



---

UNIVERSITÄT  
BERN

# **Handlungsspielräume der Sozialhilfebehörde der Stadt Winterthur bei der strategischen Steuerung der Sozialhilfe**

## **Eine Analyse der Akteure, Kompetenzen und Instrumente**

Projektarbeit eingereicht der Universität Bern  
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Adrian Ritz**  
Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

Verfasserin: **Dr. Daniela Tschudi**  
aus Glarus Süd  
Waldeggweg 14 c  
CH-8400 Winterthur

Winterthur, 2. November 2014

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt bei der Autorin.

## Vorwort

Im Kanton Zürich sind die Gemeinden und dort die Fürsorge- beziehungsweise Sozialbehörden für die Durchführung der Sozialhilfe zuständig. Die Idee für die vorliegende Arbeit entstand nach der Abstimmung über die Reorganisation der Fürsorgebehörde der Stadt Winterthur im November 2013, welche mit dem Beginn der neuen Legislaturperiode im Sommer 2014 in Kraft trat. Neu ist die – im Rahmen der Reorganisation ebenfalls umbenannte – Sozialhilfebehörde für die strategische Steuerung und Aufsicht zuständig. Die Entscheidungsbezugnis für alle Einzelfälle und somit die operative Durchführung der Sozialhilfe ist an die Verwaltung delegiert. Damit setzt die Stadt Winterthur die Idee des New Public Managements (NPM) auch für diesen Bereich um, nachdem die Stadtverwaltung bereits 2009 auf wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) umgestellt hat. Gleichzeitig betritt die Stadt Winterthur mit der Reorganisation ihrer Sozialhilfebehörde in dieser Konsequenz im Kanton Zürich Neuland.

Neuland bedeutet insbesondere auch, dass die neue Aufgabe mit Leben gefüllt und konkretisiert werden muss. Die vorliegende Arbeit leistet einen Beitrag dazu: Sie zeigt anhand der gesetzlichen Grundlagen und Reglemente die Rahmenbedingungen sowie Handlungsspielräume bei der strategischen Steuerung durch die Sozialhilfebehörde Winterthur auf. Damit ist noch nicht beschrieben, wie die Sozialhilfebehörde, die sich Ende August 2014 konstituierte, ihre strategische Steuerungsfunktion wahrnehmen wird. Die vorliegende Arbeit bietet hoffentlich eine gute Basis und Übersicht, damit die Mitglieder der Sozialhilfebehörde zusammen mit ihrem Präsidenten, den Sozialen Diensten und mit der Autorin als Leiterin der Geschäftsstelle der Sozialhilfebehörde zielgerichtet und wirkungsvoll ihre Aufgabe anpacken können.

Ein besonderer Dank geht an Prof. Dr. Adrian Ritz, der mich mit nützlichen Hinweisen bei der Konzeption diese Arbeit unterstützt hat. Ernst Schedler, Leiter der Sozialen Dienste, und Daniela Moro, ehemalige Leiterin der Geschäftsstelle der Fürsorgebehörde der Stadt Winterthur, danke ich für die Gespräche, in denen sie von ihrer reichhaltigen Erfahrung und ihrem breiten Wissen rund um die Durchführung der Sozialhilfe berichteten, und mir wertvolle Inputs gaben. Meiner Familie danke ich für die tatkräftige und verständnisvolle Begleitung.

Winterthur, im November 2014

Daniela Tschudi

## Zusammenfassung

Mit dem Beginn der neuen Legislaturperiode im Sommer 2014 nahm die Sozialhilfebehörde der Stadt Winterthur ihre Arbeit mit der revidierten Gemeinde- und Geschäftsordnung auf. Die beiden wichtigsten Neuerungen bestehen darin, dass die Sozialhilfebehörde explizit für die strategische Steuerung zuständig ist und die Entscheidkompetenz im Einzelfall an die Sozialen Dienste delegiert hat. Mit dieser klaren Aufgabenzuordnung betritt die Stadt Winterthur im Kanton Zürich Neuland.

Im Hinblick auf die neue Aufgabe der Sozialhilfebehörde geht die vorliegende Arbeit der Frage nach, welche Kompetenzen und Steuerungsinstrumente der Sozialhilfebehörde zur Verfügung stehen, um ihre strategische Steuerungsfunktion wahrzunehmen, und welche Handlungsspielräume sie dafür im politisch-administrativen System des Kantons Zürich und der Stadt Winterthur hat. Dabei gilt es zu beachten, dass die Sozialhilfebehörde ein zweites Exekutivorgan neben dem Stadtrat darstellt.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass der Handlungsspielraum und die Steuerungsmöglichkeiten der Sozialhilfebehörde relativ klein sind. Dies ist hauptsächlich auf drei Faktoren zurückzuführen:

- Gesellschaftliche Entwicklungen wie etwa mehr Alleinerziehende, Konjunktorentwicklung, wirtschaftlicher Strukturwandel wie beispielsweise weniger Arbeitsplätze in Hilfsfunktionen und Veränderungen im Netz der sozialen Sicherung wie die Revision der Invaliden- oder Arbeitslosenversicherung wirken sich auf die Entwicklung der Fallzahlen der Sozialhilfe und in der Folge auch auf die Kosten aus. Auf diese Faktoren kann die Sozialhilfebehörde nicht steuernd Einfluss nehmen.
- Die Durchführung und Finanzierung der Sozialhilfe ist in der Schweiz Sache der Kantone. Der Kanton Zürich seinerseits hat diese Aufgaben den Gemeinden übertragen. Vor dem Grundsatz der Gleichbehandlung regelt er mit dem Sozialhilfegesetz und der Verordnung dazu grosse Teile. Die Sozialhilfebehörde kann lediglich innerhalb dieses Rahmens strategische Schwerpunkte setzen, wie sie dies mit ihren Richtlinien auch getan hat. Sie nutzt ihre Steuerungsmöglichkeiten etwa mit der Begrenzung der Finanzierung von Arbeitsintegrationsprogrammen auf bestimmte Altersgruppen, der Förderung der Prävention mit der Unterstützung von Frühförderung von Kindern oder mit dem Bestreben um ein bedarfsgerechtes Wohnen zu angemessenen Mietzinsen.
- Bei der Finanzierung der Sozialhilfe unterscheidet die Stadt Winterthur mit zwei Produktgruppen zwischen den gesetzlich vorgegebenen individuellen Leistungen zugunsten der Hilfsbedürftigen (2013: rund 47 Mio. Franken netto) und den Verwaltungskosten, welche den Personal- und Sachaufwand für die Durchführung der Sozialhilfe beinhalten (2013: rund 9,75 Mio. Franken). Während erstere aufgrund der kantonalen gesetzlichen Vorgaben von der Stadt kaum gesteuert werden können, liegen letztere in der Kompetenz des Grossen Gemeinderates und des Stadtrates. Die Sozialhilfebehörde verfügt also über keine Finanzkompetenz und kann somit nicht mit finanziellen Mitteln steuern.

Die strategische Steuerungsfunktion der Sozialhilfebehörde bezieht also sich primär auf die Durchführung der Sozialhilfe. Die vorliegende Arbeit konnte aufzeigen, dass die Sozialhilfe-

behörde eine Steuerung – verstanden als ein Kreislauf von Planung / Zielsetzungen, Vollzug und Leistungsüberprüfung – vornehmen kann. Sie verfügt mit den Richtlinien über ein strategisches Planungsinstrument und konkretisiert dieses, wenn sie bei der Dossierprüfung jährliche Schwerpunkte setzt. Mit der Dossierprüfung überprüft sie periodisch den Vollzug. Diese bilden zusammen mit den Reportingberichten der Sozialen Diensten die Informationsgrundlage für weitere Planungsentscheide. Damit ist der Steuerungskreislauf in sich geschlossen. Mit der Finanzplanung des Grossen Gemeinderates ist er allerdings nicht verbunden.

Für die Steuerung bei der Finanzierung der Sozialhilfe (und hier vorwiegend die Verwaltungskosten) legt der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat im Rahmen der Planung das Budget vor und gibt mit dem Jahresabschluss Rechenschaft über den Mittelverbrauch. Die mittelfristige Planung erfolgt über die Integrierte Finanz- und Aufgabenplanung, welche der Grosse Gemeinderat ebenso zu Kenntnis nimmt wie die Legislaturplanung. Auch bei der Finanzierung ist somit der Steuerungskreislauf in sich geschlossen.

Dass beide Steuerungskreisläufe in sich geschlossen und somit „vollständig“ sind, ist positiv zu beurteilen. Eher problematisch ist hingegen die Tatsache einzuschätzen, dass es aufgrund von zwei Exekutiven zwei Steuerungskreisläufe gibt. Verbunden werden sie über den Vorsteher des Departements Soziales, der gleichzeitig auch Präsident der Sozialhilfebehörde ist. Ihm obliegt die wichtige Aufgabe, sowohl bei der Planung als auch bei der Berichterstattung zwischen den beiden Exekutiven zu vermitteln.

Aus Sicht der Autorin kann dies vor allem dann gut gelingen, wenn alle – Grosser Gemeinderat, Stadtrat und Sozialhilfebehörde sowie im Anschluss daran die Sozialen Dienste bei der Umsetzung – gemeinsame sozialpolitische Ziele verfolgen. Diese betreffen zum einen die Durchführung der Sozialhilfe im engeren Sinne, wenn der Stadtrat die von der Sozialhilfebehörde gesetzten Schwerpunkte politisch und der Grosse Gemeinderat finanziell unterstützt. Zum andern können Stadtrat und Grosser Gemeinderat den Sachverhalt nutzen, dass viele Faktoren die Entwicklung der Sozialhilfe beeinflussen. Einige liegen auch in ihrem Einflussbereich. Als Beispiele seien etwa die Unterstützung von Institutionen, welche mit ihrem Angeboten den Bezug von Sozialhilfe verhindern oder die Ablösung von der Sozialhilfe erleichtern (Suchtberatung, Schuldensanierung von Privathaushalten, Arbeitsintegration, etc.) oder Entscheide in anderen Politikfeldern wie etwa Stadtentwicklung, Wohnungspolitik oder Kinder- und Jugendpolitik genannt. Auf diese Art und Weise nehmen Stadtrat und Grosser Gemeinderat indirekt auf die Entwicklung der Sozialhilfe Einfluss und verstärken, insbesondere wenn die gleichen sozialpolitischen Ziele verfolgt werden, die Steuerung der Sozialhilfebehörde.

Zwei Steuerungskreisläufe weisen aufgrund der klaren Aufgabenzuordnung (Inhalte / Finanzierung) und der sich daraus ergebenden Transparenz durchaus Vorteile auf. Gleichzeitig bergen sie aber auch ein Risiko: Gelingt es nicht, die beiden Steuerungskreisläufe zu koordinieren, beschneidet die Stadt Winterthur selber den kleinen Handlungsspielraum, den sie bei der Steuerung der Sozialhilfe hat.

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	I
Zusammenfassung .....	II
Abbildungsverzeichnis .....	VI
Tabellenverzeichnis .....	VII
Abkürzungsverzeichnis .....	VIII
1. Einleitung .....	1
1.1 Ausgangslage.....	1
1.2 Zielsetzung, Fragestellung und Aufbau.....	3
2. Konzeptionelle Grundlagen.....	5
2.1 New Public Management: Hintergründe und Verständnis.....	5
2.2 Integration von Politik und Management.....	5
2.3 Steuerung und Performance Management .....	7
2.3.1 Politischer und betrieblicher Steuerungskreislauf .....	8
2.3.2 Steuerungsinstrumente und Akteure.....	9
3. Die Sozialhilfebehörde im politisch-administrativen System des Kantons Zürich und der Stadt Winterthur.....	12
3.1 Die Organisation der Sozialhilfe im Kanton Zürich .....	12
3.2 Die Organisation der Sozialhilfe in der Stadt Winterthur .....	14
4. Steuerung durch die Sozialhilfebehörde.....	16
4.1 Die Akteure und ihre Aufgaben, Kompetenzen und Steuerungsinstrumente bei der Durchführung der Sozialhilfe.....	16
4.1.1 Aufgaben, Kompetenzen und Steuerungsinstrumente auf kantonaler Ebene.....	16
4.1.2 Aufgaben und Kompetenzen des Grossen Gemeinderates.....	17
4.1.3 Aufgaben, Kompetenzen und Steuerungsinstrumente der Sozialhilfebehörde ..	18
4.1.4 Aufgaben, Kompetenzen und Steuerungsinstrumente der Sozialen Dienste .....	20
4.1.5 Zwischenfazit.....	21
4.2 Die Akteure und ihre Aufgaben, Kompetenzen und Steuerungsinstrumente bei der Finanzierung der Sozialhilfe .....	22
4.2.1 Aufgaben, Kompetenzen und Steuerungsinstrumente des Grossen Gemeinderates .....	23
4.2.2 Aufgaben, Kompetenzen und Steuerungsinstrumente des Stadtrates und der Sozialen Dienste .....	25

---

4.2.3	Zwischenfazit.....	27
4.3	Verknüpfung der Steuerungskreisläufe .....	27
5.	Diskussion der Ergebnisse und Fazit.....	30
	Literaturverzeichnis .....	VIII
	Selbständigkeitserklärung.....	XI
	Über die Autorin.....	XII

---

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Sozialhilfequote in der Stadt Winterthur .....	1
Abbildung 2: Integration von Politik und Management .....	7
Abbildung 3: Politisch-administrativer Steuerungskreislauf.....	8
Abbildung 4: Aufgaben und Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden bei der Sozialhilfe.....	13
Abbildung 5: Verortung der Sozialhilfebehörde im politisch-administrativen System .....	15
Abbildung 6: Steuerungskreislauf bei der Durchführung der Sozialhilfe .....	22
Abbildung 7: Steuerungskreislauf bei der Finanzierung der Sozialhilfe.....	27
Abbildung 8: Verknüpfung der Steuerungskreisläufe für die Durchführung und Finanzierung der Sozialhilfe.....	29



---

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Zuordnung der Führungs- und Steuerungsebenen zu Staatsebenen .....	6
Tabelle 2: Wichtigste Instrumente der drei Steuerungsschienen.....	9
Tabelle 3: Übersicht über Akteure, ihre Kompetenzen sowie Steuerungs- und Kontrollinstrumente .....	11

## Abkürzungsverzeichnis

BHB	Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich
DSO	Departement Soziales
GG	Gemeindegesezt
GGR	Grosser Gemeinderat
GO	Gemeindeordnung
GO DSO	Geschäftsordnung des Departements Soziales
GO SoBe	Geschäftsordnung der Sozialhilfebehörde
IAFP	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan
NPM	New Public Management
OR/KR SoBe	Organisationsreglement und Kompetenzordnung der Sozialhilfebehörde
PG	Produktegruppe
PST	Personalstatut
RL SoBe	Richtlinien der Sozialhilfebehörde
SB	Sozialberatung
SD	Soziale Dienste
SHG	Sozialhilfegesetz [des Kantons Zürich]
SHV	Sozialhilfeverordnung [des Kantons Zürich]
SoBe	Sozialhilfebehörde
SR	Stadtrat
SSK	Parlamentarische Sachkommission für Sicherheit und Soziales
URL SD	Interne Unterstützungsrichtlinien der Sozialen Dienste
VFH	Finanzhaushaltverordnung
VFK	Finanzkontrollverordnung
VVFH	Verordnung zur Finanzhaushaltverordnung

## 1. Einleitung

### 1.1 Ausgangslage

Die Sozialhilfe ist Teil der sozialen Sicherung der Schweiz und das letzte Netz, wenn die vorgelagerten Sozialversicherungssysteme nicht mehr greifen. Die Durchführung der Sozialhilfe ist Sache der Kantone.

Der Vollzug der Sozialhilfe ist im Kanton Zürich gemäss § 1 des Sozialhilfegesetzes (SHG) an die Gemeinden delegiert. Den kommunalen Fürsorgebehörden obliegt die Aufgabe, persönliche und wirtschaftliche Hilfe zu leisten, an die Oberbehörden Bericht zu erstatten und die Gemeinden in Strafverfahren wegen unrechtmässigem Sozialhilfebezug zu vertreten (Art. 2 der Geschäftsordnung der Sozialhilfebehörde). Die politische Gemeinde wählt die Mitglieder der Fürsorgebehörde. Ihre Organisation wird in der Gemeindeordnung bestimmt (§ 6 SHG).

