

Teilweise gekürzte und anonymisierte Fassung für die Öffentlichkeit (Sicherstellung der Datenschutz- und Persönlichkeitsrechte)

vom Gemeinderat freigegeben am 29. Oktober 2014 / existiert nur in der Originalsprache

Andreas Hubacher, Fürsprecher

Bundesgasse 16
Postfach 144
3000 Bern 7

Telefon 031 311 14 14
Telefax 031 311 18 58
andreas.hubacher@advokatur16.ch
www.advokatur16.ch

Gemeinderat der Stadt Biel
Mühlebrücke 5
Postfach
2501 Biel/Bienne

Bern, 17. Oktober 2014

B E R I C H T

zur

A d m i n i s t r a t i v u n t e r s u c h u n g

in der Direktion Soziales und Sicherheit der Stadt Biel

A. Ausgangslage gemäss gemeinderätlichem Auftrag vom 13. August 2014

”

- Schreiben des Personalverbands der Stadt Biel vom 30. Juni 2014 an den Gemeinderat (s. Beilage; Vorwurf, das Arbeitsklima sei unhaltbar, Mitarbeitende würden mit Drohungen, ungerechtfertigten Vorwürfen und abschätzigen Bemerkungen konfrontiert, Aufträge fehlten oder seien unklar), welches anhaltende Gerüchte über direktionsinterne Schwierigkeiten und/oder Spannungen zwischen Direktor und Mitarbeitenden bzw. zwischen Direktionssekretär und Mitarbeitenden aufnimmt;
- Bekannte Spannungen zwischen gemeinderätlichem Direktor und der Abteilungsleiterin Soziales;
- Fristen und Qualität der Gemeinderatsgeschäfte der DSS seit dem Wechsel auf Leitungsebene;

Diese Ausgangslage führte zum **GBR Nr. 523 vom 2. Juli 2014** betreffend Anordnung einer Administrativuntersuchung bei der Direktion Soziales und Sicherheit und damit verbunden der Verlängerung der provisorischen Anstellung des Direktionssekretärs.

Im Hinblick auf diese Untersuchung sind folgende weitere **Feststellungen** wichtig:

- Die gemeinderätlichen Direktionen sind seit dem 1. Januar 2013 (Legislaturwechsel) neu organisiert. Die Direktion Soziales und Sicherheit (DSS) existierte so bislang nicht. Namentlich die Zusammenlegung der Bereiche Sicherheit (Polizei / „Repression“) und Soziales (Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz) ist neu und war in der politischen Diskussion nicht unumstritten. Die „neue“ DSS umfasst gemäss Organisationsreglement 3 Abteilungen und gemäss interner Organisation verschiedene Dienststellen und Bereiche. Weiter gehört der DSS eine Delegierte für Integration (Fachstelle) an, welche fachlich direkt dem gemeinderätlichen Direktor unterstellt und administrativ dem Direktionssekretariat zugeordnet ist.
- Mit Legislaturbeginn, nach den Gesamterneuerungswahlen der städtischen Behörden vom Herbst 2012, wurde die DSS von einem neuen Gemeinderatsmitglied übernommen. Der neue Direktor wurde erstmals in die Bieler Exekutive gewählt und hatte zu Beginn weder Exekutiv- noch Legislativverfahren.
- Die langjährige und erfahrene Direktionssekretärin der ehemaligen Sicherheitsdirektion und heutigen DSS hat nach nur sechsmonatiger Zusammenarbeit mit dem neuen Direktor ins Direktionssekretariat der Finanzdirektion ge-

wechselt, wo die Stelle des Direktionssekretärs wegen Teilpensionierung frei wurde. Zwar konnte bereits per 1. August 2013 ein neuer Direktionssekretär eingestellt werden, dennoch ergab sich aus dem Abgang der bisherigen Stelleninhaberin ein grosser Wissensverlust.

Vor diesem Hintergrund und gestützt auf Art. 86 Gemeindegesetz (GG; BSG 170.11) erteilt der Gemeinderat folgenden

Auftrag:

Der Experte beantwortet aufgrund seiner Abklärungen, Anhörungen und weiterer von ihm für notwendig erachteter Massnahmen gemäss Art. 19 VRPF (BSG 155.21) im Rahmen einer administrativen Untersuchung der Direktion Soziales und Sicherheit der Stadtverwaltung Biel, folgende Fragen zuhanden des Gemeinderates:

Die gestellten Fragen werden der Einfachheit halber am Schluss dieses Berichtes wörtlich zusammen mit der Beantwortung wiedergegeben.

