



20140323

Bericht

der Geschäftsprüfungskommission an den Stadtrat

betreffend

**Sonderprüfung zur
Administrativuntersuchung in der Direktion Soziales und Sicherheit**

Sehr geehrter Herr Stadtratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Auftrag Sonderprüfung

Mit Beschluss vom 26. Februar 2015 hat der Stadtrat gestützt auf die Beantwortung der Motion 20140323 die Geschäftsprüfungskommission (GPK) beauftragt, eine Sonderprüfung vorzunehmen. Ziel derselben ist es, die Einleitung, Durchführung und die Konsequenzen aus der Administrativuntersuchung (AU) bei der Direktion Soziales und Sicherheit (DSS) gemäss Bericht von Herrn Fürsprecher Andreas Hubacher vom 17. Oktober 2014, die daran anschliessenden Massnahmen des Gemeinderates und der DSS sowie die Kommunikation rund um die AU genauer abzuklären und einer nachträglichen Würdigung zu unterstellen. Der Stadtrat hat die GPK dazu angehalten, ihm an der Sitzung vom 20. August 2015 dazu Bericht zu erstatten.

Aufgrund der insbesondere rechtlich und persönlichkeitsrechtlich komplexen und heiklen Fragestellungen sowie der politisch und medialen Konstellation der zu beurteilenden Angelegenheit als auch mangels entsprechender Ressourcen für eine solche Sonderprüfung, hat der Stadtrat der GPK den Weg geebnet, sich von einem externen Experten unterstützen zu lassen. Die Suche nach einem externen Experten gestaltete sich aufgrund der geschilderten Ausgangslage aber als ausserordentlich schwierig. Nach diversen Absagen konnte aber in der Person von Rainer J. Schweizer, emeritierter Professor für öffentliches Recht, Verwaltungsrecht und öffentliches Verfahrensrecht und unter anderem dem Fachgebiet Administrativuntersuchungen an der Hochschule St. Gallen (HSG) ein erfahrener und ausgewiesener Experte in diesem Gebiet gefunden werden.

Gestützt auf dessen auftrags der GPK geführten Abklärungen (Basis für die Sonderprüfung bildeten namentlich die Unterlagen aus der Administrativuntersuchung, die Fragen der dringlichen Motion 20140323, Adrian Dillier, Fraktion SVP/Die Eidgenossen, "Einsetzen einer PUK zur Aufklärung der Vorgänge im Zusammenhang mit der Affäre Reusser / Direktion DSS") sowie diverse mit den Betroffenen geführte Gespräche, unterbreitete er der GPK seine Einschätzungen und Empfehlungen. Die GPK diskutierte und beurteilte diese zwar letztlich zeitaufwändig, aber sehr sorgfältig erarbeiteten und belegten Erkenntnisse und erstattet dem Stadtrat nachfolgend – wenn auch später als von diesem gewünscht – Bericht.

Die Berichterstattung erfolgt angesichts der besonderen Verhältnisse gemäss Art. 11 Kommissionsreglement separat und nicht im Rahmen des Geschäftsberichts.

2. Vorgehen Sonderprüfung

Anlässlich ihrer Sitzung vom 25. Juni 2015 setzte die GPK Herrn Professor Schweizer als Experte für die Sonderprüfung ein. Mit Schreiben vom 1. Juli 2015 beauftragte sie diesen, der GPK so bald als möglich, spätestens aber anfangs August 2015, schriftlich und nach Bedarf mündlich Bericht darüber zu erstatten, ob die

- Einleitung der Administrativuntersuchung bei der DSS aufgrund der vorhandenen Hinweise und Informationen gerechtfertigt war;
- Durchführung und der Rahmen der Untersuchung sowie die Handhabung der erhaltenen Informationen regelkonform erfolgten und umfassend im Bericht Hubacher berücksichtigt und wiedergegeben wurden;
- auf den Bericht Hubacher erfolgte Kommunikation sowie insbesondere die aufgrund des Berichts gezogenen Konsequenzen des Gemeinderates den in diesem Bericht angeführten Erkenntnissen und Empfehlungen in gebührender Weise Rechnung tragen.

Die GPK behielt sich vor, sollte diese Sonderprüfung Beanstandungen und Missstände zutage fördern, welche die Aufsichtsfunktion der GPK über den Gemeinderat oder die Verwaltung tangieren, in einem zweiten Schritt einen weiter gehenden Prüfauftrag und/oder Empfehlungen zu veranlassen.

Aufgrund der ersten Ergebnisse von Professor Schweizer Mitte August 2015 stellten sich für die GPK mit Schreiben vom 7. September 2015 weitere, hier zusammenfassend wiedergegebene, Präzisierungsfragen:

- War *das sofortige* Einleiten einer Administrativuntersuchung gerechtfertigt? Welche alternativen Handlungsinstrumente hätten ergriffen werden können?
- Machte die *Wahl des Untersuchungsbeauftragten und Juristen* Hubacher angesichts der hauptsächlich auf der persönlichen Ebene liegenden Konflikte auf der DSS überhaupt Sinn?
- Inwieweit hätten die Vorwürfe im Schreiben des Personalverbandes vor Einleitung einer Administrativuntersuchung *erst hinterfragt oder verifiziert* werden müssen?
- Hätte sich der Gemeinderat bewusst sein müssen, dass der Schlussbericht der *Administrativuntersuchung veröffentlicht* werden muss?
- Welche konkreten *Ziele* verfolgte die als Folge der Administrativuntersuchung DSS eingesetzte *gemeinderätliche Delegation*? Welche Alternativen zur Einsetzung einer Delegation hätte es sonst noch gegeben?

Für die Durchführung der Sonderprüfung wurden neben dem Studium der diversen Dokumente Gespräche mit allen Gemeinderatsmitgliedern, der Stadtschreiberin sowie dem Präsidenten des städtischen Personalverbandes geführt. Ergänzend wurden auf dem Korrespondenzweg weitere Informationen bei Herrn Fürsprecher Hubacher und den von der AU betroffenen städtischen Mitarbeitenden, insbesondere der ehemaligen Leiterin der Abteilung Soziales sowie dem ehemaligen Direktionssekretär, eingeholt. Allen kontaktierten Personen wurden diejenigen Teile des Gutachtenentwurfs, die sie persönlich betreffen, zur Stellungnahme vorgelegt. Namentlich die Stadtkanzlei und Frau Stadtschreiberin Labbé, aber auch Frau Klemmer, Ratssekretärin, haben uneingeschränkt bei der Beschaffung von allen Akten und sonstigen Unterlagen geholfen. Die Beschaffung und Einsichtnahme in die Akten, als auch in die ganzen Korrespondenzen und vorhandenen Protokolle verlief problemlos. Professor Schweizer wurde in allen Phasen dieser Sonderprüfung und in der Berichterstattung durch seine Assistentin HSG unterstützt, so dass auch in dieser Hinsicht eine weitestgehende Unvoreingenommenheit gewährleistet werden konnte.

