

Bericht des Gemeinderats

Postulat Fraktion SP/JUSO (Thomas Göttin, Giovanna Battagliero, SP) vom 16. August 2007: Stärkung der Sozialbehörde der Stadt Bern (07.000274)

Am 5. Juni 2008 hat der Stadtrat das folgende Postulat Fraktion SP/JUSO erheblich erklärt und am 2. Juli 2009 einer Fristverlängerung für die Einreichung des Prüfungsberichts bis Ende August 2009 zugestimmt:

Die SP/JUSO-Fraktion der Stadt Bern setzt sich mit Überzeugung für den sozialen Ausgleich ein. Dazu gehört eine gut ausgebaute und effizient funktionierende Sozialhilfe. Sie ist jene Einrichtung, welche auf eine zielgerichtete und wirksame Weise jenen Menschen hilft, welche durch alle Maschen des sozialen Netzes gefallen sind. Die Stadt Bern verfügt über eine solche Sozialhilfe, was eine wesentliche Errungenschaft des Sozialstaates darstellt. Die Stadt Bern verfügt auch über eine professionelle und gesetzeskonforme Sozialbehörde.

Die SP/JUSO-Fraktion wehrt sich dagegen, die Sozialbehörde unter den Stichworten „fehlende Kontrolle“ und „Kostenexplosion“ gezielt zu diskreditieren. Eine entsprechende Motion wurde denn auch vom Stadtrat in der Debatte vom 24. Mai 2007 zu Recht abgelehnt. In ein Postulat umgewandelt, wie vom Gemeinderat beantragt, hätte sie nach Ansicht der SP/JUSO-Fraktion eine Auslegeordnung möglich gemacht. Der Anstieg der Sozialhilfe-Kosten ist nicht auf die Ausgestaltung der Sozialbehörde, sondern die fehlenden Arbeitsplätze in der Wirtschaft und zu tiefe Löhne zurückzuführen. Die Kosten würden sinken, wenn die Wirtschaft genügend Arbeitsplätze für weniger Qualifizierte anbietet und wenn alle Beschäftigten einen Lohn erhalten, mit welchem sie aus eigener Kraft ihren Lebensunterhalt decken können.

Als Alternative zur organisatorischen Lösung, welche die Stadt Bern wie andere Städte im Kanton Bern für die Sozialbehörde gewählt hat, ist in der erwähnten Motion und in den Medien in jüngster Zeit lediglich von der parteipolitisch zusammengesetzten Zürcher Sozialbehörde die Rede gewesen. Der SP/JUSO-Fraktion ist diese Sichtweise zu eng und zu einseitig. Sie ist auch skeptisch gegenüber einer parteipolitisch zusammen gesetzten Behörde und sieht eher eine Ergänzung der heutigen Sozialbehörde mit externen Fachpersonen. Als Element einer aktiven Sozialpolitik und im Interesse der Stärkung der Sozialbehörde will die SP/JUSO-Fraktion eine nüchterne Überprüfung unter Einbezug aller möglichen Alternativen.

Die SP/JUSO-Fraktion fordert deshalb den Gemeinderat auf, mit einer externen Überprüfung eine Auslegeordnung über die Vor- und Nachteile von verschiedenen Organisationsformen einer Sozialbehörde vorzunehmen. Dabei sind die Rolle und die Auswirkungen auf die Kompetenzen und die Verantwortlichkeiten der zuständigen Stadtratskommission, des Stadtrates und des Gemeinderates darzulegen.