Im Verlaufe der historischen Entwicklung wurde aus Gründen der knappen Kapazitäten der Fürsorgebehörde, der Menge und Komplexität der Sozialhilfefälle der Vollzug der genannten Aufgaben zunehmend der Verwaltung übertragen. Dementsprechend wurde die Verwaltungsorganisation weiterentwickelt.

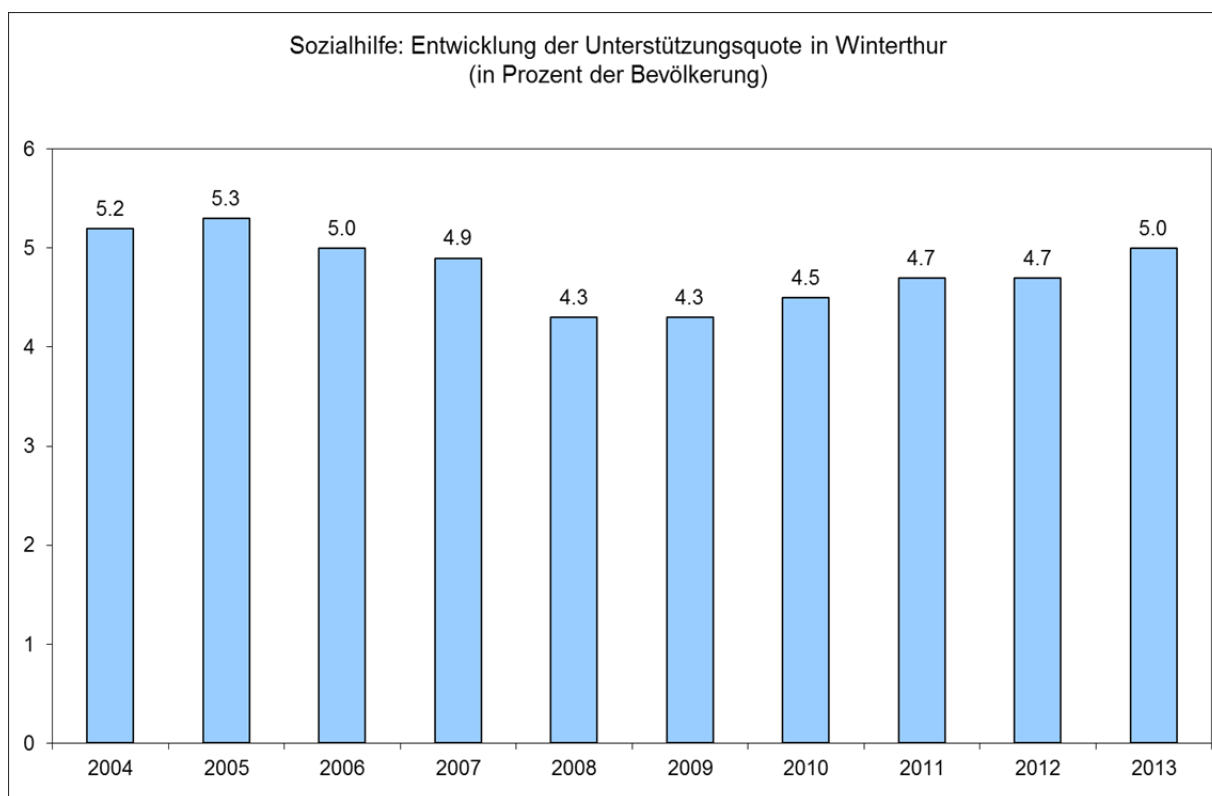


Abbildung 1: Entwicklung der Sozialhilfequote in der Stadt Winterthur (Soziale Dienste, 2014, S. 5)

Die Fürsorgebehörde jedoch behielt trotz dieser Entwicklung ihre Organisationsstruktur im Grundsatz bei.<sup>1</sup> Die Fürsorgebehörde der Stadt Winterthur äusserte bereits 2007 ein Unbehagen über ihre Organisation, ihre Aufgaben und Rolle, ortete ein Effizienzdefizit und kritisierte die hohe Regeldichte. 2009 startete sie einen mehrjährigen Prozess zur Überprüfung ihrer Organisation. Das Ergebnis ist, dass die Behörde die Entscheidungskompetenzen für die Einzelfälle und somit für die operative Durchführung der Sozialhilfe an die Verwaltung delegiert. Die Behörde konzentriert sich dafür auf strategisch-normative Aufgaben. Ihr obliegt die generelle Aufsicht über die Durchführung der Sozialhilfe und sie ist erste Einspracheinstanz. Zudem änderte die Fürsorgebehörde ihren Namen und heisst neu Sozialhilfebehörde (Stadt Winterthur, 2013a, S. 1-2).<sup>2</sup>

Die Umsetzung der Reorganisation der Fürsorgebehörde verlangte eine Anpassung der Gemeindeordnung. Diese hiess der Grosse Gemeinderat am 16. September 2013 mit 47 zu 7 Stimmen gut, ebenso die neue Geschäftsordnung der Sozialhilfebehörde (Stadt Winterthur, 2013a, S. 2). Am 24. November 2013 nahm das Winterthurer Stimmvolk die Änderung der Gemeindeordnung deutlich mit 86,3 Prozent an (Stadt Winterthur, 2013b).

Am 30. Juni 2014 wählte der Grosse Gemeinderat die zehn Mitglieder der Sozialhilfebehörde (Stadt Winterthur, 2014a, S. 1), die sich an ihrer ersten Sitzung am 27. August 2014 konstituierte (Sozialhilfebehörde, 2014, S. 2). Vorsitzender der Sozialhilfebehörde ist der Vorsteher des Departements Soziales, dem die Sozialen Dienste (Verwaltung) unterstellt sind.

In einem grösseren Zusammenhang betrachtet lässt sich die Reorganisation der Fürsorgebehörde der Stadt Winterthur als Teil der bereits länger andauernden New Public Management (NPM)-Reformbewegung verstehen. Diese strebt eine Steigerung von Transparenz, Effektivität und Effizienz bei der öffentlichen Verwaltung an. Ein zentrales Element ist dabei eine möglichst klare Zuordnung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung. Dabei wird – verkürzt formuliert – dem Politikbereich (Parlament und Regierung) die normativ-politische Verantwortung und der Verwaltung die Verantwortung für das Management des Betriebs zugewiesen. In ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich nehmen beide dementsprechende strategische und somit steuernde Aufgaben wahr. Der Regierung kommt dabei die Aufgabe zu, zwischen der politischen Rationalität und der Management-Rationalität zu übersetzen (Thom & Ritz, 2008, S. 29-33).

Bei der Sozialhilfebehörde der Stadt Winterthur handelt es sich um eine so genannte „Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen“ gemäss § 56 des Gemeindegesetzes. Sie sprengt somit das übliche „Dreigestirn“ von Legislative, Exekutive und Verwaltung und kommt als vierter Akteur hinzu.

Die Zuteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung wird entsprechend komplexer. In der Art und Weise, wie dies die Stadt Winterthur umgesetzt hat, betritt sie im Kanton

---

<sup>1</sup> Für einen Kurzüberblick über die Geschichte der Fürsorgebehörde im Kanton Zürich und insbesondere zur Entstehung des Dualismus von Milizbehörde und professioneller Verwaltung vgl. Jungmeister et al. (2008, S. 75-84).

<sup>2</sup> Wolffers (1993, S. 46) weist darauf hin, dass mit dem Namenswechsel von „Fürsorgebehörde“ zu „Sozialbehörde“ oder „Sozialhilfebehörde“, der ab ca. 1970 in den Gesetzen auftaucht, allgemein auch eine Erweiterung der Problemwahrnehmung einhergeht. Erstere fokussiert auf die materielle Verarmung, letztere befasst sich auch mit nichtmaterieller Hilfe wie zum Beispiel Beratung, gesellschaftliche Integration oder Hilfe zur Selbsthilfe.

Zürich Neuland. Mit den Anpassungen in der Gemeindeordnung und der neuen Geschäftsordnung der Sozialhilfebehörde liegen die gesetzlichen Grundlagen vor. Wo und welche Steuerungsmöglichkeiten diese der Sozialhilfebehörde eröffnen, ist Thema dieser Arbeit.

## **1.2 Zielsetzung, Fragestellung und Aufbau**

Die vorliegende Arbeit hat zum Ziel, die angepassten und neuen rechtlichen Grundlagen daraufhin zu befragen, wer bei den kommunalen Sozialhilfearbeiten in Winterthur was wie steuern kann. Im Zentrum dieser Analyse steht die Sozialhilfebehörde. Ihre Handlungsspielräume bei der Steuerung der Sozialhilfe sollen aufgezeigt werden. Die Hinweise auf die damit verbundenen Herausforderungen sollen die Sozialhilfebehörde darin unterstützen, ihre Steuerungsfunktion zielgerichtet und wirkungsvoll umzusetzen. Dabei werden die externen Einflussfaktoren in dieser Arbeit bewusst ausgeblendet, wie beispielsweise die Entwicklung der Beschäftigungslage, Reformen wie bei der Invalidenversicherung oder Arbeitslosenversicherung oder kommunale Sparaufträge. Sie haben einen erheblichen Einfluss auf die Entwicklung der Sozialhilfe, liegen aber ausserhalb der Steuerungsmöglichkeiten der Sozialhilfebehörde, ja häufig auch der Stadt als Ganze. Deshalb konzentriert sich diese Arbeit auf die Untersuchung der systeminternen Steuerungsmomente, auch wenn deren Hebelwirkung oft geringer zu bezeichnen ist als die der externen Einflüsse.

In Kapitel 2 wird die theoretische Grundlage dargelegt, mit der in Kapitel 3 und 4 die politische und betriebliche Steuerung der Sozialhilfe in Winterthur, die beteiligten Akteure und die zur Verfügung stehenden Instrumente analysiert werden sollen.

Um die Handlungsspielräume der Sozialhilfebehörde bei der Steuerung der Sozialhilfe herausarbeiten zu können, soll in Kapitel 3 ein Überblick über die Akteure gegeben werden, welche neben der Sozialhilfebehörde steuernd auf die Durchführung der Sozialhilfe einwirken. Insbesondere ist hier auch das Verhältnis der Sozialhilfebehörde als „Kommission mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen“ zu Exekutive und Legislative zu thematisieren. Die Verortung der Sozialhilfebehörde im Sozialhilfesystem erfolgt anhand der Analyse der kantonalen (Gemeindegesezt, Sozialhilfegesetz) und städtischen Bestimmungen (Gemeindeordnung, Geschäftsordnung Sozialhilfebehörde). Zum Ende des Kapitels wird der Kontext, in dem sich die Sozialhilfebehörde befindet, grafisch dargestellt.

In Kapitel 4 geht es darum, die Handlungsspielräume der Sozialhilfebehörde bei der strategischen Steuerung der Sozialhilfe in Winterthur auszuloten. Welche Möglichkeiten hat sie und wo sind die Grenzen der strategischen Steuerung durch die Sozialhilfebehörde? Aufschluss darüber soll die detaillierte Analyse der Aufgaben, Kompetenzen und Instrumente der Sozialhilfebehörde geben. Für welche Inhalte kann die Sozialhilfebehörde strategische Vorgaben machen? Welche Kompetenzen hat sie? Welche Instrumente hat sie zur Hand? Dabei sind für ein vollständiges Verständnis auch die Aufgaben, Kompetenzen und Instrumente der weiteren, in Kapitel 3 eruierten Akteure in die Untersuchung miteinzubeziehen. Die vertiefte Beschäftigung mit den Inhalten, Akteuren, deren Kompetenzen und Instrumenten veranschaulicht, über welche Handlungsspielräume die Sozialhilfebehörde bei der Steuerung der Sozial-

hilfe verfügt. Grafisch lässt sich dies in Form eines Steuerungskreislaufes darstellen, welcher den Abschluss des Kapitels bildet.

Methodisch werden die relevanten kantonalen und städtischen Erlasse mittels Dokumentenanalyse untersucht (Lamnek, 2010, S. 456-459, 569-570).

In Kapitel 5 werden die Ergebnisse aus Kapitel 3 und 4 zusammenfassend im Hinblick auf die Grenzen und Möglichkeiten bei der strategischen Steuerung der Sozialhilfe diskutiert sowie mögliche Chancen und Herausforderungen für die künftige Arbeit der Sozialhilfebehörde aufgezeigt. Den Abschluss bildet eine kurze Reflexion der theoretischen Grundlage vor dem Hintergrund des Anwendungsbeispiels der strategischen Steuerung der Sozialhilfe auf kommunaler Ebene.

## 2. Konzeptionelle Grundlagen

Die Reorganisation der Fürsorgebehörde zur Sozialhilfebehörde hatte zum Ziel, die eigene Rolle bei der Durchführung der Sozialhilfe zu klären und die als ineffizient und wenig effektiv eingestufte Organisation so zu verbessern, dass die eigene Leistungsfähigkeit gesteigert werden könne (Stadt Winterthur, 2009). Beim Reorganisationsprozess standen die konzeptionellen Vorstellungen des New Public Managements (NPM) Pate, um die Rolle der Behörde als politisches Gremium und ihr Verhältnis zur Verwaltung zu klären. Deshalb sollen im ersten Teil dieses Kapitels die Grundideen von NPM skizziert werden. Diese Erläuterungen bilden die Basis, um in Kapitel 3 aufzuzeigen, wo die Sozialhilfebehörde und die weiteren Akteure der Durchführung der Sozialhilfe im politisch-administrativen Kontext zu verorten sind. Der zweite Teil dieses Kapitels befasst sich mit den theoretischen Grundlagen des Performance Managements und den Steuerungsabläufen im politisch-administrativen System. Damit sollen in Kapitel 4 die Steuerung der Sozialhilfe in der Stadt Winterthur analysiert und die strategischen Steuerungsmöglichkeiten der Sozialhilfebehörde aufgezeigt werden.

### 2.1 New Public Management: Hintergründe und Verständnis

Um es gleich vorweg zu nehmen: NPM ist ein unscharfer Begriff. Darunter werden Verwaltungsreformen zusammengefasst, welche auf eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung abzielen (Schedler & Proeller, 2011, S. 306-307).

NPM etablierte sich im deutschsprachigen Raum Anfang der 1990er Jahre als Modell für eine moderne Verwaltungsführung. Die Ursachen für die Modernisierungsbemühungen waren und sind vielfältig. Zu nennen sind die zunehmende Menge und Komplexität der Aufgaben, die Entwicklung der Informationstechnologie, ein globalisiertes und liberalisiertes Marktumfeld, eine steigende Staatsverschuldung, aber auch die ständig wachsende Zahl von Gesetzen, Reglementierungen und Vorschriften bei einer gleichzeitigen Abnahme der Fähigkeit von Politik und Verwaltung, ihre Steuerungs- und Führungsfunktionen wahrzunehmen. Damit zusammenhängend wurde und wird ein Legitimations- und Vertrauensverlust seitens der Bürgerinnen und Bürger gegenüber Politik und Verwaltung beobachtet. NPM-Reformen sind der Versuch, eine Antwort auf die Defizite sowohl bei der Verwaltungsführung als auch bei der Staatsleitung und Steuerung zu geben. (Hablützel, 2013, S. 98-101; Lienhard, 2005, S. 5-11; Schedler & Proeller, 2011, S. 27-33; Thom & Ritz, 2008, S. 4-9, S. 24-26 und S. 44-45).

### 2.2 Integration von Politik und Management

Die NPM-Reformbewegungen greifen auf Managementkonzepte der Privatwirtschaft zurück und adaptieren sie auf den öffentlichen Sektor. Ziel ist es, mit betriebswirtschaftlichen Kon-

zepten die Effizienz („die Dinge richtig tun“) und Effektivität („die richtigen Dinge tun“) der staatlichen Organe zu verbessern.

Bereits bei den ersten NPM-Reformen zeigte sich, dass sich die staatliche Aufgabenerfüllung nicht alleine auf ökonomische Grundprinzipien abstützen kann, sondern auch – dies im Gegensatz zur Privatwirtschaft – politisch legitimiert sein muss. NPM-Reformen zielen also immer auch darauf ab, die ökonomische Logik des Nutzens mit der politischen Logik der demokratischen Legitimation zu verknüpfen. (Schedler & Proeller, 2009, S. 35f.).

