

Ermessen und Spielräume in der Sozialhilfe

Was bedeutet Individualisierung als Prinzip in der Sozialhilfe?

Welche Handlungsspielräume gewährt die Gesetzgebung?

Wie können die Fachleute aus der Praxis mit Handlungsspielräumen umgehen?

Prof. Peter Mösch Payot, lic. iur. LL.M.

Peter.moesch@hslu.ch

Menu

- 1. Ermessen und Individualisierung: Was? Warum?**
- 2. Ermessen und Individualisierung in der Sozialhilfe**
- 3. Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe**
- 4. Wo besteht KEIN Ermessen**
- 5. Rahmenbedingungen der Ermessensausübung und der Individualisierung**
- 6. Wo Ermessen und Individualisierung eingeschränkt werden: Richtlinien und Weisungen**
- 7. Typische Bereiche der Ermessensausübung und der Individualisierung**
- 8. Beispiel/e**
- 9. Key points...**

2. 22. März 2018

1. Ermessen und Individualisierung: Was? und Warum?

Ermessen ist die Entscheidungsbefugnis, die der Gesetzgeber der Verwaltung durch offene Normierungen überträgt.

statt aller Häfelin/Müller/Uhlmann (2016). Allg. Verwaltungsrecht. Rz. 396 ff.

Das **Individualisierungsprinzip** bedeutet, dass im Bereich der Sozialhilfe die Hilfe jedem einzelnen Fall angepasst wird und sowohl den Zielen der Sozialhilfe im Allgemeinen als auch den Bedürfnissen des Betroffenen entsprechen.

Bei der Hilfe ist den Gegebenheiten des Einzelfalls angemessen Rechnung zu tragen.

Vgl. etwa z.B. Art. 25 SHG BE oder SKOS-RL A.4

3, 22. März 2018

1. Ermessen und Individualisierung: Was? und Warum?

Ermessen und das Individualisierungsprinzip schaffen

- bewusst eingeräumten Handlungsspielraum für Lösungen im Einzelfall
- eine besondere Verantwortung für die RechtsanwenderInnen
- Die Notwendigkeit der Klärung, WER konkret für den Entscheid über Ermessen und Individualisierung berechtigt ist
- KEIN Freipass für Willkür

4, 22. März 2018

Ermessen und Individualisierung: Was? und Warum?

- Spannungsverhältnis zu
 - Rechtssicherheit
 - Gewaltenteilung
 - Legalitätsprinzip
- Gesetze – Verordnungen – Ermessen?
- Aber:
 - Komplexität der Fragen und Fälle
 - Sinnvolle und sachgerechte Lösungen oft erst nach den konkreten Umständen möglich
 - Dynamik der Verhältnisse; technischer Fortschritt...
- Flexible Normen und Anpassungsmöglichkeiten im Einzelfall sind unabdingbar, um der Komplexität gerecht zu werden...: Entscheidungsspielraum für die Verwaltung

5, 22. März 2018

2. Ermessen in der Sozialhilfe: Wo könnte es bestehen?

- **Ermessen im materiellen Recht**
 - Bestehen der Anspruchsvoraussetzungen?
 - Bemessung der Hilfe?
 - Persönliche Hilfe: Ob?, Was?, Wie?
 - WSH: Ob?, Was?, Wie?
 - Sanktionierung?/Rückerstattung?: Ob?, Was?, Wie?, Bemessung?
- **Ermessen im Verfahren**
 - Umgang mit der Klientin/mit dem Klienten?
 - Abklärung?
 - Beweiswürdigung?
 - Verfahrensrechte und rechtliches Gehör?

Wo besteht welches Ermessen? eine Frage der jeweiligen Normen...

6, 22. März 2018

Ermessen und Individualisierung in der Sozialhilfegesetzgebung: Beispiel SHG Zürich

§ 3a SHG ZH: Kanton und Gemeinden fördern die Eingliederung der Hilfesuchenden in die Gesellschaft und in die Arbeitswelt.

Die Gemeinden ermöglichen den Hilfesuchenden die Teilnahme an geeigneten Bildungs- oder Beschäftigungsmassnahmen, sofern es im Einzelfall erforderlich ist und kein Anspruch auf andere gesetzliche Eingliederungsmassnahmen besteht.

Sie können Arbeitgebenden für eine begrenzte Zeit ausnahmsweise Einarbeitungszuschüsse ausrichten, mit denen Hilfesuchenden der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert wird.

§3b SHG ZH: Die Gemeinden können von Hilfeempfängern Gegenleistungen zur Sozialhilfe verlangen, die nach Möglichkeit der Integration der Hilfeempfänger in die Gesellschaft dienen. In der Regel setzen sie die Gegenleistungen zusammen mit den Sozialhilfeleistungen in besonderen Vereinbarungen fest.