Bern, 16. August 2007

Postulat Fraktion SP/JUSO (Thomas Göttin, Giovanna Battagliero, SP), Markus Lüthi, Guglielmo Grossi, Ursula Marti, Miriam Schwarz, Andreas Krummen, Claudia Kuster, Stefan Jordi, Annette Lehmann, Hasim Sönmez, Liselotte Lüscher, Patrizia Mordini, Rolf Schuler, Beni Hirt, Margrith Beyeler-Graf, Ruedi Keller, Christof Berger, Gisela Vollmer, Andreas Zysset, Corinne Mathieu, Beat Zobrist

Bericht des Gemeinderats

1. Auftrag/Ausgangslage

Der Gemeinderat hat am 12. September 2007 im Rahmen der Behandlung des Grundsatzpapiers Sozialhilfe folgende Massnahme beschlossen:

"Personelle Erweiterung der Sozialbehörde durch externe Fachleute und Vertretungen der politischen Parteien."

In seinen Antworten auf die folgenden Vorstösse

- Motion Fraktion GFL/EVP (Ueli Stückelberger, GFL/Barbara Streit-Stettler, EVP): Sozialbehörde auch für die Stadt Bern vom 16. August 2007
- Postulat Fraktion SP/JUSO (Thomas Göttin, Giovanna Battagliero, SP): Stärkung der Sozialbehörde der Stadt Bern vom 16. August 2007
- Motion Fraktion FDP (Philippe Müller): Transparenz zulassen - Für eine breit abgestützte Sozialaufsicht vom 23. August 2007

hat der Gemeinderat seine Absicht zur personellen Erweiterung der Sozialbehörde mit externen Fachleuten und politischen Vertretungen bekräftigt.

2. Die gesetzlichen Aufgaben der Sozialbehörde

a. Gemäss geltendem Recht

Die Aufgaben der Sozialbehörde sind im Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz; SHG; BSG 860.1), in Artikel 17, aufgeführt. Die Sozialbehörde

- beurteilt grundsätzliche Fragestellungen der Sozialhilfe;
- beaufsichtigt den Sozialdienst und unterstützt ihn in seiner Aufgabenerfüllung;
- erhebt den Bedarf an Leistungsangeboten in der Gemeinde;
- erarbeitet Planungsgrundlagen zuhanden der Gesundheits- und Fürsorgedirektion;
- stellt mit Ermächtigung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion institutionelle Leistungsangebote bereit.

b. De lege ferenda

Im Rahmen der Teilrevision des SHG, welche per anfangs 2012 in Kraft gesetzt werden soll, wird voraussichtlich eine Anpassung von Artikel 17 vorgenommen werden. In der Wahrnehmung (auch) der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF), hat sich nämlich gezeigt, dass die Sozialbehörden teilweise Mühe haben, ihre Rolle wahrzunehmen, was die GEF u.a. darauf zurückführt, dass die gesetzliche Aufgabenzuteilung nicht auf die Behördenorganisation in den Gemeinden abgestimmt ist.

Gemäss den Unterlagen der GEF (Stand vor Vernehmlassung) soll die Zuständigkeit der Sozialbehörde primär auf die Aufsichtsfunktion gegenüber dem Sozialdienst und die Behandlung von Grundsatzfragen ausgerichtet werden.

3. *Geltende Regelung*

a. Organisatorische Vorgaben des Kantons

Das SHG verpflichtet die Gemeinden, eine Sozialbehörde zu führen (oder mit anderen Gemeinden eine gemeinsame Sozialbehörde zu bilden). Das Gesetz verwendet den Begriff "Sozialbehörde" als Bezeichnung für das strategische Sozialhilfeorgan der Gemeinde. Die Gemeinden sind in der organisatorischen Ausgestaltung frei. Sie können als Sozialbehörde beispielsweise ein Departement (Direktion), die Vorsteherin oder den Vorsteher eines Departements bestimmen. Sofern die Gemeinde nichts anderes bestimmt, ist der Gemeinderat Sozialbehörde (vgl. zum Ganzen Art. 16 SHG).