Diese doppelte Herausforderung wird in Anlehnung an die Management-Lehre mit der Unterscheidung von verschiedenen Führungs- und Steuerungsebenen (normativ, strategisch, operativ / betrieblich) gelöst. Sie werden beim öffentlichen Sektor einer Staatsebene mit ihrer je spezifischen Funktion im politischen Legitimationsprozess zugeordnet:

<i>Führungs- und Steuerungsebenen</i>	<i>Staatsebenen</i>
Normativ	Legislative
Strategisch	Exekutive
Operativ / betrieblich	Verwaltung

Tabelle 1: Zuordnung der Führungs- und Steuerungsebenen zu Staatsebenen

Übertragen auf die Verwaltungsführung und Staatsleitung bedeutet dies: Auf politischer Ebene geben Legislative und Exekutive die normativ-strategischen Ziele („Was“) vor, während die Verwaltung die Umsetzung („Wie“) der von der Politik vorgegebenen Ziele bestimmt (Schedler & Proeller, 2009, S. 68). Die normativ-strategischen Ziele folgen der politischen Rationalität. Die Verwaltung hingegen führt die normativ-strategischen Ziele nach ökonomischen Grundsätzen aus und folgt somit einer Management-Rationalität. Aufgabe der Exekutive ist es, als Bindeglied zwischen den beiden Rationalitäten zu übersetzen (Thom & Ritz, 2008, S. 31). Dabei sind die von der Politik formulierten (Wirkungs-)Ziele in betriebliche Ziele zu überführen und die Ergebnisse aus der Verwaltungstätigkeit gegenüber der Legislative darzulegen (Schedler & Proeller, 2009, S. 69).

Die Integration von Politik und Management wird in der Literatur folgendermassen dargestellt (Thom & Ritz, 2008, S. 30; Schedler & Proeller, 2009, S. 68):





Abbildung 2: Integration von Politik und Management

Diese Abbildung wird in Kapitel 3 den Ausgangspunkt bilden, um die Sozialhilfebehörde im politisch-administrativen System zu verorten. Dabei wird von besonderem Interesse sein, wie die Sozialhilfebehörde als vierter Akteur in dieses Raster, das von drei Akteuren – in Winterthur: Grosser Gemeinderat, Stadtrat und Soziale Dienste – ausgeht, integriert werden kann. Im Hinblick auf eine Verwaltungsführung und Staatsleitung „unter Wahrung der staatsrechtlichen Prinzipien [...] und gleichzeitiger Effektivität- und Effizienzorientierung“ (Thom & Ritz, 2008, S. 30) stellt sich die Frage, wer in dieser Situation mit der Sozialhilfebehörde als vierter Akteur was und wie steuert.

### 2.3 Steuerung und Performance Management

Auch bei der Steuerung werden die unterschiedlichen Rollen von Politik und Verwaltung beachtet und Verantwortung sowie Kompetenzen dementsprechend verteilt. Thom und Ritz (2008, S. 47) halten fest: „Die (...) Hauptfunktion der politischen Steuerung ist die Strategiefindung zur längerfristigen Staatsführung unter der Rollenteilung von Legislative und Exekutive.“ Die betriebliche Steuerung hingegen beinhaltet die Umsetzung der von der Politik vorgegebenen Ziele. Die Leitung der Verwaltung erhält dafür operative Handlungsfreiheit im Sinne einer Managementverantwortung (Thom & Ritz, 2008, S. 48-49). Daraus ergeben sich ein politischer und betrieblicher Steuerungskreislauf, die miteinander über die zu erreichenden Wirkungs- und Leistungsziele verbunden sind. Ritz und Sinelli (2013, S. 350) weisen darauf hin, dass „in öffentlichen Organisationen vielfach die Verknüpfung der politischen und betrieblichen Steuerung herangezogen [wird], die im Sinn des kybernetischen Kreislaufdenkens ein Performance-Management-System begründet.“

Für Ritz und Sinelli (2013, S. 347) ist Performance Management „das Herzstück einer effektiven und effizienten Verwaltungsführung“. Sie definieren Performance Management „als Managementprozess, der eine Folge von zielgerichteten Aktivitäten beinhaltet, die Leistungs-



sprechenden Mittel zur Verfügung stellt (Verlagerung von der Input- zur Outputsteuerung) (Ritz & Sinelli, 2013, S. 354). Über die erbrachten Leistungen und die damit erreichten Wirkungen wird in der Folge Bericht erstattet und die Ziele können neu bestimmt werden. Damit schliessen sich der politische und betriebliche Steuerungskreislauf.

Der politische und betriebliche Steuerungskreislauf ist durch je eine Planungs- und Leistungsseite strukturiert. Diese greifen kaskadenartig ineinander und unterscheiden sich bezüglich Abstraktionsgrad, Zeithorizont, Instrumenten und Akteure. Ritz und Sinelli warnen aber, dass es sich bei den „Ebenen des Modells [um] analytische Kategorien“ handle und das Modell eine „Kausallogik [abbilde], die so in der Realität selten aufzufinden“ sei (Ritz & Sinelli, 2013, S. 354, 355).

### 2.3.2 Steuerungsinstrumente und Akteure

Im Rahmen des Performance Managements-Systems wird der Bezug zwischen den Informationen über die geplante Wirkung (Planung, Soll), die staatliche Tätigkeit (Vollzug) und der effektiven Wirkung (Leistung, Ist) hergestellt. So lassen sich sowohl auf politischer wie auch betrieblicher Ebene die Zielerreichung überprüfen und die Ziele entsprechend anpassen. Grundlage und Voraussetzung für die Steuerung sind Leistungs- und Wirkungsinformationen über das staatliche Handeln, welche in und durch die Steuerungsinstrumente gefasst werden. In der Art und Weise, wie die verschiedenen Akteure, die Informationen beschaffen, nutzen und verarbeiten, folgen sie ihrer jeweiligen Rationalität (Thom & Ritz, 2008, S. 169).<sup>3</sup>

Die Steuerung an sich erfolgt auf mehreren Ebenen. Schedler und Proeller (2009, S. 162) sprechen von drei Schienen der Steuerung, welche unterschiedliche Zeithorizonte umfassen:

- Langfristige, normative Steuerungsschiene.
- Schiene der mittelfristigen Planung, die in der Regel vier bis sechs Jahre umfasst.
- Schiene der jährlichen Steuerung.

Als wichtigste Steuerungsinstrumente der drei Schienen führen Schedler und Proeller folgende an:

<i>Steuerungsschiene</i>	<i>Instrumente</i>
Normativ	(Finale) Gesetzgebung
Mittelfristig	Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung und Legislaturplanung
Jährlich	Globalbudget, Jahresplanung mit Leistungsvorgaben

Tabelle 2: Wichtigste Instrumente der drei Steuerungsschienen

Die normative Steuerung beinhaltet im Wesentlichen die gesetzgeberische Tätigkeit und fällt als solche in die Kompetenz der Legislative. Diese legt die längerfristig zu erreichenden gesellschaftlichen Ziele und Wirkungen fest (Müller, 2001, S. 227). Die Exekutive ihrerseits bricht als ausführende Instanz, wenn sie die Aufgaben- und Finanzplanung vornimmt und die

<sup>3</sup> Die beiden Autoren weisen darauf hin, „dass die politische Rationalität ihre eigenen Gesetzmässigkeiten verfolgt und beispielsweise das Interesse an administrativen Detailinformationen plötzlich zur politisch relevanten Information im Rahmen der Oberaufsicht werden kann“ (Thom & Ritz, 2008, S. 169).

Legislaturziele formuliert, die abstrakten Ziele und Wirkungen auf mittelfristige Ziele herunter. Aufgaben- und Finanzplanung sowie Legislaturziele sind so genannte „Redeinstrumente“, über die sich Legislative und Exekutive über die Planung austauschen können. Von der Aufgaben- und Finanzplanung leiten sich das jährliche Globalbudget und die Jahresplanung für die Umsetzung der staatlichen Tätigkeiten ab. Diese werden so auf die mittel- und langfristigen Ziele ausgerichtet (Ritz & Sinelli, 2013, S. 361, 362).

Die Einführung der Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung, welche die Aufgaben und Finanzen miteinander verknüpft, ist eine wichtige Errungenschaft der NPM-Reformen (vgl. beispielsweise Haldemann, 2006, S. 348). Eine besondere Herausforderung – so zeigen die Erfahrungen – stellen die Definition und Messung von Indikatoren und Kennzahlen dar, mit denen überprüft werden soll, ob mit den erbrachten Leistungen die vorgegebenen Ziele erreicht werden (Rieder, 2005, 149-158, Zimmerli, 2005, S. 214-217; Ritz & Sinelli, 2013, S. 364).

Auf betrieblicher Ebene wird als zentrales Steuerungsinstrument die Leistungsvereinbarung eingesetzt. Darin regelt die Exekutive mit der Verwaltung (oder Dritten) als Auftragsnehmerin die zu erbringenden Leistungen, die Einzelheiten des Globalbudgets und Ergebnisverantwortung für den Output (Ritz & Sinelli, 2013, S. 361, 363).

Die Überprüfung der Zielerreichung der staatlichen Tätigkeit (Leistungsprozess) geschieht auf betrieblicher Ebene über ein laufendes Controlling, auf politischer Ebene kommen eher periodische Kontrollen meist in Form von Berichterstattungen zum Zug (Jahresrechnung, Geschäftsbericht, Legislaturbericht, etc.). Das Berichterstattungswesen insgesamt ist herausgefordert, die Menge der vorhandenen Daten stufengerecht aufzubereiten. Das heisst, die Komplexität der Informationen möglichst ohne Gehaltsverlust zu reduzieren. (Ritz & Sinelli, 2013, S. 364).

Die Ausführungen zeigen, dass alle Akteure – Legislative, Exekutive und Verwaltung – entsprechend ihrer Rolle im politisch-administrativen System Steuerungsfunktionen wahrnehmen und je nach Steuerungsschiene und Kompetenzen die teilweise gleichen Steuerungsinstrumente (in unterschiedlichem Detaillierungsgrad) nutzen. Ritz und Sinelli haben eine Übersicht über die Akteure und Kompetenzen sowie über die ihnen typischerweise zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente erstellt und diese mit zwei zusätzlichen Akteuren, nämlich die Finanzkontrolle und Bürger/innen beziehungsweise Kund/innen, ergänzt (Ritz & Sinelli, 2013, S. 360).

<i>Akteure</i>	<i>Kompetenzen</i>
Legislative	Gesetzgebung, Oberaufsichtstätigkeiten i. S. der <ul style="list-style-type: none"> <li>– Planungsgenehmigung (Legislaturplanung, Legislaturfinanzplanung, Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag) und</li> <li>– Kontrolle (Staatsrechnung, Auskunfts-, Einsichts- und Untersuchungsrechte)</li> </ul>
Exekutive (Regierung, Departement)	Steuerungs- und Aufsichtstätigkeiten i. S. von <ul style="list-style-type: none"> <li>– Erlass von Verordnungen, Planungen sowie Beschlüssen (Legislaturplanung, Legislaturfinanzplanung, Aufgaben- und Finanzplan, Kontrakte),</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kontrolle (Staatsrechnung, Auskunfts-, Einsichts- und Untersuchungsrechte) und</li> <li>– Einsatz weiterer Steuerungsinstrumente (Kontraktmanagement, Controlling, Berichtswesen, Personalführung)</li> </ul>
Verwaltungsstelle	Operative Aufgaben- und Finanzplanung, Leistungs- und Prozessmanagement, Controlling, Berichtswesen, Qualitätsmanagement, Personalführung
Finanzkontrolle	Prüfung Geschäfts- und Buchführung auf recht-, ordnungsmässige, wirtschaftliche und wirksame Verwendung der Mittel
Bürger, Kunden	Auftraggeber im demokratischen Prozess; Nachfrage, Auswahl, Finanzierung von Leistungen, Beurteilung der Leistungsqualität

Tabelle 3: Übersicht über Akteure, ihre Kompetenzen sowie Steuerungs- und Kontrollinstrumente

Für die Klärung der Frage, wer bei der Durchführung der Sozialhilfe in der Stadt Winterthur was wie steuert und welche Steuerungsmöglichkeiten die Sozialhilfebehörde hat, sollen die hier ausgeführten Grundlagen zum politisch-betrieblichen Steuerungskreislauf als Analyse-rahmen dienen. Geht es im ersten Schritt darum, die Sozialhilfebehörde im politisch-administrativen System zu verorten, liegt im zweiten Schritt der Fokus auf der Steuerung der Sozialhilfe auf kommunaler Ebene. Für diesen Zweck werden die Akteure der Steuerung, ihre Kompetenzen und Steuerungsinstrumente vor dem gedanklichen Hintergrund des politisch-administrativen Planungs- und Leistungsprozesses untersucht. Die Sozialhilfebehörde interessiert dabei besonders. Zum einen weil sie nach der Reorganisation explizit eine steuernde Funktion einnehmen soll, zum andern weil – soweit der Autorin bekannt – in der bisherigen Literatur stets nur Steuerungskreisläufe mit drei Akteuren beschrieben sind. Die vorliegende Arbeit soll also Aufschluss darüber geben, wie die Sozialhilfebehörde ihre strategische Steuerungsfunktion wahrnehmen kann und anhand dieses Beispiels aufzeigen, wie sich ein vierter Akteur auf den Steuerungskreislauf und die Steuerung auswirkt.

### **3. Die Sozialhilfebehörde im politisch-administrativen System des Kantons Zürich und der Stadt Winterthur**

Im Zusammenhang mit der Frage nach den Handlungsspielräumen der Sozialhilfebehörde der Stadt Winterthur bei der Steuerung der Sozialhilfe sollen als erstes die bestimmenden Akteure bei der Durchführung der Sozialhilfe geklärt werden: Wer ist für welche Aufgaben bei der Sozialhilfe zuständig und welche Aufgaben übernimmt dabei die Sozialhilfebehörde? Daraus lässt sich ableiten, wo die Sozialhilfebehörde im politisch-administrativen Gefüge positioniert ist. Dabei interessiert sowohl der kantonale Kontext als auch in welcher Relation die Sozialhilfebehörde innerstädtisch zum Grossen Gemeinderat (Legislative), dem Stadtrat (Exekutive) und zur Verwaltung steht. Zum Schluss des Kapitels soll als Zusammenfassung der Ergebnisse die Verortung der Sozialhilfebehörde im politisch-administrativen System der Sozialhilfe in einem Schema dargestellt werden, das sich an Abbildung 3 anlehnt.

#### **3.1 Die Organisation der Sozialhilfe im Kanton Zürich**

In der Schweiz ist gemäss Art. 115 BV die Sozialhilfe Sache der Kantone (Hänzi, 2011, S. 56). Im Kanton Zürich hält das Sozialhilfegesetz in § 1 fest, dass die politischen Gemeinden für die Ausrichtung der Sozialhilfe zuständig sind. Die politische Gemeinde bestellt gemäss § 6 SHG, Abs. 1 eine Fürsorgebehörde mit mindestens fünf Mitgliedern und bestimmt die Organisation in der Gemeindeordnung. Alternativ ist es nach § 6 SHG, Abs. 2 auch möglich, die Aufgaben der Fürsorgebehörde der Exekutive zu übertragen.

In der Stadt Winterthur wird die Fürsorgebehörde gemäss § 6 SHG, Abs. 1 organisiert. In Anwendung von § 56 des Gemeindegesetzes handelt es sich bei der Fürsorgebehörde um eine „besondere Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen“. Ein Mitglied der Exekutive hat von Amtes wegen den Vorsitz der Kommission inne. Die weiteren Details der Organisation sind in der Gemeindeordnung zu regeln.

Diese Bestimmungen zeigen, dass die Fürsorgebehörde auf der Ebene der Exekutive anzusiedeln ist (Exekutivkommission).<sup>4</sup> Somit besteht neben der politischen Exekutive eine zweite Exekutive. Das Verhältnis der beiden Exekutivorgane zueinander wird gemäss § 56 GG so geregelt, dass ein Mitglied der Gemeindevorsteherschaft der Fürsorgebehörde vorsteht. Damit ist die Hierarchie formal geklärt und die gegenseitige Information und die erforderliche Koordination sichergestellt.

Allerdings hält das Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich in Kapitel 2.1.02 auch fest: „Innerhalb ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs ist die Sozialbehörde unabhängig und unterliegt keiner Dienstaufsicht oder Weisungsgewalt der Gemeindevorsteherschaft.“ Dieser Hinweis macht deutlich: Das Gemeindegesetz definiert die hierarchische Ordnung formal,

---

<sup>4</sup> Dies im Gegensatz zu legislativen Kommissionen, welche eine Aufsichtsfunktion wahrnehmen wie beispielsweise die Rechnungsprüfungskommission oder Geschäftsprüfungskommission (Steiner & Kaiser, 2013, S. 157-158).

räumt aber gleichzeitig der Fürsorgebehörde eine besondere Stellung ein. Von daher erscheint die Fürsorgebehörde als vierter Akteur im politisch-administrativen System. Ob und wie sich unter dieser Bedingung das Hierarchieprinzip umsetzen lässt, bei dem sich Zuständigkeiten, Verantwortung und Kompetenzen durch klare Unter- und Überordnung eindeutig zuweisen lassen (Jungmeister, 2008, S. 47), wird in Kapitel 4 thematisiert, wo die Handlungsspielräume der Sozialhilfebehörde bei der Steuerung der Sozialhilfe untersucht werden.