3. Anlass zur Durchführung einer Administrativuntersuchung

Mit Datum vom 1. Januar 2013 wurde die Verwaltungsstruktur der Stadt Biel reorganisiert. Dabei wurde namentlich die neue Direktion Sicherheit und Soziales (DSS) geschaffen. Diese Direktion wurde dem neu gewählten Gemeinderat Beat Feurer zugeteilt.

Verschiedene Personen sowie die Akten u.a. des Gemeinderates belegen, dass es in der DSS von Anbeginn an gewisse Schwierigkeiten einerseits in der Abwicklung der Geschäfte im Direktionssekretariat und andererseits vor allem in einzelnen personellen Beziehungen unter den leitenden Personen der Direktion gegeben hat. Deshalb hat z.B. der Personalverband der Stadt Biel (PVBB), die mitgliederstärkste Vertretung der Arbeitnehmenden der Stadtverwaltung und der selbständigen Unternehmen der Stadt Biel, im Rahmen des sozialpartnerschaftlichen Austausches im späteren Frühjahr 2014 den Stadtpräsidenten und weitere Vertreter/innen der Stadt auf Spannungen in der DSS aufmerksam gemacht. In einem Brief vom 30. Juni 2014 hat der PVBB den Gemeinderat neuerlich auf gewisse erhebliche Probleme des Arbeitsklimas in zwei Fällen in der betroffenen Direktion hingewiesen. Am 2. Juli 2014, unmittelbar am Tag nach Eingang des Schreibens, besprach der Gemeinderat dieses Schreiben und beschloss sogleich, in der DSS eine Administrativuntersuchung durchzuführen.

Damals schon aber auch danach, tauchte die Frage auf, ob der Zeitpunkt und die Art der Eingabe bewusst gewählt worden waren, um die Festanstellung des Direktionssekretärs DSS zu vereiteln. Der PVBB macht geltend, dass er in Unkenntnis dieses Umstandes gehandelt hat. Inwieweit die ehemalige Leiterin der Abteilung Soziales, respektive die beiden Personen, die sich an den PVBB gewandt hatten, an den Zusammenhang mit diesem Personalgeschäft gedacht hatten, ist eine mühsige Frage.

Aus der Debatte des Gemeinderates vom 2. Juli 2014 ergibt sich, dass alle Gemeinderatsmitglieder ahnten, von wo eine der beiden Eingaben stammen würde. Der für die DSS zuständige Gemeinderat Feurer gab seinerseits zu Protokoll, dass er keine Kenntnis habe vom Inhalt der Vorwürfe des PVBB. Der Eingang des Schreibens des PVBB vom 30. Juni 2014 im Gemeinderat wurde jedoch nie formell bestätigt. Der Gemeinderat beschloss am 2. Juli 2014 lediglich, dass der Stadtpräsident nach der Sitzung eine Delegation des PVBB über die Absichten des Gemeinderates informieren werde. Auffällig ist, dass der Gemeinderat nie, was sachlich angezeigt gewesen wäre, um Kenntnisgabe vom Inhalt der beiden Anzeigen, respektive Beschwerden ersucht hatte. Gemeinderat Feurer kritisierte noch in seiner zweiten Befragung vom 8. Oktober 2014 durch Herrn Fürsprecher Hubacher, dass er den Inhalt der beiden Eingaben, von denen der PVBB geschrieben habe, nicht kenne. Einzelne Mitglieder des Gemeinderats / die Stadtschreiberin begründeten dieses Vorgehen damit, dass sie keine Veranlassung hatten, an den Vorbringen und der Ernsthaftigkeit der Vorwürfe des PVBB zu zweifeln, aber nicht selbst die Vorwürfe gegen ein Mitglied des Kollegiums abklären wollten, sondern diese Abklärung so rasch als möglich einer neutralen externen Person übertragen wollten und deshalb auf die Offenlegung der Vorwürfe verzichteten. Geltend gemacht wurde ferner, dass den Gemeinderat insbesondere drei Gründe veranlassten, rasch und entschieden die Vorkommnisse in der DSS zu klären:

1. Bei früheren Probleme in der Abteilung Erwachsenen- und Jugendschutz (EJS) sei dem Gemeinderat vorgeworfen worden, dass er nicht zügig gehandelt habe.
2. Spannungen zwischen der Leitung der Abteilung Soziales und dem zuständigen Gemeinderat DSS seien seit einiger Zeit bekannt gewesen und
3. sei die Führung der Direktionsgeschäfte der DSS ungenügend gewesen.

Für das gewählte Vorgehen wurde schliesslich seitens des Gemeinderates vorgebracht, dass diverse Mitarbeitende der DSS bereits an die Abteilung Personelles oder an den PVBB gelangt seien, sich die Mitarbeitenden jedoch aus Angst vor Retorsionsmassnahmen nicht konkret zu den Vorwürfen äussern wollten. Ausserdem habe die Gefahr bestanden, dass Unterlagen und Informationen nach aussen und insbesondere an die Medien gelangten.

Aus Sicht der GPK, wäre es dennoch nahegelegen, zuerst die beiden dokumentierten Beschwerden anzusehen und erst danach über die Art und Weise der Untersuchung und die Behebung der Vorkommnisse zu entscheiden. Wie die Beratung im Gemeinderat bestätigte, stand ja fest, dass es in der DSS im Jahr 2014 um Probleme recht unterschiedlicher Natur gegangen ist. Insofern hätte diesen Schwierigkeiten auch anders als über eine AU, z.B. durch ein Coaching, eine Mediation sowie mit einer Managementberatung (für den Aspekt Organisationsabläufe) begegnet werden können.

Der Mehrheit des Gemeinderates lag aber an einer umfassenden Untersuchung der Vorkommnisse, eine bloss interne Untersuchung schien ihm, gerade auch, weil ein Mitglied des Gemeinderates mitbetroffen war, nicht geeignet. In einem gewissen Widerspruch dazu steht allerdings, dass der Gemeinderat ernsthaft bestrebt war, die Vorkommnisse nicht an die grosse Glocke zu hängen, geschweige denn jemanden blosszustellen.