Die Sozialbehörde nach bernischem Modell entscheidet - anders als z.B. in der Stadt Zürich - nicht im Einzelfall. Sie hat nach der gesetzlichen Konzeption strategische Funktion. Einzelfallkompetenz kommt ihr nicht zu. Aufgrund der gesetzlichen Aufgabenumschreibung (vgl. Ziffer 2 hievore) kann nicht mit letzter Gewissheit geschlossen werden, dass der Sozialbehörde nach SHG Organqualität im Sinne des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (Art. 10 Abs. 2 Bst. e GG; BSG 170.11) zukommen muss, d.h., dass sie entscheidbefugt sein muss. Die Frage der Entscheidbefugnis ist im Rahmen der Kommissionstätigkeit von Bedeutung (vgl. Ziffer 5 hienach).

b. Regelung in der Stadt Bern

Die Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) bestimmt den Gemeinderat als zuständiges Organ für alle Aufgaben, die nicht einem andern Organ übertragen sind. Der Gemeinderat kann seine Befugnisse einer Direktion, einer dieser untergeordneten Stelle oder einer Kommission delegieren (Art. 93 GO). Die für das Soziale zuständige Direktion - seit 1. Januar 2005 die Direktion für Bildung, Soziales und Sport (BSS) - ist subsidiär Sozialbehörde der Stadt Bern (Art. 24 Abs. 2 der Verordnung vom 27. Februar 2001 über die Organisation der Stadtverwaltung; Organisationsverordnung; OV; SSSB 152.01). Die Aufgaben der Sozialbehörde werden heute von der Direktorin BSS wahrgenommen. Diese Organisationsform, welche die Sozialbehörde in die Zentralverwaltung einbettet, steht im Einklang mit dem übergeordneten Recht, nimmt Rücksicht auf die strategische Aufgabe der Sozialbehörde, die Komplexität der zu erfüllenden gesetzlichen Aufgaben und auf die hochgradig arbeitsteilige Organisationsstruktur der Stadtverwaltung. Sie ermöglicht ein effektives und effizientes Arbeiten innerhalb der vorgegebenen hierarchischen Verwaltungsstruktur. Die geltende Organisationsform ist dafür mit dem Nachteil behaftet, dass der "Aussenblick" fehlt. Diesem Manko soll Rechnung getragen werden mit der Umsetzung des Grundsatzbeschlusses des Gemeinderats, die Sozialbehörde mit externen Fachpersonen und mit politischen Vertretungen zu erweitern.

Die nähere Ausgestaltung der Organisation der Sozialhilfe in der Stadt Bern erfolgt in der "Weisung der BSS betreffend Organisation und Aufgabenerfüllung im Bereich der Sozialhilfe" (Organisationsweisung Sozialhilfe;).

c. Regelung in ausgesuchten Städten des Kantons Bern (Biel, Thun, Köniz und Burgdorf)

In Biel ist die sachlich zuständige Direktion (Bildungs-, Sozial- und Kulturdirektion) Sozialbehörde im Sinne des SHG (Art. 14 Abs. 4 des Organisationsreglements; SGR 152.01). Deren Aufgaben werden durch den Direktor/die Direktorin wahrgenommen. Er/sie informiert sich via Protokoll über "schwierige Einzelfälle" welche durch ein interdisziplinäres Gremium der Abteilung Soziales beurteilt werden. Die Legislaturziele sehen eine Überdenkung des Organisa-

tionsmodells der Sozialbehörde vor (tel. Auskunft des Direktionssekretärs). Das Organisationsmodell von Biel entspricht der aktuellen Organisationsform in der Stadt Bern

In Thun ist - mangels Regelung der Sozialbehörde auf Erlassstufe - der Gemeinderat Sozialbehörde (vgl. Art. 16 Abs. 3 SHG). Im Verwaltungsalltag sind aber die meisten Kompetenzen der Sozialbehörde an die zuständige Direktion (Direktion Soziales) bzw. an die Abteilung Sozialdienste delegiert, z.B. die Kompetenz zum Erlass von Verwaltungsverordnungen. Anders als in der Stadt Bern (Art. 154 Abs. 2 GO) gilt in Thun im Bereich der individuellen Sozialhilfe das gemeindeinterne Beschwerdeverfahren. Verfügungen zur Einzelfallhilfe durch die Abteilung werden vom Gemeinderat auf Beschwerde hin überprüft. Controllingfunktion übt zudem - wie in der Stadt Bern (Art. 23 Abs. 2 Geschäftsreglement vom 16. Mai 2002 des Stadtrats von Bern; GRSR; SSSB 151.21) - die zuständige Sachkommission des Stadtrats aus (tel. Auskunft des Chefs Rechtsdienst der Stadt Thun).