Entsprechend ihrer Exekutivfunktion obliegen der Fürsorgebehörde folgende ausführenden Aufgaben (§ 7 SHG, Abs. 1 und 2):

- „a. Gewährleistung der persönlichen Hilfe,
- b. Durchführung der wirtschaftlichen Hilfe,
- c. Berichterstattung an die Oberbehörden.

Die Gemeindeordnung kann der Fürsorgebehörde weitere Aufgaben aus dem Sozialwesen zuweisen.“

Der Kantonsrat verabschiedet das Sozialhilfegesetz, das neben den Aufgaben der Fürsorgebehörde auch die allgemeinen Grundsätze der Ausrichtung von Sozialhilfe festhält. Diese werden vom Regierungsrat in der Verordnung zum Sozialhilfegesetz präzisiert.

Aufsicht über die Fürsorgebehörde übt der Bezirksrat aus (§ 8 SHG), die Oberaufsicht der Regierungsrat (§ 10 SHG).

Die Finanzierung der Sozialhilfeleistungen ist Pflicht der Wohngemeinde des Hilfesuchenden (§ 32 SHG). Sie trägt die Kosten mit Ausnahmen, welche das Bundesrecht, interkantonale Vereinbarungen sowie das Sozialhilfegesetz vorsehen (§ 41 SHG).<sup>5</sup> Der Kanton beteiligt sich an den Kosten für die Sozialhilfe mit einem Staatsbeitrag (§ 45 SHG). Konkret leistet er einen einheitlichen Kostenanteil von vier Prozent an die beitragsberechtigten Ausgaben der Gemeinden. Die Staatsbeiträge werden durch das Kantonale Sozialamt festgelegt und ausgerichtet (BHB, Kap. 19.1.01). Dementsprechend kann dieses Einblick in die Rechnungsführung der Behörde nehmen (§ 40 SHV).

Im kantonalen Kontext ist die Fürsorgebehörde also diejenige Institution, welche die kantonalen gesetzlichen Vorgaben zur Ausrichtung von Sozialhilfe auf kommunaler Ebene umsetzt und grundsätzlich finanziert.

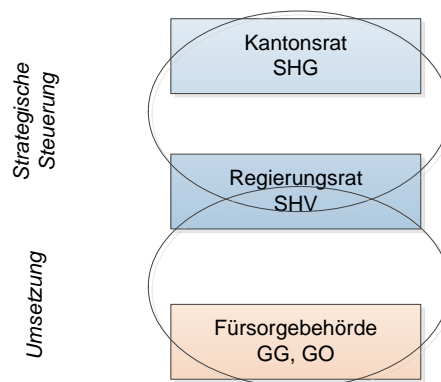


Abbildung 4: Aufgaben und Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden bei der Sozialhilfe

<sup>5</sup> Die Gemeinden haben Weiterverrechnungsmöglichkeiten. Diese bestehen im interkantonalen Bereich nach ZUG (Heimatkanton, Wohnkanton), im innerkantonalen Bereich nach SHG (Ausländerfürsorge) und im Bereich der Auslandschweizerfürsorge (BHB, Kap. 18.1.01).

### 3.2 Die Organisation der Sozialhilfe in der Stadt Winterthur

Wie dargelegt wird auf kantonaler Ebene der Rahmen für die Organisation und die Durchführung der Sozialhilfe in den Gemeinden festgelegt. Diese haben in ihrer Gemeindeordnung die weiteren Details zu bestimmen.

Die Gemeindeordnung der Stadt Winterthur hält bezüglich der Organisation der Sozialhilfebehörde fest, dass der Grosse Gemeinderat die Mitglieder der Sozialhilfebehörde wählt (§ 27 GO) und diese aus dem Mitglied des Stadtrates, dem das Departement Soziales zugeteilt ist, als Präsidentin oder Präsident sowie zehn weiteren Mitgliedern besteht (§ 66 GO).

Für die Befugnisse der Sozialhilfebehörde verweist die Gemeindeordnung zum einen auf die übergeordnete kantonale Gesetzgebung und zum andern auf die Geschäftsordnung der Sozialhilfebehörde (§ 67 GO), welche vom Grossen Gemeinderat genehmigt wird (§ 28 GO).

Weiter legt die Gemeindeordnung in § 67bis fest, dass „die Sozialhilfebehörde (...) in der Geschäftsordnung ihre Entscheidungsbefugnisse für alle Einzelfälle an die zuständige Bereichsleitung im Departement Soziales zur selbständigen Erledigung [überträgt]. Die Bereichsleitung kann die Entscheidungskompetenz an Mitarbeitende des Bereichs weiterdelegieren.“ Beim Bereich handelt es sich um die Sozialen Dienste, welche für die Aufgaben rund um die Existenzsicherung und persönliche Hilfe in Notlagen zuständig sind (§ 12 der Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung VOS, § 8 Vollzugsverordnung über die Organisation der Stadtverwaltung VVOS). Die Bereichsleitung ihrerseits macht von der Delegationskompetenz Gebrauch und hat die Durchführung der Sozialhilfe der Hauptabteilung Sozialberatung übertragen (Art. 9 Geschäftsordnung des Departements Soziales GO DSO).

Ihre eigenen Aufgaben präzisiert die Sozialhilfebehörde in Art. 3 ihrer Geschäftsordnung. Unter anderem legt die Sozialhilfebehörde „die strategische Ausrichtung der mit der Durchführung der Sozialhilfe betrauten Stellen im Departement Soziales“ fest, beaufsichtigt sie und fällt Entscheide bei Einsprachen, welche gegen Anordnung des Bereichs erhoben wurden.

Die hier dargelegte Aufteilung der Aufgabenerledigung entspricht dem Grundgedanken von NPM, der die strategischen Aufgaben und die Aufsicht über die staatliche Tätigkeit der politischen und die operative Umsetzung der betrieblichen Ebene zuordnet.



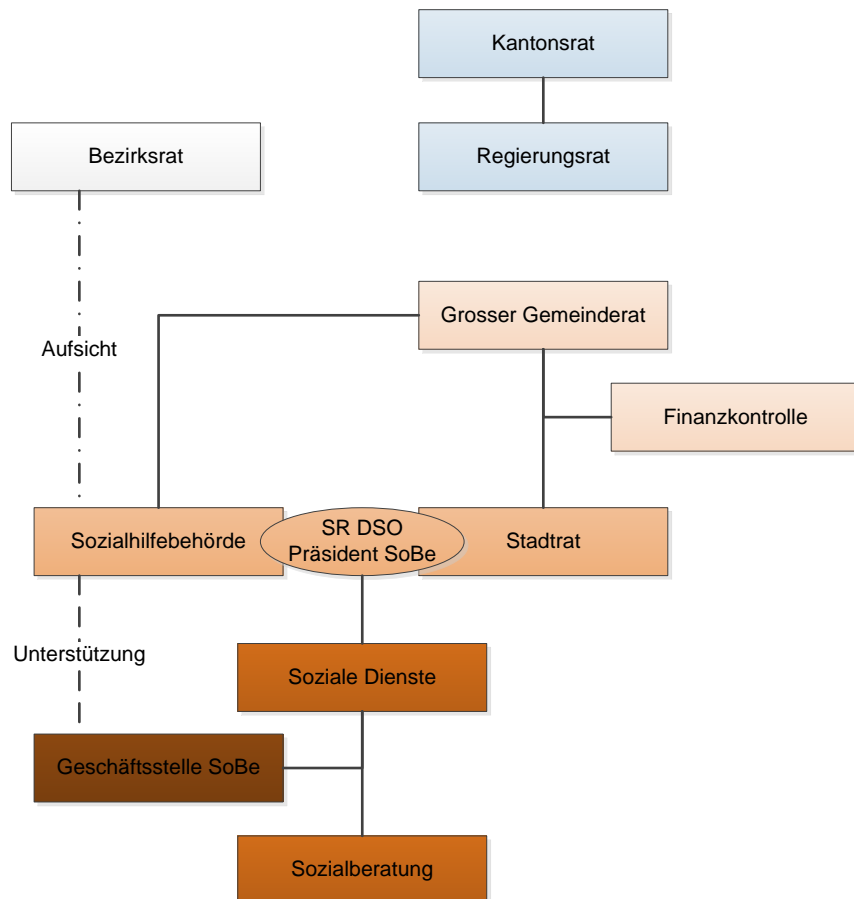


Abbildung 5: Verortung der Sozialhilfebehörde im politisch-administrativen System

## **4. Steuerung durch die Sozialhilfebehörde**

Während es im vorangegangenen Kapitel darum ging, die Akteure bei der Durchführung der Sozialhilfe herauszuarbeiten und sie im politisch-administrativen System zu verorten, soll dieses Kapitel aufzeigen, was diese Akteure bei der Durchführung der Sozialhilfe wie mit welchen Instrumenten steuern. Zu diesem Zweck sollen die Aufgaben, welche die verschiedenen Akteure im Rahmen der Sozialhilfe erfüllen, ihre Kompetenzen beziehungsweise die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente sowohl auf Planungs- wie auch Leistungsseite des Steuerungskreislaufes untersucht werden. Daraus lässt sich zum einen der Steuerungskreislauf der Sozialhilfe in der Stadt Winterthur ableiten und zum andern erschliessen sich die Handlungsspielräume der Sozialhilfebehörde bei der Steuerung der Sozialhilfe. Schliesslich stellt sich auch die Frage, ob und wie sich die Tatsache, dass mit der Sozialhilfebehörde ein vierter Akteur eine Steuerungsfunktion innehat, auf den Steuerungskreislauf auswirkt.

Vorgängig an die nun folgende Analyse über die Handlungsspielräume der Sozialhilfebehörde sei an dieser Stelle daran erinnert, dass die Sozialhilfe als letztes Netz im sozialen Sicherungssystem von der Wirkungsweise der vorgelagerten Systeme ebenso abhängig ist wie von konjunkturellen, gesellschaftlichen und demografischen Entwicklungen (Salzgeber, 2014, S. 8). Dies ist bei den nachfolgenden Ausführungen stets zu bedenken.

### **4.1 Die Akteure und ihre Aufgaben, Kompetenzen und Steuerungsinstrumente bei der Durchführung der Sozialhilfe**

#### **4.1.1 Aufgaben, Kompetenzen und Steuerungsinstrumente auf kantonaler Ebene**

Wie bereits erläutert legen Kantons- und Regierungsrat im Sozialhilfegesetz und in der Verordnung fest, wie die Sozialhilfe im Kanton Zürich zu organisieren, finanzieren und umzusetzen ist.

Die allgemeinen Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes beschreiben das Ziel des Gesetzes, nämlich die Hilfe an Personen, die sich in einer Notlage befinden, Verhinderung von Notlagen und Ursachenbekämpfung. Weiter werden die Grundsätze zur Art und Weise der Hilfe auf Ebene der Einzelperson (individuell, ergänzend, rechtzeitig) sowie organisatorisch-struktureller Ebene (Förderung der Eingliederung, interinstitutionelle Zusammenarbeit) und zu den Pflichten der hilfsbedürftigen Person (Leistungs-/Gegenleistungsprinzip) festgehalten. Schliesslich folgt der Hinweis, dass für Asylsuchende besondere Vorschriften gelten. (§ 1-§ 5 SHG).

Die Durchführung der Sozialhilfe regelt der Gesetzgeber in den Kapiteln „Persönliche Hilfe“ und „Wirtschaftliche Hilfe“ (Kapitel C und D SHG beziehungsweise Kapitel B und C SHV). Für letzteres werden Art und Umfang und Verfahren in der Verordnung festgelegt (§ 10-§ 33 SHV), wobei „das Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich letztlich darüber Auskunft [gibt], wie diese Norm zu verstehen ist“ (Hänzi, 2011, S. 345). Bei der wirtschaftlichen

Hilfe, also demjenigen Teil der Hilfe, welche die eigentliche finanzielle Unterstützung der Hilfsbedürftigen beinhaltet, ist § 17 SHV Abs. 1 zentral:

*„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) vom April 2005 (4. Überarbeitete Ausgabe) in der ab 1. Januar 2013 geltenden Fassung [...].“*

Die Bezugnahme auf die SKOS-Richtlinien ergibt zusammen mit den anderen Bestimmungen<sup>6</sup>, dass die Durchführung der Sozialhilfe verhältnismässig stark auf kantonaler Ebene reglementiert wird. Dementsprechend gering ist der Handlungsspielraum der Gemeinden.

Die Ausführungen zeigen, dass ausgebaute kantonale Bestimmungen auf Stufe Gesetz (SHG) und Verordnung (SHV) wichtige Steuerungsinstrumente bei der Durchführung der Sozialhilfe sind.<sup>7</sup> Die hohe Bedeutung von Erlassen bei der Steuerung lässt sich auch damit erklären, dass es sich bei der Sozialhilfe um eine hoheitliche Aufgabe handelt (Müller, 2001, S. 237).

#### **4.1.2 Aufgaben und Kompetenzen des Grossen Gemeinderates**

Die hohe Regulierungsdichte bei der Durchführung der Sozialhilfe auf kantonaler Ebene schlägt sich auf die Gesetzgebung auf kommunaler Ebene nieder. Der Grosse Gemeinderat der Stadt Winterthur beschränkt sich in seiner Geschäftsordnung der Sozialhilfebehörde bei der Definition der Aufgaben bei der Sozialhilfe darauf, auf die kantonalen Bestimmungen (Art. 2 GO SoBe) beziehungsweise auf die Richtlinien der Sozialhilfebehörde der Stadt Winterthur zu verweisen (Art. 9 GO SoBe). Nur in Art. 2 GO SoBe präzisiert er, dass die Vertretung der Gemeinde in Strafverfahren wegen unrechtmässiger Erwirkung von Sozialhilfeleistungen ebenfalls zu den Aufgaben der Sozialhilfebehörde gehört. Zudem greift er in die Kompetenzverteilung ein, wenn er in Art. 11 GO SoBe festhält, dass die Sozialhilfebehörde ihre Entscheidungsbefugnisse für alle Einzelfälle an die zuständige Bereichsleitung (oberste Verwaltungsebene) im Departement Soziales delegiert.

Der unmittelbare Verweis auf die kantonalen Bestimmungen und die Geschäftsordnung der Sozialhilfebehörde macht deutlich, dass der Grosse Gemeinderat keinen Einfluss nimmt auf die Ausgestaltung der Aufgaben bei der Durchführung der Sozialhilfe. Dies entspricht der Bestimmung, dass die Sozialhilfebehörde eine Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen ist (§ 56 GG), die innerhalb ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs unabhängig ist und keiner Dienstaufsicht oder Weisungsgewalt der Gemeindevorsteherchaft unterliegt (BHB, Kap. 2.0.02).

<sup>6</sup> Weitere Bestimmungen betreffen die Behörden und ihre Aufgaben (Kapitel B SHG, Kapitel A SHV), die örtliche Zuständigkeit (Kapitel E), die finanziellen Bestimmungen (Kapitel F SHG, Kapitel D SHV), Rechtsmittel und Schweigepflicht (Kapitel G SHG) und Strafbestimmungen (Kapitel H SHG).

<sup>7</sup> Die Rechtsprechung greift ebenfalls steuernd ein, soll aber hier nicht weiter verfolgt werden. Für die Umsetzung der Urteile bildet das Behördenhandbuch eine wichtige Rolle, indem hier die Urteile analysiert und deren verfahrensmässige Umsetzung erläutert werden.

Mit der Geschäftsordnung der Sozialhilfebehörde, welche der GGR beschliesst (§ 28, Abs. 1 Ziff. 24 GO), kann dieser also die Organisation der Sozialhilfebehörde und ihre Kompetenzen bestimmen. Bei der Durchführung der Sozialhilfe kann er nur Aufgaben beifügen (gemäss § 7 Abs. 2 SHG) wie das Beispiel mit der Vertretung der Gemeinde in Strafverfahren bei unrechtmässigem Bezug zeigt. Im Steuerungskreislauf nimmt somit der GGR hinsichtlich der Durchführung der Sozialhilfe vor allem eine funktional-organisatorische Rolle ein. In dem Sinne besteht seine Bedeutung primär darin, eine Scharnierfunktion zwischen kantonaler und kommunaler Ebene wahrzunehmen.

