schweizer Grossverteiler wurde vor kurzem wegen Uneinigkeiten vom Arbeitgeber aufgelöst. Frau D. meldet sich beim Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) an. Da Frau D. zurzeit psychisch instabil ist, schafft sie es nicht, die von ihr verlangten Arbeitsbemühungen einzureichen und die vorgeschriebenen Kurse zu besuchen, weshalb sie von der Arbeitslosenkasse Einstelltage erhält. In der Folge meldet sich Frau D. für Sozialhilfe an. Der zuständige Sozialarbeiter erklärt Frau D., dass sie im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips verpflichtet ist, die vom RAV gestellten Auflagen zu erfüllen. Als Frau D. weiterhin keinerlei Bemühungen nachweisen kann, kürzt der Sozialarbeiter ihre Leistungen aus dem Grundbedarf um 30%.

Der Entscheid des Sozialarbeiters kann als unangemessen ausgelegt werden, da einerseits die psychische Verfassung von Frau D. nicht genügend in den Entscheid miteinbezogen wurde, andererseits mit der Kürzung des Grundbedarfs um 30% die Interessen ihres Kindes nicht genügend berücksichtigt wurden.

3.3.2 Ermessensmissbrauch

Anders als bei der Unangemessenheit liegt beim Ermessensmissbrauch eine Rechtsverletzung vor. Dies weil die im Rechtssatz *umschriebene Voraussetzung und Grenzen des Ermessens* zwar beachtet wurden, das Ermessen aber „nach unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Gesichtspunkten betätigt wird oder allgemeine Rechtsprinzipien, wie das Verbot der Willkür und rechtsungleichen Behandlung, das Gebot von Treu und Glauben sowie der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt werden“ (Häfelin et al., 2010, Rz. 463). Es ergeben sich somit für die Definition zwei Merkmale: Die Verwaltungsbehörde hält sich zwar an den von der Rechtssetzung eingeräumten Entscheidungsspielraum – der Entscheid ist somit nicht unzweckmässig oder unangemessen –, aber dennoch unhaltbar. Er steht im Widerspruch zu den im vorangegangenen Kapitel beschriebenen Verfassungsprinzipien oder dem Sinn und Zweck des Gesetzes (Häfelin et al., 2010, Rz. 464).

Beispiel:

Herr R. ist vor acht Jahren in die Schweiz geflüchtet. Bisher konnte er sich aufgrund seiner mangelhaften Deutschkenntnisse nicht im Schweizer Arbeitsmarkt integrieren. Herr R. erzählt der für ihn zuständigen Sozialarbeiterin, dass er sehr gerne einen Deutschkurs besuchen möchte, um seine Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Die Sozialarbeiterin lehnt den Vorschlag von Herr R. ab mit der Begründung, dass sie ihren Klienten gut kenne und wisse, dass es ihm nichts bringen werde.

Die Ablehnung des Deutschkurses kann als Ermessensmissbrauch ausgelegt werden, weil die Ablehnung nicht nur als nicht-verhältnismässig, sondern auch als willkürlich ausgelegt werden kann.

3.3.3 Ermessensüberschreitung

Um Ermessensüberschreitung handelt es sich, wenn der *Rechtssatz kein Ermessen einräumt* und dennoch Ermessen in diesem Bereich ausgeübt wird. Das ist beispielsweise dann der Fall, wenn der Rechtssatz keine Ermessensbetätigung gestattet oder wenn die Behörde Massnahmen trifft, welche der Rechtssatz nicht zur Wahl stellt (Häfelin et al., 2010, Rz. 469). Bei der Ermessensüberschreitung handelt es sich nicht um eine Rechtsverletzung.

Beispiel:

Frau H. kam vor zehn Jahren durch Heirat in die Schweiz. Mittlerweile ist sie geschieden und bezieht ergänzend zu ihren niedrigen Lohneinnahmen Sozialhilfe. Frau H. möchte gerne in ihrem Heimatland Ferien machen, denn sie habe ihre Verwandten seit zehn Jahren nicht mehr gesehen. Der zuständige Sozialarbeiter überweist Frau H. für den Flug kurzerhand Fr. 1'000.00.

Die Überweisung von Fr. 1'000.00 aus der Sozialhilfe ist eine Ermessensüberschreitung, da gemäss den SKOS-Richtlinien (2015) unter C.1.6 Urlaub und Erholung Sozialhilfeempfangenden unter gewissen Bedingungen zwar zustehen, jedoch nicht über Sozialhilfegelder, sondern über Fonds oder Stiftungen finanziert werden müssen und einer Begründung bedürfen.

3.3.4 Ermessensunterschreitung

Ermessensunterschreitungen liegen dann vor, wenn kein Ermessen ausgeübt wird, obschon gemäss dem Rechtssatz ein Ermessen besteht. Dies gilt auch dann, wenn die entscheidende Behörde ganz oder teilweise zum Vornherein auf die Ermessensausübung verzichtet (Häfelin et al., 2010, Rz. 470). Wie beim Ermessensmissbrauch stellt die Ermessensunterschreitung eine Rechtsverletzung dar, denn „wo der Gesetzgeber Ermessen einräumt, erwartet er von den Verwaltungsbehörden, dass sie sachliche Unterscheidungen treffen und den besonderen Umständen des konkreten Falls angemessene Rechtsfolge anordnen“ (Häfelin et al., 2010, Rz. 470). Diese Pflicht verletzen die Behörden dann, wenn sie auf sachliche Unterscheidungen verzichten, obwohl der Gesetzgeber differenzierte Entscheide für nötig hält (Häfelin et al., 2010, Rz. 471).

Beispiel:

Herr K. bezieht, ergänzend zu seinem knappen Lohn, seit Jahren Sozialhilfe. Nach einem Bandscheibenvorfall vor einem halben Jahr kann Herr K. nur noch zu 20% arbeiten. Herr K. stellt bei seiner Sozialarbeiterin den Antrag auf eine medizinische Matratze für Fr. 1'500.00, welche nicht von der Krankenkasse übernommen wird. Die Sozialarbeiterin lehnt den Antrag mit der Begründung ab, dass die Sozialhilfe nicht für medizinische Unkosten aufkommt.

Die Begründung der Sozialarbeiterin kann als Ermessensunterschreitung ausgelegt werden, da die SKOS-Richtlinien (2015) unter C.1.4 Krankheits- und Behinderungsbedingte Auslagen wie Hilfsmittel empfehlen, wenn sie „sinnvoll, nutzbringend und ausgewiesen“ sind. Die Finanzierung der medizinischen Matratze könnte somit mit einer Verbesserung der Rückenprobleme und der damit zusammenhängenden Erhöhung des Arbeitspensums (Subsidiaritätsprinzip) begründet werden.

3.4 Begründung der Ermessensentscheide

Wie bereits im Kapitel 3.1 angedeutet, besteht nach Art. 35 Abs. 1 VwVG für Behörden die Pflicht, Entscheidungen in Form von Verfügungen zu begründen. Dieser Mindestanspruch folgt aus Art. 29 Abs. 2 BV (Anspruch auf rechtliches Gehör) und ermöglicht den Betroffenen, die Tragweite des Entscheids beurteilen zu können und diesen in voller Kenntnis der Sache allenfalls an eine höhere Instanz weiterzuziehen (BGE 141 III 28 S. 41, 3.2.4). Bei der Begründung eines Entscheids müssen dabei die Überlegungen klar ersichtlich und nachvollziehbar sein. Je komplexer die Sach- und Rechtslage dabei ist, desto höhere Anforderungen werden an die Begründungspflicht der Behörden gestellt – die Begründung muss in einem streitigen Verwaltungsverfahren sorgfältiger sein als in einem nichtstreitigen (Häfelin et al., 2010, Rz 1707) (vgl. Kapitel 5.3.2).

3.5 Eingrenzung des „freien“ Ermessens durch Richtlinien und Weisungen

Der Begriff des „freien“ Ermessens wird in der Literatur wie auch im Gesetz zahlreich verwendet. Die Wendung „kann zur Annahme verleiten, es stehe im vollen Belieben der Verwaltung, die ihr passende Rechtsfolge zu setzen, wo sie nach Ermessen zu entscheiden hat“ (Gygi, 1983, S. 312). Gemäss Gygi (1983) kann durch die Ausdrucksweise von „freiem Ermessen“ eine falsche Vorstellung des Begriffs erweckt werden (S. 312). Dennoch: nach dem Prinzip der Professionalität (vgl. Kapitel 2.4.2) muss Ermessen in der Sozialhilfe pflichtgemäss ausgeübt werden – Ermessen darf demnach keine Entscheidung nach Belieben sein (BGE 98 Ia 460).

Konträr zur offenen Auslegung des Ermessens (und somit auch des freien Ermessens) stehen die Anpassung, resp. die Einschränkung von Ermessen, welche auf unterschiedliche Art und Weise erfolgen können (Schindler, 2010, Rz. 440). Regierungen oder Verwaltungen haben die Möglichkeit, die Höhe von Grenzwerten, Beiträgen oder Teuerungsanpassungen usw. festzulegen und zu bestimmen (Schindler, 2010, Rz. 440) und somit die Fachpersonen der Sozialhilfe in ihrem freien Ermessen einzuschränken. Je nach Art der Anpassung kann den Fachpersonen eine höhere oder weniger hohe Flexibilität innerhalb des Ermessensspielraums gewährt werden. Bei besonders hohen Flexibilitätsbedürfnissen ist es dabei sinnvoll, die Regelungshöhe zu senken und damit eine schnelle Reaktion der Professionellen zu ermöglichen (Schindler, 2010, Rz 443).

4 Professionelles Handeln im Kontext der Ermessensausübung

In den vorangegangenen Kapiteln wurden die rechtlichen Grundlagen und Prinzipien, welche für die Ermessensausübung in der Sozialhilfe zentral sind, sowie die Begrifflichkeit des Ermessensspielraums genauer beleuchtet. In keiner der in den letzten zwei Kapiteln zitierten Quellen lässt sich jedoch ein Erfolgsrezept zur Anwendung des Ermessens finden. In diesem Kapitel wird daher versucht aus professionstheoretischer Sicht Antworten auf eine bisher in der Forschung noch wenig behandelte Thematik zu finden. Das berufliche Selbstkonzept und die darin behandelte Berufsethik werden dabei in den Fokus gesetzt, da sie, wie im Folgenden aufgezeigt wird, eine essentielle Rolle bei der Ermessensentscheidung Sozialarbeitender spielen.

Ziel dieses Kapitels soll es nicht sein, ein Patentrezept für die Anwendung des Ermessensspielraums in der Sozialhilfe zu kreieren. Vielmehr sollen die professionstheoretischen Indikatoren, welche bei der Ermessensausübung der Sozialarbeitenden in der Sozialhilfe mitspielen, aufgezeigt werden. Um die eher komplexe Theorie direkt in die tägliche Fallarbeit zu transferieren, wird das Beispiel von der alleinerziehenden Frau A. aus Kapitel 3.2.1 weiterverwendet. Die Sozialarbeiterin steht hier vor der Frage, ob sie Frau A. in ein Arbeitsintegrationsprogramm anmelden soll oder nicht.

4.1 Soziale Arbeit im Dreiklang von Wissen – Können – Haltung

„Wer [...] einfach nach Bauchgefühl, nach Sympathie oder nach Arbeitsbelastung handeln würde, der handelt unprofessionell und verantwortungslos. Soziale Arbeit hat klare Pflichten zu erfüllen, und zwar nach bestem Wissen (professionelle Kompetenz) und Gewissen (berufsethische Leitlinien)“ (Stocker, 2011, S. 25).