Der Gemeinderat war sich jedoch im Juli/August 2014 offensichtlich nicht bewusst, dass eine förmliche Administrativuntersuchung ein bloss internes, vertrauliches Vorgehen eigentlich nicht zulässt. Denn da eine AU nach den Regeln des öffentlichen Verfahrensrechts, d.h. im Kanton Bern nach

dem Verwaltungsrechtspflegesetz (VRPG, BSG 155.21) abgewickelt werden muss, musste eigentlich auch Alles und Jedes zu den Akten genommen werden, damit es anschliessend für die Betroffenen oder eine Beschwerdeinstanz überprüfbar ist und belegt werden kann. Der am 13. August 2014 mit der Verfahrensführung beauftragte Experte war bestrebt, das Verfahren unvoreingenommen, fair und lösungsorientiert durchzuführen.

4. Auftragserteilung und Ausführung der Administrativuntersuchung

Nach den Sommerferien wurde in der Sitzung des Gemeinderates vom 13. August 2014 der Auftrag für die AU festgelegt. War am 2. Juli 2014 noch davon die Rede, dass es um die Aufklärung der vom PVBB angezeigten schweren Fälle ging, wurde der Auftrag an den Untersuchungsbeauftragten für die AU deutlich erweitert. Insbesondere sollten nun auch Vorwürfe betreffend Fristeinhaltung und Qualität der Gemeinderatsgeschäfte DSS sowie der Vorwurf, dass seitens der Direktionsleitung fehlende oder unklare Aufträge erteilt werden, abgeklärt werden. Nachdem sich Gemeinderat Feurer bereits am 2. Juli 2014 gegen eine Durchführung einer AU aussprach, weil er erst die Vorwürfe des PVBB abklären wollte, war er auch am 13. August 2014 dagegen, dass neben den persönlichen Schwierigkeiten und Konflikten in der DSS auch organisatorische Fragen, wie namentlich Probleme in den Betriebsabläufen untersucht werden sollten. Er wollte ausserdem, dass die AU zusätzlich prüft, ob nicht auch seitens gewisser Mitarbeitender persönlicher Widerstand und Verletzung von Loyalitätspflichten und Verschwiegenheitspflichten zu den Arbeitsschwierigkeiten geführt hätten. Diese Ergänzung des Auftrags und weitere von der DSS gewünschte Modifikationen der Vorlage wurden aber vom Gemeinderat mit einer Gegenstimme abgelehnt.

Mit der Durchführung der Untersuchung beauftragt wurde Herr Fürsprecher Andreas Hubacher, Bern, der durch seine früheren Tätigkeiten als Regierungsstatthalter und Mitarbeiter in anderen amtlichen Untersuchungen breite Erfahrung aus der Verwaltungsarbeit von Gemeinden und Kanton hatte. Herr Fürsprecher Hubacher hat in der kurzen Zeit von zwei Monaten die AU durchgeführt und am 17. Oktober 2014 Bericht erstattet. 13 Personen wurden bewusst befragt sowie fünf weitere Personen, „*welche sich aufgrund des Aufrufs als Mitarbeitende der Direktion Soziales und Sicherheit beim Beauftragten gemeldet hatten*“ angehört. Allen Personen wurde zugesichert, dass ihre Aussagen vertraulich behandelt würden. Nur von den Gesprächen mit Gemeinderat Feurer sowie denjenigen mit dessen ehemaligem Direktionssekretär und der Leiterin der Abteilung Soziales liegen Protokolle vor.

Der „Bericht zur Administrativuntersuchung in der Direktion Soziales und Sicherheit der Stadt Biel“ vom 17. Oktober 2014 konzentriert sich im ersten Teil weitgehend auf Aufgaben und Urteile zu diesen drei Führungspersonen und beantwortet im zweiten Teil die Fragen des Gemeinderates.

Einsicht in den Entwurf des Berichts zur AU wurde nur Herrn Gemeinderat Feurer gewährt, der in zwei Tagen unter Mitarbeit seines Direktionssekretärs eine detaillierte Stellungnahme dazu abgab. Diese wurde aber im mit 17. Oktober datierten und am 21. Oktober 2014 eingegangenen Bericht nicht berücksichtigt. Alle anderen befragten oder zitierten Personen hatten weder Kenntnis der sie betreffenden Ausführungen im Bericht zur AU noch ein Recht zur Stellungnahme.

Der Gemeinderat hat am 23. und 24. Oktober 2014 den Bericht beraten und danach erste Massnahmen getroffen. Weitere Beschlüsse folgten am 29. Oktober 2014, und am 31. Oktober fand eine Pressekonferenz zur AU und deren Folgen statt.

5. Rechtsgrundlagen einer Administrativuntersuchung

Das Gemeindegesetz (GG; BSG 170.11) bestimmt in Art. 86, dass, falls eine Gemeinde Unregelmässigkeiten festgestellt, das zuständige Gemeindeorgan die Angelegenheit abklärt und die notwendigen Massnahmen veranlasst. Die Gemeinden können zu diesem Zweck amtliche Untersuchungen durchführen oder durchführen lassen. Diese Vorschrift statuiert eine gemeindeinterne Aufsichtspflicht, appelliert somit an das Prinzip der Selbstverantwortung der Gemeindebehörden und dieser gegenüber ist die kantonale Aufsicht grundsätzlich subsidiär.

Die Wahl der Aufsichtsmittel ist nach GG offen. Das kann eine „Administrativuntersuchung“ sein, aber auch eine andere Untersuchung oder eine besondere Anordnung. Eine AU ist aber auf jeden Fall eine förmliche Untersuchung durch eine unabhängige Fachperson, der umfassende Befragungs- und Untersuchungsrechte gegenüber Behördenmitgliedern, Staatsbediensteten und beauftragten Personen zustehen und die alle Erkenntnisse fair gewichten und genau belegen muss. Ziel der AU ist, umfassend abzuklären, ob bestimmte Vorkommnisse im öffentlichen Interesse ein politisches oder rechtliches Einschreiten erfordern. Dabei ist ein besonders wichtiger Aspekt an dieser Abklärung, dass geordnete Verwaltungsabläufe wieder hergestellt werden können.

Im Schweizerischen Staats- und Verwaltungsrecht ist unbestritten, dass verschiedene administrative und diverse sanktionierende Aufsichtsmittel zur Verfügung stehen und dass diese kumulativ eingesetzt werden können. Insofern können beispielsweise eine administrative und eine disziplinarische Untersuchung oder gar eine AU und strafprozessuale Ermittlungen nebeneinander durchgeführt werden. Allerdings sind dann, wenn eine Disziplinaruntersuchung durchgeführt wird, in der auch pönale Sanktionen (Strafen) erwogen werden, sofort die Unschuldsvermutung zugunsten der verdächtigten Person und deren Recht auf Auskunftsverweigerung zu respektieren (vgl. Art. 32 Abs. 1 und 2 Bundesverfassung [BV: SR 101], Art. 6 Abs. 2 und 3 Europäische Menschenrechtskonvention [EMRK]). Mit anderen Worten: Wenn in einer AU ein Rechtsverstoss festgestellt wird, wozu eine verdächtige Person in einem Disziplinarverfahren oder in einem Strafverfahren die Aussage verweigern kann, um sich nicht selbst zu belasten, sollte bedacht werden, dass in der AU nicht verfahrenswidrig eine sie belastende Aussage festgehalten wird, die dann gegen sie im Verfahren der Verhängung einer Sanktion verwendet werden könnte.