### 4.1.3 Aufgaben, Kompetenzen und Steuerungsinstrumente der Sozialhilfebehörde

Gemäss Art. 9, Abs. a und b GO SoBe erlässt die Sozialhilfebehörde zum einen Richtlinien über die Gewährung wirtschaftlicher Hilfe im Rahmen der Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes und von dessen Verordnung und zum andern ein Organisations- und Kompetenzreglement. Letzteres regelt insbesondere die Abgrenzung bezüglich Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Sozialhilfebehörde und Departement Soziales beziehungsweise den Sozialen Diensten, welche in Winterthur für die Durchführung der Sozialhilfe zuständig sind (OR/KR SoBe, Abschnitt Grundsätzliches).<sup>8</sup>

In den Richtlinien der Sozialhilfebehörde der Stadt Winterthur (RL SoBe) erklärt die Sozialhilfebehörde die sie leitenden Grundsätze bei der Durchführung der Sozialhilfe. Die Richtlinien haben programmatischen Charakter und bilden das eigentliche Strategiepapier der Sozialhilfebehörde. Die Richtlinien stehen in engem Bezug zum Sozialhilfegesetz und führen die Leistungen im Rahmen der wirtschaftlichen Hilfe auf. Die Gliederung der Richtlinien orientiert sich an derjenigen der SKOS-Richtlinien. Dies unterstreicht – abgesehen von der Bezugnahme zu den SKOS-Richtlinien im ersten Satz der Richtlinien – deren Bedeutung bei der Durchführung der Sozialhilfe.

Auch wenn die SKOS-Richtlinien eine starke Vorgabe sind, bleiben für die Sozialhilfebehörde Spielräume, wo sie selber Akzente setzen und somit die Sozialhilfeleistungen (mit-)steuern kann. Dies sei an folgenden drei Beispielen aus dem Bereich der so genannten situationsbedingten Leistungen illustriert:

- Wohnkosten (Pkt. 2): Angestrebt wird ein bedarfsgerechtes Wohnen zu angemessenen Mietzinsen. Die Verwaltung ist beauftragt, den Richtmietzins zu bestimmen. Die Sozialhilfebehörde hält die Sozialen Dienste an, sich dabei am örtlichen Wohnungsmarkt zu orientieren und mit Personen mit ähnlich wenig Einkommen wie Sozialhilfebeziehende zu vergleichen.
- Leistungen für Kinder (Pkt. 5): Die Sozialhilfebehörde beschreibt die schwierige Situation von Kindern im Sozialhilfebezug und bekennt sich in der Folge ausdrücklich zu einem präventiven Ansatz, indem diese Kinder gezielt gefördert werden sollen. Darüber hinaus

---

<sup>8</sup> Die Geschäftsstelle der Sozialhilfebehörde unterstützt diese in strategischen, organisatorischen und administrativen Belangen und führt das Sekretariat (ausführlich vgl. Pkt. 2.2 OR/KO SoBe).

befürwortet sie explizit bedarfsgerechte Beiträge an Frühförderungs- und Integrationsangebote.

- Berufliche Integration (Pkt. 6): Neben dem Ziel, dass möglichst viele arbeitsfähige Sozialhilfebeziehende dank Erwerbsarbeit wirtschaftliche Selbständigkeit erreichen sollen, definiert die Sozialhilfebehörde auch Altersgrenzen, welche die Art und Weise der Unterstützungsleistungen bei der beruflichen Integration einschränken.

Im Sinne der strategischen Steuerung definieren die Richtlinien die Zielrichtung bei den verschiedenen Sozialhilfeleistungen.<sup>9</sup> Für die detaillierte Ausgestaltung (Frankenbeträge, Verfahren, etc.) verweisen die Richtlinien auf die „Internen Unterstützungsrichtlinien der Sozialen Dienste“ (URL SD). Diese erlässt gemäss Punkt 1.2 des OR/KO SoBe die Bereichsleitung der Sozialen Dienste und ist von der Sozialhilfebehörde zu genehmigen. Inhaltlich decken sich die internen Unterstützungsrichtlinien im Wesentlichen mit denjenigen der SKOS-Richtlinien. Damit bestätigt sich der eingeschränkte Gestaltungsspielraum der städtischen Stellen. Innerhalb dieses gesteckten Rahmens nimmt die Sozialhilfebehörde in ihren Richtlinien Einfluss, indem sie Schwerpunkte setzt (vgl. auch Pkt. 1.2 OR/KR SoBe, Abs. 4).

Eine weitere Aufgabe beziehungsweise Kompetenz der Sozialhilfebehörde ist die Dossierprüfung. Dabei überprüfen die Mitglieder der Sozialhilfebehörde jährlich rund zweihundert Klientendossiers nach einheitlichen, vordefinierten Kriterien. Die Mitglieder erhalten so Einblick in operative Fragestellungen und die Zweckmässigkeit der Fallführung, können die Rechtmässigkeit der ausgerichteten Hilfe prüfen, das Gleichbehandlungsgebot sicherstellen und die Einhaltung des Kompetenzrahmens prüfen (Pkt. 1.3, Abs. 1 OR/KR SoBe). Mit dem Instrument der Dossierprüfung nehmen die Mitglieder der Sozialhilfebehörde ihre Aufsichtsfunktion wahr und können so situativ im Einzelfall korrigierend und unmittelbar steuernd Einfluss nehmen.

Ähnliches gilt für die Entscheide der Sozialhilfebehörde über Einsprachen gegen Verfügungen der Sozialen Dienste (Pkt. 1.2, Abs. 3 OR/KR SoBe) sowie über den Verzicht, eine Strafanzeige wegen unrechtmässigem Bezug von Sozialhilfeleistungen einzureichen (Pkt. 1.2, Abs. 7, OR/KR SoBe). Diese beiden Instrumente dienen ebenfalls der Aufsicht, können aber auch – gerade in strittigen Grenzfällen – eine über den Einzelfall hinausreichende und somit steuernde Wirkung erzeugen.

Schliesslich stellen die Dossierprüfungen und Entscheide (begleitend-periodisch) zusammen mit den regelmässigen vierteljährlichen und jährlichen Berichten der Sozialen Dienste<sup>10</sup> (Pkt. 1.3, Abs. 2 OR/KO SoBe) für die Behördenmitglieder eine wichtige Datengrundlage dar, aufgrund derer die Sozialhilfebehörde die strategische Ausrichtung regelmässig überprüfen und (neu) festlegen kann (Pkt. 1.2, Abs. 4 OR/KO SoBe). Ergänzend dazu kann die Sozialhilfebehörde spezielle Informationen zu konkreten Fragestellungen oder Erhebungen zu strategisch relevanten Geschäftsbereichen verlangen (Pkt. 1.3, Abs. 3 OR/KO SoBe).

<sup>9</sup> Dies sind namentlich: Grundbedarf für den Lebensunterhalt, Wohnkosten, medizinische Grundversorgung, allgemeine situationsbedingte Leistungen, Leistungen für Kinder, berufliche Integration von Erwachsenen, soziale Integration von Erwachsenen, Unterstützung von jungen Erwachsenen im Alter von 18 bis 25 Jahren, Einnahmen, Sanktionen, Missbrauch und Rückerstattung.

<sup>10</sup> Dazu gehören Berichte über Besonderheiten und Entwicklungen in der Einzelfallhilfe, statistische Kennzahlen, Ergebnisse des internen Controllings und Reporting (Pkt. 1.3, Abs. 2 OR/KO).

Im Hinblick auf den Steuerungskreislauf verfügt also die Sozialhilfebehörde sowohl über Planungsinstrumente (OR/KR SoBe, RL SoBe, geplant: Themenschwerpunkte bei Dossierprüfung) als auch über Informationsinstrumente, welche unterjährig (begleitend) als auch zu Jahresabschluss (ex post) Auskunft über die Leistungen geben (Dossierprüfung, Berichte der Sozialen Dienste, Erhebungen nach Bedarf). Sie kann somit in dem ihr zugewiesenen Rahmen ihre Steuerungsfunktion wahrnehmen.

#### **4.1.4 Aufgaben, Kompetenzen und Steuerungsinstrumente der Sozialen Dienste**

Die Sozialen Dienste sind als Verwaltungsstelle für die operative Durchführung der Sozialhilfe zuständig (Pkt. 3.2, Abs. 3 OR/KO). Der Bereichsleitung obliegt im Steuerungskreislauf die betriebliche Steuerung. Diese klare Zuteilung ist möglich dank der Delegation der Entscheidungskompetenz im Einzelfall an die Sozialen Dienste (Art. 11 GO SoBe).<sup>11</sup>

Das Organisationsreglement und die Kompetenzordnung der Sozialhilfebehörde konkretisieren die Aufgaben und Kompetenzen der Sozialen Dienste und nennen teilweise explizit die Instrumente, mit denen diese Aufgaben durchgeführt werden sollen.

Im Anschluss an die Richtlinien der Sozialhilfebehörde erlässt die Bereichsleitung die internen Unterstützungsrichtlinien (genehmigungspflichtig) und eine interne Kompetenzordnung zur Durchführung der Sozialhilfe (Pkt. 3.2, Abs. 1 und 2 OR/KO). Während sich die internen Unterstützungsrichtlinien stark an den SKOS-Richtlinien orientieren beziehungsweise diese übernehmen, besteht bei der internen Kompetenzordnung mehr Spielraum. Die Bereichsleitung nutzt hier die Möglichkeit, die Entscheidungskompetenz im Sinne der Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung an die Mitarbeitenden weiter zu delegieren (Art. 11 GO SoBe).

Weiter sind die Sozialen Dienste angehalten, die Rechtmässigkeit des Sozialhilfebezugs sowie die aktive Bekämpfung des Missbrauchs zu sichern und interne Prozess- und Qualitätskontrollen durchzuführen. Für diese Aufgaben entwickelten die Sozialen Dienste spezifische Prozesse und setzen entsprechende personelle Ressourcen ein. Dies ist ein Beispiel für die Anforderung, dass Prozesse unter Berücksichtigung der strategischen Vorgaben der Sozialhilfebehörde und weiteren übergeordneten Stellen zu organisieren sind (Pkt. 3.2, Abs. 4, 5 und 6 OR/KO).

Die Sozialhilfebehörde delegiert die Vertretung der Gemeinde in Strafverfahren wegen unrechtmässiger Erwirkung von Sozialhilfeleistungen, welche ihr der Grosse Gemeinderat übertragen hat (Art. 2 GO SoBe), an die Sozialen Dienste. Zudem sind die Sozialen Dienste beauftragt, Klagen in strittigen Verfahren betreffend Verwandtenunterstützung einzureichen (Pkt. 3.2, Abs. 9 und 10 OR/KO).

---

<sup>11</sup> Vgl. auch die Begründung des Beschlusses des GGR für die Reorganisation der Fürsorgebehörde: „Die Sozialhilfebehörde konzentriert sich auf strategische Aufgaben und grenzt sich klar von der operativen Verwaltungstätigkeit ab. Dazu delegiert sie ihre Entscheidungsbefugnisse für alle Einzelfälle an die zuständige Bereichsleitung im Departement Soziales“ (GGR-Nr. 2013/068, S. 3).

Schliesslich gehören Berichterstattung und die Aufbereitung von Controllingdaten zur Ausrichtung von Sozialhilfe und Rückmeldungen zu den Überprüfungen der Sozialhilfebehörde ebenfalls zu den Aufgaben der Sozialen Dienste (Pkt. 3.2, Abs. 7 und 8 OR/KO).

Die Aufgaben der Sozialen Dienste sind relativ genau definiert. Für die betriebliche Steuerung stehen ihr als Instrumente planungsseitig die internen Unterstützungsrichtlinien, die interne Kompetenzordnung zur Durchführung der Sozialhilfe und interne fall- und organisationsbezogene Planungsinstrumente zur Verfügung. Statistische Auswertungen sowie Finanz- und Personalcontrollingdaten informieren über den Geschäftsverlauf und die erbrachten Leistungen.

#### **4.1.5 Zwischenfazit**

Für die Durchführung der Sozialhilfe sind die Aufgaben klar definiert und die Kompetenzen geregelt. Auch wenn die Sozialhilfebehörde als vierter Akteur im politisch-administrativen System auftritt, hinsichtlich der Durchführung der Sozialhilfe sind die Instanzenzüge eindeutig. Dem Grossen Gemeinderat kommt mit seiner primären Funktion als Scharnier zwischen kantonaler und kommunaler Ebene eine formal wichtige, inhaltlich jedoch eine untergeordnete Rolle zu.

Bei den Steuerungsinstrumenten fällt die grosse Zahl von Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien auf. Dies hängt damit zusammen, dass die Durchführung der Sozialhilfe eine hoheitliche Aufgabe ist und somit ein hoher Regelungsbedarf besteht. Gleichzeitig sind sie ein Hinweis darauf, dass es sich bei der Sozialhilfe eher um ein Geschäftsfeld mit einem längerfristigen Veränderungszyklus handelt, auch bedingt durch die Art des Steuerungsinstrumentes.<sup>12</sup>

Bei der Untersuchung der Akteure, Aufgaben und Instrumente bei der Durchführung der Sozialhilfe fällt schliesslich auf, dass zwei zentrale Punkte fehlen: Eine Leistungsvereinbarung zwischen Exekutive und Verwaltung sowie Regelungen, wie die Sozialhilfeleistungen für die Hilfsbedürftigen und die Organisation für die Durchführung der Sozialhilfe zu finanzieren sind.

Die Leistungsvereinbarung bildet im Steuerungskreislauf das verbindende Glied an der Schnittstelle zwischen Exekutive und Verwaltung. In der Leistungsvereinbarung werden Ziele, Aufgaben und die zur Verfügung stehenden Mittel für die Leistungserbringung durch die Verwaltung festgehalten. Das beobachtete Fehlen einer Leistungsvereinbarung als Steuerungsinstrument für die Sozialhilfebehörde lässt sich damit begründen, dass gemäss § 25 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur VFH Leistungsvereinbarungen zwischen der Departementsleitung und den Produktgruppenverantwortlichen – hier die Bereichsleitung der Sozialen Dienste – abgeschlossen werden. Diese Vereinbarungen gelten als verwaltungsinterne Weisungen. Allerdings hält § 25 VFH fest, dass vor Abschluss von Leistungsvereinbarungen im Zuständigkeitsbereich der Spezialbehörden deren Zustimmung einzuholen ist. Die Leistungsvereinbarung ist somit in erster Linie ein Steuerungsinstrument der stadträtlichen Exekutive, auch wenn die Sozialhilfebehörde noch zustimmen muss.

---

<sup>12</sup> Gesetzesänderungen nehmen aufgrund des Verfahrens eine bestimmte Zeit in Anspruch.

Die Höhe der Sozialhilfeleistungen für die Hilfsbedürftigen wird in weiten Teilen durch die SKOS-Richtlinien bestimmt. Die Organisation für die Durchführung der Sozialhilfe liegt gemäss Punkt 3.1 OR/KO SoBe explizit in der Kompetenz des Stadtrates. Folgerichtig hat die Sozialhilfebehörde keine Finanzkompetenz für die Aufgaben, für die sie zuständig ist.

Dieser eklatante Widerspruch lässt sich nach Ansicht der Autorin historisch erklären. Bereits die Fürsorgebehörde hatte keine eigene Finanzkompetenz. Dies wurde bei deren Reorganisation beibehalten. Die klare Trennung von strategischer und operativer Ebene bezieht sich somit „nur“ auf die Aufgaben, sprich die Durchführung der Sozialhilfe. Hier kann, wie nachfolgende Abbildung zeigt, durchaus ein Steuerungskreislauf aufgebaut werden.