Stocker (2011) beschreibt in ihrem Zitat das Dreiecksgebilde der professionellen Sozialen Arbeit. Sie nennt dies „den Dreiklang von Wissen – Können – Haltung“, wobei das Wissen auf Theorien und Grundlagewissen, das Können auf praxisbezogenen Inhalten und die Haltung auf dem beruflichen Selbstverständnis gründet (S. 26).

Auch Becker-Lenz und Müller (2009) teilen die Soziale Arbeit in verschiedene Bereiche ein. Während die Disziplin nach ihnen in die Sphäre der Wissenschaft und somit in die Generierung von wissenschaftlichem Wissen und Theoriebildung fällt, ist für sie die Profession die Sphäre der Berufspraxis, in welcher sich das berufspraktische Handeln vollzieht (S. 195). Wie auch Stocker sind sie der Ansicht, dass die Kenntnis von Theorien und Modellen allein in Hinblick auf ein professionelles Handeln nicht hinreichend ist (S.

199). Berufsethische Maximen und Zentralwerte spielen eine ebenso grosse Rolle wie das Berufswissen (Becker-Lenz & Müller, 2009, S. 199).

4.2 Berufliches Selbstverständnis: Professionalitätsmerkmale

In der Folge der Professionalisierung der Sozialen Arbeit wird seit Mitte der 1980er-Jahre im Bereich der Professionalitätsmerkmale zunehmend geforscht (Müller de Menezes, 2012, S. 83). Vor allem das berufliche Selbstverständnis der Sozialarbeitenden rückt dabei ins Zentrum. In der Literatur werden für die Begriffe der Professionalitätsmerkmale unterschiedliche Begrifflichkeiten gewählt. Zur Vereinfachung bezieht sich diese Arbeit auf die drei von Müller de Menezes (2012) verwendeten Typologien *berufliche Identität* (biografische, ausbildungsbezogene und berufliche Erfahrungen) *beruflicher Habitus* (berufsorientierte Deutungs- und Handlungsmuster) sowie *berufliches Selbstkonzept* (theoretisches Handeln, ethische Orientierung, Handlungsmaximen, Haltungen, Deutungen über soziale Probleme) (S. 82). Im folgenden Abschnitt werden diese drei Typologien kurz beschrieben. Insbesondere auf das berufliche Selbstkonzept und die darin enthaltenen berufsethischen Aspekte wird dabei speziell Bezug genommen.

Berufliche Identität

Harmsen (2009) verweist für die enge Verbindung zwischen Person und Beruf in der Sozialen Arbeit auf den Begriff der beruflichen Identität, wobei diese „Teilidentität“ auf biographische, ausbildungsbezogene und berufliche Erfahrungen basiert. Die Identitätskonstruktion beginnt indes nicht erst im Studium, sondern bereits viel früher: „Wichtige Einflüsse erfolgen dabei durch Familie, biografisch erworbene Wertvorstellungen, Professionsangehörige als Vorbilder oder ehrenamtliche bzw. nebenamtliche Tätigkeiten“ (S. 256). Der Zugang zur Profession erfolgt ausgesprochen subjektiv und kann sich im Laufe einer professionellen Entwicklung durch verschiedene Lernorte (wie beispielsweise durch das Studium oder mit Praxiserfahrungen) verändern (Harmsen, 2009, S. 256-257).

Auch durch Reflexion des professionellen Handelns kann die Identitätsbildung beeinflusst werden: Durch Supervisionen, kollegiale Fallbesprechung oder Qualitätsmanagement finden sich unterschiedliche Lerngefässe, in welchen die eigene Profession und das eigene Handeln dahingehend reflektiert werden, dass die eigene Identität gestärkt oder hinterfragt wird (Harmsen, 2009, S. 258-259).

Beispiel:

Die Sozialarbeiterin aus unserem Beispiel ist in eher einfachen Verhältnissen aufgewachsen. Während ihrer Ausbildung arbeitete sie an drei Tagen in der Woche in einem Restaurant, damit sie sich ihr Studium finanzieren konnte. Es ist ihr wichtig, auf eigenen Beinen zu stehen.

In der kollegialen Fallbesprechung hat sie schon öfters bemerkt, dass ihre Haltung in Bezug zur Arbeitsintegration im Gegensatz zu der ihrer Mitarbeitenden eher streng ist. Sie geht davon aus, dass ihre Einstellung nicht zuletzt auf die Art und Weise wie sie aufgewachsen ist zurückzuführen ist.

Beruflicher Habitus

Bei dem von Bourdieu geprägten Begriff des Habitus verinnerlichen Individuen objektive Strukturen ihrer sozialen Umgebung (Interiorisierung der Exteriorität), „wodurch Habitusformationen ausgebildet werden, die ihrerseits wiederum Praxis stiften (Exteriorisierung der Interiorität)“ (Becker-Lenz & Müller, 2009, S. 208). Mit anderen Worten: Habitusformationen sind tiefliegende, als Automatismus ausserhalb der bewussten Kontrollierbarkeit operierende Bewertungs-, Wahrnehmungs- und Handlungsmuster (Oevermann, 2001, zitiert nach Becker-Lenz und Müller, 2009, S. 208 und Thole & Küster-Schapfl, 1997, S. 19). Anders als bei Bourdieu wird der Habitus im sozialarbeiterischen Kontext nicht klassenspezifisch geprägt, sondern als beruflicher Stil verstanden, welcher ein Ergebnis der Biografie und der beruflichen Sozialisation ist (Thole et al., 1997, S. 19-21).

Becker-Lenz und Müller (2009) halten fest, dass die Soziale Arbeit von einer Reihe widersprüchlicher Anforderungen geprägt ist. Zentral ist dabei, dass die Bearbeitung der Krisen, mit denen sich Professionelle befassen, nach einer Kombination spezifischer und diffuser Anteilen in der Beziehung zu Klientinnen und Klienten verlangen, da es sich um eine stellvertretende Krisenbewältigung handelt. Da diese Krisen nicht routiniert bearbeitbar sind, kann demnach nicht aufgrund von Wissen oder formalen Kriterien entschieden werden, welches Handeln zu einer Lösung der Krise führt (S. 209).

Beispiel:

Die Forderungen von Frau A. stossen bei der Sozialarbeiterin teilweise auf Unverständnis. Ihr ist zwar bewusst, dass Frau A. als alleinerziehende Mutter in einer schwierigen Situation steckt, dennoch kann sie die abweisende Haltung ihrer Klientin gegenüber der Arbeitsintegration nur schwer nachvollziehen; denn Frau A. ist gesundheitlich nicht eingeschränkt und könnte das Betreuungproblem in Form einer Kita einfach lösen.

Berufliches Selbstkonzept

Das berufliche Selbstkonzept beinhaltet Theorien zum beruflichen Handeln, ethische Orientierung, Handlungsmaximen sowie (bewusste oder unbewusste) Deutungen und Handlungen über soziale Probleme (Müller de Menezes, 2012, S. 82). Obwohl das berufliche Selbstkonzept Orientierungs-, Regulierungs- und Steuerungsfunktion darstellt, legt es keine Regeln für die Anwendung im Praxisalltag fest (Urban, 2004, S. 116). Es sind durchaus Diskrepanzen zwischen dem beruflichen Selbstkonzept und dem tatsächlichen Handeln in der Praxis möglich, von einem grundsätzlichen Bedürfnis nach Kohärenz ist jedoch auszugehen (Müller de Menezes, 2012, S. 82). Urban (2004) hält fest, dass das berufliche Selbstkonzept insbesondere zur Bewältigung widersprüchlicher Handlungsanforderungen bedeutsam ist, wie sie in der Sozialen Arbeit vorliegen (S. 192).

Beispiel:

Intuitiv würde die Sozialarbeiterin aufgrund ihrer beruflichen Identität und ihres beruflichen Habitus die Anmeldung von Frau A. in die Arbeitsintegration gerne durchsetzen. Aufgrund ihrer Ausbildung und ihres Wissens über die Berufsethik weiss sie jedoch, dass die Bedürfnisse von Frau A. (und diejenigen ihrer Kinder) nicht einfach übergangen werden dürfen und eine erzwungene Anmeldung zum jetzigen Zeitpunkt möglicherweise kontraproduktiv für den weiteren Fallverlauf und die Arbeitsbeziehung zwischen Frau A. und ihr sein könnte.

Alle drei oben ausgeführten Professionalitätsmerkmale haben eines gemeinsam: Es gibt keine generell gültigen Aussagen zu der Frage, welche Positionierung innerhalb der Ermessensausübung in der Sozialhilfe professionell ist. Im Folgenden wird daher näher auf die Berufsethik in der Sozialen Arbeit eingegangen. Es wird versucht, eine Antwort in Bezug auf die berufsethische Haltung der einzelnen Sozialarbeitenden in der alltäglichen Herausforderung der Ermessensausübung zu finden.

4.3 Berufsethik und Reflexion

Schmid Noerr (2012) führt in seinem Werk „Ethik in der Sozialen Arbeit“ aus, wie ethische Überlegungen in der Praxis der Sozialen Arbeit wahrgenommen werden. Gerade in Situationen, in welchen alternative Entscheidungen gleichermassen richtig oder falsch erscheinen können, werden diese deutlich. Die Folge kann sein, dass je nach Entscheidung ein ungutes Gefühl zurückbleiben kann. Durch solche Konfliktsituationen wird deutlich, dass persönliche Ansichten und Abwägungen in jeder professionellen Handlungssituation mitspielen und sich in jeder Entscheidung eine bestimmte Grundhaltung, eine Vorstellung oder eine Einstellung zum Gegenüber ausdrückt. „Hierbei geht es nicht um

die Frage, welche fachlichen Regeln zu befolgen sind, sondern um die eigentlich ethische Frage der persönlichen Verantwortlichkeit des Tuns“ (S. 20).

Die Berufsethik wird in der Literatur dem beruflichen Selbstkonzept angegliedert. Sie hat demnach die sozialphilosophische Funktion, einerseits eine Legitimation des Berufes als Gesamtes, andererseits die Legitimation der einzelnen Interventionen der Sozialarbeitenden zu klären und zu begründen. Somit beinhaltet sie alle damit zusammenhängenden Fragen nach der Geltung von Werten und Normen (Baum, 1996, zitiert nach Heiner, 2007, S. 171). Besonders in der Sozialen Arbeit sind allgemeine ethische Fragen drängend; dies zeigt sich vor allem auch beim Umgang mit Ermessensspielräumen in der Sozialhilfe. Die Berufsethik bezieht dabei „grundlegende, allgemeingültige, ethische Verhaltensanforderungen auf die konkreten Aufgaben des Berufs“ (Heiner 2007, S. 171).

Die folgenden drei grundlegenden Aussagen werden in den Ethikcodices nationaler und internationaler Berufsverbänden immer wieder betont (Heiner, 2007, S. 171):

- Die Grundhaltung der streitbaren Toleranz
- Die Verpflichtung, die Würde des Menschen zu achten und zu verteidigen
- Die Verantwortung, für soziale Gerechtigkeit einzutreten

Mit der streitbaren Toleranz ist die Vertretung eigener Wertvorstellungen gemeint, verbunden mit der Bereitschaft vernünftige und argumentative Aushandlungsprozesse zu führen (Heiner, 2007, S. 171). Diese Aushandlungsprozesse bedingen einen partnerschaftlichen Umgang mit den Klientinnen und Klienten (Müller de Menezes, 2012, S. 62). Die streitbare Toleranz setzt somit eine Einstellung resp. eine Haltung voraus, „die eine Weiterentwicklung der eigenen Vorstellung erlaubt und ermöglicht“ (Heiner, 2007, S. 172).