B. Methodik

a) Der Beauftragte verfügte über folgende Unterlagen:

- Organisationsreglement der Stadt Biel vom 17.4.1997
- Organisationsverordnung der Stadt Biel vom 2.11.2012
- Organisations-Chart Stadtverwaltung Biel vom 1.1.2013
- Geschäftsbericht der Stadt Biel 2013 / Direktion Soziales und Sicherheit
- Statistik Fristverlängerungen Gemeinderatsgeschäfte der DSS pro Direktion 8.1. – 2.7.2014
- Berichte des Sozialamtes der GEF zur Analyse und Massnahmen bezüglich Sozialhilfe in der Stadt Biel-Bienne zum Projekt „Sozialhilfe in der Stadt Biel-Bienne“ vom 6.12.2013
- Erster Bericht von Herrn Beat Büschi an Herrn Gemeinderat Beat Feurer zu „Kontrollaufgaben Sozialbehörde“ vom 13.7.2014
- Personalrechtliche Verwarnung vom 1.7.2013 an (...)
- Diverse Medienberichte zur untersuchten Materie

b) Es wurden folgende von den Parteien beantragte Personen zu Protokoll angehört:

- Herr Gemeinderat Beat Feurer
- (...)
- (...)
- (...)
- (...)
- (...)
- (...)
- (...)
- (...)
- (...)
- Herr Beat Büschi, eingesetzter Experte zur Beurteilung der Kontrollaufgaben der Sozialbehörde
- Frau Annemarie Lanker Hablützel, Expertin zur stichprobenweisen Überprüfung von Sozialhilfedossiers
- Herr Kurt Jaggi, externe Unterstützung im Projekt „Weiterentwicklung FAI“

Weiter wurden 5 Personen zu Protokoll angehört, welche sich aufgrund des Aufrufs als Mitarbeitende der Direktion Soziales und Sicherheit beim Beauftragten gemeldet hatten.

c) Im Hinblick auf die Beantwortung der gestellten Fragen wurden Problembereiche ausgeschieden. Unter den einzelnen Titeln werden die Abklärungsergebnisse dargestellt. Soweit möglich werden aus Gründen des Personenschutzes keine einzelnen Aussagen wiedergegeben bzw. zugeordnet. Vielmehr schildert der Unterzeichnende den Sachverhalt, welchen er aufgrund der Befragungen als erstellt erachtet.

C. Problembereiche

1. Gegebenheiten zum Start in die Legislatur

Es dürfte hinlänglich bekannt sein, dass ab 1.1.2013 aufgrund einer Reorganisation der Stadtverwaltung Biel die Direktion Soziales und Sicherheit neu geschaffen wurde bzw. diese Bereiche mit dem Erwachsenen- und Kinderschutz in einer

Direktion zusammengefasst wurden. Darauf wird unter der Beantwortung der gestellten Fragen zurückzukommen sein.

Mit Herrn Beat Feurer wurde neu ein Gemeinderat der Schweizerischen Volkspartei (SVP) gewählt. In der Konstituierung erhielt er die Leitung der neu entstandenen DSS. Herr Feurer wies weder Exekutiv- noch Legislativverfahren auf, noch war er mit Verwaltungsabläufen vertraut. Auch verfügte er über keine speziellen Fachkenntnisse in den ihm anvertrauten Sachgebieten. Aus seiner bisherigen Tätigkeit war keine Führungserfahrung für einen so umfangreichen Mitarbeiterstab zu erwarten. In unserem Milizsystem sind dies an sich keine unüblichen Voraussetzungen.

Im Vorfeld der Wahlen wurden u.a. Versprechungen gemacht, in Biel die Sozialhilfequote zu halbieren und die Fachstelle für Arbeitsintegration abzuschaffen. Ob diese Herrn Feurer direkt oder seiner Partei zuzurechnen sind, kann dahin gestellt bleiben. Tatsache ist, dass ihm diese Absichten vorauseilten und er sich zumindest in einem gewissen Grad wird daran messen lassen müssen.

Demgegenüber war die Abteilung Soziales seit Jahren von einem sozialdemokratische Exekutivmitglied geleitet worden. Es herrschte ein grosses Vertrauensverhältnis zwischen dem Direktor und der Abteilungsleitung. Insbesondere wohl auch in dem Sinn als die praktizierte Umsetzung des Sozialhilferechts im Einklang mit dessen parteipolitischen Vorstellungen standen.

Mit dem Amtsantritt des neuen Direktors per 1.1.2013 stand ein Klimawechsel bevor, darin waren sich alle Befragten einig. Es bestanden natürlich weitverbreitete Befürchtungen wegen den erwähnten Wahlversprechen und der Parteizugehörigkeit von Herrn Feurer. Wiewohl man zu unterscheiden wusste zwischen überspitzten Wahlversprechen und tatsächlicher Umsetzungsmöglichkeit nach Einarbeitung in die Materie. Praktisch alle Kadermitarbeitenden betonten, sie hätten sich gleichzeitig auf diesen Wechsel gefreut und frischen Wind im Interesse der Sache erwartet. Die Höhe der Sozialhilfequote in Biel habe nach bestimmten Kurskorrekturen verlangt. Bestärkt wurden sie darin durch das stets freundliche, zuvorkommende und umgängliche Auftreten von Herrn Feurer, welcher sich ebenfalls sehr auf die neue Aufgabe freute.

Dass diese Hoffnungen trotz parteipolitischen Führungswechsel nicht unbegründet waren, zeigen unzählige ähnliche Konstellationen in der gesamten Schweiz. Erinnerung sei etwa an die durchaus vergleichbare Situation in der Stadt Bern, als Frau Ursula Begert (SVP) Sozialdirektorin wurde und ihr und ihrer parteipolitischen Zugehörigkeit gegenüber grösste Vorbehalte in der zu übernehmenden Verwaltungseinheit bestanden. Auch sie brachte im Übrigen keine besonderen Voraussetzungen mit, wie dies vorstehend im Zusammenhang mit Herrn Feurer

geschildert wurde. Die Zusammenarbeit gestaltete sich dann allerdings höchst erfreulich, wie im Nachhinein praktisch alle Beteiligten betonten.