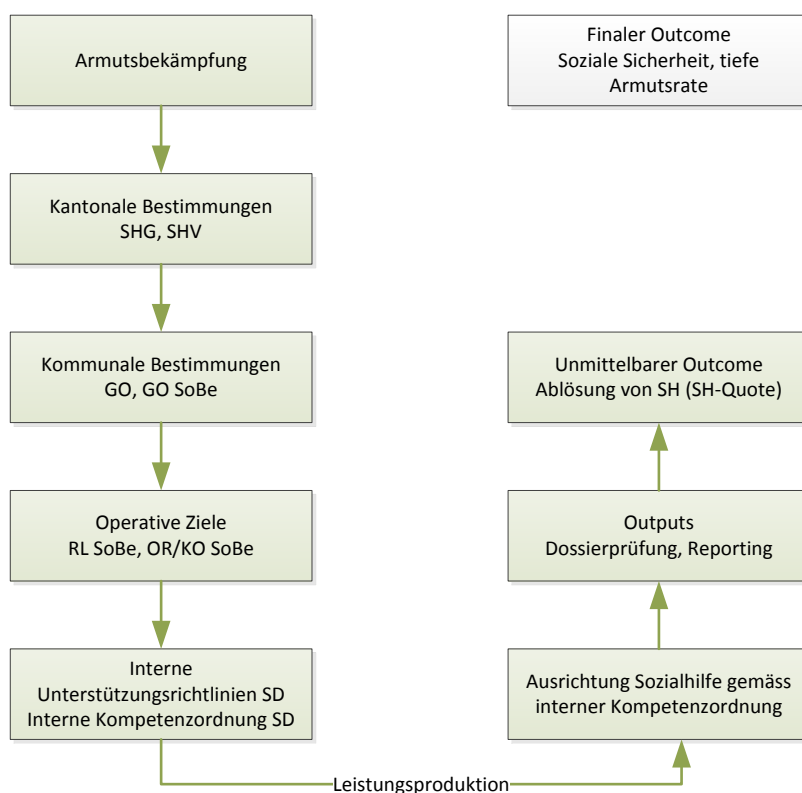


Abbildung 6: Steuerungskreislauf bei der Durchführung der Sozialhilfe

Offen bleibt somit die Frage nach der Steuerung bei der Finanzierung der Durchführung der Sozialhilfe. Diese wird im nächsten Kapitel untersucht.

## 4.2 Die Akteure und ihre Aufgaben, Kompetenzen und Steuerungsinstrumente bei der Finanzierung der Sozialhilfe

Wie in Kapitel 3.1 aufgeführt ist die Finanzierung der Sozialhilfeleistungen Sache der Gemeinde (§ 41 SHG). Der Kanton leistet einen Staatsbeitrag von vier Prozent der Nettokosten für die wirtschaftliche Hilfe (§ 45 SHG und BHB, Kap. 19.1.01). So gesehen nimmt der Kanton keine steuernde Rolle bei der Finanzierung ein. Allerdings sei hier nochmals daran erinnert, dass er Art und Umfang sowie Verfahren für die wirtschaftliche Sozialhilfe festlegt (§ 10



bis § 33 SHV) und somit wichtige Eckwerte für Ausgaben bei der Sozialhilfe setzt. Weiter sei daran erinnert, dass die Entwicklung der Sozialhilfe und die damit verbundenen Kosten von vielen, ausserhalb der Sozialhilfe liegenden Faktoren beeinflusst werden (Salzgeber, 2014, S. 8).

Gemäss § 32 SHG ist die Gemeinde verpflichtet, persönliche und wirtschaftliche Hilfe zu leisten. Somit hat sie die dafür notwendige Infrastruktur und die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Wenn also die Rede von der Finanzierung der Durchführung der Sozialhilfe ist, muss man zwischen den Leistungen an die Hilfsbedürftigen und den Verwaltungskosten unterscheiden, welche bei der Durchführung der Sozialhilfe anfallen.

Daran anknüpfend verfügt die Stadt Winterthur über zwei Produktgruppen (PG):

- PG „Sozial- und Erwachsenenhilfe“: Darin sind die Verwaltungskosten für die Ausrichtung der Sozialhilfe und weiteren individuellen Unterstützungen enthalten.<sup>13</sup>
- PG „Individuelle Unterstützung“: Diese Gruppe beinhaltet die Leistungen an die Hilfsbedürftigen.<sup>14</sup>

Im Folgenden soll aufgezeigt werden, welche Instrumente und Kompetenzen die städtischen Akteure – unter Berücksichtigung der kantonalen Vorgaben – bei der Steuerung der Ausgaben im Zusammenhang mit der Finanzierung der Sozialhilfe haben. Dabei kommt das 2006 eingeführte System der wirkungsorientierten Verwaltung WoV zum Tragen (§ 28 Abs. 4 GO und § 2 FHV). Es gilt für die gesamte Stadtverwaltung und schliesst die Sozialhilfebehörde mit ein (§ 1 FHV).

#### **4.2.1 Aufgaben, Kompetenzen und Steuerungsinstrumente des Grossen Gemeinderates**

Zu den zentralen Aufgaben und Kompetenzen des GGR gehören die Festsetzung des jährlichen Voranschlags und seiner Nachträge sowie des Steuerfusses. Er nimmt die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht ab. Schliesslich nimmt er die Legislatorschwerpunkte, den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) sowie sonstige Programme und Berichte zur Kenntnis (§ 28 Abs. 2, 3 und 8 GO). Wir begegnen damit im Wesentlichen den in Kapitel 2.3.2 beschriebenen Steuerungsinstrumenten der Legislative.

In der Stadt Winterthur kommt für die längerfristige Planung der Aufgaben und Finanzen der IAFP zum Einsatz, der Aufgaben und Finanzen miteinander verbindet und die Investitionsplanung enthält. Er gilt für das Budgetjahr und die drei folgenden Planjahre. Der IAFP basiert auf den Aufgaben der Produktgruppen gemäss übergeordnetem Recht sowie auf den Legislatorschwerpunkten des Stadtrates und gibt Auskunft über deren Finanzierung (§ 19 VVFH). Der IAFP enthält Angaben über die Entwicklung des Globalkredits und der parlamentarischen Zielvorgaben, über vorgesehene und bewilligte Investitionen sowie über wesentliche Mass-

---

<sup>13</sup> Die Produktgruppe besteht aus folgenden Produkten (Finanzhaushaltverordnung Anhang 1): Ausrichtung Sozialhilfe und Transferleistungen (Produkt 1), Erwachsenenschutzmassnahmen und persönliche Hilfe gemäss SHG (Produkt 2) und Ausrichtung Zusatzleistungen zur AHV/IV (Produkt 3).

<sup>14</sup> Dazu gehören neben der Sozialhilfe gemäss SHG (Produkt 1) die Sozialhilfe für Asylsuchende (Produkt 2), Zusatzleistungen zur AHV/IV (Produkt 3), Alimentenbevorschussung (Produkt 4), Kleinkinderbetreuungsbeiträge (Produkt 5) und Krankenkassenwesen (Produkt 6) (Finanzhaushaltverordnung Anhang 1).

nahmen und Projekte (§ 6 VFH). Den vom Stadtrat vorgelegte IAFP nimmt der GGR jährlich zur Kenntnis und beschliesst die parlamentarischen Zielvorgaben und den Globalkredit beziehungsweise das Globalbudget pro Produktegruppe (§ 10 und § 12 VFH). Mit den Globalbudgets nimmt der GGR Einfluss auf den Umfang und die Qualität des Leistungsangebotes der Verwaltung. Mit den parlamentarischen Zielvorgaben gibt er – abgestimmt auf den Globalkredit – Steuerungsvorgaben zu Leistungen und Wirkungen der jeweiligen Produktegruppe vor. Den Zielvorgaben werden quantitative und qualitative Indikatoren zur Leistungsmessung zugeordnet, mit denen die Zielerreichung überprüft werden kann (§ 7, 10 und 11 VFH).

Die Berichterstattung erfolgt sowohl während des Jahres, wenn der Stadtrat die Aufsichtskommission des GGR mittels Hochrechnung über das erwartete Jahresergebnis informiert, sowie nach Ablauf des Geschäftsjahrs (§ 14 und 17 VFH). Letztere beinhaltet eine kommentierte Globalrechnung sowie den Geschäftsbericht.<sup>15</sup> Der GGR genehmigt für jede Produktegruppe das Ergebnis des Soll-Ist-Vergleichs der parlamentarischen Zielvorgaben, den abgerechneten Globalkredit sowie die Einlage in die Produktegruppen-Reserve<sup>16</sup>. Diese Angaben werden mit einem Informationsteil ergänzt (§ 17 und 18 VFH).

Für die Finanzaufsicht kann sich der GGR auf die Finanzkontrolle stützen, welche diesbezüglich das oberste Fachorgan ist (§ 1 VFK). Zum Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle gehören unter anderem die städtische Verwaltung sowie das Rechnungswesen der städtischen Behörden (§ 2 VFK). Die Finanzkontrolle prüft die Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit, Sparsamkeit und Wirksamkeit der Haushaltsführung. Zu ihren Kernaufgaben gehören die Prüfung der städtischen Jahresrechnung, der Globalrechnungen, die Haushaltsführung der Organisationseinheiten und Prüfungen im Auftrag des Kantons (§ 12 und 13 VFK). Ihre Ergebnisse teilt die Finanzkontrolle den vorgesetzten Instanzen, der Aufsichtskommission und den zuständigen Sachkommissionen des GGR schriftlich mit (§ 15 VFK). Zusammen mit der Finanzkontrolle<sup>17</sup> nimmt der GGR politische Planungs- und Aufsichtsfunktion wahr (Lienhard, 2013, S. 231).

Die Aufsicht über die Haushaltsführung der Gemeinden liegt beim Bezirksrat, der die Überwachung mit Hilfe von jährlichen Stichproben vornimmt (§ 144, Abs. 1 GG).

In Bezug auf die Sozialhilfe hat der GGR die beiden Produktegruppen „Individuelle Unterstützung“ und „Sozial- und Erwachsenenhilfe“ zu begutachten und zu verabschieden. Bei ersterer, welche 2013 bei der Sozialhilfe Nettokosten von rund 47 Mio. Franken aufwies, kann der GGR de facto nicht steuernd Einfluss nehmen. Zum einen handelt es sich um Kosten, welche übergeordnetes Recht vorschreibt. Zum andern wirken gesellschaftliche und wirt-

<sup>15</sup> Bis 2012 erschien der Geschäftsbericht als separater Bericht neben dem WoV-Bericht, seit 2013 wird der Geschäftsbericht in den WoV-Bericht integriert.

<sup>16</sup> Bei den Produktegruppen-Reserven handelt es sich um einen Anreiz für eine betriebswirtschaftliche Verwaltungsführung. Bei einer positiven Nettozielabweichung wird den Produktegruppen ein vom GGR bestimmter Prozentsatz gutgeschrieben, eine negative Nettozielabweichung hingegen, solange das Reserve-Konto einen positiven Saldo aufweist, belastet (vgl. auch § 21, 22 VFH).

<sup>17</sup> Hier nicht speziell erwähnt die Sachkommission Sicherheit und Soziales, welche im Auftrag des GGR die Rechnung und den Geschäftsbericht prüft, und die Aufsichtskommission, welche die Oberaufsicht über den gesamten Finanzhaushalt ausübt (§ 31, Abs. 1 GO).

schaftliche Faktoren auf die Entwicklung der Sozialhilfe ein. Ziel kann somit einzig eine rechtmässige Erbringung der Leistungen sein.<sup>18</sup>

Anders sieht es bei der PG Sozial- und Erwachsenenhilfe aus, welche die eigentlichen Verwaltungskosten beinhalten (2013 rund 9,75 Mio. Franken). Hier kann der GGR steuernd eingreifen, indem er die Ressourcen für die Beratungs- und Unterstützungsleistungen der Verwaltung für die Hilfsbedürftigen beschliesst.

Allerdings ist seinem Entscheidungsspielraum von zwei Seiten her Grenzen gesetzt. Erstens wirkt sich die Fallentwicklung direkt auf den Bedarf an Beratungs- und Unterstützungsleistungen durch die Verwaltung aus. Diese zeigt sich in der parlamentarischen Zielvorgabe „Belastung der Mitarbeitenden“ (Fallbelastung pro 100 Prozent-Stelle).<sup>19</sup> Eine zu hohe Belastung wirkt sich negativ auf die Qualität der Leistungserbringung aus<sup>20</sup> und kann die rechtmässige Erbringung der Leistungen beeinträchtigen. Letzteres verweist auf die zweite Grenze: Der GGR ist – wie die Sozialhilfebehörde – aufgrund der übergeordneten, kantonalen Vorgaben angehalten, die Sozialhilfe nach Massgabe des Gesetzes durchzuführen (§1 Abs. 1 SHG). Der Bezirksrat seinerseits wacht darüber, dass die „Pflichten gewissenhaft und den gesetzlichen Vorschriften gemäss“ erfüllt werden (§ 141, Abs. 2 GG).

Der GGR kann also im gesetzlichen Rahmen durchaus auf Umfang und Qualität der Verwaltungsleistungen steuernd Einfluss nehmen und mittels parlamentarischer Zielvorgaben die Entwicklungen beobachten. Seine finanziellen Entscheidungen wirken sich auf Umfang und Qualität der Beratungs- und Unterstützungsleistungen der Verwaltung aus. Die Entwicklung der Sozialhilfe, sprich die Anzahl der hilfsbedürftigen Menschen und die ihnen zukommende finanzielle Unterstützung kann der GGR hingegen nicht steuern. Sie liegen ausserhalb seines Wirkungsbereichs.

#### **4.2.2 Aufgaben, Kompetenzen und Steuerungsinstrumente des Stadtrates und der Sozialen Dienste**

Zu den Aufgaben und Kompetenzen des Stadtrates gehören die Erstattung des Geschäftsberichtes, die Aufstellung der Voranschläge und Jahresrechnungen, die Aufstellung der Legislaturschwerpunkte und des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP) sowie von sonstigen Programmen und Berichten (§ 41, Abs. 2 GO). Weiter führt er den eigenen Finanzhaushalt und denjenigen der Spezialbehörden (§ 24 VFH). Damit wird deutlich, dass wichtige Instrumente für die jährliche und mittelfristige Steuerung der Finanzen und Aufgaben in den Händen des Stadtrates liegen, respektive die Sozialhilfebehörde ihre Anliegen, welche der GGR

<sup>18</sup> Vgl. auch die entsprechende parlamentarische Zielvorgabe, welche in 100 Prozent der Fälle eine rechtmässige Erbringung der Leistungen vorsehen (Stadt Winterthur, 2014b, S. 262).

<sup>19</sup> Für die beiden anderen parlamentarischen Zielvorgaben vgl. Stadt Winterthur, 2014b, S. 248: Kosten der Leistungserbringung (Verwaltungskosten pro Fall) und Unterstützungsdauer Sozialhilfe (durchschnittliche Bezugsdauer der laufenden Fälle).

<sup>20</sup> Die Sozialen Dienste planen zusammen mit der Fachhochschule Zürich einen Studie, bei der wissenschaftlich überprüft werden soll, ob sich bei einer tieferen als heute üblichen Fallbelastung (ca. 75 statt rund 130 Fälle / 100 Stellenprozent) die Verweildauer in der Sozialhilfe verkürzen und somit Kosten einsparen lassen. Voraussetzung für Durchführung der Studie ist die Zustimmung des SR und des GGR zu den dafür beantragten Stellen beziehungsweise Gelder.

zu behandeln hat, über einen Antrag beim Stadtrat einbringen muss (vgl. auch § 56 GG und § 34, Abs. 2 GO). Dass der Sozialhilfebehörde im Finanzbereich keine Rolle zugedacht ist, zeigt sich auch daran, dass sie weder im Planungs- noch im Berichterstattungsverfahren betreffend Finanzen erwähnt wird (vgl. § 26 bis § 38 VVFH).

Die Vorgaben des Globalbudgets werden in der Leistungsvereinbarung spezifiziert. Sie beinhaltet organisatorische und personelle Regelungen, besondere Kompetenzdelegationen sowie besondere Bestimmungen über das Controlling. Sie gilt für ein Jahr, längstens für die Dauer der Legislaturperiode (§ 47 und 48 VVFH).

Die Leistungsvereinbarung schliesst die Departementsleitung und nicht die Sozialhilfebehörde mit dem Produktgruppenverantwortlichen ab, konkret mit dem Leiter der Sozialen Dienste. Vor Abschluss muss die Departementsleitung jedoch die Zustimmung der Behörde abholen (§ 25 VFH). Damit ist für die Sozialhilfebehörde ein Mitbestimmungsrecht gewährleistet. Gleichzeitig erweist sich auch hier die Doppelfunktion von Departementsvorsteher und Präsident der Sozialhilfebehörde als wichtige Verbindung zwischen den beiden Systemen.