Beispiel:

Die Sozialarbeiterin findet es zwar wichtig, dass Frau A. ihre Kinder gut betreut, jedoch vertritt sie die Meinung, dass die Arbeitsintegration für Frau A. wichtig ist, damit sie eine Tagesstruktur erhält und sich langsam an das Arbeitsleben als alleinerziehende Mutter gewöhnen kann. Es ist ihr deshalb wichtig, sich mit Frau A. auszutauschen, um ihre Position anzuhören und diese in ihre Entscheidung miteinzubeziehen.

Frau A. vertritt eine grundsätzlich andere Meinung als die Sozialarbeiterin. Sie sagt ihr klar, dass sie (noch) nicht für die Arbeitsintegration bereit ist. Es gilt jetzt für die Sozialarbeiterin, sowohl ihre eigenen Werte als auch die Werte der SOD zu kommunizieren, aber wenn möglich einen gemeinsamen Konsens im Aushandlungsprozess mit Frau A. zu finden.

Die unbedingte Achtung der Person und ihrer Menschenwürde spricht die Förderung der Autonomie, die grösstmögliche Selbstbestimmung und der Selbstverantwortung der Klientinnen und Klienten an (Müller de Menezes, 2012, S. 62). Da die Soziale Arbeit notwendigerweise von Werten ausgeht, kann sie keine neutrale Vermittlungsinstanz sein, sondern muss Partei ergreifen (beispielsweise gegen Ausgrenzung, Unterdrückung oder soziale Benachteiligung) (Heiner, 2007, S. 172). Die Parteinahme erfordert nach Heiner (2007) gleichwohl eine möglichst vernünftige wie auch eine unparteiische Auseinandersetzung mit allen Betroffenen und Beteiligten. Dies auch unter Berücksichtigung der Konsequenzen für die nicht Betroffenen. Dabei ist zu beachten, dass jede Parteinahme für eine Personengruppe gleichzeitig eine Parteinahme gegen eine andere Gruppe darstellt. Im Sinne der ausgleichenden Gerechtigkeit kann dies durchaus berechtigt sein, erfordert aber zugleich im besonderen Masse die Fähigkeit „auch den Personen gegenüber, deren Partei man nicht ergreift, zu vermitteln, dass man sie trotz aller Gegensätzlichkeit und Streitpunkte achtet“ (S. 172). Die Soziale Arbeit ist dabei aber nicht nur Teil des Hilffsystems, sondern auch Teil des gesellschaftlichen Kontrollsystems – viele Elemente der beruflichen Ethik beziehen sich deshalb auf das Bemühen, „einen möglichst partnerschaftlichen, partizipativen und aushandlungsorientierten Umgang zwischen Fachkraft und Klientinnen und Klienten herzustellen, um das Machtgefälle zwischen ihnen zu reduzieren und die Kontrolle zumindest transparent und kalkulierbar werden zu lassen“ (Heiner, 2007, S. 172).

Beispiel:

Beim Beispiel von Frau A. müssen somit nicht nur die Folgen für Frau A., sondern auch die ihrer Kinder als Direktbetroffene abgewägt werden. Geht Frau A. in die Arbeitsintegration, müssen die Kinder unter Umständen fremdbetreut werden – dies kann gleichzeitig Risiko und Chance darstellen, da die Kinder noch jung sind und offenbar sehr an der Mutter hängen.

Zusätzlich muss die Sozialarbeiterin in ihre Überlegungen miteinbeziehen, welche Folgen eine Nicht-Anmeldung für Frau A. z.B. aus migrationsrechtlicher Sicht hat, da sich der Sozialhilfebezug nicht positiv auf eine Verlängerung ihrer B-Bewilligung auswirkt. Nicht zuletzt hat Frau A., gestützt auf den Grundsatz der Subsidiarität, alles zu unternehmen um ihre Unterstützungsbedürftigkeit zu mindern – die Steuerzahlenden, welche die Sozialhilfe schlussendlich finanzieren müssen somit auch berücksichtigt werden und in die Überlegungen der Sozialarbeiterin miteinbezogen werden.

Wichtig dabei ist, dass die Sozialarbeiterin im Austausch mit Frau A. steht, ihre Rolle transparent vermittelt und die Wünsche und Überlegungen der Klientin in ihre Entscheidung einfließen lässt.

Die Verpflichtung, die Würde des Menschen zu achten und zu verteidigen ist in Anbetracht der handlungstheoretischen Perspektive besonders zentral, denn sie verweist auf das erforderliche Zusammenspiel kommunikativer und reflexiver Elemente (Heiner, 2007, S. 172). Während die *kommunikative Kompetenz* die Umsetzung der Ziel- und

Wertvorstellungen im Austausch mit den Klientinnen und Klienten sowie anderen Fachkräften sichert, ist die *reflexive Kompetenz* zentral, um zu begründeten Werturteilen zu gelangen und diese „auch im Geiste der streitbaren Toleranz weiterzuentwickeln und entsprechende Interventionsprozesse zu konzipieren“ (Heiner, 2007, S. 172).

Schmid Noerr (2012) betont in seiner Ausführung zur ethischen Reflexion der Sozialen Arbeit, dass es nicht die Aufgabe der Ethik ist, „das Gute“ nur zu verkünden. Von Fachpersonen ist vielmehr auch zu prüfen, ob „das Gute“ wirklich gut ist und unter welchen Bedingungen es diese Qualität verlieren kann. Er akzentuiert, dass die ethische Selbstbestimmung von der persönlichen Motivation und Bereitschaft der oder des Einzelnen ausgeht. Dabei soll das zunächst Selbstverständliche, Gewohnte und Alltägliche auf seine Geltung hin befragt werden. Es soll dennoch nicht nur etwas Persönliches sein, sondern als ethische Reflexion aus einem, über einen längeren Zeitraum gewachsenen, Arsenal aus Prinzipien und Argumenten schöpfen (Schmid Noerr, 2012, S.19). Heiner (2007) hebt dabei hervor, dass eine diskursive Überprüfung der ethischen Reflexion anhand der möglichen Folgen und (später) anhand der tatsächlichen Konsequenzen zwingend im Zuge der Evaluation notwendig ist (z.B. mittels Selbstevaluation). „Ethik wird somit Teil der Reflexion beruflichen Handelns, die als eine Form der Selbstaufklärung und -kontrolle der Fachkräfte im Diskurs erfolgt“ (S. 173).

Beispiel:

Die Sozialarbeiterin beginnt nun also abzuwägen, welche Lösung für Frau A. einerseits zumutbar, andererseits angemessen ist. Grundsätzlich muss Frau A. alles unternehmen, um ihre persönliche und finanzielle Situation zu verbessern. Da sie aufgrund der fehlenden Ausbildung aus eigener Kraft keine Arbeitsstelle im ersten Arbeitsmarkt findet, wäre eine Anmeldung in der Arbeitsintegration also hinsichtlich des Subsidiaritätsprinzip angemessen. Doch die Sozialarbeiterin ist sich nicht sicher, ob eine Anmeldung im Moment tatsächlich das Richtige für Frau A. und ihre Kinder ist. Sie versucht in der Folge ihre Position als fallführende Sozialarbeiterin zu hinterfragen und die Folgen der Anmeldung für Frau A. und ihre Kinder abzuschätzen.

In der nächsten Fallbesprechung bringt sie ihren Fall und ihre Überlegungen in ihrem Team vor und versucht so, aufgrund der erhaltenen Rückmeldung ihrer Kolleginnen und Kollegen eine Entscheidung zu fällen.

4.4 Die Bedeutung der Organisationskultur für das professionelle Handeln

Doch nicht nur die ethischen Grundlagen eines Berufes und die Überzeugungen der jeweiligen Fachkraft sind bei der Ausübung der Profession der Sozialen Arbeit wichtig, auch die organisationskulturellen Bedingungen der jeweiligen Organisationen resp. Verwaltungen sind zentral. Klatetzki (1998) kommt zum Schluss, dass Professionalität nicht

nur das Ergebnis einer beruflichen Entwicklung aus eigener Kraft ist, welche ausschliesslich auf der individuellen Handlungskompetenz der Fachkraft beruht. Vielmehr ist sie auch das Ergebnis förderlicher Kooperationsstrukturen und gelingender Kooperationsprozesse innerhalb der Organisation oder zwischen verschiedenen Organisationen (S. 62).

Einerseits benötigt die Fachkraft die Unterstützung ihrer Organisation für eine juristische Absicherung des beruflichen Handelns, andererseits ist die organisationale Unterstützung für die grundlegende Orientierung und die kontinuierliche Reflexion des professionellen Tuns zentral. Organisationen sind gleichermassen Interpretations- und Entscheidungssysteme, welche über die Organisationskultur zur „Herausbildung eines bestimmten Selbstverständnisses und damit zur beruflichen Identität beitragen können“. Die Vorschriften und Anweisungen können für die Fachkräfte entlastend wirken und allfällige Machtmissbräuche eingrenzen. Die Zielsetzungen und Wertvorstellungen der Organisation wirken demnach orientierend und helfen den Professionellen, sich in herausfordernden Situationen angemessen zu entscheiden (Heiner, 2007, S. 215-216).

Nicht nur die Organisationskultur selber ist dabei zentral, auch kritische Rückmeldungen aus dem Team, von den Vorgesetzten oder von den Klientinnen und Klienten selber ist für die fortlaufende Reflexion der Sozialarbeitenden von grosser Wichtigkeit (von Spiegel, 2004, S. 91). Die kontinuierliche Auseinandersetzung in Form von Fort- und Weiterbildungen, kollegialen Fachberatungen, Super- und Intervisionen aber auch wissenschaftlichen Diskursen innerhalb Fachgefässen können es der Fachkraft erleichtern, das eigene Handeln zu reflektieren und somit auf dem neuesten Stand der Fachdiskussion zu bleiben (Müller, 2000, S. 331).

Beispiel:

Die Sozialarbeiterin unseres Beispielfalls arbeitet im Sozialdienst einer liberalen Schweizer Grossstadt. Sie weiss, dass ihre Arbeitgeberin dem Ermessen in der Sozialhilfe offen gegenüber steht. Bereits an mehreren internen Veranstaltungen wurden die Mitarbeitenden dazu angehalten, ihren Ermessensspielraum wenn immer möglich auszunutzen und stets die individuellen Situationen der Klientinnen und Klienten zu beurteilen. Zudem wurden von der Organisation eine Vielzahl interner Richtlinien und Praxishilfen für eine vereinfachte Handhabung erarbeitet, welche der Sozialarbeiterin helfen, sich zu orientieren. In verschiedenen Fachgefässen, wie beispielsweise der Supervision, kann sich die Sozialarbeiterin zudem über aktuelle Fälle austauschen und vom Wissen ihrer Berufskolleginnen und -kollegen profitieren.

Die Haltung der Organisation sowie der Austausch mit Mitarbeitenden hilft ihr dabei, eine Entscheidung im Rahmen ihres Ermessens zu treffen.