2. Führungsverhalten von Herrn Gemeinderat Feurer

Wie bereits ausgeführt, wird Herr Feurer allseits als sehr höflich, freundlich und beherrscht wahrgenommen.

Gleichzeitig wurden jedoch von mehreren Seiten übereinstimmend u.a. folgende Verhaltensweisen und Vorkommnisse geschildert:

- Gemeinderätliche Geschäfte würden direktionsintern teilweise sehr ungenügend kommuniziert. Insbesondere bei Anträgen der Direktion, welche abgelehnt wurden, wären die betroffenen Mitarbeitenden interessiert, zu wissen, was die Beweggründe des Kollegiums waren, um sich darauf einstellen zu können. Auf entsprechende Fragen bekomme man kaum Antwort oder dann höchstens, es handle sich um eine politisch motivierte Zurück- oder Abweisung. Am Direktionsrapport erhalte man teilweise kaum Informationen, welche über die Traktandenliste und entsprechende Gemeinderatsbeschlüsse hinausgingen. Es sei sogar einmal vorgekommen, dass Herr Feurer mitteilte, es gäbe aus der Sitzung nicht Spezielles zu berichten, obschon der Gemeinderat beschlossen hatte, es müssten von der DSS dringend Budgetanpassungen vorgenommen werden. Direkt anschliessend sei er in die Ferien verreist.
Herr Feurer stellt dazu fest, das sei eine Aufgabe gewesen, die er persönlich nach seinen Ferien habe erledigen müssen, weshalb keine spezielle Information seiner Direktion notwendig gewesen sei.
- (...)
- Verschiedene Mitarbeitende bemängeln, es fehle an strategischen Vorgaben und Zielen. Man wisse nicht, wohin die Reise gehe. Eine Person brachte dies insofern auf den Punkt, als sie aussagte: „Uns fehlt der Pilot im Cockpit“. Darauf angesprochen, wird nur entgegnet, Strategie sei ein schillernder Begriff, den wohl auch diejenigen nicht definieren könnten, welche sie forderten.
- Herr Feurer habe angeordnet, dass verschiedene Mitarbeitende über längere Zeit in Viertelstundenintervallen aufschreiben mussten, was sie arbeiteten. Die Resultate seien von Herrn Feurer anschliessend zum Teil nicht besprochen oder wenn doch, mit Bemerkungen wie „Das nützt nichts oder ist für nichts“ abgetan worden. Dazu äusserte sich Herr Feurer, ihm sei es darum gegangen, sich ein Bild machen zu können, was der Inhalt der Arbeit dieser Mitarbeitenden sei. In einem Fall seien diese Aufzeichnungen auch zur prozentualen Abgrenzung von Tätigkeiten dieser Person benötigt worden.
- Auch wenn die strategische Ebene objektiverweise nicht immer scharf von der operationellen getrennt werden kann, scheint Herr Feurer in der Abteilung Sozia-

les teilweise stark ins Operationelle eingegriffen zu haben. Mitarbeitende an der Front seien direkt (Mail oder Telefon) kontaktiert worden, verschiedentlich ohne die Vorgesetzten zu informieren. Er sei auch häufig unangemeldet in Sitzungen der Abteilung Soziales erschienen, was manchmal zu Disputen vor dem ganzen Gremium geführt habe. Er habe verschiedentlich auch Mitarbeitende ausserhalb des Kaderns unter dem Siegel der Verschwiegenheit zu sich ins Büro geladen, um sie auszufragen.

- Vor allem in den letzten Monaten sei insbesondere die Leiterin der Abteilung Soziales von Herrn Feurer regelrecht mit Mails eingedeckt worden. (...) Teilweise komme es in Geschäften zu regelrechten Mail-Pingpongs mit Herrn Feurer; ohne sichtbares Resultat.
- Am 12.9.2014 verfasste (...) eine Mail an einen Abteilungsleiter, für welche im Nachhinein Herr Feurer die Verantwortung übernahm. Darin teilt er mit, die Beförderungsanträge lägen zwar unterschrieben bereit, doch habe der Gemeinderat aufgrund der Sparmassnahmen entschieden, bis auf weiteres alle Beförderungen zu sistieren. Da ein solcher GRB nicht existiert, erklärte Herr Feurer auf Nachfrage, es sei nur darum gegangen, das Loyalitätsverhalten des Kadermitarbeiters zu überprüfen.

In der Befragung begründete Herr Feurer weiter, es habe sich um einen reinen Scherz gehandelt, den er unter den gegebenen Umständen sicher nicht mehr machen würde.

- Es würden zum Teil Fristen gesetzt, bei denen zum vorneherein klar sei, dass sie nicht eingehalten werden können. So sei von der Abteilung Soziales anfangs Juni verlangt worden, innert 14 Tagen einen Tag der offenen Tür durchzuführen. Herr Feurer bestreitet, dies diktiert zu haben. Vielmehr sei dies zusammen mit der Abteilung Soziales so beschlossen und dann aus anderen Gründen doch nicht durchgeführt worden.
- Letzteres geschah offenbar im Zusammenhang mit 10 zusätzlichen Stellen, deren Finanzierung der Kanton Bern im Frühling 2014 – rückwirkend 400% per 1.1.2013 und 600% per 1.1.2014 – bewilligte und die wegen eines fehlenden Gemeinderatsbeschlusses nicht besetzt werden konnten. Auf den hierzu notwendigen Antrag der DSS konnten sich Herr Feurer und die Abteilungsleiterin Soziales auch in 7 Anläufen nicht einigen.