Neben diesen förmlichen administrativen oder sanktionierenden Verfahren empfehlen sich aber genauso vielfache informelle Aufsichtsmassnahmen, wie Coaching, Mediation, Kommunikationstraining, Verbesserung der Informationsstrukturen oder Umorganisation von Verwaltungseinheiten.

6. Besondere Rechtsfragen

6.1. Administrativuntersuchung auch gegen ein Regierungsmitglied?

Persönliche Spannungen und Inkompatibilitäten kommen in allen Verwaltungen vor, ebenso Reibereien über Zielsetzungen, Arbeitsabläufe, ungenügende interne Informationen oder über unbefriedigende Kontrollverfahren. Eine Besonderheit im Fall der DSS war, dass auch ein Regierungsmitglied mitbeteiligt war und in die Untersuchung einbezogen wurde. Bei schwereren Konflikten mit der politischen gewählten Vorsteherin oder dem Vorsteher eines Departementes oder einer Direktion in anderen Städten, in den Kantonen oder im Bund wird praktisch nie das Regierungsmitglied selbst Gegenstand der Untersuchung. Man muss sich fragen ob es nicht rechtlich problematisch ist, dass ein Mitglied der Stadtregierung zum Gegenstand der AU gemacht wird. Die Administrativuntersuchung ist ein Instrument, ein Mittel, mit dem die Regierung ihre Leitungsaufgabe und Dienstaufsicht gegenüber der Verwaltung wahrnehmen kann. Ist es daher überhaupt denkbar bzw. verfassungsrechtlich von der Regierungsfunktion her möglich, dass ein Regierungskollegium eine Aufsicht über nur eines seiner Mitglieder hat und diesem gegenüber eine Untersuchung veranlasst? Die Frage stellt sich nicht nur von der Regierungsfunktion her, sondern auch im Lichte des Kollegialprinzips.

Dieses gilt in der Schweiz für alle aus mehreren, gleichgestellten Amtsträgern zusammengesetzten Behörden, und es bedeutet, dass alle wichtigen Entscheidungen vom Kollegium getroffen und von den Mitgliedern des Kollegiums gemeinsam getragen und vertreten werden müssen, selbst wenn eines oder mehrere Mitglieder dem jeweiligen Entscheid nicht zugestimmt haben. Das ist auch das Konzept der Stadtordnung (SO, SGR 101.1) in Art. 50 Abs. 1: Der Gemeinderat ist für alle Belange zuständig, welche nicht explizit einem andern Organ übertragen sind.

Nach Ansicht der GPK ergibt sich aus dem Kollegialprinzip, dass eigentlich nicht nur die DSS, sondern alle Gemeinderatsentscheide betreffend die DSS hätten mituntersucht werden müssen.

Gelingen und Erfolg in einer Direktion oder einem Departement hängen – ausser ein Gesetz oder eine Verordnung sehe explizit eine Übertragung der Entscheidungskompetenz an eine Direktion respektive ein Departement vor – vom Gemeinderat als Kollegium mit seiner grundsätzlichen Entscheidungsprärogative ab. Da die AU nicht zuletzt auch den Vorsteher der DSS und dessen Amtsführung anvisierte und da am 31. Oktober 2014 nur die Feststellungen des Untersuchungsbeauftragten zu Gemeinderat Feurer publiziert wurden, nicht aber die über Mitarbeiter/-innen, haben sich im Gemeinderat erhebliche Spannungen ergeben. Diese haben sich aber mittlerweile gelegt. Eine (Teil-)Ursache für diese Probleme im Kollegium dürfte allerdings auch in der per 1. Januar 2013 beschlossenen Reorganisation der Stadtverwaltung liegen. Drei der fünf in den Gemeinderat gewählten vollamtlichen Regierungsmitglieder waren neu in einer solchen öffentlichen Funktion und auch politisch unterschiedlich erfahren.

6.2. Zur Rolle der engsten Mitarbeitenden des Regierungsmitgliedes

Eine zweite Besonderheit ist zu bedenken: Wenn ein Departement oder eine Direktion eine neue politische Leitung bekommt, die nach Jahren einer bestimmten parteipolitischen Ausrichtung in diesem Departement bzw. in dieser Direktion eine andere politische Linie vertritt, so ist es unvermeidlich, dass mit den persönlichen Mitarbeitenden im engsten Umkreis der Vorsteherin oder des Vorstehers sowie mit den direkt unterstellten Cheffinnen und Chefs der Abteilungen bzw. der Ämter erhebliche Auffassungsunterschiede, aber auch psychologische Probleme bestehen können. Entsprechend sieht beispielsweise das Bundesrecht vor, dass gegenüber diesen direkt unterstellten Amtsträgern und Amtsträgerinnen voraussetzungslos eine ordentliche Kündigung ausgesprochen werden kann, damit eine personelle Neubesetzung möglich ist, welche den persönlichen und politischen Bedürfnissen der neuen Vorsteherin bzw. des neuen Vorstehers besser entspricht.

Die in der Stadt Biel 2014 durchgeführte AU hat sich bekanntlich schwergewichtig auf zwei der engsten Mitarbeitenden eines neuen Gemeinderates konzentriert. Deren Entlassung Ende Oktober 2014 kann u.a. als eine Konsequenz des systemischen Problems der Politikänderung nach den Wahlen angesehen werden.

Seitens der GPK wird daher angeregt zu prüfen, inwieweit die personalrechtlichen Vorgaben für die den Direktionsvorsteherinnen und -vorstehern direkt unterstellten Amtsträger und Amtsträgerinnen nicht angepasst werden müssten wie dies auf Kantons- und Bundesebene der Fall ist.

6.3. Zur Durchführung der Administrativuntersuchung

Im Rahmen der Durchführung der AU konnte Herr Fürsprecher Hubacher zahlreiche Dokumente einsehen und hat diese mit grossem Arbeitseinsatz sehr zügig ausgewertet. Er beantwortet in seinem Bericht die ihm gestellten Fragen einlässlich. Seine Feststellungen widerlegen einen Teil der Vorwürfe. So heisst es: „Das Arbeitsklima in der Direktion wird von allen Beteiligten als gut bezeichnet“, oder bis auf einen Fall „ist nicht auszumachen, dass der Dienstweg nicht eingehalten worden wäre“.