Zur Veranschaulichung der oben zusammengefassten Elemente der beruflichen Sozialisation und Identitätsentwicklung dient die Grafik von Heiner (2007, S. 217):

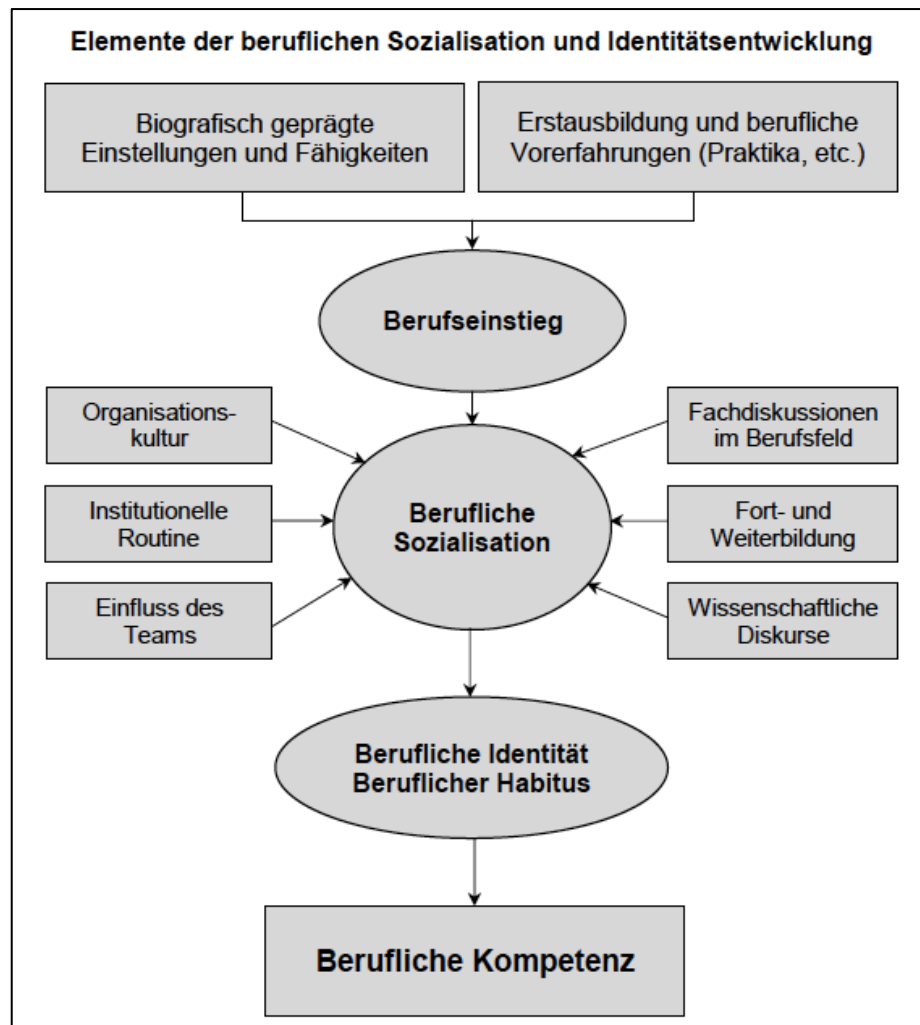


Abbildung 1: Elemente der beruflichen Sozialisation und Identitätsentwicklung (Heiner, 2007, S. 217)

5 Das Beispiel der Sozialen Dienste der Stadt Zürich

Um den Praxisbezug herzustellen widmet sich dieses Kapitel der Handhabung des Ermessensspielraums innerhalb der Sozialen Dienste der Stadt Zürich (SOD). In der Stadt Zürich waren im Jahr 2017 5.4% der Bevölkerung auf Sozialhilfe angewiesen, dies entspricht rund 15'000 Haushalten (Sozialdepartement Stadt Zürich, 2018a). Die Sozialen Dienste der Stadt Zürich sind somit der grösste kommunale Sozialdienst der Schweiz (Sozialdepartement Stadt Zürich, 2018b). Im Folgenden wird auf den Ermessensspielraum innerhalb der Sozialhilfe auf kommunaler Ebene, auf die Kompetenz- und Zuständigkeitsordnung der Stadt Zürich und im Rahmen der neuen Strategie und Vision der SOD auch auf die Organisationskultur Bezug genommen.

Die rechtlichen Grundlagen der Sozialhilfe auf nationaler und kantonaler Ebene wurde in Kapitel 2 dargestellt. Im Folgenden wird daher nur auf die rechtlichen Grundlagen der Sozialhilfe auf der kommunalen Ebene der Stadt Zürich und deren Rolle innerhalb der Ermessensausübung der Sozialarbeitenden Bezug genommen.

Da es den Rahmen dieser Arbeit übersteigen würde, wird nachfolgend nur in Bezug auf den Ermessensspielraum auf die Organisation und die Aufgaben innerhalb der SOD eingegangen. Für weiterführende Informationen zu den SOD wird auf die Infomappe des Sozialdepartements (Sozialdepartement Stadt Zürich, 2018c) verwiesen.

5.1 Rechtliche Grundlagen der Sozialhilfe in der Stadt Zürich

Die rechtliche Grundlage für die Sozialhilfe in der Stadt Zürich ergibt sich aus Art. 111 Abs. 1 KV (Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, LS 101): „Kanton und Gemeinden sorgen dafür, dass Menschen in einer Notlage, die sie nicht aus eigener Kraft bewältigen können, ein Obdach und existenzsichernde Mittel erhalten“. Die Sozialhilfe in der Stadt Zürich wird von den SOD ausgerichtet und untersteht auf rechtlicher Ebene in absteigender Reihenfolge der Bundesverfassung (BV), dem kantonalen Sozialhilfegesetz (SHG), der kantonalen Sozialhilfeverordnung (SHV) sowie der Richtlinien der Sozialbehörde der Stadt Zürich. Letztere hält die Aufgabenbereiche und Kompetenzen der im Einzelfall zuständigen Organe fest (Kompetenzordnung der Sozialbehörde vom 15. April 2010; Sozialbehörde Stadt Zürich, 2018). Die Kompetenzordnung der Sozialbehörde weist wiederum auf die Massgeblichkeit des §17 SHV („Die wirtschaftliche Hilfe trägt den persönlichen und örtlichen Verhältnissen Rechnung und gewährleistet das soziale Existenzminimum des Hilfesuchenden. Sie bemisst sich nach den Richtlinien

der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) [...]. Vorbehalten bleiben begründete Abweichungen im Einzelfall“) sowie auf die internen Richtlinien (Handlungsanweisungen und Praxishilfen) und allgemeinverbindlichen Beschlüssen der Sozialbehörde für die Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit von Leistungen (Sozialbehörde Stadt Zürich, 2018, S. 1).

5.2 Die Sozialbehörde der Stadt Zürich

Nach §6 SHG stellen die politischen Gemeinden eine Fürsorgebehörde von mindestens fünf Mitgliedern. In der Stadt Zürich besteht die Sozialbehörde aus acht Mitgliedern, welche vom Gemeinderat gewählt werden. Die Behörde ist zuständig für die Durchführung und Gewährleistungen der wirtschaftlichen und persönlichen Sozialhilfe sowie für die Berichterstattung an den Bezirks- und Regierungsrat (Stadt Zürich, 2018). Die Aufgaben und Organisation der Sozialbehörde sind im Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich geregelt (Kanton Zürich, Sicherheitsdirektion, 2012), für die Festlegung der Kompetenzen und Zuständigkeiten bei der Durchführung von Sozialhilfe innerhalb der SOD erlässt die Sozialbehörde die bereits erwähnte Kompetenzordnung (Sozialbehörde Stadt Zürich, 2018). In der Kompetenzordnung wird aufgeführt, welche (finanziellen) Zuständigkeiten innerhalb der Sozialhilfe der Sozialbehörde selber, den Zentrumsleitungen der fünf Sozialzentren der SOD (ZL), den Stellenleitungen der 16 Quartierteams und der fünf Intakes der SOD (SL) sowie den einzelnen Sozialarbeitenden (SA) zukommen (Stadt Zürich Sozialbehörde, 2018).

Neben dem Erlass eines internen Organisations- und Kompetenzreglements werden folgende Aufgaben von der Sozialbehörden übernommen (Stadt Zürich, 2018, S. 1-2):

- das Erlassen von Richtlinien über die Gewährung persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe (z.B. Richtlinie für die Bemessung der Wohnkosten im Unterstützungsbudget),
- Entscheidung in Sonderfällen gemäss den von ihr festgelegten Kriterien,
- Behandlung von Einsprachen gegen in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Verfügungen der SOD
- Jährliche Berichterstattung über ihre Tätigkeit
- Erhalt einer regelmässigen Berichterstattung über Erkenntnisse und Kontrollen und Festlegung von Beobachtungsschwerpunkten der departementsinternen Kontrollen

Die Sozialbehörde reiht sich auf der rechtlichen Ebene dementsprechend hierarchisch nach den SKOS-Richtlinien ein.

Gegenüber Sozialhilfeempfangenden haben die von der Sozialbehörde erlassenen Richtlinien eine direkte rechtliche Wirksamkeit – bei Einsprachen gegen Entscheide und Verfügungen der SOD (vgl. Kapitel 5.3.1) werden diese an die Sonderfall- und Einsprachekommission (SEK) innerhalb der Sozialbehörde zur Prüfung weitergegeben (Sozialbehörde Stadt Zürich, 2014).

Die operative Durchführung der Sozialhilfe sowie die Ausarbeitung interner Richtlinien (Handlungsanweisungen und Praxishilfen) delegiert die Sozialbehörde mehrheitlich an die Mitarbeitenden des Sozialdepartements, resp. an die Direktion der SOD (Stadt Zürich, 2018). Im folgenden Kapitel wird auf die internen Richtlinien und deren Handhabung innerhalb der SOD Bezug genommen.

5.3 Operative Durchführung: Interne Richtlinien der SOD

Um die allgemeinen Formulierungen der Gesetzestexte näher zu definieren und um den Mitarbeitenden der SOD einen Rahmen und Orientierung innerhalb ihrer täglichen Arbeit zu geben, werden von der Direktion, resp. von den jeweiligen Fachressorts¹ Handlungsanweisungen und Praxishilfen ausgearbeitet. Die Dokumente beziehen sich nicht auf einzelne Fälle, sondern werden allgemein und im Grundsatz gehalten (Soziale Dienste Stadt Zürich, 2018a, S. 2). Die internen Richtlinien dürfen dabei nicht den jeweils übergeordneten Gesetzen widersprechen (Normenhierarchie). Während Handlungsanweisungen Dienstanweisungen darstellen und somit für die Mitarbeitenden der SOD verbindlich sind, stellen Praxishilfen im Sinne der „best practice“ Hilfsmittel zur Vereinfachung der Arbeit und Organisation dar (Soziale Dienste Stadt Zürich, 2018a, S. 2). Aber auch wenn die Handlungsanweisungen für die Mitarbeitenden der SOD verbindlich sind, sind sie nicht sakrosankt. Begründete Abweichungen können im Einzelfall von den Sozialarbeitenden unter Einhaltung der von der Sozialbehörde erlassenen Kompetenzordnung in einer Verfügung (Entscheid, vgl. Kapitel 5.3.1) abgeändert werden. Hierbei ist jedoch zentral, dass die Änderung nicht einem übergeordnetem Gesetz (z.B. Verletzung

¹ Die Fachressorts erarbeiten die fachlichen und methodischen Grundlagen innerhalb der SOD (vgl. Sozialdepartement Stadt Zürich, 2018c)

der Menschenwürde) widerspricht (Normenhierarchie). Da es sich bei den Handlungsanweisungen und Praxishilfen um interne Richtlinien handelt, werden sie nicht nach aussen kommuniziert und haben daher keine direkte rechtliche Wirksamkeit.

Geben die Handlungsanweisungen einen Spielraum innerhalb der jeweiligen Handlungsanweisung an, entscheiden die Sozialarbeitenden nach ihrem Entschliessungs-, Auswahl- oder Umfangermessen, inwiefern die Hilfe ausgelegt wird. Anhand des folgenden Ausschnitts aus der Handlungsanweisung für situationsbedingten Leistungen (SIL) (Soziale Dienste Stadt Zürich, 2018b) wird der Ermessensspielraum auf den verschiedenen Ausgabekompetenzstufen gut sichtbar:

Ausgabekompetenz
 Verbindliche Leistungen gemäss 3.1 liegen in der Ausgabekompetenz der Sozialarbeitenden, sofern sie nicht als abgestufte Kompetenz geregelt sind.