In der Befragung zeigte sich Herr Feurer überzeugt, solange die Abteilung Soziales nicht ganz konkret aufzeigen könne, für welche Aufgaben die Stellen eingesetzt würden, hätte ein Antrag im Gemeinderat keine Chance.

- Von (...) habe er zusammenhanglos einen Namen einer Person verlangt, welche in Biel Beschneidungen durchführe, damit ein Exempel statuiert werden könne. (...) erklärte ihm, dass dies nicht zu (...) Aufgaben gehöre und verwies ihn an „Terre des Femmes“. Ein Termin mit dieser Organisation sei allerdings mangels Zeit von Herrn Feurer nie zustande gekommen.

Herr Feurer erklärt, er wisse nicht, weshalb (...) angeblich auf dieser Namensnennung insistierte. Obschon ihm die Sache wichtig sei, komme ihr keine Dring-

lichkeit zu und er habe auch keine entsprechenden Anweisungen erteilt. Im Nachhinein teilte er mit, man habe von (...) lediglich eine Adresse von jemandem verlangt, welcher in dieser Frage fachlich weitergehende Information und Beratung liefern bzw. allenfalls Zugang zur betroffenen „Community“ ermöglichen könnte.

- Im Stadtparlament habe Herr Feurer bezüglich einer Subventionsstreichung ausgeführt, das sei ihm von (...) so empfohlen worden, was (...) vehement bestreitet. In der Befragung blieb Herr Feurer bei seiner Version, räumt aber ein, (...) habe eigentlich gar keine Kürzungen gewollt.
- Herr Feurer wird als sehr fremdbestimmt wahrgenommen. Er lasse sich unabhängig von konkreten Mandaten durch Drittpersonen ausserhalb der Verwaltung beraten, die zum Teil in der Direktion ein- und ausgingen. Auch Flipcharts-Aufzeichnungen seien diesen Personen zuzuordnen. Dies führe dazu, dass er in Diskussionen nicht unmittelbar Stellung nehmen könne. Herr Feurer äussert dazu, dass er natürlich mit seiner Partei aber auch anderen Personen in laufendem Kontakten stehe, was kaum aussergewöhnlich sei.
- (...)
- Auch der Umgang von Herrn Feurer mit den Medien wird für das Klima der Direktion als sehr belastend empfunden. Bestimmte Informationen, welche in Presseartikeln verarbeitet wurden, könnten nur von ihm persönlich stammen. Konkret habe er ungefähr 6 Monate nach Amtsantritt die Abteilungsleitenden in einem Zeitungsartikel sinngemäss als Querulanten bezeichnet.
An eine solche Aussage kann sich Herr Feurer nicht erinnern.

Zusammenfassend kann man sicher über Details und Teilaspekte dieser Aussagen, welche allerdings meist durch mehrere Personen gemacht wurden, diskutieren. Es mag auch sein, dass das Verhalten von Herrn Gemeinderat Feurer auf eine gewisse Hilflosigkeit gegenüber dem als übermächtig und als nicht sehr kooperativ empfundenen Verwaltungsapparat zurückzuführen ist. Dies täuscht allerdings nicht darüber hinweg, dass es sich in der Summe um gravierende Führungsmängel handelt, welche erheblich zu Vertrauensverlust, Verunsicherung und Misstrauen in der von ihm geführten Direktion beigetragen haben. Es wäre auch falsch, zu glauben, die Beispiele von Fehlverhalten eines Vorgesetzten stammten nur aus der Abteilung Soziales, wiewohl dort die grössten Reibungsflächen bestehen. Wenn das Abteilungskader sich in seiner Arbeit nicht mehr wertgeschätzt und ernstgenommen fühlt, dürfte es einem Gemeinderat mit dieser Arbeitsweise sehr schwer fallen, selber ernst genommen zu werden.

3. (...)

(...)

4. (...)

(...)

5. (...)

(...)

6. Reorganisation Abteilung Soziales und Fachstelle für Arbeitsintegration (FAI)

Alle Befragten waren sich einig, dass sich die Probleme in der DSS vor allem auch an diesen Projekten entzündet haben. Während die Direktion vereinfacht gesagt argumentiert, man sei nicht vorwärts gekommen, weil die Betroffenen sich nicht kooperativ und am Ist-Zustand orientiert gezeigt hätten, wird von der anderen Seite eingewendet, Strategie und Basis der Arbeit seien nie klar definiert worden, weshalb man immer aneinander vorbei geredet habe.

Es ist einerseits symptomatisch, dass sich in diesen Bereichen die beiden Welten der politisch geforderten Veränderung und der bewährten, bewahrenden Verwaltung besonders rieben. Hinzu kommt, dass das völlig unterdotierte Direktionssekretariat schlicht nicht über die notwendigen Ressourcen verfügte, um solche Projekte anzugehen und strategische Vorgaben und einen Prozess der Entscheidungsfindung zu entwickeln. Die Abteilung Soziales war nebst ihrer Alltagsarbeit wohl ebenfalls überfordert, sich grundsätzlich zu hinterfragen und auf teilweise unklare Zielvorgaben zu reagieren.