Herr Fürsprecher Hubacher hat aber weder explizit die Entlassung der Leiterin der Abteilung Soziales noch die definitive Nichtanstellung des ehemaligen Direktionssekretärs gefordert. Seine Empfehlungen konzentrierten sich vielmehr darauf, dass

- a) für den Vorsteher der Direktion allenfalls eine andere Aufgabenzuweisung geprüft werden müsste;
- b) gegenüber dem Direktionssekretär eine Verwarnung ergehen sollte und
- c) dem Gemeinderat gegenüber der Leiterin der Abteilung Soziales wohl letztlich nur der Weg bleiben dürfte, sie von ihrer Leitungsaufgabe zu entbinden.

Hervorzuheben ist noch, dass im Bericht zur AU verschiedene organisatorische oder führungsbezogene Defizite, beispielsweise im Sekretariat der DSS oder in der Abteilung Soziales angesprochen und zum Teil auch persönliche „Mängel“ bekannt gemacht wurden, die sicher weiterführende Überlegungen ausgelöst haben.

Aufgrund der Erkenntnisse der Untersuchung zu Recht haben sowohl Gemeinderat Feurer als auch der ehemalige Direktionssekretär und auch die Leiterin der Abteilung Soziales schwer kritisiert, dass verschiedene Aussagen (zum Beispiel angebliche Medienäusserungen des Vorstehers der DSS über einzelne Mitarbeitende, oder das Fehlen von strategischen Vorgaben des Vorstehers DSS) nicht belegt oder gar tatsachenwidrig sind.

Insbesondere in Hinblick auf die Leiterin der Abteilung Soziales sei an dieser Stelle auf ihre Stellungnahme zu den Vorwürfen in der Berner Zeitung (BZ) vom 7. November 2014 verwiesen, wo sie verschiedene Kritiken, wie beispielsweise dass es keine Zielvereinbarungen mit Klienten und kein internes Kontrollsystem gegeben habe, überzeugend zurückweist. Der ehemalige Direktionssekretär wiederum beanstandete eine für die GPK schwer überprüfbare Voreingenommenheit des Experten sowie den aus Sicht der GPK teilweise disziplinarischen Charakter der AU.

Im Bericht haben zudem sicherlich auch die vielen anonymen Drittinformatanten zur negativen Beurteilung der Hauptakteure beigetragen. Die vorliegende Untersuchung hat überdies ergeben, dass sich in den Protokollen der Befragungen der Leiterin der Abteilung Soziales und des ehemaligen Direktionssekretärs die Resultate der Untersuchung zum Teil deutlich anders als im Bericht selbst lesen.

6.4. Das auf die Administrativuntersuchung anwendbare Recht

Auf Bundesebene wird die AU heute durch die Art. 27a – 27j der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1) einlässlich geregelt. Im Kanton Bern wird die AU weder auf Stufe des Kantons noch im Gemeinderecht näher normiert. Dessen ungeachtet kann eine AU nicht im rechtsfreien Raum durchgeführt werden. Zum einen ist wie oben erwähnt das kantonale VRPG zu beachten, namentlich Art. 9 über Ausstand und Ablehnung von für die AU verantwortlichen Personen, dann die Regeln über die Feststellung des Sachverhalts gemäss Art. 18 – 20, die Vorschriften über die Rechte der am Verfahren beteiligten Personen nach Art. 21 – 24 VRPG sowie die Beschwerderechte dieser Personen nach Art. 60 VRPG. Nach Art. 60 Abs. 2 VRPG sind nicht nur förmliche Verfügungen der Behörden mit den gemeindeinternen Rechtsmitteln anfechtbar, sondern auch Akte ohne Verfügungscharakter im Sinne von Art. 60 Abs. 1 Bst. b VRPG. Damit können besonders auch sogenannte Realakte, beispielsweise amtliche Informationsberichte, angefochten werden, wenn sie Personen besonders berühren und wenn diese ein besonders schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Korrektur einer solchen Information haben (vgl. Art. 65 Abs. 1 VRPG). Last but not least hat das Bundesgericht im Urteil BGE 129 I 249 vom 24. Mai 2003 festgehalten, dass es in jedem Fall ein Recht von persönlich betroffenen Personen auf Einsicht in die Ergebnisse einer AU, selbst nach Abschluss des Untersuchungsverfahrens und ungeachtet der (allenfalls unterschiedlichen) Herkunft der in der AU verarbeiteten Informationen gibt.

Die erwarteten verfahrensrechtlichen Pflichten treffen die mit der AU beauftragte externe bzw. unabhängige Person bis zum Abschluss des Berichts über die AU und dessen Übergabe an die Auftraggebende Behörde.

Nach Ansicht der GPK ist es deshalb unzutreffend, dass der Bericht über die AU nur die persönliche Auffassung des Beauftragten wiedergebe, an welche der Gemeinderat nicht gebunden sei und dass erst die von diesem angeordneten Massnahmen nach VRPG mit den entsprechenden Rechtsschutzgarantien versehen seien.

Die Aussage, dass das bernische VRPG in keiner Weise vorschreibe, dass der Bericht zu einer Administrativuntersuchung den Beteiligten zu unterbreiten ist, bevor er dem Auftraggeber zugestellt wird, ist falsch. Das kann schon deshalb nicht stimmen, weil die Sachverhaltsabklärung, ohne dass sich die betroffenen resp. beteiligten Personen äussern konnten, gar nicht abgeschlossen ist (Art. 21 Abs. 1 und Art. 24 VRPG). Zudem sind die in der AU wiedergegebenen Feststellungen über Sachverhalte und die damit verbundenen Bewertungen durchwegs Personendaten, deren Beschaffung, Auswertung und vor allem Mitteilung an den Gemeinderat und an Teile des höheren Kadern Anlass zu Persönlichkeitsverletzungen der betroffenen Personen gegeben haben. Neben dem VRPG waren seitens des Beauftragten deshalb auch das kantonale Datenschutzgesetz (KDStG; BSG 152.04) und das städtische Datenschutzreglement (SGR 152.04) massgeblich. Letztlich geht es nämlich um grund- und menschenrechtliche Garantien, einerseits um das Grundrecht auf ein faires Verfahren und der Gewährleistung des rechtlichen Gehörs nach Art. 29 BV (und Art. 6 und 13 EMRK) und andererseits um den verfassungs- und menschenrechtlichen Persönlichkeitsschutz nach Art. 10 Abs. 2 und 13 BV sowie besonders Art. 8 EMRK.