Bei der Bemessung und Ausgestaltung der Sozialhilfe berücksichtigen sie die Arbeits- und weiteren Gegenleistungen angemessen.

7, 22. März 2018

Ermessen und Individualisierung im Verfahrensrecht: Beispiel VRG Luzern (SRL Nr. 40)

§ 70 1. Amtsberichte

¹Die Behörde kann von andern Behörden und Personen, die amtliche Funktionen ausüben, schriftliche oder mündliche Amtsberichte zum Nachweis von Tatsachen einholen, über die sie auf Grund ihrer amtlichen Tätigkeit Auskunft erteilen können.⁴⁷

²Mündlich erteilte Amtsberichte sind in einem Protokoll festzuhalten. Nr. 40 21

§ 71 2. Beweisauskünfte

¹Wenn die Umstände es rechtfertigen, kann die Behörde von Privatpersonen schriftliche oder mündliche Beweisauskünfte einholen.

²Mündlich erteilte Beweisauskünfte sind in einem Protokoll festzuhalten.

³Für unrichtige Beweisauskünfte kann die Behörde die Straffolgen nach dem Übertretungsstrafgesetz androhen. In diesem Falle sind die Vorschriften über das Recht zur Verweigerung der Zeugenaussage sinngemäss anwendbar (§§ 77-79).

§ 72 3. Beweiswert

Die Behörde befindet nach pflichtgemäsem Ermessen, ob die erhaltenen Amtsberichte und Beweisauskünfte beweistauglich sind oder der Bekräftigung durch andere Beweismittel bedürfen.

8, 22. März 2018

2. Ermessen und Individualisierung in der Sozialhilfe: ZENTRAL

- **Bedarfsprinzip als Grundsatz**
 - Leistung und deren Bemessung ist von Vornherein dem EINZELFALL anzupassen
 - «Wer bedürftig ist, hat Anspruch auf Beratung und wirtschaftliche Hilfe.»

- **Häufig geringe Normendichte in Gesetzen und Verordnungen:** Die möglichen immateriellen und materiellen Leistungen sind nicht oder nur teilweise zum Vornherein gesetzlich festgelegt.

- **Problemlagen, Bedarf, mögliche und notwendige Hilfen und weitere Ansprüche sind so komplex und vielfältig**, dass im Einzelfall die geeigneten Massnahmen zu wählen sind
 - **Hilfe und Existenzsicherung**
 - **Subsidiarität**
 - **Integration**

9. 22. März 2018

3. Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe

- **Bereiche**
 - im materiellen Recht und im Verfahrensrecht

- **Arten**
 - Entschliessungsermessen (Ob)
 - Umfangermessen (Umfang)
 - Auswahlermessen (Wie)

- Ermessen und Umgang mit unbestimmten Rechtsbegriffen als ähnliche/gleiche Herausforderung

- **Schwere Ermessensfehler** als Rechtsfehler

10. 22. März 2018

4. Wo besteht KEIN Ermessen und keine Möglichkeit zur Individualisierung?

- **Rechtsnormen, die programmgemäss eine eindeutige Antwort geben sollen**

- **Hier gilt: Auslegung statt Ermessen**

- **Aber auch Auslegung kennt Spielräume der Argumentation: «Methodenpluralismus»**
 - Wortlaut als Ausgangspunkt
 - systematische Auslegung
 - historische Auslegung
 - teleologische Auslegung

11, 22. März 2018

Kreative Auslegung ausserhalb des Ermessens: Bsp. Berner Sozialhilfegesetz

Bundesgerichtsurteil 8C_949/2011; Urteil vom 4. September 2012

„Von besonderer Bedeutung ist dabei, namentlich auch im Hinblick auf Art. 8 EMRK, die Qualität der Gesetzesanwender.

Im Bereich Sozialhilfe sind grundsätzlich Personen beschäftigt, welche aufgrund ihrer Ausbildung in der Lage sind, zwischen für den Sozialhilfeanspruch erforderlichen und nicht erforderlichen Informationen zu differenzieren.

Es kann zudem davon ausgegangen werden, dass es sich dabei eher um Personen handelt, welche sich aufgrund eines Interesses an sozialen Themen zu diesem Betätigungsfeld hingezogen fühlen. Das zeigt sich etwa am Berufsbild, welches der Beschwerde führende Verband Avenir Social Professionelle Soziale Arbeit im Internet (www.avenirsocial.ch) vermittelt, und spricht dagegen, dass diese Personen die erteilten Vollmachten sachfremd anwenden.

Ausbildungsstand und Interessenlage lassen die Gefahr missbräuchlicher Verwendung solcher Vollmachten daher als sehr gering erscheinen.