Im Frühsommer 2014 wurde endlich Dritthilfe beansprucht und mit den Herren Beat Büsschi, Kurt Jaggi und Frau Annemarie Lanker Hablützel erprobte Fachpersonen mandatiert. Es ist nicht am Unterzeichnenden, den Stand der entsprechenden Arbeiten zu diskutieren. Aufgrund des Zwischenberichts Büsschi und der Befragungen dieser Personen besteht nun begründete Hoffnung auf eine Versachlichung der Diskussion. So wurden einerseits die Mängel in der Abteilung Soziales geortet und es steht nun an, zu definieren, mit welchen Mitteln und Ressourcen diese zu beheben sind. Andererseits wurden und werden für die künftige Ausrichtung und Dotierung des FAI drei Varianten als Entscheidungsgrundlagen für den Gemeinderat ausgearbeitet.

Bereits heute zeichnet sich ab, dass das Direktionssekretariat dringend personell aufgestockt werden muss, wenn es die gesetzlich vorgesehene Kontrollfunktion

als Sozialbehörde wahrnehmen will. Auch sollte eine Direktion in der Grösse der DSS über personelle Ressourcen verfügen, um sich strategischen und konzeptionellen Projekten widmen zu können. Die allseits angestrebte Senkung der Sozialhilfequote bedingt verstärkte Implementierung von Abläufen und Kontrollen in der Abteilung Soziales selbst, welche personell zu unterlegen sind. Die dazu notwendigen Ressourcen sollten durch Aufgabenneuverteilungen und durch den Kanton längst bewilligte Stellen problemlos abzudecken sein. Geregelte, verbindliche Abläufe werden auch der Tendenz entgegenwirken, aus der Direktion punktuell ins operationelle Geschäft einzugreifen.

D. Beantwortung der gestellten Fragen

a) *Bezüglich Arbeitsklima: Umgang Hierarchie – Mitarbeitende („Führungskultur“) / unter den Mitarbeitenden („Betriebskultur“):*

- *Gibt es einen institutionalisierten Austausch in der Direktion / in den Abteilungen („heures fixes“, Arbeitsgruppen, interne Konsultationen etc.), welcher Teil der Führungskultur bildet?*

Alle Befragten berichteten übereinstimmend, dass es einen wöchentlichen Direktionsrapport am Montagmorgen gebe, an welchem das Direktionssekretariat und die Abteilungsleitenden teilnehmen. Dieser diene insbesondere dem Debriefing der vergangenen und der Vorbereitung der kommenden Gemeinderatssitzung.

Weiter gebe es die sog. BILAG (bilaterale Gespräche mit den Abteilungsleitenden), welche ebenfalls wöchentlich stattfinden.

Auch in den Abteilungen gibt es regelmässige Rapporte zum fachlichen Austausch.

Wie unter den Problembereichen geschildert, besteht bezüglich der Rapporte mit der Direktion eine erhebliche Unzufriedenheit, weil Informationen z.B. aus dem Gemeinderat schlecht oder zum Teil gar nicht kommuniziert werden. Eine Aussage brachte es insofern auf den Punkt: „Die Gefässe wären da, die Frage ist, wie man diese füllt.“

- *Bezüglich des Schreibens des Personalverbandes:*

- *Wie ist das Arbeitsklima in der Direktion / in den Abteilungen / zwischen der Direktion und einzelnen Abteilungen im Allgemeinen?*

Das Arbeitsklima in der Direktion wird von allen Beteiligten als gut bezeichnet.

In den einzelnen Abteilungen gibt es keine umfangreicheren Unstimmigkeiten, soweit dies aus den Befragungen des Kaders überhaupt beurteilt werden kann. Es ist höchstens feststellbar, dass die Atmosphäre in der Abteilung Soziales aus den Spannungen zwischen der Leiterin und dem Direktor zunehmend belastet wurde. Es herrschte auch der Eindruck, die Abteilungsleiterin schirme ihre Mitarbeitenden vor den Einflüssen der Direktion ab. Man sei sehr verunsichert und warte gespannt, wie sich die Dinge entwickeln. Seit dem Amtsantritt von Herrn Gemeinderat Feurer seien immerhin schon 3 Kadermitarbeitende gegangen oder hätten gekündigt.

Zwischen der Direktion und den Abteilungen ist das Klima sehr unterschiedlich. Weitestgehend unbelastet scheint es nur mit der Abteilung Sicherheit zu sein. Während das Misstrauen zwischen der Abteilung Soziales und der Direktion als sehr gross bezeichnet werden muss. Gerade an Direktionsrapporten seien die Spannungen festzustellen und Konflikte durchgebrochen.

Die klimatische Missstimmung nur auf das Verhältnis Feurer/(...) und (...)/(...) zurückführen zu wollen, wäre deutlich zu kurz gegriffen. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass zwischen der Direktion und den Abteilungen ein eigentlicher Graben besteht, welcher mangels Reibungsflächen mit der Abteilung Sicherheit am wenigsten augenfällig ist. Es wurde auch zum Ausdruck gebracht, dass kein Wir-Gefühl in der Gesamtdirektion bestehe und man sich nicht getragen und in seiner Arbeit nicht ernst genommen fühle.