In Köniz ist der Gemeinderat Sozialbehörde. Er delegiert, soweit erforderlich, Aufgaben an die Verwaltung (Art. 2 der kommunalen Verordnung über die individuelle Sozialhilfe). So ist z.B. die Kompetenz zum Erlass von Verwaltungsverordnungen weitgehend beim Vorsteher/der Vorsteherin der Direktion Bildung und Soziales (DBS). Dort, wo Grundsatzfragen zu entscheiden sind (z.B. Pflicht zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen), erfolgt eine Regelung durch den Gemeinderat in der massgebenden Verordnung.

1 - 2 Mal im Jahr erfolgt eine Berichterstattung der DBS zur Sozialhilfe an den Gemeinderat. Auch "*die Aufsicht über die Sozialhilfe gemäss Artikel 17 Buchstabe b SHG*" ist an den Vorsteher/die Vorsteherin DBS delegiert. Dieser bzw. diese kann verwaltungsinterne und externe Stellen mit der Aufsichtstätigkeit beauftragen (Art. 3 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 der Verordnung über die individuelle Sozialhilfe). Die Aufsichtstätigkeit erfolgt aufgrund eines Aufsichtskonzepts mit Mehrjahres-Aufsichtsplan nach folgenden Grundsätzen: Der Vorsteher DBS nimmt selber Dossierkontrollen vor und informiert sich regelmässig an Rapporten der Sozialberatung über die Sozialhilfepraxis. Die Revisionstätigkeit (Dossierüberprüfung) erfolgt durch das Finanzinspektorat. Seit 2007 wird ergänzend eine externe Fachperson der Sozialhilfe zur Prüfung der Dossiers nach methodisch-fachlichen Grundsätzen beigezogen. Der Vorsteher/die Vorsteherin DBS informiert den Gemeinderat über das Aufsichtsergebnis.

Köniz hat die unter der Geltung des altrechtlichen Fürsorgegesetzes gebildete (Sozialhilfe-) Kommission nach Inkraftsetzung des SHG abgeschafft und dafür eine Sachkommission des Parlaments geschaffen, welche alle Sozialhilfe-Geschäfte im Zuständigkeitsbereich des Gemeindeparlaments behandelt (Quellen: Antwort 0718 des Gemeinderats vom 24.10.2007 auf die Interpellation FDP/jfk betr. Missbrauch und Controlling im Bereich der individuellen Sozialhilfe; tel. Auskunft Abteilungsleitung Soziales).

In Burgdorf ist die vom Stadtrat gewählte Kommission für Soziales mit ihren 9 Mitgliedern Sozialbehörde im Sinne des SHG. Das ressortverantwortliche Gemeinderatsmitglied sowie eine oder mehrere Personen der Stadtverwaltung nehmen an den Sitzungen mit beratender Stimme teil (Art. 24 Kommissionsreglement).

d. Regelung in den Städten Zürich, Basel-Stadt

Der interkantonale Vergleich ist problematisch, da die öffentliche Sozialhilfe eine kantonale Aufgabe ist (Art. 115 Bundesverfassung; BS; SR 101) und entsprechend die Organisation, Finanzierung und Beaufsichtigung der öffentlichen Sozialhilfe unterschiedlich geregelt ist. Als Vergleichsbasis im interkantonalen Verhältnis ist daher nicht auf terminologische Identität abzustellen, sondern auf gleichartige Funktionen und Aufgaben.