Abgestufte Kompetenz

Thema	Empfehlung	Ausgabekompetenz (nicht kumulierbar)		
		SA	SL	ZL
Brillengestell pro drei Jahre pro Person	150.00	0.00 bis 300.00	301.00 bis 1'000.00	Mehr als 1'000.00
Linsen pro drei Jahre pro Person	600.00	0.00 bis 800.00	801.00 bis 1'000.00	Mehr als 1'000.00
nicht KVG-gedeckte (alternativ- oder komplementär-)medizinische Leistungen, ärztlich angeordnet, pro Fall pro Jahr	500.00	0.00 bis 1'000.00	1'001.00 bis 2'000.00	Mehr als 2'000.00

Abbildung 2: Ausschnitt zur Ausgabekompetenz aus der Handlungsanweisung der Direktion zur Ausrichtung situationsbedingter Leistungen (SIL) (Soziale Dienste Stadt Zürich, 2018b, S. 2).

Sozialarbeitende (SA) haben beispielsweise bei nicht KVG-gedeckten (alternativ- oder komplementär-)medizinischen Leistungen, welche ärztlich angeordnet werden, pro Fall und pro Jahr eine Ausgabekompetenz zwischen Fr. 0.00 und Fr. 1'000.00. Übersteigende Kosten von mehr als Fr. 1'000.00 können von der Stellenleitung (SL) bzw. bei mehr als Fr. 2'000.00 von der Zentrumsleitung (ZL) gutgeheissen werden. Entscheide mit Ausgabekompetenzen der Stellenleitung und der Zentrumsleitung werden in der Praxis mit einer Verfügung erlassen. Die beiden nachfolgenden Kapitel gehen näher auf die Verfügungen in der Sozialhilfe ein.

5.3.1 Entscheide mit rechtlich wirksamer Verfügung

Gemäss §31 SHV trifft die Fürsorgebehörde einen Entscheid, sobald die Verhältnisse hinreichend geklärt sind. Für die Mitteilung wird auf §10 des VRG (Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959) verwiesen, welcher festhält, dass die schriftlichen Anordnungen zu begründen sind und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen sind (vgl. Kapitel 3.4).

Eine Verfügung dient dazu, das Gesetz auf einen bestimmten Sachverhalt und eine bestimmte Person resp. auf einen bestimmten Personenkreis anzuwenden (Wolffers, 1993, S. 202). Mit der Verfügung, welche in der Umgangssprache mit dem Begriff des Entscheids gleichgesetzt wird, kann das Individualisierungsprinzip gewahrt werden, denn es wird damit begründeterweise auf die individuelle Situation der Klientin oder des Klienten eingegangen. Nach Wolffers (1993) sind Verwaltungsverfahren grundsätzlich mit einer schriftlichen Verfügung abzuschliessen, welche damit „in verbindlicher Weise zu den Anträgen der Prozessparteien Stellung nimmt“ (S. 202). Während eine Verfügung der Verwaltung der einseitigen, hoheitlichen Rechtsdurchsetzung dient, dient sie der Klientin oder dem Klienten zur Erhöhung der Rechtssicherheit und des Rechtsschutzes (Wolffers, 1993, S. 205).

So wird bei der Eröffnung einer Verfügung in den SOD die Rechtsmittelbelehrung aufgeführt, welche gewährt, dass der oder die Empfangende des Entscheides innerhalb von 30 Tagen nach der Zustellung der Verfügung schriftlich bei der Sozialhilfebehörde der Stadt Zürich eine Neu Beurteilung verlangen kann. Auch die Art und Form der Rechtsmittelschrift wird angegeben: Die Rechtsmittelschrift muss einen Antrag und eine Begründung umfassen und ist im Doppel einzureichen. Der angefochtene Entscheid sowie allfällige Beweismittel sind als Kopie der Rechtsmittelschrift beizulegen oder genauer zu bezeichnen (Soziale Dienste Stadt Zürich, 2018c).

5.3.2 Entscheide ohne Verfügung

Eine Verfügung ist jedoch nicht in jedem einzelnen Fall notwendig. Es gilt der ungeschriebene Rechtssatz, dass nur Entscheide von „grosser Tragweite“ einer schriftlichen Verfügung bedürfen (Wolffers, 1993, S. 203). Gerade im Unterstützungskontext der Sozialhilfe liegen oft geringfügige Entscheide der Sozialarbeitenden vor. Stellt beispielsweise eine Klientin den mündlichen Antrag auf ein neues Kinderbett, da das Alte beim herumtollen der Kinder kaputt gegangen ist, sind die SOD nicht verpflichtet, mittels for-

meller Verfügung zu entscheiden. „Insbesondere aus Gründen der Verwaltungsökonomie kann ohne formelles Verfahren entschieden und der Entscheid mündlich eröffnet werden“ (Wolffers, 1993, S. 204). Wird der mündliche Entscheid der Sozialarbeitenden jedoch später angefochten und eine Verfügung ausdrücklich verlangt, muss nachträglich ein formelles Verfahren durchgeführt werden (Wolffers, 1993, S. 204). Gemäss ständiger Praxis der SOD wird bei geringfügigen (positiven) Entscheiden meist auf eine Verfügung verzichtet.

Die nachfolgende eigene Darstellung versucht, die bis hierher ausgeführten rechtlichen Grundlagen sowie die damit verbundene operative Ebene der Sozialhilfe innerhalb der SOD auf einen Blick festzuhalten.

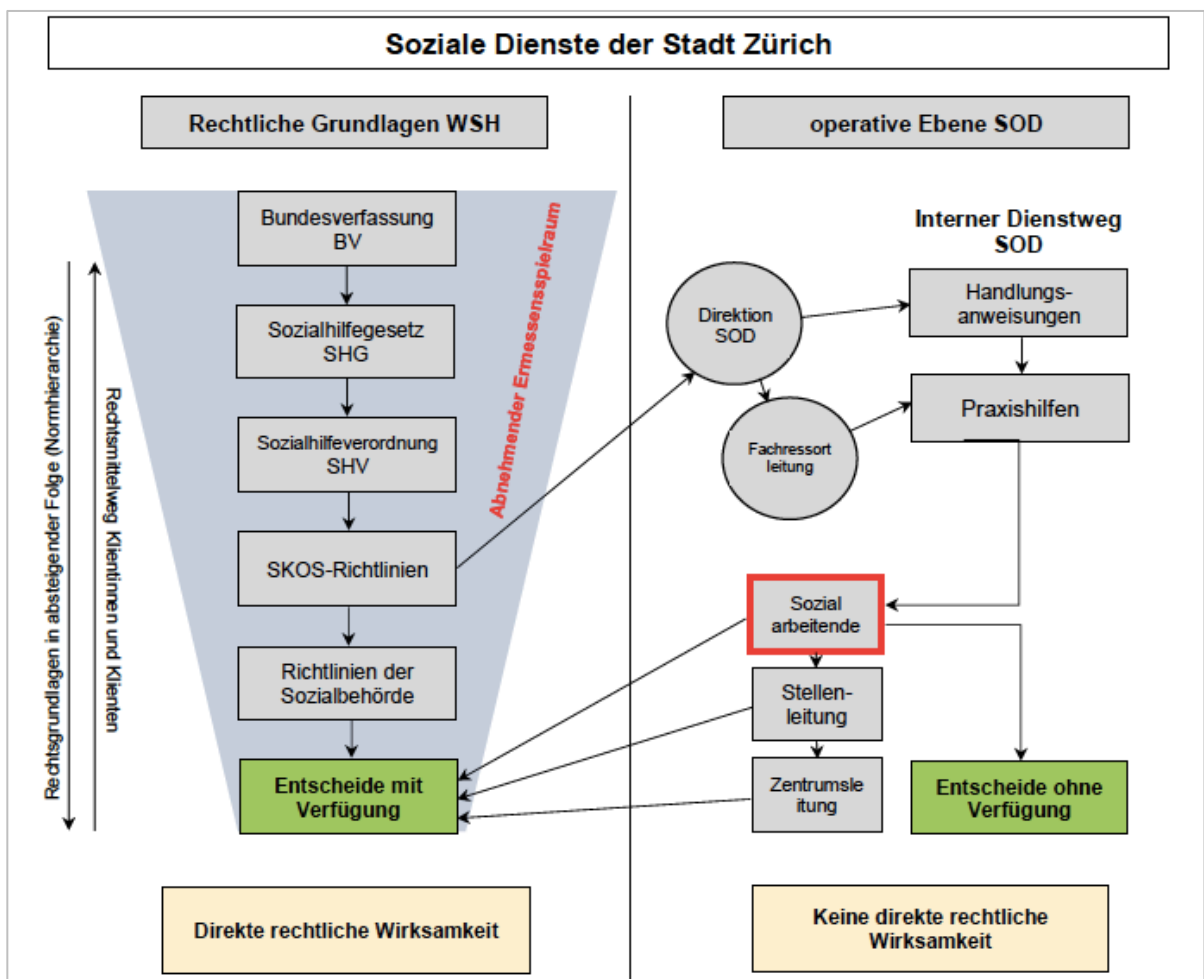


Abbildung 3: Eigene Darstellung der rechtlichen Grundlagen und der operativen Ebene innerhalb der Sozialen Dienste der Stadt Zürich.

Entscheiden jeder Kompetenzstufe werden, wie die Darstellung zeigt, durch die Handlungsanweisungen und durch die Praxishilfen der SOD beeinflusst. Dennoch stellen diese beiden Hilfsmittel keinen Leitfaden für die individuellen Entscheiden der Sozialarbeitenden, der Stellenleitenden oder der Zentrumsleitenden dar. Die Stadt Zürich ist

sich dessen bewusst, weshalb sie in der neuen Strategie der SOD stark auf diese Thematik Bezug nimmt. Im Folgenden wird deshalb vertieft auf die Haltung der SOD – und somit auf die Organisationskultur – gegenüber dem Ermessensspielraum in der neuen Strategie eingegangen.

5.4 Strategie und Vision der SOD im Kontext der Ermessensausübung

Im April dieses Jahres wurde vom Fachressort Wirtschaftliche Hilfe die neue Strategie der SOD präsentiert. Auf 12 Seiten werden das Fachressort, die überarbeiteten strategischen Steuerungselemente sowie die Vision der SOD für die nächsten Jahre vorgestellt. „Wir sichern das soziale Existenzminimum und fördern Entwicklungsmöglichkeiten“ lautet die Vision der SOD in der wirtschaftlichen Hilfe, an welcher sich die strategischen Ziele ausrichten (Soziale Dienste Stadt Zürich, 2018d, S. 5). Der Inhalt der neuen Fachstrategie Wirtschaftliche Hilfe ist stark geprägt von Auftrag, Werten und Anspruch der SOD. Im Fokus der neuen Strategie steht dabei die Ausübung des Ermessensspielraums: „Bei der Ausrichtung der wirtschaftlichen Hilfe berücksichtigen wir die individuelle Situation und nutzen Handlungs- und Ermessensspielräume“ (Soziale Dienste Stadt Zürich, 2018d. S. 5).

Für die Entwicklung der neuen Strategie der SOD wurde die Fachhochschule Nordwestschweiz unter der Leitung von Prof. Dr. Carlo Knöpfel und Johanna Leitner (M.A.) beauftragt, relevante Trend- und Umfeldfaktoren für die wirtschaftliche Hilfe zu untersuchen (Knöpfel & Leitner, 2017). Auf den Inhalt der Studie wird in dieser Arbeit nicht näher eingegangen, es wird im Folgenden lediglich auf die für diese Arbeit zentrale Umsetzungsmassnahme Bezug genommen. Für die vertiefte Auseinandersetzung wird auf die Trend- und Umfeldanalyse für die Wirtschaftliche Hilfe der Sozialen Dienste Zürich verwiesen.