- *Wie ist der Umgang zwischen dem gemeinderätlichen Direktor und den Mitarbeitenden, namentlich dem Kader im Allgemeinen und nach Einschätzung der Mitarbeitenden / des Kaders, nach Einschätzung des gemeinderätlichen Direktors?*

Vorstehend wurde unter C 2. detailliert festgehalten, was Herrn Gemeinderat Feurer von seinen Mitarbeitenden vorgeworfen wird. Die Summe dieser Mängel ist mit Sicherheit nicht geeignet, ein Klima des Vertrauens herzustellen und als Führungsperson ernst genommen zu werden.

Herr Gemeinderat Feurer konnte zu den einzelnen Punkten Stellung nehmen, was auch im erwähnten, ihm gewidmeten Abschnitt verarbeitet wurde. Spontan hatte er bei seiner ersten Befragung befunden, ausser der belasteten Beziehung mit der Leiterin Soziales laufe alles gut. Mit dem Unterstellungswechsel seien auch die Probleme mit der Integrationsbeauftragten gelöst.

- *Wie ist der Umgang zwischen dem Direktionssekretär und den Mitarbeitenden, namentlich dem Kader im Allgemeinen und nach Einschätzung der Mitarbeitenden / des Kadern, nach Einschätzung des gemeinderätlichen Direktors sowie nach Einschätzung des Direktionssekretärs?*

(...)

(...)

(...)

(...)

- *Wurden oder werden gegen einzelne Mitarbeitende Drohungen, ungerechtfertigte Vorwürfe oder abschätzige Bemerkungen gemacht? Wenn ja, von wem und welche?*

Keine der befragten Personen konnte von eigentlichen Drohungen berichten.

Obschon Herr Gemeinderat Feurer grundsätzlich allgemein attestiert wird, sehr freundlich und korrekt zu sein, soll er vor einem grösseren Personenkreis und in Abwesenheit der Delegierten für Integration gesagt haben, er wisse nicht was diese mache und wahrscheinlich wisse sie es auch nicht so genau. Anlässlich einer Sitzung habe er den damaligen Leiter der FAI insofern herabgewürdigt, als er ihm persönlich vorwarf, er brauche Leute, die kreativ und clever seien.

(...)

- *Weshalb wurden die diesbezüglichen Vorwürfe – soweit sie nicht den Direktor Soziales und Sicherheit selbst betreffen – nicht auf dem Dienstweg vorgebracht?*

Viele Vorwürfe und Begebenheiten wurden nun erst im Zusammenhang mit der amtlichen Untersuchung geäussert.

Soweit das Verhalten des Direktionssekretärs gegenüber der Delegierten für Integration betreffend, hat sich diese an Herrn Gemeinderat Feurer gewendet, was dieser auch bestätigte. Er habe anschliessend die Neuunterstellung angeordnet.

Weiter ist nicht auszumachen, dass der Dienstweg nicht eingehalten worden wäre.

- *Wie beurteilen Sie die Situation? Sind dringende Massnahmen zu ergreifen und falls ja, welche?*

1. (...)

2. (...)

3. (...)

b) *Bezüglich Organisation – Aufbau / Ablauf:*

➤ *Gibt es eine „Führungsphilosophie“ im Sinne eines Leitbildes auf Direktionsebene oder in den einzelnen Abteilungen?*

Auf Direktionsebene gibt es kein Leitbild. Es wird geltend gemacht, dafür hätten bisher die personellen Ressourcen gefehlt. Begonnen hätte man mit einer Gesamtstrategie, welche allerdings noch nicht weit gediehen sei. Auch ein Leitbild hätte wohl die heute vorliegenden Probleme wegen der personellen Konstellationen nicht zu beeinflussen vermocht. Sobald nach Abschluss der Reorganisation der Abteilung Soziales inkl. FAI wieder Kapazitäten zur Verfügung stehen, müsste allerdings ein solches Leitbild ausgearbeitet werden. Nirgends wie hier gilt der Grundsatz: der Weg ist das Ziel.

In den Abteilungen existieren Leitbilder oder sind im Entstehen begriffen.

➤ *Ist die Organisation richtig umgesetzt und bewährt wie sich? Insbesondere: Sind die Aufgaben und Kompetenzen richtig zugeordnet? (Pflichtenhefte, Organigramme, Prozessdokumentationen)*

Alle Befragten betonen, die neue Organisation sei grundsätzlich richtig umgesetzt worden und bewähre sich. Aufgaben und Kompetenzen scheinen im Grossen und Ganzen richtig zugeordnet. Stellenbeschriebe und Pflichtenhefte sind wohl nicht flächendeckend vorhanden. So verfügte auch die Leiterin der Abteilung Soziales auch in der Vergangenheit nie über ein Pflichtenheft. Der von ihr eingereichte Entwurf wurde von Herrn Gemeinderat Feurer bisher weder besprochen noch genehmigt. Der Experte Büschi stellte bereits fest, dass in der Abteilung Soziales keine Prozesse definiert sind und kein internes Kontrollsystem (IKS) existiere. Es fehle auch an standardisierten Abläufen und Dossierkontrollen wie dies der Kanton in der Sozialhilfegesetzgebung vorgebe.