Das Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich schreibt den Gemeinden die Bildung einer "Fürsorgebehörde" von mindestens fünf Mitgliedern vor. Ein Mitglied des Gemeinderats gehört ihr von Amtes wegen an. Im Übrigen wird die Organisation durch die Gemeindeordnung bestimmt. Die Gemeindeordnung kann die Aufgaben der Fürsorgebehörde dem Gemeinderat übertragen (§ 6 SHG ZH; Ordnungsnummer 851.1).

Der Fürsorgebehörde obliegen die Gewährleistung und die Durchführung der wirtschaftlichen Hilfe, die Berichterstattung an die Oberbehörden sowie weitere, aufgrund der Gemeindeordnung zugewiesene Aufgaben aus dem Sozialwesen (§ 7 SHG ZH). Oberbehörden sind

- der Bezirksrat (die erstinstanzliche von den Stimmberechtigten ihres Bezirks gewählte Aufsichtsinstanz der Gemeinden, welche auch als erstinstanzliche Rechtsmittelbehörden für die Anfechtung von Entscheiden der Gemeinden amtet, und der insb. die periodische Prüfung der gesamten Hilfs- und Verwaltungstätigkeit der Fürsorgebehörden obliegt);
- die für das Fürsorgewesen zuständige Direktion des Regierungsrats sowie
- der Regierungsrat (Oberaufsicht; zum Ganzen vgl. § 8ff. SHG ZH).

In der Stadt Zürich nimmt die als Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen ausgestaltete Sozialbehörde mit dem Vorsteher/der Vorsteherin des Sozialdepartements (=Direktion) und vierzehn weiteren, vom Stadtparlament gewählten Mitgliedern die Aufgaben der Fürsorgebehörde gemäss § 6 SHG ZH wahr.

Vor ihrer Reorganisation hat die Sozialbehörde in verschiedener Zusammensetzung u.a. Richtlinien über die Gewährung wirtschaftlicher Hilfe erlassen, jeden der Einzelfälle einmal im Jahr geprüft (per 2008 ca. 12 000 Fälle; geschätzter Zeitaufwand für die Behördenmitglieder insgesamt: ca. ½ bis 1 Arbeitstag pro Woche; Quelle: Zeitschrift für Sozialhilfe; ZeSo 2/2008), Nicht-Normfälle bezüglich Gewährung oder Ablehnung wirtschaftlicher Hilfe bzw. entsprechender Rückerstattungsverpflichtungen entschieden und als Einspracheinstanz in der Einzelfallhilfe geamtet (Geschäftsordnung der Sozialbehörde vom 10. Juni 2003; AS-Nummer 851.110). Die Sozialbehörde der Stadt Zürich ist folglich sowohl operativ (Einzelfallkompetenzen) als auch strategisch tätig.

Nach heftigen Kontroversen um Schwachstellen im System soll die Sozialbehörde neu organisiert (u.a. auf neun Mitglieder verkleinert) und eine eindeutige Trennung zwischen den Aufsichts- und Entscheidungsfunktionen der Behörde und den operativen Aufgaben des Sozialdepartements vorgenommen werden. Die Sozialbehörde soll dort Einzelfallkompetenz behalten, wo Ausnahmen zu Richtlinien vorgenommen werden oder besondere Umsicht bei der Ausübung des Ermessens erforderlich ist. Sie soll Einspracheinstanz bleiben. So hat das Stadtparlament Ende Juni 2009 entschieden. Die Reorganisation muss noch dem Stimmvolk vorgelegt werden.

Der Entscheid ist ein Kompromiss von zwei Modellen - einerseits Abschaffung der Sozialbehörde, andererseits eine Neuorganisation.