Dafür spricht im übrigen die dem Gericht eingereichte Mustervollmacht.“

12, 22. März 2018

Unbestimmte Rechtsbegriffe: Beispiel ZUG

Art. 2 ZUG: Bedürftigkeit

- 1 Bedürftig ist, wer für seinen *Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig* aus eigenen Mitteln aufkommen kann.
- 2 Die Bedürftigkeit wird nach den am Unterstützungsort geltenden Vorschriften und Grundsätzen beurteilt.

13, 22. März 2018

5. Rahmenbedingungen der Ermessensausübung und der Individualisierung

- Übergeordnetes Recht/**Legalitätsprinzip**: *Ermessen besteht dort, wo Ermessen besteht...*
- **Sinn und Zweck der Normenordnung, inkl. Prinzipien der Sozialhilfe (Bedürftigkeit, Integration, Subsidiarität)**
- **Grundrechte: Freiheitsrechte und Rechtsgleichheit**
- **Grundwerte: Menschenwürde**
- **Verhältnismässigkeitsprinzip/Zumutbarkeit**
- **Treu und Glauben/Willkürverbot**
- **Gebot der wirtschaftlichen Verwaltungsführung**

14, 22. März 2018

Z.B. Verhältnismässigkeit

Art. 5 Abs. 2, Art. 36 Abs. 3 BV

Eignung



Die Massnahme dient der Erreichung des mit ihr angestrebten gesetzlichen Ziels

+

Erforderlichkeit



Verbot des Übermasses: die Massnahme ist zur Erreichung des Ziels nötig, es ist keine mildere Massnahme möglich

+

Zumutbarkeit



Die Auswirkung der Massnahme für den/die Betroffene stehen in einem vernünftigen Verhältnis zum Erfolg der Massnahme

15, 22. März 2018

Ermessensfehler vermeiden...

- Ermessensmissbrauch
- Ermessensüberschreitung
- Ermessensunterschreitung
- Unangemessenheit

16, 22. März 2018

6. Wo Ermessen und Individualisierung eingeschränkt werden: Richtlinien und Weisungen

- **Was?**
 - SKOS-Richtlinien
 - Handbücher, Stichworte, Interne Weisungen...

- **Sinn?** Korrekte und rechtsgleiche Verwaltungspraxis

- **Geltung im Rahmen der Normen und der Grundprinzipien der Sozialhilfe!**
 - Umfang und Art der Verbindlichkeit gemäss den gesetzlichen Grundlagen, der Delegation, dem eigenen Charakter

 - KEINE Einschränkung von höherrangigem Recht

 - Individualisierungsprinzip geht vor: Abweichungen im Einzelfall sind möglich... müssen aber GUT begründet sein

17, 22. März 2018

Pro Memoria: Wie begründet man Ermessensausübung?

- Übergeordnetes Recht/**Legalitätsprinzip**: *Ermessen besteht dort, wo Ermessen besteht...*

- **Sinn und Zweck der Normenordnung, inkl. Prinzipien der Sozialhilfe: Bedürftigkeit, Integration, Subsidiarität...**

- **Grundrechte: Freiheitsrechte und Rechtsgleichheit**

- **Grundwerte: Menschenwürde**

- **Verhältnismässigkeitsprinzip/Zumutbarkeit**

- **Treu und Glauben/Willkürverbot**

- **Gebot der wirtschaftlichen Verwaltungsführung**

18, 22. März 2018

7. Typische Bereiche der Ermessensausübung und der Individualisierung

- **Verfahrensfragen**
 - Abklärung der Anspruchsvoraussetzungen
 - Beweiswürdigung

- **Materiellrechtliche Fragen**
 - Bemessung
 - SIL
 - Anreize
 - Sanktion
 - Rückerstattung

19, 22. März 2018

8. Beispiele

20, 22. März 2018

8.1 Verfahrensermessen bei der Abklärung der Anspruchsvoraussetzungen?

Urteil 100.2009.24U vom 7. Mai 2009 des
Verwaltungsgerichts des Kantons Bern

**In welchen Fällen sind erhebliche Zweifel an der
Bedürftigkeit wegen Dritteinnahmen keine
Rechtsverletzung (Willkür)?**

21, 22. März 2018

Verfahrensermessen bei der Abklärung der Anspruchsvoraussetzungen?

- Verlangte Unterlagen zur aktuellen Beurteilung der finanziellen Situation während laufender Unterstützung, Fragenkatalog und zwei Ermächtigungsformulare werden nicht eingereicht.
- Mahnung mit Androhung, dass bei Nichtbefolgung die Sozialhilfeleistungen gekürzt oder eingestellt werden können.
- Einstellung wegen Verletzung der Mitwirkungspflicht und den damit verbundenen erheblichen Zweifeln an der Bedürftigkeit.
- Nachreichen gewisser Belege bei Beschwerdeinstanz:
Aufhebung der Einstellung
- Weiterzug an Verwaltungsgericht durch SD Bern

22, 22. März 2018

Verfahrensermessen bei der Abklärung der Anspruchsvoraussetzungen?