Die Produkteverantwortlichen haben sowohl unter dem Jahr als auch zu Ende des Geschäftsjahres dem Stadtrat über die Einhaltung ihres Globalbudgets und der parlamentarischen Zielvorgaben Bericht zu erstatten. Dies dient dem Stadtrat zur Steuerung des Globalbudgets (§ 34 und 35 VVFH) sowie als Grundlage für seine Berichterstattung und für seinen Antrag zur Abnahme der Jahresrechnung an den GGR (§ 46 VVFH). Über das Ergebnis seiner mittelfristigen Planung, welche in den Legislaturzielen festgehalten sind, erstattet der Stadtrat gegenüber dem GGR zu Mitte und Ende der Legislaturperiode Bericht beziehungsweise Zwischenbericht.<sup>21</sup> Damit schliesst sich der Steuerungskreislauf im Finanz- und Aufgabenbereich. Entsprechend der Grundidee von NPM ist der Stadtrat beziehungsweise die Departementsleitung an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung und übernimmt die doppelte Funktion der staatsleitenden Behörde mit oberster Planungsverantwortung wie auch der obersten Verwaltungsbehörde (Lienhard, 2013, S. 232).

Wie bereits beim vorangehenden Kapitel über die Steuerungsmöglichkeiten des GGR sind auch hier die Einschränkungen anzumerken. Sowohl der Stadtrat beziehungsweise die Departementsleitung als auch der Leiter der Sozialen Dienste können bei der PG „Individuelle Unterstützung“ kaum steuernd einwirken. Bei der PG „Sozial- und Erwachsenenhilfe“ wiederum sind die Vorgaben des GGR massgebend. Zudem ist zu beachten, dass gemäss § 8 des städtischen Personalstatuts PST der Stadtrat die Anzahl und Einreihung der Stellen festlegt, was einen Einsatz der Personalressourcen durch den Leiter der Sozialen Dienste im Sinne der Management-Rationalität eingrenzt.

Nichtsdestotrotz lässt sich festhalten, dass auch finanzseitig ein Steuerungskreislauf mit einer Aufgaben- und Kompetenzverteilung sowie mit den wichtigsten Steuerungsinstrumenten existiert.

---

<sup>21</sup> Mit den Legislatorschwerpunkten 2014 – 2018 hat der Stadtrat neu auch eine 12-Jahres-Strategie vorgelegt. Darin hat er jedoch nur Schwerpunkte aufgenommen, die er „effektiv massgeblich beeinflussen kann“ (vgl. Stadtrat Winterthur, 2014, S. 2).

### 4.2.3 Zwischenfazit

Die Ausführungen haben gezeigt, dass die Gemeinde für die Finanzierung der Sozialhilfe die Hauptverantwortung trägt, ihre Steuerungsmöglichkeiten diesbezüglich jedoch sehr beschränkt sind. Die Aufteilung der anfallenden Kosten in Verwaltungskosten und individuellen Unterstützungsleistungen hat den Vorteil, dass sie die Steuerungsmöglichkeiten transparent macht.

Im Hinblick auf unsere Fragestellung betreffend Steuerungsmöglichkeiten der Sozialhilfebehörde fällt auf, dass sie für die ihr zugewiesene Aufgabe keine Finanzkompetenz hat. Diese paradoxe Situation wird aufgehoben, indem der Präsident der Sozialhilfebehörde gleichzeitig auch der Vorsteher des für die operative Durchführung zuständigen Departements Soziales ist und der Abschluss der Leistungsvereinbarung zwischen Departementsleitung und Produktverantwortlichem der Zustimmung der Sozialhilfebehörde bedarf.

Wenngleich die Steuerungsmöglichkeiten klein sind: Der in den Erlassen der Stadt Winterthur vorgesehene Steuerungskreislauf mit den entsprechenden Instrumenten kommt auch bei der Finanzierung der Sozialhilfe zum Einsatz wie die nachfolgende Abbildung zeigt.

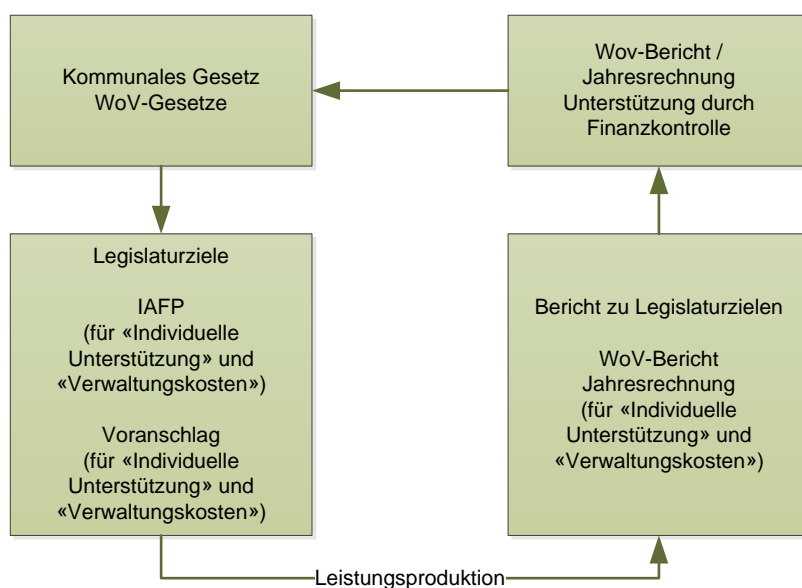


Abbildung 7: Steuerungskreislauf bei der Finanzierung der Sozialhilfe

### 4.3 Verknüpfung der Steuerungskreisläufe

In den beiden vorangegangenen Kapiteln konnten die Steuerungskreisläufe bei der Durchführung und der Finanzierung der Sozialhilfe herausgearbeitet werden. Generell gesehen sind die Steuerungsmöglichkeiten der Stadt bei der Sozialhilfe aufgrund der kantonalen Vorgaben sowie Entwicklungen in Gesellschaft, Wirtschaft und im System der sozialen Sicherheit de facto klar beschränkt. Dies steht im Widerspruch zur grossen Verantwortung, welche die Stadt bei der Durchführung und Finanzierung der Sozialhilfe hat.

In diesem vergleichsweise geringen Handlungsspielraum steuert die Stadt Winterthur die Finanzierung der Sozialhilfe nach dem WoV-Prinzip mit den entsprechenden mittelfristigen und jährlichen Instrumenten der Planung (Legislaturziele, IAFF, Globalbudget oder Leistungsvereinbarungen) und Leistungsüberprüfung (Jahresrechnung, Berichterstattungen). Diese kommen sinnvollerweise auch bei der Durchführung der Sozialhilfe zum Einsatz,<sup>22</sup> auch wenn in diesem Bereich Erlasse und Richtlinien die zentralen Instrumente der Steuerung sind und gerade eine mittelfristige Planung angesichts der starken exogenen Einflüsse stets nur mit entsprechendem Vorbehalt vorgenommen werden kann.

Die Steuerungskreisläufe bei der Durchführung (Aufgaben) und der Finanzierung der Sozialhilfe sind in sich geschlossen, aber nicht deckungsgleich. Dies lässt sich damit erklären, dass bei der Sozialhilfe zwei Exekutiven verantwortlich zeichnen. Entsprechend der Gesetzgebung sind die Sozialhilfebehörde für die Durchführung und der Stadtrat als Vertretung der politischen Gemeinde für die Finanzierung der Sozialhilfe zuständig.

Die Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinde und der Sozialhilfebehörde sind also klein und die Berührungspunkte zwischen den beiden Steuerungskreisläufen gering. Trotzdem oder gerade deshalb ist es wichtig, Steuerungshebel und ihre mögliche gegenseitige Wirkung aufzuzeigen.

Die wichtigste Gemeinsamkeit der beiden Steuerungskreisläufe ist ihr Inhalt. Während die Sozialhilfebehörde mit der Festlegung ihrer strategischen Ziele in den Richtlinien und der Genehmigung der internen Unterstützungsrichtlinien (und hier insbesondere die situationsbedingten Leistungen) bis zu einem gewissen Grad Einfluss auf die Unterstützungsleistungen an die Hilfsbedürftigen und somit auf die PG „Individuelle Unterstützung“ nehmen kann, beeinflussen der Stadtrat und GGR mit ihren Entscheiden bei der PG „Sozial- und Erwachsenenhilfe“ Umfang und Qualität der Verwaltungsleistungen für die Hilfsbedürftigen. Hier hat die Sozialhilfebehörde wiederum ein Interesse, dass die Mittelausstattung der Verwaltung so ausfällt, dass die strategischen Ziele bei der Durchführung der Sozialhilfe erreicht werden können.

Organisatorisch bildet der Vorsteher des Departements Soziales und gleichzeitiger Präsident der Sozialhilfebehörde die Klammer zwischen den beiden Steuerungskreisläufen. Hier kreuzen sich die Informationsflüsse der beiden Steuerungskreisläufe bezüglich Planung der zu erbringenden Leistungen und Berichterstattung über die erbrachten Leistungen.

Als gemeinsames, übergeordnetes Dach kann der Bezirksrat verstanden werden, welcher sowohl über die Gemeindefinanzen als auch über die Durchführung der Sozialhilfe Aufsicht ausübt.

Die nachfolgende Darstellung zeigt, wie der Steuerungskreislauf für die Durchführung mit demjenigen für die Finanzierung der Sozialhilfe verbunden ist.

---

<sup>22</sup> Da die Sozialhilfebehörde erst seit kurzem besteht, wurde diesbezüglich noch keine Praxis entwickelt.

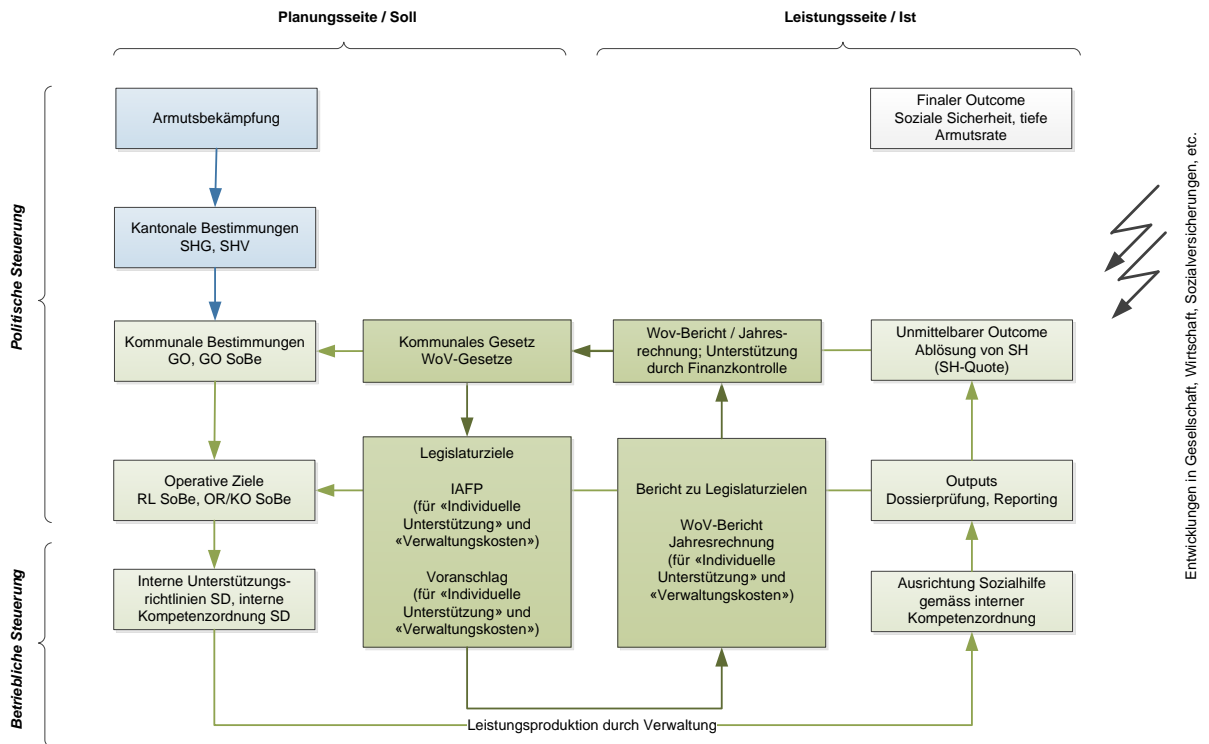


Abbildung 8: Verknüpfung der Steuerungskreisläufe für die Durchführung und Finanzierung der Sozialhilfe

## 5. Diskussion der Ergebnisse und Fazit

Ausgangspunkt war die Frage, welchen Handlungsspielraum die Sozialhilfebehörde der Stadt Winterthur bei der strategischen Steuerung der Sozialhilfe hat. Die Analyse der relevanten Gesetzestexte und Erlasse ergab, dass die Steuerungsmöglichkeiten der Sozialhilfebehörde klein sind. Sie werden beschränkt durch die kantonale Gesetzgebung und durch die Zuständigkeit des Grossen Gemeinderates bei der Finanzierung der Sozialhilfe. Allen vor- oder übergelagert sind externe Einflussfaktoren, welche die Entwicklung der Sozialhilfe bestimmen. Wenn also von strategischer Steuerung durch die Sozialhilfebehörde die Rede ist, so kann sich „strategisch“ nur in beschränkter Masse auf inhaltliche oder finanzielle Aspekte beziehen, sondern meint wohl eher die Position der Sozialhilfebehörde im Steuerungskreislauf, wo ihr als Exekutivorgan eine strategische Steuerungsfunktion zugewiesen und sie als Gegenüber der Verwaltung zu sehen ist, welche für die betriebliche Steuerung zuständig ist. Aus diesem doch eher ernüchternden Fazit lassen sich verschiedene Rückschlüsse ziehen:

- Wenn im Rahmen der NPM-Reformbewegungen auf eine Kongruenz der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung Wert gelegt wurde und wird, so trifft dies in Bezug auf die Durchführung und Finanzierung der Sozialhilfe nicht zu, und das zwar in zweierlei Hinsicht: Erstens befindet sich die Kompetenz für die Definition der Aufgaben und die damit verbundenen Kostenfolgen auf kantonaler Ebene, die Verantwortung für Umsetzung und Finanzierung hingegen liegt bei den Kommunen. Zweitens verfügt innerhalb der Stadt Winterthur die Sozialhilfebehörde nicht über die Finanzkompetenz bei den Aufgaben, für die sie zuständig ist.

Damit ist das Äquivalenzprinzip („wer zahlt, befiehlt“; Steiner & Kaiser, 2013, S. 165) sowohl in vertikaler (Kanton – Gemeinde) als auch horizontaler Hierarchie (Stadtrat / Grosser Gemeinderat – Sozialhilfebehörde) nicht erfüllt.

- Trotz dieser schwierigen Rahmenbedingungen mit wenig Handlungsspielräumen für die Gemeinden und hier insbesondere für die Sozialhilfebehörde konnte in dieser Arbeit aufgezeigt werden, dass die Steuerung der Sozialhilfe innerhalb der Stadt Winterthur aus zwei Kreisläufen mit einer vollständigen Planungsseite und Vollzugs- und Leistungsseite und den entsprechenden Instrumenten besteht. Innerhalb dieser Kreisläufe sind die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen politischer und betrieblicher Ebene klar aufgeteilt.

Mit dieser konsequenten Zuteilung der politischen und betrieblichen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung bei der gemeindeinternen Organisation der Sozialhilfe hat Winterthur im Kanton Zürich Neuland betreten. Gleichzeitig ist damit dargelegt, dass sich neben den drei Akteuren – Legislative, Exekutive und Verwaltung – ein vierter Akteur, nämlich die Sozialhilfebehörde, auf der Ebene der Exekutive in den politisch-administrativen Steuerungskreislauf integrieren lässt.

Eine Grundidee des Performance Managements, den Politik- und Managementkreislauf zu einem doppelten Steuerungskreislauf zu verbinden und so eine beide Bereiche umfassende Planungs- und Leistungsprozesskette zu schaffen, erweist sich somit als tragfähig. Allerdings ist der Preis des Eintritts eines vierten Akteurs nicht zu vernachlässigen.