- *Ergeben sich in der Organisation Schwierigkeiten und falls ja, welches sind die Ursachen und Folgen?*

Nach Art. 12 Abs. 2 des Organisationsreglementes der Stadt Biel ist die DSS Sozialbehörde im Sinne der übergeordneten Gesetzgebung. Gemäss Art. 17 des kantonalen Sozialhilfegesetzes (SHG; BSG 860.1) legt die Sozialbehörde nicht nur die strategische Ausrichtung des Sozialdienstes fest, sondern beaufsichtigt ihn auch. Letzteres wird im Gesetz mit einem nicht abschliessenden Prüfungskatalog zum Ausdruck gebracht. Es existieren auch kantonale Checklisten zur Organisationsüberprüfung, zur Dossierkontrolle und zur Erstellung eines Frühwarnsystems.

Eine Überwachung des Sozialdienstes Biel im Sinne der kantonalen gesetzlichen Vorgaben existiert nicht. Das Kontrollorgan der Sozialbehörde kann konsequenterweise nur auf Stufe der Direktion angesiedelt werden. Dafür bestehen bisher weder Stellen noch Ressourcen. Es versteht sich von selbst, dass die fachlichen und sachlichen Leistungen des Sozialdienstes auch zukünftig kaum beurteilt werden können, solange dieses Kontrollorgan fehlt.

Für den Moment ist der Experte Büschi damit beschäftigt, die Schwachstellen des Sozialdienstes Biel im Sinne der kantonalen gesetzlichen Vorgaben zu analysieren. Sein Bericht wird aufzeigen, welche organisatorischen Massnahmen abteilungsintern vorzukehren sind, damit Strukturen, internes Kontrollsystem und Arbeitsabläufe dem übergeordneten Recht entsprechen und einer effizienten, modernen Sozialhilfe entsprechen.

Wie bereits vorstehend unter C 3. und 6. ausgeführt, muss eine Verstärkung des Direktionssekretariates für die Kontrolle des Sozialdienstes aber auch zur Behandlung von strategischen und konzeptionellen Fragen erfolgen. Es erscheint durchaus denkbar, dass diese Aufgaben in den gleichen personellen Ressourcen untergebracht werden können.

Nicht vergessen werden soll, dass die Delegierte für Integration aktuell provisorisch dem Abteilungsleiter Sicherheit unterstellt ist, was weder den reglementarischen Vorgaben noch einer adäquaten Zuordnung entspricht.

- *Welche Massnahmen sind gegebenenfalls in organisatorischer Hinsicht zu treffen?*

1. Die Direktion DSS ist vom Gemeinderat zu beauftragen, innert nützlicher Frist für alle von ihr beschäftigten Personen Stellenbeschriebe und Pflichtenhefte nachzuweisen.

2. Unabhängig von den weiteren Untersuchungen des Experten Büschi steht bereits heute fest, dass es in der Direktion an einem die kantonale Gesetzgebung erfüllenden Kontrollorgan fehlt. Nebst künftigen Aufsichts-, Controlling- und Planungsaufgaben wäre die Jahre vernachlässigte Dossierkontrolle dringend an die Hand zu nehmen. Die dazu notwendigen Stellenprozente könnten provisorisch festgelegt und durch den Gemeinderat bewilligt werden. Der mutmassliche Umfang wäre mit dem Experten Büschi abzusprechen.
3. Gleichzeitig wäre durch den Gemeinderat zu prüfen, ob und in welchem Umfang das Direktionssekretariat DSS zusätzlich personell auszustatten ist, damit es sich strategischen und konzeptionellen Fragen widmen kann.
4. Schliesslich wäre vom Gemeinderat zu klären, ob die Delegierte für Integration aus Gründen persönlicher Unvereinbarkeit wie auch der vorhandenen Schnittstellen nicht besser in die Direktion BKS einzugliedern ist.

c) *Bezüglich Führung – Aufträge / Kommunikation / Fristen und Qualität der Geschäfte / Controlling*

- *Wird die strategische und operationelle Führungsverantwortung auf der jeweils richtigen Stufe sachgerecht wahrgenommen?*

Diese Frage kann aufgrund der Darstellungen in den vorstehenden Problemkreisen sicher nicht positiv beantwortet werden. Es findet aktuell eine mannigfache Vermischung dieser Handlungsebenen statt auch wenn diese letztlich nie vollständig getrennt werden können. Sicher wird vordergründig vornehmlich aus der Direktion ins Operationelle eingegriffen. Dabei geht vergessen, dass den Abteilungen – wohl auch der Not mangelnder Ressourcen gehorchend - viel strategische Arbeit überlassen oder zugemutet wird, welche klar auf Stufe Direktion anzusiedeln wäre. Nicht von ungefähr haben viele Kadermitarbeitende strategische Vorgaben vermisst. Eine Person brachte es insofern auf den Punkt, als sie aus sagte, während sich Herr Gemeinderat Feurer operationellen Dingen widme, erledige Frau Reusser 40-50% seiner politischen Aufgaben. Letzlich ist auch dies nicht nur auf die personelle Konstellation zurückzuführen, sondern Resultat einer mangelnden institutionalisierten Kontrolle, welche Misstrauen und Vermischung der Handlungsebenen geradezu fördert.