Alle diese Rechtsfragen hatte der Gemeinderat aber selbst schon beantwortet: Die Verfügung des Gemeinderates vom 15. Oktober 2014 lehnt ein Einsichtsgesuch in den gemeinderätlichen Auftrag für die noch laufende Untersuchung von Herrn Fürsprecher Hubacher ab. Zur Begründung hält er darin u.a. fest, dass amtliche Untersuchungen gemäss Art. 86 Abs. 2 GG nach den Regeln des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege seien. Diesfalls hätten gemäss Art. 23 VRPG auch die am Verfahren beteiligten Parteien Anspruch auf Einsicht in die Verfahrensakten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen deren Geheimhaltung erforderten. Auf Verwaltungsverfahren sei überdies das Datenschutzgesetz anwendbar.

6.5. Zum rechtlichen Gehör in der Administrativuntersuchung

Aufgrund des massgeblichen Verfahrensrechts ist noch darauf einzugehen, wie der Bericht die Auffassungen der betroffenen Personen berücksichtigt. Einzig Gemeinderat Feurer, respektive dessen damaliger Direktionssekretär, haben den Berichtsentwurf von Herrn Fürsprecher Hubacher am 13. Oktober 2014 lesen können und eine einlässliche Stellungnahme abgegeben. Der beauftragte Experte soll vorgängig gegenüber Gemeinderat Feurer erklärt haben, dass er ausschliesslich Einwendungen annehme, die mit schriftlichen Belegen untermauert seien. Gemäss Auftrag an Fürsprecher Hubacher hielt der Gemeinderat dazu fest, dass die Stellungnahme des Direktors DSS dem Gesamtgemeinderat auf jeden Fall zur Kenntnis zu bringen sei.

Aus Sicht der GPK hätte ein nicht unbeträchtlicher Teil der Einwendungen und Feststellungen der Betroffenen ohne grossen Aufwand bei der Endfassung des Berichts mindestens vermerkt oder durch Korrekturen berücksichtigt werden können. Kommt hinzu, dass ausser Gemeinderat Feurer und dessen ehemaligen Direktionssekretär wie erwähnt vorgängig niemandem sonst die Gelegenheit geboten wurde, den Entwurf des Berichts einzusehen und dazu Stellung zu nehmen.

Die vom Untersuchungsverfahren betroffenen Personen hätten im Rahmen des rechtlichen Gehörs das Recht gehabt, die für sie relevanten Textpassagen sowie alle zugehörigen Dokumente der Un-

tersuchung einzusehen. Zudem stand Ihnen ein Äusserungsrecht, besonders zu den Sachverhaltsfeststellungen und zu den Eingaben der anderen Verfahrensbeteiligten, zu. Insofern ist dies eine verfassungsrechtlich unzulässige Gehörsverweigerung und verstösst gegen Art. 23 und 24 des VRPG und damit auch gegen grundrechtliche Verfahrensgarantien.

Die anschliessende Behandlung des Berichts im Gemeinderat sowie die Ereignisse um dessen schrittweise Veröffentlichung haben zu erheblichen Persönlichkeitsverletzungen der vier besonders angesprochenen Personen geführt, Persönlichkeitsverletzungen, die mit einem anderem Untersuchungsverfahren entweder hätten vermieden, sicher aber gemildert werden können.

6.6. Die Administrativuntersuchung als Disziplinaruntersuchung?

Die AU wurde vom Gemeinderat beschlossen, um organisatorisch-betriebliche sowie einzelne personelle Probleme in der DSS zu klären. Der Bericht wird allerdings, jedenfalls in seinem ersten Teil, zu einer sehr kritischen Untersuchung über das Verhalten und die Leistungen von vier Personen, geprägt von stark personenbezogenen Aussagen. Der Bericht hat daher, auch wenn der Auftrag das nicht vorgesehen hatte, faktisch in einzelnen Teilen den Charakter einer Disziplinaruntersuchung; doch dazu war das Verfahren an sich nicht angelegt. Vereinzelt werden sogar Fragen des Verschuldens dieser Personen mitdiskutiert und abgehandelt.

Für die GPK wurde die AU partiell zu einer Disziplinaruntersuchung, wobei das Verfahren nicht den Garantien einer Untersuchung über Dienstverstösse entsprochen hat. Die drei Kadermitarbeitenden, die besonders durch den Bericht der AU betroffen waren, hätten jedenfalls gegen die disziplinarrechtsähnlichen Teile des Berichts nach Art. 21 Personalreglement Beschwerde führen können.

Nach bernischem Recht sind die Art. 81 – 83 des Gemeindegesetzes (GG) auf disziplinarische Untersuchungen anwendbar, wobei Art. 83 Abs. 1 GG explizit die Bedeutung des rechtlichen Gehörs hervorhebt (entsprechend Art. 21 ff. VRPG). Massgeblich sind zudem die Vorschriften des städtischen Personalrechts: Art. 18 – 21 des städtischen Personalreglements (SGR 153.01) regeln die zulässigen Massnahmen als auch das Disziplinarverfahren. Die von Fürsprecher Hubacher empfohlenen personellen Konsequenzen waren für die betroffenen Personen jedenfalls gravierend.

7. Methodische Probleme der Administrativuntersuchung

In methodischer Sicht überrascht beim Bericht zur AU als Erstes, dass er sich auf viele anonyme Hinweise und Aussagen stützt, ja diese sogar zum Teil wörtlich wiedergibt. Der Bericht enthält so eine Fülle subjektiver Feststellungen, teilweise unmittelbar personenbezogene, teilweise anonymisierte Aussagen. Dass daraus nicht nur gegenüber den vier hauptsächlich betroffenen Personen als Verfahrensparteien, sondern vor allem bei einer Veröffentlichung des Berichts über die AU für diese Personen allgemeine Schwierigkeiten entstehen könnten – wie sich das dann bei den Akteneinsichtsgesuchen zeigte – hätten der Beauftragte wie der Gemeinderat voraussehen müssen. Nach schweizerischem Staats- und Verwaltungsrecht dürfen keine Entscheidungen oder Massnahmen gegen Personen getroffen werden, sofern der Inhalt der Entscheidungsgrundlage den Betroffenen nicht im Wesentlichen bekannt gemacht wird (Art. 23 VRPG). Nach Art. 23 Abs. 2 gilt, sofern ein überwiegendes Interesse an der Geheimhaltung eines Aktenstückes (bzw. einer Information) bejaht wird, dass zum Nachteil einer Partei nur darauf abgestellt werden darf, wenn die Akteneinsicht in reduzierter Form und mit der Möglichkeit zur Entkräftigung des Beweiswertes eingeräumt wird.