Aus der Trend- und Umfeldanalyse, welche im September 2017 abgeschlossen wurde, erarbeiteten die SOD die drei in der neuen Strategie verfolgten Ziele für ihre Organisation. Das für die individuelle Unterstützung und somit das für diese Arbeit zentrale Ziel wird unter dem Titel „Fachlicher Anspruch“ vorgestellt:

Fachlicher Anspruch

Strategisches Ziel

Wir nutzen unsere Möglichkeiten für eine individuelle Unterstützung der anspruchsberechtigten Personen. Unser Fachwissen in den Bereichen Sozialhilfe, Sozialversicherungen, Verwaltungsverfahren, Beratung und Administration entwickeln wir laufend weiter.

Umsetzungsmassnahmen

Ein gemeinsames Grundverständnis zum «Ermessen in der wirtschaftlichen Hilfe» wird entwickelt. Auf der Basis dieses Grundverständnisses nutzen die Fallführenden ihren Handlungsspielraum.

Die Inhalte der aktuellen internen Schulungsmodule zu den Themen Sozialhilfe- und Sozialversicherungsrecht, Verfassen von Entscheiden und Verwaltungsverfahren werden überprüft. Auf dieser Grundlage werden die Schulungskonzepte den künftigen Anforderungen angepasst und wo nötig erweitert.

Der Prozess «Klientenkonto-Abrechnung» wird optimiert, und die Verantwortlichkeiten werden geklärt.

Neue Arbeitsformen und Einnahmequellen werden analysiert. Für den Umgang in der Praxis werden unterstützende Instrumente und Leitplanken entwickelt.

Abbildung 4: Umsetzungsmassnahmen: Fachlicher Anspruch – Strategisches Ziel der SOD (Soziale Dienste Stadt Zürich, 2018d, S. 11)

In dem von den SOD ausgearbeiteten strategischen Ziel wird die individuelle Unterstützung der anspruchsberechtigten Personen hervorgehoben. Dafür wollen die SOD das Grundverständnis der fallführenden Sozialarbeitenden in Bezug zum Ermessen weiterentwickeln und die Schulungskonzepte den künftigen Anforderungen anpassen und erweitern (Soziale Dienste Stadt Zürich, 2018d, S. 11). Es lässt daraus schliessen, dass die SOD ihre Mitarbeitenden dazu anhält, den Ermessensspielraum – wenn immer bestehend – auszuschöpfen und Entscheidungen zugunsten der Klientinnen und Klienten zu treffen.

5.5 Die Ermessensausübung in der Praxis – Stellungnahme der Ombudsfrau

Gemäss Claudia Kaufmann, der Ombudsfrau der Stadt Zürich, liegt die Problematik dennoch genau hier. In der 2016 erschienenen Zeitschrift für Sozialhilfe (ZESO) veröffentlichte Kaufmann ihren Bericht „Ermessen ist Auftrag und Kompetenz, keine Frage des Beliebens“. Darin hält sie fest, dass die Ermessensspielräume oftmals von den Akteurinnen und Akteuren in der Praxis aus verschiedenen Gründen nicht ausgeschöpft werden. Gerade der politische Druck, dem nicht zu Letzt eine mediale Skandalisierung von Einzelfällen vorausgeht, wirkt auf Mitarbeitende der Sozialhilfe bei der Ausübung des Ermessensspielraums hemmend. Kaufmann stellt fest, dass ihr Mitarbeitende in der Sozialhilfe immer wieder vom Druck, welcher auf ihnen lastet, erzählen. Sie möchten den Ermessensspielraum nicht überreizen und wollen nicht für allfällig neue Diskussionen,

welche im Anschluss zu neuen Einschränkungen und restriktiveren Regelungen führen, verantwortlich sein. Aber nicht nur der politische Druck, auch das Bewusstsein, dass das dichte Regelwerk nicht in Stein gemeißelt ist, sondern einer kritischen Überprüfung der Fachpersonen – und damit die Berücksichtigung des Ermessens – erfordert, fehlt in der Praxis oftmals (Kaufmann, 2016, S. 22). Das folgende Zitat Kaufmanns (2016) beschreibt eingehend, in welcher Position sich Sozialarbeitende in der Sozialhilfe in diesem Kontext befinden:

Ermessensausübung verursacht Arbeit und kann zeitaufwändig sein. Sie löst zuweilen auch Verunsicherung aus und stellt eine Herausforderung dar. Es braucht die Bereitschaft, die Verantwortung für die eigenen Überlegungen und vielleicht neue Lösungen zu übernehmen und dafür einzutreten. Sie verlangt namentlich, dass die zu treffende Entscheidung auf einer eigenständigen, situativen Begründung basiert. Die Hinweise, man habe dies bisher immer so gemacht oder das Gleichbehandlungsgebot verlange dies eben, wären nicht ausreichend. Steigende Fallzahlen, mehr Klientinnen und Klienten für die einzelnen Fallführenden und Sachbearbeitenden wie auch der überall spürbare Spardruck sind sicherlich nicht förderlich für die an sich erforderliche Berücksichtigung der Gerechtigkeit, die es im Einzelfall zu beachten gilt, also für die angemessene Ausübung des Ermessens. Sie widersprechen diesem Gebot, erschweren dessen Wahrnehmung und sind für die Mitarbeitenden im Arbeitsalltag auch spürbar. (S. 23)

Kaufmann (2016) hält fest, dass die Ausübung des Ermessens keine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots darstellt. Auch steht sie in keinem Widerspruch oder Spannungsverhältnis zu ihm, sondern trägt mittels Konkretisierung und Gestaltung des Einzelfalls massgeblich zur Umsetzung des Gleichbehandlungsgebots bei. Die Ausübung des Ermessens stellt keine Ausnahme dar, welche „nur zurückhaltend Beachtung finden und grösste Fehlentscheide korrigieren soll“ (S. 23). Für die Praxis fordert Kaufmann (2016) demnach:

Wo immer die rechtlichen Vorschriften der Sozialhilfe einen Ermessensspielraum einräumen, ist dieser wahrzunehmen. Die Ermessensausübung ist also Alltagsarbeit. Ihr kann am besten Folge geleistet werden, wenn die Mitarbeitenden bei einem Entscheid sich stets überlegen, wie sie ihn für sich materiell, inhaltlich begründen, welche Güter- und Interessenabwägungen sie vornehmen, welches Argument schliesslich für sie ausschlaggebend ist. Dieses Begründungsgebot kann die Rolle einer wirkungsvollen „Neuerprobe“ gegenüber der Macht der Gewohnheit, der langjährigen Praxis oder dem Zeitdruck einnehmen. (S. 23)

Nach Kaufmann (2016) müssen zudem die in der Sozialhilfe zentralen Grund- und Menschenrechte als Pflichtstoff wahrgenommen werden: „Die Berücksichtigung der Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe stellt eine weitere, inhaltlich unerlässliche Dimension für die Entscheidungsfindung dar. Sie hat daher einen gewichtigen, selbständigen Platz einzunehmen. Gleichzeitig beeinflusst sie aber auch die Ermessensausübung und liefert relevante Begründungshilfen im Einzelfall“ (S. 23).

6 Schlussteil

Das letzte Kapitel dieser Arbeit versucht eine Synthese zwischen den rechtlichen, den professionstheoretischen sowie den praxisorientierten Elementen aus den Inhalten der vorangegangenen Kapiteln zu bilden. In einem ersten Schritt werden die vier Teilfragen beantwortet, welche in den einzelnen Kapiteln des Hauptteils aufgearbeitet wurden. In der anschliessenden Diskussion wird versucht, die Hauptfragestellung dieser Arbeit zu beantworten. Die noch offengebliebenen Fragen werden im Ausblick am Ende des Kapitels formuliert.

6.1 Beantwortung der Teilfragen

Kapitel 2: Welche rechtlichen Grundlagen und Grundprinzipien sind im Rahmen des verwaltungsrechtlichen Ermessens in der Sozialhilfe zentral?

Im Kapitel 2 wurden die rechtlichen Grundlagen der Sozialhilfe in der Schweiz und deren Auswirkung auf den Ermessensspielraum innerhalb der Sozialhilfe dargelegt. Auf nationaler Ebene sind dabei die Grundrechtbestimmungen der Bundesverfassung von zentraler Bedeutung. Insbesondere Art. 7 (Menschenwürde), Art. 8 Abs. 1 und 2 (Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot) und Art. 9 (Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben) sind hierbei wesentlich, denn sie geben gerade in Bezug zum Ermessensspielraum wichtige und grundlegende Rechtsnormen für die Sozialarbeitenden vor. Die Sicherstellung der Menschenwürde der Sozialhilfebeziehenden, deren Gleichbehandlung (resp. die damit einhergehende Differenzierung) sowie das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Gruppenzugehörigkeiten als auch die sachgemässe Ermessensausübung im Bereich der situationsbedingten Leistungen in der Sozialhilfe im Rahmen des Individualisierungsgrundsatzes können als wichtigste Grundlagen angesehen werden.

Der für die Sozialhilfe grundlegende Art. 12 BV gibt, wenn auch nur vage, erste Erkenntnisse darüber, wie breit das verwaltungsrechtliche Ermessensspektrum innerhalb der Sozialhilfe tatsächlich ausgelegt wird. Er enthält dabei keinerlei Definition über Art und Höhe des Leistungsumfangs in der Sozialhilfe – eine Konkretisierung wird erst durch die weitere Rechtsprechung ersichtlich.

Das Sozialhilfegesetz (SHG) und die Sozialhilfeverordnung (SHV) schaffen im Kanton Zürich differenzierte gesetzliche Rahmenbedingungen für die Sozialhilfe. Dabei wird zwischen persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe unterschieden. Während die persönliche

Hilfe vor allem in Form von Beratung und Triage auftritt und formlos gewährt wird, bildet die wirtschaftliche Hilfe die Voraussetzung für den Anspruch auf finanzielle Unterstützung durch die Verwaltungsbehörde. Ausgelegt wird diese im Kanton Zürich gemäss §17 SHV nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).

Die SKOS-Richtlinien konkretisieren den Verfassungsauftrag nach Art. 12 BV weiter und definieren das soziale Existenzminimum in der Schweiz. Dieses setzt sich aus pauschalisierten sowie situationsbezogenen Leistungen zusammen. Gerade bei den situationsbedingten Leistungen wird von den Ausübenden in der Sozialhilfe praktisch immer Ermessen gefordert, denn – wie „situationsbedingt“ bereits impliziert – handelt es sich hierbei um individualisierte Leistungen, welche je nach Situation der Hilfesuchenden durch die Fallführenden geprüft werden müssen und dementsprechend unterschiedlich ausfallen.

Die SKOS führt in ihren Richtlinien eine Reihe von (rechtlich verankerten und nicht verankerten) Grundprinzipien der Sozialhilfe auf, welche in der Ausübung der Ermessensspielräume von zentraler Bedeutung sind. Während unter dem Prinzip der Wahrung der Menschenwürde besonders das Mitspracherecht der unterstützten Person hervorgehoben wird, stellt das Subsidiaritätsprinzip den ergänzenden Charakter der Sozialhilfe in den Mittelpunkt. Für diese Arbeit von grosser Bedeutung ist das Individualisierungsprinzip, welches verlangt, dass Hilfeleistungen nach Besonderheiten und Bedürfnissen des Einzelfalls anzupassen sind. Es soll nicht nur das Existenzminimum der Einzelnen oder des Einzelnen sichergestellt werden, sondern auf die individuellen Bedürfnisse, Notlagen, Verhältnisse und Situationen der hilfsbedürftigen Personen eingegangen werden. Auch die Angemessenheit der Hilfe stellt ein wichtiges Grundprinzip dar. Dabei gilt als wichtiger Orientierungspunkt, dass unterstützte Personen nicht besser gestellt werden sollen als nicht unterstützte Personen. Die Prinzipien der Professionalität und Wirtschaftlichkeit verlangen eine umfassende und professionelle Abklärung der persönlichen und sozialen Situation der betroffenen Personen sowie eine angemessene Ressourceneinsatzung seitens der Verwaltungsbehörden.