- *Werden Aufträge – namentlich des Gemeinderates – klar, umgehend und mit den notwendigen Erfüllungsfristen an die zuständigen Stellen kommuniziert?*

Viele Befragte beklagen, die Aufträge seien oft unklar. Diese Aussagen mögen teils taktisch motiviert sein. Zwar gab es – wie vorstehend erwähnt – zumindest einzelne Beispiele, dass gemeinderätliche Beschlüsse gar nicht oder sogar falsch weitergegeben wurden. Bemängelt wird aber vor allem, dass die Information zu den Gemeinderatsbeschlüssen an den Direktionsrapporten kaum über den Text der Traktandenliste oder des später übermittelten GRB hinausgeht. Oft wäre es für die Kadermitarbeitenden jedoch wichtig zu wissen, mit welchen Argumenten der Gemeinderat zu seinem (ablehnenden) Entscheid kam, um daraus gewisse Lehren zu ziehen.

Unabhängig von gemeinderätlichen Aufträgen wird generell beanstandet, man wisse teils nicht, was Herr Gemeinderat Feurer wolle. Man erhalte z.B. an die DSS gerichtete Schreiben weitergeleitet, die er zum Zeichen seiner Kenntnisnahme visiert habe, welche jedoch keinen Hinweis enthielten, was vom Chef gewünscht sei. So verhalte es sich auch mit Einladungen, welche er weiterreiche. Man wisse schlicht nicht, ob er verhindert sei, begleitet zu werden wünsche, einem auffordere allein teilzunehmen oder schlicht abzusagen.

Bis zu einem gewissen Grad dürfte an der mangelhaften Kommunikation auch der umfangreiche Mailverkehr schuld sein, wie er im Übrigen weitherum gepflegt wird. Verschiedene Befragte sprachen von eigentlichen Mail-Pingpongs. Mails bieten die einmalige Gelegenheit, Botschaften zu versenden, die inhaltlich gar nie ankommen oder die aus Missliebigkeit gar nicht verstanden werden wollen. In einem persönlichen Gespräch könnte ein für allemal geklärt werden, wie der konkrete Auftrag nun lautet und v.a. ob er verstanden wurde.

Aufgrund des wöchentlichen Direktionsrapports und der BILAG kann in der Regel nicht von einer verzögerten Übermittlung ausgegangen werden. Auch die Erfüllungsfristen würden vorgegeben. Problematisch wird nur die „magere“ und verschiedentlich unklare Übermittlung beurteilt.

- *Gibt es eine zweckmässige Geschäftskontrolle auf Direktionsebene und in den einzelnen Abteilungen mit Kontrolle der Fristen?*

Alle Befragten bestätigten für ihren Bereich, dass eine digitale Geschäftskontrolle mit Erfüllungsfristen geführt werde. Es gab für mich keine Gründe daran zu zweifeln und dies zu verifizieren.

- *Sind die Informationsflüsse innerhalb der Direktion geregelt und funktionell?*

Daran scheint es grundsätzlich aufgrund der regelmässigen wöchentlichen Rapporte auf Direktionsstufe nicht zu fehlen. Entsprechende institutionalisierte Sitzungen gibt es auch auf Abteilungsebene. Daneben werden situativ Besprechungen durchgeführt, Mail- und Telefonkontakt gepflegt.

Aussagekräftig scheint mir das bereits weiter vorne wiedergegebene Zitat: „Die Gefässe wären da, die Frage ist, wie man sie füllt.“

- *Gibt es eine wirksame Qualitätskontrolle – insbesondere der Gemeinderatsgeschäfte – auf Stufe Direktion und Abteilungen?*

Obschon die Qualitätskontrolle auf Stufe Direktion unbestrittenerweise dem Direktionssekretär obliegt, scheint hier mit (...) eine entscheidende Korrektur vorgenommen worden zu sein: Er delegierte diese Aufgabe weitgehend an die kaufmännische Sekretärin der Direktion.

Zwar macht er geltend, jedes Geschäft gehe noch über seinen Tisch, aber er arbeite nicht an jedem so tiefgründig mit. Es fehlten ihm schlicht die dazu notwendigen Kapazitäten. Die Direktbetroffenen wenden ein, er beschränke sich auf sprachliche und orthographische Korrekturen und Ansprechpartner für die Abteilungsleitenden sei seit dem Weggang der Vorgängerin Herr Gemeinderat Feurer selbst.

Weshalb Herr Gemeinderat Feurer auf diese wichtige Scharnierfunktion seines Direktionssekretärs verzichtet, konnte letztlich nicht geklärt werden. Jedenfalls dürfte es nicht damit getan sein, die ungenügende Akzeptanz der Direktionsgeschäfte im Gemeinderat als politisch motiviert abzutun, solange er die zentrale Filterfunktion und die daraus resultierende Verantwortung seines juristischen Sekretärs nicht nutzt. Auch die Abteilungsleitenden beanstanden die mangelnde Qualitätssicherung ihrer Geschäfte.

Herr Gemeinderat Feurer wäre jedenfalls gut beraten, seinen Direktionssekretär diesbezüglich in die Pflicht zu nehmen.

Ich hoffe, mit diesem Bericht zur Aufarbeitung der Probleme in der DSS beigetragen zu haben, stehe für eine Besprechung gerne zur Verfügung und verbleibe

mit freundlichen Grüßen

Andreas Hubacher, Fürsprecher