Der Stadtrat (=Exekutive) strebte eine grundlegende Neuorganisation an und wollte die Sozialhilfe innerhalb derjenigen Struktur organisieren, die auch in den andern Bereichen funktioniert. In seinem Vorschlag sollte auf eine separate Sozialbehörde verzichtet werden, und die Exekutive die Rolle der Sozialbehörde übernehmen. Das Parlament sollte die Oberaufsicht ausüben und verstärkt einbezogen werden. Der Stadtrat sah vor, der Geschäftsprüfungskommission des Parlaments (mit umfassenderen Rechten als die andern Parlamentskommissionen) die Aufgabe einer vertieften Prüfung zu übertragen. Die dem Parlament unterstellte Finanzkontrolle sollte die bisher fehlende Systemkontrolle im Rahmen ihrer jährlichen Revision übernehmen.

Die Sozialbehörde vertrat demgegenüber das Modell einer Neuorganisation und stemmte sich gegen ihre Auflösung.

Auch im Kanton Basel-Stadt wird die öffentliche Sozialhilfe von den (drei) Gemeinden vollzogen. Die Einwohnergemeinden organisieren und finanzieren ihre Sozialhilfe selber. Die Sozialhilfeinstitutionen der Einwohnergemeinden unterstehen der Oberaufsicht des zuständigen kantonalen Departements (§ 22ff. des Sozialhilfegesetzes vom 29. Juni 2000; SHG BS; SG 890.100). Speziell ist die Situation in der Stadt Basel. Dort tritt an die Stelle der Einwohnergemeinde der Kanton, welcher die Sozialhilfe durch eine Dienststelle des zuständigen Departements vollzieht (Quelle: <http://www.sozialhilfe.bs.ch/>).

Die Organisation der öffentlichen Sozialhilfe in der Stadt Basel ist somit vollständig in der Zentralverwaltung eingebunden. Eine Behörde analog der Sozialbehörde gemäss bernischem Modell kennt Basel-Stadt nicht, bzw. werden deren (Aufsichts-)Funktionen innerhalb der Zentralverwaltung ausgeübt.

4. Die Organisationsformen gemäss Gemeindeordnung

a. Mögliche Modelle

Gemäss Gemeindeordnung (Art. 93 GO) kann die Sozialbehörde sein:

- I. Eine Kommission;**
- II. der Gemeinderat;**
- III. der Gemeinderat mit ihm zur Seite gestellter Kommission**
- IV. eine Direktion oder**
- V. eine der Direktion untergeordnete Stelle.**

b. Eingrenzung aufgrund politischer Vorgaben

Die Modelle II, IV und V kommen alle nicht in Betracht, weil in ihrer reinen Form die Vorgabe "*Personelle Erweiterung der Sozialbehörde durch externe Fachleute und Vertretungen der politischen Parteien*" nicht erfüllt werden kann. Die aktuelle Organisationsform in der Stadt Bern (Modell IV, BSS als Sozialbehörde; vgl. die Antwort des Gemeinderats vom 14. März 2007 auf die Motion Fraktion FDP: Kostenexplosion im Sozialwesen: Wer beaufsichtigt den Sozialdienst?) weist den Vorteil auf, dass die Organisation der Sozialhilfe vollständig in der Zentralverwaltung eingebunden ist, ist aber wegen fehlendem "Aussenblick" politisch umstritten. Gleiches gilt im verstärkten Masse natürlich auch für Modell V.

c. Die verbleibenden Modelle

Modell I Eine Kommission ist Sozialbehörde.

Die nähere Ausgestaltung ist in zwei Richtungen denkbar:

- I.a. Die Kommission weist Organcharakter auf, hat Entscheidbefugnis, d.h. kann für die Gemeinde verbindlich auftreten und diese rechtlich auch verpflichten
- I.b. Die Kommission hat keinen Organcharakter (vgl. Ziffer 3a hievon und 5 hienach).

Modell III Der Gemeinderat ist Sozialbehörde. Ihm zur Seite steht eine Kommission mit Antragsrecht

5. **Modell I: Sozialbehörde als Kommission**

Vorbemerkung: Variante Ia und Ib unterscheiden sich primär nach der rechtlichen Grundlage. Während die Kommission mit Organcharakter (Entscheidungsbefugnis) zwingend einer reglementarischen Grundlage bedarf, benötigt die Kommission ohne Organcharakter (und ohne Entscheidungsbefugnis) lediglich eine Grundlage auf Verordnungsstufe. Entsprechend wird die Kommission mit Organcharakter weitgehend vom Stadtrat ausgestaltet, während die Kommission ohne Organcharakter vom Gemeinderat ausgestaltet wird.