Ersichtlich wird, dass der verwaltungsrechtliche Ermessensspielraum der Fachpersonen in der Sozialhilfe mit jedem untergeordneten Gesetz und jeder Richtlinie innerhalb dieser Normhierarchie eingeschränkt, resp. genauer definiert wird.

Kapitel 3: Was bedeutet verwaltungsrechtliches Ermessen innerhalb der wirtschaftlichen Sozialhilfe?

Da es sich beim Ermessen um einen unbestimmten Begriff im Verwaltungsrecht handelt, existiert keine abschliessende Begriffsdefinition. Ermessensspielräume werden durch die Gesetzgebung gewährt, damit eine einzelfallgerechte Anwendung des Gesetzes stattfinden kann und Entscheidungen der Sozialarbeitenden auf die individuelle Situation der Klientinnen und Klienten angepasst werden können.

Verschiedene Arten von Ermessen machen deutlich, wie vielschichtig und herausfordernd die Ausübung in der Praxis ist. Während das *Entscheidungsermessen* die Frage klärt, ob eine Massnahme zu treffen ist, geht es beim *Auswahlermessen* um die Frage, wie die Massnahme ausgeführt werden soll, während das *Umfangermessen* den Umfang der Massnahme beschliesst.

In der Sozialhilfepraxis können Ermessensfehler auftreten. Die *Unangemessenheit*, bei welcher der Entscheid der Sozialarbeitenden zwar im Rahmen des Ermessensspielraums liegt, das Ermessen aber unzweckmässig gehandhabt wird und die *Ermessensüberschreitung*, bei welcher der Rechtssatz kein Ermessen einräumt und dennoch Ermessen in diesem Bereich ausgeübt wird, gelten dabei nicht als Rechtsverletzung. Bei *Ermessensmissbrauch*, bei welchem der Entscheid unzweckmässig oder unangemessen ist sowie bei der *Ermessensunterschreitung*, bei welcher kein oder zu wenig Ermessen ausgeübt wird, kann der Anspruch auf Rechtsprüfung hingegen eingeklagt werden. Bei einem Ermessensentscheid besteht dabei die Pflicht, die Verfügung nachvollziehbar und hinreichend zu begründen, damit ein Entscheid allenfalls angefochten und vor eine höhere Instanz gebracht werden kann.

Der Begriff des freien Ermessens kann zur Annahme verleiten, dass Behörden und Verwaltungen nach Belieben die passende Rechtsfolge setzen, wenn Ermessensspielraum besteht. Das Prinzip der Professionalität hält jedoch fest, dass Ermessen in der Sozialhilfe pflichtgemäss und nicht nach Belieben ausgeübt werden soll. Verwaltungen können ihren Mitarbeitenden zudem bei der Ausübung ihres Ermessens einschränken, in dem sie mittels interner Richtlinien oder Kompetenzregelungen einen Rahmen für die Ausübung des Ermessensspielraums setzen.

Kapitel 4: Was ist unter dem beruflichen Selbstverständnis zu verstehen und welchen Einfluss hat die Organisationskultur auf ebendieses?

Beim beruflichen Selbstverständnis handelt es sich neben der Disziplin (Generierung von Wissen und Theorien) und der Profession (Berufspraxis) um die dritte Sphäre der professionellen Sozialen Arbeit. Es beinhaltet die Professionalitätsmerkmale der Sozialen Arbeit, welche die professionelle Haltung der Sozialarbeitenden ausführen. Dabei werden die Professionalitätsmerkmale aufgeteilt in die *berufliche* Identität, in den *beruflichen Habitus* sowie in das *berufliche Selbstkonzept*. Alle drei Professionsmerkmale spielen bei der Ausübung des Ermessensspielraums in der täglichen Fallarbeit Sozialarbeitender in der Sozialhilfe eine zentrale Rolle – beeinflussen ebendiese doch gerade die Handlungen der Fachkräfte, wenn weder die Disziplin noch die Profession Antworten auf alltägliche Fragen bieten.

Bei der Ermessensausübung in der Sozialhilfe steht oft die ethische Haltung Sozialarbeitender im Vordergrund. Neben der streitbaren Toleranz, bei welcher die eigenen Wertvorstellungen in Aushandlungsprozessen mit Klientinnen und Klienten weiterentwickelt werden sollen, und der Pflicht der Sozialarbeitenden, das Gegenüber und dessen Menschenwürde unbedingt zu achten und die grösstmögliche Selbstbestimmung und -verantwortung zu fördern, wird von Berufscodices auch die Forderung an die Fachkräfte gestellt, für eine soziale Gerechtigkeit einzutreten und die Handlungen so abzuwägen, dass dieser Forderung Rechnung getragen wird.

Die (Selbst)Reflexion spielt dabei eine zentrale Rolle und wird von verschiedenen Autoren als wichtigstes Instrument in der professionellen Handhabung schwieriger Fragestellung erwähnt. Auch die Organisationskultur der einzelnen Institutionen steht im Vordergrund. Die Haltung der Organisation gegenüber dem Ermessensspielraum beeinflusst das Handeln der Fachpersonen in der Praxis massgeblich. Auch geben Organisationen mit Vorschriften und Anweisungen gewisse Regeln und Strukturen vor, an welchen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter orientieren können. Gleichzeitig werden sie dadurch aber in ihrem eigenen Tun und der eigenen Kompetenz eingeschränkt. Gefässe wie kollegiale Beratungen, Super- und Intervisionen sowie Weiter- und Fortbildungen aber auch konstruktive Kritik von Mitarbeitenden und auch der Klientenschaft stärken das berufliche Selbstverständnis. Dies führt zu einer beruflichen Kompetenz, die dabei hilft, herausfordernde Fragen, welche sich in der Sozialhilfe in Bezug auf den Ermessensspielraum stellen, zu meistern.

Kapitel 5: Wie ist die Handhabung innerhalb der Sozialen Dienste der Stadt Zürich in Bezug auf die Ermessensspielräume in der wirtschaftlichen Sozialhilfe?

Die Sozialen Dienste der Stadt Zürich gelten als grösster kommunaler Sozialdienst der Schweiz. Auf rechtlicher Ebene gelten für die Sozialarbeitenden bei der Ausübung der Sozialhilfe die Richtlinien der Sozialbehörde sowie die internen Richtlinien (Handlungsanweisungen und Praxishilfen). Die Kompetenzordnung, welche von der Sozialbehörde der Stadt Zürich ausgearbeitet wird, gibt den Sozialarbeitenden dabei einen gewissen Rahmen innerhalb der Ermessensspielräume vor. Je nach Höhe oder Art der Leistung, muss eine direkt rechtlich wirksame Verfügung von der Fallführenden Person oder der nächst höheren Stelle (z.B. Stellenleitung oder Zentrumsleitung) verfasst werden. Bei geringfügigeren (positiven) Entscheiden, welche innerhalb der Kompetenz der einzelnen Sozialarbeitenden liegen, werden in der gängigen Praxis der SOD aus Gründen der Wirtschaftlichkeit oftmals keine direkt rechtlichen Verfügungen erlassen. Bei Uneinigigkeiten kann bei der Sozialbehörde der Stadt Zürich Einsprache gegen die erlassenen Entscheide erhoben werden. Grundsätzlich gilt: Ob direkt rechtlich wirksame Verfügung oder nicht, (Ermessens-)Entscheiden der Sozialarbeitenden müssen immer hinreichend und nachvollziehbar begründet werden.

Die im April 2018 vorgestellte Fachstrategie der SOD gibt eine Übersicht zu den wichtigsten strategischen Zielen und weist an mehreren Stellen auf die bejahende Haltung der SOD gegenüber der Ermessensausübung der Sozialarbeitenden in der Praxis hin. Das Strategieziel „Fachlicher Anspruch“ zeigt dabei klar auf, dass die Umsetzung der individuellen Unterstützung und die damit verbundene Kompetenz bei der Ausübung des Ermessens in der Sozialhilfe eine Herzensangelegenheit für die SOD darstellt.

Nicht zuletzt zeigt die Haltung der Ombudsfrau der Stadt Zürich, dass die Sozialarbeitenden dazu angehalten werden, ihre (kritischen) Überlegungen und Güter- und Interessenabwägungen nachvollziehbar zu begründen und ihren Ermessensspielraum – wenn immer möglich – wahrzunehmen und auszuüben.

6.2 Wichtige Erkenntnisse und Beantwortung der Hauptfragestellung

Bei der Beantwortung der Teilfragen fallen einzelne Aspekte, welche sich durch alle Kapitel hindurch ziehen, besonders auf. So wird an verschiedenen Stellen darauf hingewiesen, dass stets die individuelle Situation der Klientinnen und Klienten in der Sozialhilfe beurteilt werden soll. Die Ausübung des Ermessens stellt dabei ein direktes Instrument der Sozialarbeitenden dar, um adäquat auf diese zu reagieren. Auch ist das Mitspracherecht der Sozialhilfeempfangenden von zentraler Bedeutung. Um die bestmögliche Lösung zu finden, ist der Austausch mit den direkt Betroffenen unumgänglich. Nicht in jedem Fall kann dabei ein Ermessensentscheid zugunsten der Sozialhilfeempfangenden gefällt werden, die Möglichkeit der Mitsprache (und auch der Einsprache) muss aber in jedem Fall gewährleistet werden. Aus den verschiedenen Kapiteln geht demzufolge hervor, dass, wenn (Ermessens)Entscheide in der Sozialhilfe gefällt werden, eine ausführliche, nachvollziehbare Begründung – je nach Fall in Form einer Verfügung (direkt rechtlich wirksam) oder mindestens in Form einer Aktennotiz (nicht direkt rechtlich wirksam) – unerlässlich ist.

Es wird klar, dass das Wissen um Grundrechte und Grundprinzipien, welche für die Sozialhilfe wesentlich sind, alleine noch nicht für die professionelle Ausübung des Ermessens in der Sozialhilfe reicht. Ergänzend zu diesen ist, wie in dieser Arbeit ersichtlich wird, das berufliche Selbstverständnis bei der Ausübung von Ermessensspielräumen von zentraler Bedeutung, wobei im Folgenden die Hauptfragestellung beantwortet wird:

Welchen Beitrag kann das berufliche Selbstverständnis im professionellen Umgang mit dem verwaltungsrechtlichen Ermessen in der Sozialhilfe leisten?

Das im vierten Kapitel behandelte Beispiel von Frau A. zeigt vereinfacht auf, welchen Aufgaben Fachpersonen der Sozialhilfe tagtäglich gegenüberstehen und welche (bewussten und unbewussten) Überlegungen und Einschätzungen eine fallführende Person im Verlauf der Ermessensentscheidung beschäftigen. Die verschiedenen Stationen innerhalb des beruflichen Selbstverständnisses helfen ihr dabei, eine adäquate Entscheidung zu treffen.