Die GPK stellt fest: Anonyme Angaben und Zitate mögen Belege sein für gewisse Ereignisse in einer Verwaltungsorganisation; aber sie erlauben nicht verlässliche Schlüsse auf das Betriebsklima, solange nicht auch der konkrete Kontext beschrieben und beurteilt wird. Ausserdem werden persönliche Beziehungen zwischen Informanten und betroffenen Personen ausgeblendet bzw. nicht hinterfragt.

Dies ist insofern auch bedeutsam, da es wie erwähnt, auch um betriebspsychologische Probleme oder um Managementprobleme ging. Selbstverständlich können aber schutzwürdige Interessen vorliegen, die Namen bestimmter Informanten nicht offen zu legen. Diese haben auch im Dienst nicht nur eine gewisse Meinungsfreiheit, um ihre Auffassungen und Meinungen zu äussern, sondern sie haben auch ein Recht auf Persönlichkeitsschutz. Doch die Bedenken wegen „Repressionen“ gegen unterstellte Mitarbeitende müssen zuerst im Einzelfall geprüft werden.

Nach Ansicht der GPK hat die Stadt interne Anlaufstellen zum Schutz der städtischen Mitarbeitenden zu gewährleisten, respektive ist zu prüfen, ob bezüglich Whistleblowing gar eine explizite Regelung zu erlassen ist. Mitarbeitende sind nämlich grundsätzlich gehalten, zuerst interne Anlaufstellen oder Beschwerdemöglichkeiten zu nutzen, bevor sie anonyme Anzeigen machen. Die Bedenken bezüglich einer Benachteiligung müssen im Einzelfall schon ernsthaft und konkret sein und sie können nicht pauschal gelten.

Das Bundesgericht anerkennt, dass es bei einer Untersuchung ein legitimes öffentliches Interesse an Auskünften aus einem Amt und von ausserhalb geben kann, deren Herkunft berechtigterweise geheim gehalten wird. Aber man muss sich schon fragen, wie weit an Auskünften über betriebspsychologische Probleme überhaupt ein wesentliches öffentliches Interesse besteht. Das Bundesgericht betont jedenfalls: „Keinen Schutz allerdings verdienen bewusste Denunziationen und sachfremde Motive.“ Dabei beurteilt sich der Sachbezug der anonymen Informationen am Zweck der Untersuchung, also im vorliegenden Fall an der Verbesserung der Führung und Abläufe in betrieblicher Sicht. Angesichts der oft recht knappen Feststellungen im Bericht zur AU und mangels Belegen (auch hier bewusst als pauschale Feststellung formuliert), ist an verschiedenen Stellen des Berichts ungewiss, ob die Auskünfte und deren Geheimhaltung gerechtfertigt waren.

8. Behandlung des Berichts zur Administrativuntersuchung im Gemeinderat

Der mit dem 17. Oktober 2014 datierte und am 21. Oktober 2014 eingegangene Bericht zur AU von Herrn Fürsprecher Hubacher wurde in zwei Sitzungen des Gemeinderates am 22. und 24. Oktober 2014 einlässlich diskutiert. Trotz (auch schriftlicher) Kritik von Gemeinderat Feurer an den Sachverhaltsdarstellungen und Vorwürfen, schätzte der Restgemeinderat die Vorwürfe ernst ein und beschloss die Neubesetzung der zentralen Stellen des Direktionssekretariats und der Leitung Abteilung Soziales. Eine Überarbeitung des Berichts zur AU angesichts der damaligen Abwesenheit des Autors oder die Gewährung eines erweiterten Anhörungsrechts schloss der Gemeinderat aber aus, auch wenn sich dies hätte organisieren lassen. Hingegen beschloss der Gemeinderat nach Diskussion schliesslich, zumindest den Direktionssekretär und die Leiterin der Abteilung Soziales anzuhören und partiell Einsicht in den Bericht zu gewähren, allerdings allein mit dem Ziel, deren Ausscheiden bis Ende November 2014 zu regeln.

Aus Sicht der GPK hätten die Betroffenen mindestens die Möglichkeit haben müssen, sich zum Vorgehen des Gemeinderates zu äussern.

Der Gemeinderat beschloss überdies, eine besondere Delegation des Gemeinderates für die DSS einzusetzen sowie eine neue organisatorische Eingliederung der Fachstelle Integration und die Ressourcendotation des Direktionssekretariats der DSS zu prüfen.

8.1. Beurteilung der Massnahmen aus rechtlicher Sicht

Personalrechtlich war das Vorgehen nach Ansicht der GPK als auch des Experten teilweise fragwürdig und fehlerhaft:

- Die Probezeit des damaligen Direktionssekretärs im Juli 2014 zu verlängern war zwar sehr ungewöhnlich, weil sie schon zwölf Monate betragen hatte; sie war aber gestützt auf Art. 6 Abs. 1 des Personalreglements zulässig, nur hätte sie mit einer Verfügung schriftlich begründet werden müssen.
- Die Entlassungen sowohl der Abteilungsleiterin Soziales als auch des Direktionssekretärs waren rechtlich heikel und nur schwer zu rechtfertigen. Das geltende Personalrecht der Stadt Biel kennt die Möglichkeit einer vorzeitigen Auflösung des Anstellungsverhältnisses aus wichtigen Gründen (Art. 59 Abs. 5 Personalreglement) und bestimmt im 2. Satz von Abs. 5: „*Ein wichtiger Grund liegt namentlich dann vor, wenn nach Treu und Glauben die Fortsetzung des Anstellungsverhältnisses nicht zumutbar erscheint.*“ Auch hätte beiden Kadermitarbeitenden und nicht nur dem damaligen Direktionssekretär zumindest theoretisch eine andere dienstrechtliche Aufgabe zugewiesen werden können (Gleichbehandlung).
- Zuständig für den Entscheid über die vorzeitige Kündigung war allerdings immer nur der Gemeinderat (Art. 59 Abs. 6 Personalreglement und Art. 5 Abs. 1 Personalverordnung; SGR 153.01 / 153.013). Zu beachten ist, dass gemäss Verwaltungsgericht neben der sorgfältigen Prüfung des wichtigen Grundes zusätzlich noch eine Prüfung der Verhältnismässigkeit der Kündigung „*unter Berücksichtigung der der Stadt obliegenden Fürsorgepflicht*“ nötig gewesen wäre.

Aus Sicht der GPK hätte der Bericht zur AU vor Gericht wohl kaum eine genügende Begründung für die Auflösung der beiden Dienstverhältnisse geboten. Dazu wäre eine besonders begründete Verfügung notwendig gewesen. Im Falle des Direktionssekretärs hätte allerdings eine summarische Begründung gereicht (Art. 59 Abs. 4 Personalreglement). Nötig wäre auch eine Rechtsmittelbelehrung gewesen (Art. 61 Personalreglement).