In beiden Fällen handelt es sich um eine Kommission des Gemeinderats (der Gemeinderat setzt ein), und die Kompetenzen bewegen sich bei beiden Modellen im Rahmen der Vorgaben gemäss Artikel 17 SHG.

a. als Kommission mit Organcharakter

Sozialbehörde ist eine Kommission, der Entscheidungsbefugnis und somit Organqualität zukommt. Der Gemeinderat setzt die Kommission ein. Der Stadtrat regelt - im Rahmen der Vorgaben gemäss Artikel 17 SHG - Aufgaben, Befugnisse und Mitgliederzahl der Kommission (Art. 8 des Reglements vom 17. August 2000 über die Kommissionen der Stadt Bern; KoR; SSSB 152.21). Haupttätigkeiten der Kommission würden voraussichtlich die "Beurteilung grundsätzlicher Fragestellungen der Sozialhilfe" und die "Beaufsichtigung des Sozialdiensts und die Unterstützung in seiner Aufgabenerfüllung" bilden.

Chancen

- Breite Abstützung der Sozialbehörde.
- Grösstmögliche politische Akzeptanz.
- Rechtlich unumstrittene Organisationsform.
- Entspricht dem einschlägigen Organisationsmodell derjenigen Gemeinden, deren Sozialbehörde als Kommission ausgestaltet ist.

Risiken

- Das grundlegende Organisationsprinzip der Einheit von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung wird durchbrochen. Dem Gemeinderat und der Verwaltung werden Kompetenzen entzogen, die politische und operative Verantwortung von Gemeinderat und Verwaltung bleibt bestehen.
- Die vom kantonalen Recht vorgegebenen Aufgabenbereiche "Aufsicht" und "Beurteilung grundsätzlicher Fragestellungen" können mit Kompetenzen der Verwaltung und des Gemeinderats kollidieren, welche sich aus dem Hierarchieprinzip ergeben.
- Die allgemeine Finanzkompetenzregelung gilt auch im Zuständigkeitsbereich der Sozialbehörde-Kommission. D.h. für Entscheide mit finanzieller Tragweite gilt der Vorbehalt der Zustimmung des finanzkompetenten Organs.

b. als Kommission ohne Organcharakter

Sozialbehörde ist eine Kommission ohne Organqualität, aber mit den Kompetenzen gemäss Sozialhilfegesetzgebung. Wie bei der Kommission mit Organcharakter stünden auch hier im Vordergrund die "Beurteilung grundsätzlicher Fragestellungen der Sozialhilfe" und die "Beaufsichtigung des Sozialdiensts und die Unterstützung in seiner Aufgabenerfüllung". Der Gemeinderat setzt die Kommission ein und regelt Aufgaben, Befugnisse und Mitgliederzahl der Kommission (Art. 8 Abs. 2 KoR).