Welche generelle Haltung innerhalb der Ermessensspielräume angemessen oder professionell ist, kann mit dem beruflichen Selbstverständnis dennoch nicht beantwortet werden. Der Frage nach dem „richtigen“ beruflichen Handeln kann nur im Einzelfall nachgegangen werden, da die Interventionen von Sozialarbeitenden situations- und fall-

bezogen sind und keine generell gültigen Aussagen darüber zulassen. In herausfordernden Situationen kann die Kombination aus beruflicher Identität, beruflichem Habitus und beruflichem Selbstkonzept jedoch die fallführende Person dabei unterstützen, eine angemessene und professionelle Entscheidung zu treffen. Zentral bleibt: (Selbst-)Reflexion des eigenen Verhaltens, sei es im Teamaustausch, in Super- oder Intervisionen, Weiter- und Fortbildungen oder einfach im Gespräch mit Teamkolleginnen und -kollegen sowie den betroffenen Personen ist bei der Lösungsfindung unumgänglich. Es hilft den Fachpersonen in der Sozialhilfe, Antworten auf Ermessensfragen zu finden, wenn weder auf Regelwerke oder Richtlinien, noch auf die Berufserfahrung zurückgegriffen werden kann.

Mit Bezug zum Bericht von Kaufmann (2016, S. 23) im fünften Kapitel bleibt zu sagen, dass für die Sozialarbeitenden in der Praxis die Pflicht besteht, den verwaltungsrechtlichen Ermessensspielraum wahrzunehmen – und zwar immer dort, wo die rechtlichen Vorschriften diesen einräumen.

6.3 Persönliche Schlussfolgerungen und weiterführende Fragen

Die Aufarbeitung der professionellen Handhabung innerhalb des verwaltungsrechtlichen Ermessensspielraums in der Sozialhilfe hat gezeigt, dass nicht nur die Situationen der Klientinnen und Klienten in der Sozialhilfe von den Sozialarbeitenden individuell bearbeitet werden sollen, sondern auch, dass die subjektive Wahrnehmung der fallführenden Personen dazu führt, dass individuelle Entscheidungen getroffen werden. Dabei können fünf verschiedene Sozialarbeitende in einem Fall zu fünf verschiedene Lösungen kommen, von denen (solange keine Ermessensfehler gemacht werden) jede einzelne als „richtig“ gewertet werden kann. Wichtig ist, dass die Entscheide hinreichend begründet und schriftlich festgehalten werden, damit für die Klientinnen und Klienten die Möglichkeit besteht, gegen den (Ermessens-)Entscheid Einsprache zu erheben.

Für die Autorin dieser Arbeit stellt sich die weiterführende Frage, inwiefern das Bewusstsein über die vorhandenen Ermessensspielräume und die Pflicht der Sozialarbeitenden, diese auszuschöpfen, gestärkt werden kann. Allenfalls wäre eine Standardisierung resp. eine Institutionalisierung interner Abläufe und Aktennotizen dahingehend sinnvoll, als dass wichtige Kriterien (wie beispielsweise die klare Situationsbeschreibung, die Angemessenheit, die Verhältnismässigkeit, die Geeignetheit/Wirksamkeit usw.) festgehalten werden würden. Eine standardisierte und somit sehr ausführliche Aktenbeschreibung

würde jedoch auch bedeuten, dass die ohnehin knappen zeitlichen Kapazitäten der Sozialarbeitenden in der Sozialhilfe weiter strapaziert würden. Dabei müsste abgeklärt werden, inwiefern eine Standardisierung tatsächlich dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit entspricht. Die weiterführende Untersuchung dieser Thematik erscheint deshalb angezeigt.

Literaturverzeichnis

- Amstutz, K. (2005). Die Ausgestaltung des Grundrechts auf Hilfe in Notlagen: Anspruchsvoraussetzungen und -inhalt. In C. Tschudi (Hrsg.), *Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen: Menschenwürdige Überlebenshilfe oder Ruhekrissen für Arbeitsscheue?* (S. 17-31). Bern: Haupt.
- Baum, H. (1996). *Ethik sozialer Berufe*. Paderborn: Schöningh.
- Becker-Lenz, R. & Müller S. (2009). Die Notwendigkeit von wissenschaftlichem Wissen und die Bedeutung eines professionellen Habitus für die Berufspraxis der Sozialen Arbeit. In R. Becker-Lenz, S. Buss, G. Ehlert & S. Müller (Hrsg.), *Professionalität in der Sozialen Arbeit. Standpunkte, Kontroversen, Perspektiven* (S. 195-221). Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Breitschmid, C. (2008). Verfahren und Rechtsschutz: Grundzüge des Verwaltungsverfahrens, Rechts- und Datenschutz. In Ch. Häfeli (Hrsg.), *Das Schweizerische Sozialhilferecht: Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung* (S. 337-368). Luzern: Interact.
- Gygi, F. (1983). *Bundesverwaltungsrechtspflege* (2. überarb. Aufl.). Bern: Stämpfli & Cie AG.
- Häfelin, U., Müller, G. & Uhlmann, F. (2010). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (6., vollst. überarb. Aufl.). Zürich: Dike.
- Hänzi, C. (2011). *Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe: Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz*. Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Harmsen, T. (2009). Konstruktionsprinzipien gelingender Professionalität in der Sozialen Arbeit. In R. Becker-Lenz, S. Busse, G. Ehlert & S. Müller (Hrsg.), *Professionalität in der sozialen Arbeit: Standpunkte, Kontroversen, Perspektiven* (1. Auflage.) (S. 255-264). Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heiner, M. (2007). *Soziale Arbeit als Beruf: Fälle - Felder - Fähigkeiten*. München: Reinhardt.
- Kanton Zürich, Sicherheitsdirektion. (2012). *Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich*. Verfügbar unter: <http://www.sozialhilfe.zh.ch/default.aspx>
- Kaufmann, C. (2016). Ermessen ist Auftrag und Kompetenz, keine Frage des Beliebens. *ZESO: Zeitschrift für Sozialhilfe*, 16 (04), 22-23.
- Kiener, R. & Kälin, W. (2007). *Grundrechte*. Bern: Stämpfli.
- Klatetzki, T. (1998). *Qualitäten der Organisation*. In J. Merchel (Hrsg.), *Qualität in der Jugendhilfe - Kriterien und Bewertungsmöglichkeiten* (S. 61-75). Münster: Votum.
- Knöpfel, C. & Leitner, J. (2017). *Trend- und Umfeldanalyse für die Wirtschaftliche Hilfe der Sozialen Dienste Zürich, Schlussbericht*. Zürich: Stadt Zürich.

- Knupfer, C. (2003). Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien). In E. Carigiet, U. Mäder & J.-M. Bonvin (Hrsg.), *Wörterbuch der Sozialpolitik* (S. 251-261). Zürich: Rotpunktverlag.
- Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). (2018). *Portrait*. Verfügbar unter: <http://www.sodk.ch/ueber-die-sodk/>
- Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). (2014). *Die Sozialhilfe ist ein zentraler Pfeiler der sozialen Sicherheit - neun sozialpolitische Leitlinien der SODK zur Sozialhilfe*. Verfügbar unter: http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Sozialwerke/Sozialhilfe/2014.05.15_Leitlinien_Sozialhilfe.pdf
- Locke, J. (1690). *Two Treatises of Civil Government*. Verfügbar unter: <https://www.marxists.org/reference/subject/politics/locke/ch14.htm>
- Müller, J. P. & Schefer, M. (2008). *Grundrechte in der Schweiz: Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte* (4. Aufl.). Bern: Stampfli Verlag AG.
- Müller de Menezes, R. (2012). *Soziale Arbeit in der Sozialhilfe. Eine qualitative Analyse von Fallbearbeitungen*. [PDF], Wiesbaden: Springer.
- Rhinow, R. & Schefer, M. (2009). *Schweizerisches Verfassungsrecht* (2. erw. Aufl.). Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Schaller Schenk, I. (2016). *Das Individualisierungsprinzip: Bedeutung in der Sozialhilfe aus verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Perspektive*. Zürich: Dike.
- Schindler, B. (2010). *Verwaltungsermessen: Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung der Schweiz*. Zürich: Dike.
- Schmid Noerr, G. (2012). *Ethik in der Sozialen Arbeit*. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). (2015). *Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe* (4., überarb. Ausg.). Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). (2018). *Ein Fachverband mit Starker Stimme*. Verfügbar unter: <https://skos.ch/skos/>
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). (2013). *Die SKOS-Richtlinien auf einen Blick: Fragen und Antworten*. Zugriff am 18.10.2018. Verfügbar unter: https://www.skos.ch/fileadmin/user_upload/public/pdf/richtlinien/2017_Fragen-und-Antworten-SKOS-Richtlinien_d.pdf
- Sozialbehörde Stadt Zürich. (2018). *Kompetenzordnung der Sozialbehörde. Beschluss der Sozialbehörde vom 15. April 2010 mit Änderungen bis 14. Juni 2018*. Zürich: Stadt Zürich.
- Sozialbehörde Stadt Zürich (2014). *Organisation der Sozialbehörde der Stadt Zürich (Organisations- und Kompetenzreglement). Beschluss der Sozialbehörde vom 08.07.10 mit Änderungen vom 5. Juni 2014*. Verfügbar unter: https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/sozialbehoerde.html

- Sozialdepartement Stadt Zürich. (2018a). *Leichter Anstieg der Sozialhilfequote im Jahr 2017: Medienmitteilung vom 26. Juni 2018*. Verfügbar unter: https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen_aktuell/2018/juni/180626a.html
- Sozialdepartement Stadt Zürich. (2018b). *Unsere Kultur*. Verfügbar unter: https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/arbeiten_sd/arbeiten-fuers-sozialdepartement/ihre-perspektiven/unsere-kultur.html
- Sozialdepartement Stadt Zürich. (2018c). *Sozialdepartement der Stadt Zürich: Organisation und Aufgaben*. Verfügbar unter: https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/sozialbehoerde.html
- Soziale Dienste Stadt Zürich. (2018a). *Merkblatt - Erstellung von SOD Regelwerk-Dokumenten in den Fachressorts*. Zürich: Stadt Zürich.
- Soziale Dienste Stadt Zürich. (2018b). *Handlungsanweisung der Direktion - Situationsbedingte Leistungen (SIL)*. Zürich: Stadt Zürich.
- Soziale Dienste Stadt Zürich. (2018c). *Entscheid der Stellenleitung*. Zürich: Stadt Zürich.
- Soziale Dienste Stadt Zürich. (2018d). *Wirtschaftliche Hilfe in der Stadt Zürich - Vision und Strategie*. Zürich: Stadt Zürich.
- Stadt Zürich. (2018). *Politik & Recht: Sozialbehörde*. Verfügbar unter: https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/sozialbehoerde.html
- Stocker, M. (2011). Der Wegweiser ist unabdingbar. *Sozial Aktuell*, 43 (3), 25-27.
- Thole, W. & Küster-Schapfl, E. (1997). *Sozialpädagogische Profis: beruflicher Habitus, Wissen und Können von PädagogInnen in der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit*. Opladen: Leske + Budrich.
- Urban, U. (2004). *Professionelles Handeln zwischen Hilfe und Kontrolle: sozialpädagogische Entscheidungsfindung in der Hilfeplanung*. Weinheim: Juventa.
- Von Spiegel, H. (2004). *Methodisches Handeln in der Sozialen Arbeit. Grundlagen und Arbeitshilfen für die Praxis*. München: Reinhardt.
- Wolffers, F. (2012). *Ermessen und Spielräume in der Sozialhilfe*. Luzerner Tagung zum Sozialhilferecht vom 24. Oktober 2012. Verfügbar unter: <https://www.hslu.ch/-/media/campus/common/files/dokumente/sa/fachtagungen-und-kongresse/archiv/shr/shr-12-2/sa-referat-felix-wolffers.pdf?la=de-ch>
- Wolffers, F. (1993). *Grundriss des Sozialhilferechts: eine Einführung in die Fürsorgegesetzgebung von Bund und Kantonen*. Bern: P. Haupt.