- **Art der Abklärung** nach Massgabe des kantonalen Verfahrensrechts (Was?, Wie?: Auswahlermessen)
- **„Freie Beweiswürdigung der Beweise und Indizien nach pflichtgemäsem Ermessen“** (Auswahlermessen)
- **Beweismass:** Kriterium der **„überwiegenden Wahrscheinlichkeit“ als offener Rechtsbegriff**
- **Risiko der Beweislosigkeit** hinsichtlich Anspruchsvoraussetzungen trägt Leistungsansprecher

23, 22. März 2018

Verfahrensermessen bei der Abklärung der Anspruchsvoraussetzungen?

- **Erhebliche Zweifel gerechtfertigt, weil**
 - Deklaration Einkommen und Vermögen unvollständig (Fragebogen: Konti, Motorfahrzeuge, Mietzinseinnahmen)
 - Ungereimtheiten deklariertes Monats-Einkommen und nachweisbar erzielttes Einkommen an drei Abenden
 - Ausgaben mit unklarer Deckung (Flüge ins Heimatland)
- **Ermessen für SD, in solchen Fällen Leistungen einzustellen, oder zu kürzen...** (E. 4.2.2)

24, 22. März 2018

8.2. SIL: Urteil vom 13. Januar 2009 des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau (WBE.2008.243)

Für X. wurden Kosten für Möbellager als SIL übernommen. Mit Eintritt in eine stationäre Einrichtung hatte die Sozialhilfebehörde entschieden:

„Die Kosten für das Möbellager von monatlich Fr. 362.90 werden bis Ende Juni 2008 übernommen. Ab 01.07.2008 muss das Lager reduziert, bzw. die Möbel an einen anderen Ort (z.B. bei Eltern, Verwandten oder Kollegen) untergebracht werden.“

Dagegen wurde Beschwerde geführt.

25, 22. März 2018

SIL: Rahmenbedingungen SKOS-RL

- SKOS-RL C 1 ff.
- **Ziel:** Sozialhilfe individuell sowie nach Bedarf ausrichten und andererseits das Gewähren besonderer Mittel mit bestimmten Zielen zu verknüpfen.
- **Arten:**
 - Grundversorgende SIL, die zu gewähren sind, sobald ein bestimmter Bedarf eingetreten ist.
 - Fördernde SIL, die das Erreichen einer bestimmten Zielsetzung unterstützen.
- **Ermessen der Behörde;** je nach Art der SIL ist der Ermessensspielraum von sehr klein bis zu sehr gross,
- **Kriterien:** Interessenabwägung, fachliche Begründung, Kosten-Nutzen-Verhältnis, Vergleich mit Haushalten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, die nicht unterstützt werden.

26, 22. März 2018

SIL: Urteil vom 13. Januar 2009 des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau (WBE.2008.243)

- Kriterien: Verhältnismässigkeitsprüfung/Kosten-Nutzen?
 - Gemeinderat und Beschwerdeführer gingen von längerer Dauer des Aufenthalts in stationärer Einrichtung aus: Möbellager nicht blosser Übergangslösung
 - Hoher Wert der Möbel = Verwertungspflicht
 - Kosten Räumung würden von Gemeinde getragen
 - Gegenstände mit hohem Affektionswert können anderswo eingestellt werden
 - Spezieller Nutzen der Gegenstände für Integration des Klienten (Unterlagen von 28 Jahren Lehrtätigkeit) zu wenig relevant

27, 22. März 2018

Key points

- **Ermessensausübung und Individualisierung als Qualitätskriterien der Sozialhilfe**
 - Angemessenheit als Ziel verlangt Dialog über Kriterien
 - Zweckeignung, Notwendigkeit, Zumutbarkeit
- **Ermessenskonkretisierende Handbücher/URL etc.**
 - Rahmenbedingungen bei Erstellung beachten
 - Weniger Normierung ist manchmal mehr
 - Dialogischer Prozess für Abwägungen
- **Richtliniencharakter beachten!:**
Individualisierung nutzen
 - Fachleute müssen Ermessens- und Individualisierungsfachleute sein
 - Fachliche Begründung und Interessenabwägung zentral
 - Vermeiden: Ermessensunterschreitung;
Ermessensüberschreitung; Ermessensmissbrauch

28, 22. März 2018

Kontakt:

Prof. Peter Mösch Payot

peter.moesch@hslu.ch

29. März 2018