Chancen

- Breite Abstützung der Sozialbehörde.
- Hohe politische Akzeptanz

Risiken

- Es ist rechtlich ungeklärt, ob eine Kommission ohne Organcharakter die gesetzlichen Aufgaben der Sozialbehörde zu erfüllen vermag. Ist es z.B. möglich, ohne Entscheidbefugnis, grundsätzliche Fragestellungen der Sozialhilfe zu beurteilen (und zu beantworten)? Die Kompetenz "Entscheidungsbefugnis" gemäss Gemeindegesetz, welche Voraussetzung für die Organqualität ist, lässt einen gewissen Interpretationsspielraum zu.
- Die Organisationsform ist schwierig zu kommunizieren ("ohne Entscheidbefugnis" ist nicht gleichzusetzen mit "ohne Kompetenzen", aber anfällig für ein entsprechendes Missverständnis).
- Das grundlegende Organisationsprinzip der Einheit von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung wird durchbrochen. Die politische und operative Verantwortung von Gemeinderat und Verwaltung bleibt trotz Sozialbehörde bestehen. Die Durchbrechung des Prinzips der Einheit fällt hier - anders als bei der Kommission mit Organcharakter - weniger ins Gewicht, als die Entscheidbefugnis beim Gemeinderat verbleibt und dieser letztlich korrigierend einwirken könnte (Art. 97 Abs. 5 GO).
- Die vom kantonalen Recht vorgegebenen Aufgabenbereiche "Aufsicht" und "Beurteilung grundsätzlicher Fragestellungen" können mit Kompetenzen der Verwaltung und des Gemeinderats kollidieren, welche sich aus dem Hierarchieprinzip ergeben.
- Die allgemeine Finanzkompetenzregelung gilt auch im Zuständigkeitsbereich der Sozialbehörde-Kommission. D.h. für Kommissionsbeschlüsse mit finanzieller Tragweite gilt der Vorbehalt der Zustimmung des finanzkompetenten Organs.

6. *Modell III: Der Gemeinderat ist Sozialbehörde und ihm zur Seite steht eine Kommission mit Antragsrecht*

Der Gemeinderat ist Sozialbehörde. Er wird durch eine Kommission mit externen Fachleuten sowie Vertretungen der politischen Parteien beraten (Antragsrecht). Es handelt sich hierbei um eine Kommission ohne Entscheidbefugnis.

Chancen

- Die politische Kernforderung wird erfüllt (personelle Erweiterung).
- Das grundlegende Organisationsprinzip der Einheit von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung bleibt gewahrt.
- Abläufe und Zuständigkeiten sind klar. Die Entscheidbefugnis bleibt innerhalb der Zentralverwaltung (Gemeinderat und Verwaltung).
- Der Gemeinderat ist explizit als subsidiäre Sozialbehörde vom SHG vorgesehen.

Risiken

- Die personelle Erweiterung betrifft nicht die Sozialbehörde, sondern die beratende Kommission.
- politische Akzeptanz fraglich.

7. Fazit

Ohne Gewichtung der einzelnen Chancen/Risiken ergäbe sich eine Priorisierung von Modell III. Angesichts der politischen Tragweite des Geschäfts wird indessen der politischen Akzeptanz erhöhtes Gewicht zugemessen.

Die politische Akzeptanz ist bei den Kommissionen höher als bei Modell III, und bei der Kommission mit Organqualität (Modell Ia) höher als bei der Kommission ohne Organqualität (Ib). Die "Kommission ohne Organqualität" weist gegenüber dem Modell "Kommission mit Organqualität" keine zusätzlichen Stärken, wohl aber zusätzliche Schwächen auf. Der Gemeinderat gibt in Abwägung der gewichteten Stärken und Schwächen dem Modell "Sozialbehörde als Kommission mit Organqualität (mit Entscheidbefugnis)" den Vorzug. Er wird dem Stadtrat eine entsprechende Vorlage unterbreiten.

Die vorliegende Auslegeordnung zur Neugestaltung der Sozialbehörde in der Stadt Bern ist - wie von den Postulantinnen und Postulanten gefordert - unter Beizug eines externen Kompetenzzentrums zur Beratung und Entwicklung von öffentlichen Verwaltungen erarbeitet worden.

8. Folgen für das Personal und die Finanzen

Eine Erweiterung der Sozialbehörde im oben umschriebenen Sinne führt gegenüber der aktuellen Einbettung der Sozialbehörde in die ordentliche Verwaltungsorganisation zu erhöhtem Ressourcenaufwand. Die Detailabklärungen werden zeigen, welche zusätzlichen personellen und finanziellen Ressourcen durch die beabsichtigte Neuorganisation der Sozialbehörde erforderlich sind.

Bern, 16. September 2009

Der Gemeinderat