- Mit der doppelten Exekutive (Stadtrat und Sozialhilfebehörde) geht eine Splittung des politisch-administrativen Kreislaufes in zwei Steuerungskreisläufe – einen für die Durchführung und einen für die Finanzierung der Sozialhilfe – einher. Zusammengehalten und verbunden sind sie einzig über den Vorsteher des Departements Soziales, der gleichzeitig Mitglied des Stadtrates und Präsident der Sozialhilfebehörde ist. Ihm kommt die wichtige Aufgabe zu, zwischen den beiden Steuerungskreisläufen zu koordinieren.<sup>23</sup> Wenn im Modell des doppelten Steuerungskreislaufes die Exekutive zwischen politischer und betrieblicher Rationalität übersetzt, hat der Vorsteher des Departements Soziales hier zusätzlich zwischen der „Rationalität“ der Finanzierung und der „Rationalität“ der Durchführung der Sozialhilfe zu übersetzen.
- An dieser Schnittstelle liegt vielleicht der grösstmögliche Handlungsspielraum der Gemeinde bei der Steuerung der Sozialhilfe innerhalb des engen Korsetts der kantonalen Gesetzesvorgaben. Was ist damit gemeint?  
Wie in dieser Arbeit dargelegt kann die Sozialhilfebehörde auf der Grundlage von Informationen aus Dossierprüfungen und weiteren Berichten der Sozialen Dienste über ihre Richtlinien Schwerpunkte setzen und so steuernd Einfluss nehmen auf die Durchführung der Sozialhilfe. Der Grosse Gemeinderat und der Stadtrat ihrerseits steuern über die Vergabe von finanziellen Mitteln (insbesondere Verwaltungskosten) Menge und Qualität der Verwaltungsleistungen. Dies ist beispielweise der Fall, wenn Gelder für qualitätssichernde Massnahmen oder Missbrauchsbekämpfung gesprochen werden.  
Die Stadt muss sich jedoch bei der Steuerung der Sozialhilfe nicht auf das System der Sozialhilfe beschränken. Sie kann die Tatsache nutzen, dass viele externe Faktoren die Entwicklung der Sozialhilfe beeinflussen, und – soweit es in ihrer Kompetenz liegt – hier steuernd eingreifen. Als Beispiele seien hier präventive Massnahmen wie Frühförderung für Kinder, Schuldensanierungen von Privathaushalten oder die Unterstützung von Institutionen und Infrastruktur genannt, welche eine schnellere Ablösung von der Sozialhilfe unterstützen wie etwa Arbeitsintegrationsmassnahmen oder Suchtberatung.  
Diese Beispiele zeigen, dass auf kommunaler Ebene durchaus Handlungsspielräume bestehen. Sie setzen jedoch eine Koordination der Steuerungskreisläufe bei der Durchführung und Finanzierung der Sozialhilfe voraus. Dies kann aus Sicht der Autorin gelingen, wenn auf politischer Ebene der Grosse Gemeinderat, Stadtrat und Sozialhilfebehörde gemeinsame sozialpolitische Ziele festlegen.<sup>24</sup>
- Wenn mit einem koordinierten Vorgehen auf politischer Ebene der kleine Handlungsspielraum bei der Steuerung der Sozialhilfe genutzt werden kann, so liegt in der Splittung der Steuerungskreisläufe auch ein grosses Risiko. Gelingt eine Koordination etwa auf-

<sup>23</sup> Proeller und Siegel (2012, S. 61-81) systematisieren die Zusammenarbeits- und Koordinationsformen an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik anhand von drei Grundkonstellationen „Komplementäre Steuerung, Konflikt oder Indifferenz“ und leiten daraus mögliche Auswirkungen auf das strategische Management ab.

<sup>24</sup> Bei einer finanziell so angespannten Lage, wie die Stadt Winterthur sie im Moment erlebt, besteht m. E. dafür besonders hoher Bedarf.

grund unterschiedlicher politischer Interessen nicht oder nur ungenügend<sup>25</sup>, nimmt sich die Stadt selber die wenigen Steuerungsmöglichkeiten, die sie hat.

- Ein koordiniertes Vorgehen ist nicht nur gesamtstädtisch gesehen ein Vorteil, sondern auch für die Sozialhilfebehörde, die so ihre Steuerungsmöglichkeiten optimal nutzen kann. Dafür ist es wichtig, dass im Sinne des Performance-Managements die Leistungs- und Wirkungsinformationen über die Durchführung der Sozialhilfe für die Entscheidungsfindung genutzt werden können. Die Sozialhilfebehörde verfügt mit den Dossierprüfungen und der Berichterstattung durch die Sozialen Dienste über qualitative und quantitative Datengrundlagen. Noch ist jedoch nicht geklärt, wie die Informationen und Erkenntnisse der Sozialhilfebehörde etwa in den jährlichen Budgetierungsprozess, in die Legislaturplanung des Stadtrates oder in die Aufgaben- und Finanzplanung einfließen. Aus Sicht der Autorin ermöglicht die gemeinsame Nutzung dieser Planungsinstrumente eine koordinierte Steuerung der Sozialhilfe. Hier ist ebenso noch eine Praxis zu entwickeln wie bei der Frage, ob und wie die vom Grossen Gemeinderat gewählten Mitglieder der Sozialhilfebehörde in direktem Austausch mit diesem sind. In diesem Bereich besteht nach Meinung der Autorin durchaus noch Entwicklungspotential.

Für die Analyse der relevanten Erlasse stützte sich die vorliegende Arbeit auf die konzeptionellen Grundlagen des New Public Managements und Performance-Managements. Das Verständnis von Steuerung als einen Kreislauf von Planung, Vollzug und Überprüfung von (Dienst-)Leistungen sowohl auf politischer wie auch betrieblicher Ebene (Performance-Management-System) erwies sich als hilfreicher gedanklicher Analyserahmen. Damit liessen sich die relevanten Akteure, ihre Kompetenzen und Instrumente bei der Steuerung der Sozialhilfe allgemein und die Handlungsspielräume der Sozialhilfebehörde bei der Steuerung der Sozialhilfe im Speziellen bestimmen.

Anhand des untersuchten Beispiels wurden jedoch auch die Grenzen dieses Ansatzes deutlich. Die Steuerungsmöglichkeiten der Sozialhilfebehörde konnten damit gut dargestellt werden, sie beschränken sich aber auf ein verhältnismässig enges Aufgabenfeld. Es stellen sich daher grundsätzliche Fragen wie: Inwieweit kann man den gedanklichen Analyserahmen des Performance-Management-Systems auf ein staatliches Tätigkeitsfeld anwenden, auf das wie die kommunale Durchführung der Sozialhilfe in recht erheblichem Mass externe, sprich nicht selber beeinflussbare Faktoren einwirken? Wo und mit welchen theoretischen Ansätzen wäre ein Performance-Management-System im Hinblick auf dessen Nutzung für Tätigkeitsfelder in grösseren und komplexen Zusammenhängen allenfalls zu erweitern?

Für den Moment bleibt festzuhalten: Auch bei komplexen, wenig beeinflussbaren staatlichen Tätigkeiten bestehen Steuerungsmöglichkeiten. Um diese zu finden und zu nutzen, ist die Kreativität von Politik und Verwaltung gefragt (Ladner, 2005, S. 11-12).

---

<sup>25</sup> Vgl. auch der Hinweis von Schedler und Proeller (2009, S. 68), dass „in der Politik ein plurales Ziel- und Anreizsystem [herrscht].“

## Literaturverzeichnis

- GG. *Gemeindegesezt vom 6. Juni 1926*, LS 131.1.
- GO. *Gemeindeordnung vom 26. November 1989 (inkl. Änderungen bis 24. November 2013)*, Band 1 der Erlass-Sammlung der Stadt Winterthur.
- GO DSO. *Geschäftsordnung des Departements Soziales vom 25. März 2009*, Band 6 der Erlass-Sammlung der Stadt Winterthur.
- GO SoBe. *Geschäftsordnung der Sozialhilfebehörde vom 10. Juli 2013*, Band 6 der Erlass-Sammlung der Stadt Winterthur.
- Grosser Gemeinderat (2013). *Reorganisation der Fürsorgebehörde: X. Nachtrag zur Gemeindeordnung vom 26. November 1989 und Genehmigung der Geschäftsordnung der Sozialhilfebehörde vom 10. Juli 2013*. GGR-Nr. 2013/068. URL: <http://stadt.winterthur.ch/daten/weisungen/W13068.pdf>, 31.10.2014.
- Hablützel, P. (2013). Bürokratie – Management – Governance: Schweizer Verwaltung und Verwaltungsführung im Wandel. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, & F. Varone (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 93-106). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Haldemann, Th. (2006). Politische und betriebliche Steuerung mit dem Integrierten Aufgaben- und Finanzplan. In P. Horváth (Hrsg.), *Controlling und Finance Excellence. Herausforderungen und Best-Practice-Lösungsansätze* (S. 345-363). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Jungmeister A., Häner, I., Bechtold, B. & Lengwiler, M. (2008). *Analyse Sozialdepartement / Sozialbehörde Organisations- und Führungskonzept. Schlussbericht für den Stadtrat der Stadt Zürich*. Universität St. Gallen.
- Kantonales Sozialamt Zürich (Hrsg.) (2012). *Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich Neuauflage*. URL: <http://www.sozialhilfe.zh.ch/default.aspx>, 31.10.2014.
- Ladner, A. (2005). Markt für kreative Prozesse: Politik und Verwaltung. *UniPress*, 124, 11-12.
- Lamnek, S. (2010). *Qualitative Sozialforschung* (5. Aufl.). Weinheim, Basel: Beltz.
- Lienhard, A. (2005). *Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Analyse – Anforderungen – Impulse*. Bern: Stämpfli.
- Lienhard, A. (2013). Staats- und Verwaltungsrecht. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, & F. Varone (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 225-247). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Müller, G. (2001). Rechtssetzung im Gewährleistungsstaat. In M.-E. Geis & D. Lorenz (Hrsg.). *Staat – Kirche – Verwaltung, Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag* (S. 227-237). München: Beck.
- OR/KR SoBe. *Organisationsreglement und Kompetenzordnung der Sozialhilfebehörde der Stadt Winterthur vom 20. Februar 2014*. (Unveröffentlichtes Dokument). Stadt Winterthur.
- PST. *Personalstatut der Stadt Winterthur vom 12. April 1999 (inkl. Änderungen bis 9. Juni 2013)*, Band 2 der Erlass-Sammlung der Stadt Winterthur.
- Proeller I. & Siegel, J. P. (2012). Strategisches Management zwischen Politik und Verwaltung: Komplementäre Steuerung, Konflikt oder Indifferenz? In E. Schröter, P. von Maravić & J. Röber (Hrsg.): *Zukunftsfähige Verwaltung? Herausforderungen und Lösungsstrategien in Deutschland, Österreich und der Schweiz* (S. 61-81). Opladen, Berlin

- & Toronto: Barbara Budrich.
- Rieder St. (2005). Leistungs- und Wirkungsmessung in NPM-Projekten. In A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner, & A. Ladner (Hrsg.). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz - Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren* (S. 149-159). Bern: Haupt.
- Ritz A. & Sinelli, P. (2013). Performance Management in der öffentlichen Verwaltung. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, & F. Varone (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 347-367). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- RL SoBe. *Richtlinien der Sozialhilfebehörde der Stadt Winterthur vom 20. Februar 2014*. URL: [http://soziales.winterthur.ch/fileadmin/user\\_upload/DepartementSoziales/Dateien/SoDi/SB/Richtlinien\\_SoBe\\_1\\_Juni\\_2014.pdf](http://soziales.winterthur.ch/fileadmin/user_upload/DepartementSoziales/Dateien/SoDi/SB/Richtlinien_SoBe_1_Juni_2014.pdf), 31.10.2014.
- Salzgeber, R. (2014). *Trends in der Sozialhilfe. 15 Jahre Kennzahlenvergleich in Schweizer Städten*. Bern: Städteinitiative Sozialpolitik.
- Schedler, K. & Proeller, I. (2011). *New Public Management* (5., korrigierte Auflage). Bern: Haupt.
- SHG. *Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981*, LS 851.1.
- SHV. *Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981*, LS 851.11.
- Soziale Dienste Winterthur (2014). *Facts und Trends der sozialen Sicherung – 2013*. URL: [http://soziales.winterthur.ch/fileadmin/user\\_upload/DepartementSoziales/Dateien/SoDi/Berichte/Facts-und-Trends\\_2013\\_def.pdf](http://soziales.winterthur.ch/fileadmin/user_upload/DepartementSoziales/Dateien/SoDi/Berichte/Facts-und-Trends_2013_def.pdf), 31.10.2014.
- Sozialhilfebehörde (2014). *Protokoll der 1. Sitzung der Sozialhilfebehörde Winterthur vom 27. August 2014*. (Unveröffentlichtes Protokoll). Stadt Winterthur.
- Stadt Winterthur (2009). *Überprüfung Organisation Fürsorgebehörde Winterthur (FüBe)*. (Unveröffentlichter Projektauftrag). Winterthur.
- Stadt Winterthur (2013a). Volksabstimmung vom 24. November 2013. *abstimmung, 2013 (Oktober)*, 1–2.
- Stadt Winterthur (2013b). *Wahlen und Abstimmungen der Stadt Winterthur. Urnengang vom 24.11.2013*. URL: <http://wahlen.winterthur.ch/detail/vote-action/detail/vote-controller/BusinessElection/vote-election/6/vote-year/2013/vote-referrer/12/>, 31.10.2014.
- Stadt Winterthur (2014a). *Amtliche Bekanntmachung: Beschlüsse des Grossen Gemeinderates vom 30. Juni 2014*. URL: <http://stadt.winterthur.ch/daten/beschluesse/20140630b-Internet.pdf>, 31.10.2014.
- Stadt Winterthur (2014b). *Jahresrechnung 2013 der Stadt Winterthur, Teil B*. URL: [http://finanzen.winterthur.ch/fileadmin/user\\_upload/DepartementFinanzen/Dateien/Rechnungen/Rechnung\\_2013\\_Teil\\_B\\_revidiert.pdf](http://finanzen.winterthur.ch/fileadmin/user_upload/DepartementFinanzen/Dateien/Rechnungen/Rechnung_2013_Teil_B_revidiert.pdf), 31.10.2014
- Stadtrat Winterthur (2014). *12-jahres-strategie und legislaturschwerpunkte 2014 – 2018*. URL: [http://stadt.winterthur.ch/fileadmin/user\\_upload/Portal/Dateien/Stadtpolitik/12-jahres-strategie\\_und\\_legislaturschwerpunkte\\_2014-2018.pdf](http://stadt.winterthur.ch/fileadmin/user_upload/Portal/Dateien/Stadtpolitik/12-jahres-strategie_und_legislaturschwerpunkte_2014-2018.pdf), 31.10.2014.
- Steiner, R. & Kaiser, C. (2013). Die Gemeindeverwaltungen. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, & F. Varone (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 149-166). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

- Thom, N. & Ritz, A. (2008). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (4. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.
- URL SD. *Interne Unterstützungsrichtlinien der Sozialen Dienste vom 20. Februar 2014*.  
URL:  
[http://soziales.winterthur.ch/fileadmin/user\\_upload/DepartementSoziales/Dateien/SoDi/SB/Interne\\_Unterstützungsrichtlinien\\_SD\\_1.6.2014.pdf](http://soziales.winterthur.ch/fileadmin/user_upload/DepartementSoziales/Dateien/SoDi/SB/Interne_Unterstützungsrichtlinien_SD_1.6.2014.pdf), 31.10.2014.
- VFH. *Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur (Finanzhaushaltverordnung) vom 31. Oktober 2005*, Band 1 der Erlass-Sammlung der Stadt Winterthur.
- VFK. *Verordnung über die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur (Finanzkontrollverordnung) vom 15. April 2013*, Band 1 der Erlass-Sammlung der Stadt Winterthur.
- VVfH. *Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur vom 25. Februar 2009*, Band 1 der Erlass-Sammlung der Stadt Winterthur.
- Wolffers, F. (1993). *Grundriss des Sozialhilferechts. Eine Einführung in die Fürsorgegesetzgebung von Bund und Kantonen*. Bern: Haupt.
- Zimmerli U. (2005). Wissenstransfer aus den Tracks und Schlussdiskussion. In A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner, & A. Ladner (Hrsg.). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz – Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren* (S. 211-221). Bern: Haupt.

## **Selbständigkeitserklärung**

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Winterthur, 2. November 2014

Daniela Tschudi

## Über die Autorin



**Frau Daniela Tschudi, 1971, studierte an den Universitäten Basel und Tübingen Allgemeine Geschichte des Mittelalters und der Neuzeit, Russistik und Soziologie. Anschliessend promovierte sie an der Universität Basel in Osteuropäischer Geschichte. Nach einem Praktikum bei der Diversity-Abteilung von Novartis AG wechselte sie zur Stadtverwaltung Winterthur. Dort arbeitet sie seit elf Jahren in verschiedenen Funktionen bei den Sozialen Diensten. Aktuell leitet sie die Zentralen Dienste und ist Geschäftsstellenleiterin der Sozialhilfebehörde Winterthur.**