In beiden Fällen wäre besser kommuniziert worden, dass die Zusammenarbeit auf längere Frist beiderseits unzumutbar gewesen sei und dass der Gemeinderat im Sinne des schweizerischen und bernischen Verfassungsrechts einen vorwiegend politischen Regierungsentscheid, einen „acte de gouvernement“ gefällt hat.

Die dienstrechtlichen Fragen wurden, soweit sie nicht die Auflösung des Dienstverhältnisses betreffen, beiseite gestellt. Von beiden Entlassungsgesprächen wurden auch keine Protokolle geführt. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass dort, wo sich die Parteien über die Auflösung des Anstellungsverhältnisses einigen, dies nicht notwendig sei. Auch wenn hier anerkannt wird, dass die Verfahren zur Auflösung der beiden Dienstverhältnisse aus regierungspolitischer Sicht erfolgt sind, so hätten sie aber dennoch nach den Regeln des Personalrechts und ohne Zeitdruck ablaufen können. Mit der vorbehaltlosen Übernahme des Berichts zur AU wurden die Verletzung des rechtlichen Gehörs der betroffenen Personen und deren Persönlichkeitsverletzungen vom Gemeinderat hingenommen. Dies hätte unbedingt vermieden werden müssen.

8.2. Informationsentscheide des Gemeinderates nach Eingang des Berichts über die Administrativuntersuchung

Der Gemeinderat hält am 22. Oktober 2014 fest, dass der Bericht zur AU absolut vertraulich zu behandeln ist, namentlich auch gegenüber Personen, welche von diesem Bericht in irgendeiner Weise persönlich betroffen sind und/oder zum direkten Umfeld der Gemeinderatsmitglieder gehören.

8.2.1. Information der Stadtbehörden und Mitarbeitenden

Kurz vor der Medienkonferenz vom 31. Oktober 2014 informiert der Gemeinderat die GPK (30. Oktober 2014) und eine gemeinderätliche Delegation die Mitarbeitenden der DSS.

8.2.2. Information der Medien und der Öffentlichkeit

Die Medieninformation wurde auf den 31. Oktober 2014 festgesetzt, um der Öffentlichkeit den Bericht zur Administrativuntersuchung in der DSS vorzustellen. Der Gemeinderat wollte nicht mehr zuwarten, obwohl bekannt war, dass Fürsprecher Hubacher noch bis zum 14. November 2014 im Ausland weilte. Zur Information der Medien wurde von der Stadtkanzlei eine ganz offene und einlässliche Darstellung über die Vorgänge bereitgehalten, welche die hauptsächlich betroffenen Personen auch ansprach. Die Pressekonferenz stand unter der Leitung des Stadtpräsidenten und fand in Anwesenheit von Gemeinderat Feurer statt. Veröffentlicht wurde bei dieser Gelegenheit eine zur Sicherstellung der Datenschutz- und Persönlichkeitsrechte teilweise gekürzte und anonymisierte Fassung des Berichts zur AU. Diese am 29. Oktober genehmigte gekürzte Fassung des Berichts zur AU nennt die Namen der Auskunftspersonen nicht, enthielt aber den Abschnitt betreffend „Führungsverhalten von Herrn Gemeinderat Feurer“, nicht aber dessen schriftliche Stellungnahme. Die Namen von Dritten waren teilweise gestrichen und einzelne Abschnitte des Berichts waren gar vollständig wegelassen worden.

Dass der Gemeinderat versuchte, jedenfalls die Angaben über öffentliche Angestellte nicht zu veröffentlichen, ist nach Ansicht der GPK grundsätzlich richtig. Demgegenüber gelten für Herrn Feurer als Politiker und „Person des öffentlichen Lebens“ andere Massstäbe bezüglich seiner Darstellung in der Öffentlichkeit. Das bedeutet aber nicht, dass jedenfalls die offensichtlichen Fehler im Bericht nicht hätten korrigiert werden müssen.

Rechtlich stellte sich vor allem die Frage, ob namentlich überwiegende private Interessen am Persönlichkeitsschutz im Sinne von Art. 29 Abs. 2 des Gesetzes über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz; BSG 107.1) einer vollen Publikation entgegenstehen. Zugleich aber muss man sich fragen, ob dieses Vorgehen politisch angezeigt und sinnvoll war.

In der schweizerischen Praxis kommen vielerlei Formen der teilweisen oder vollständigen Information der Öffentlichkeit vor. Dr. Peter Studer, langjähriger Vorsitzender des Schweizerischen Presserates, meinte: „Die Administrativuntersuchung als Institution ... liegt irgendwo im Dienstaufsichtsreich: Auftraggeber und zugleich Adressat (sc. einer AU) ist die Verwaltungsspitze selber, deren Untereinheit kritisch untersucht wird. Dem institutionellen Misstrauen (sc. der Öffentlichkeit) kann nur eine glasklare Information – immer mit Rücksicht auf das gebührende, aber nicht überwiegende Interesse der Betroffenen – gerecht werden.“ Dabei sei entscheidend, „ob die Verfahrensfairness“ gegenüber den Betroffenen „eingehalten wurde“, diese also ihre Einsicht- und Korrekturrechte hätten wahrnehmen können. „Dann fällt das hohe Medien- und Publikumsinteresse ins Gewicht, das auch das Bundesgericht in seiner Praxis zum Persönlichkeitsschutz respektiert: verantwortliche Beamte und Politiker müssen sich grundsätzlich mehr gefallen lassen als gewöhnliche Sterbliche.“ Zudem werde von der Justiz die „watchdog“-Rolle der Medien beschworen. „Deshalb wird eine offene Publikation in den meisten Fällen gegenüber dem Schutz der Privatsphäre der Betroffenen den Vorrang haben.“

8.2.3. Entscheid des Regierungsstatthalters: Veröffentlichung des Berichts

Nach der erwähnten Medieninformation vom 31. Oktober 2014 wurden diverse Einsichtsbegehren in den integralen Bericht gestellt, die vom Gemeinderat mittels Verfügung abgelehnt wurden. Die dagegen erhobenen Beschwerden u.a. seitens eines Journalisten des Bieler Tagblatts wurden vom Regierungsstatthalter gestützt auf das bernische Informationsrecht weitestgehend gutgeheissen.

Der Entscheid des Regierungsstatthalters, den Bericht zur AU grösstenteils zu veröffentlichen, ist nach Ansicht der GPK rechtlich überzeugend; in einer AU können nur ausnahmsweise aus ganz besonderen, überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen gewisse geheim gehaltene Aussagen nicht öffentlich gemacht werden.

Erkenntnisse in einer AU über eine fehlerhafte amtliche Tätigkeit gewisser Personen fallen kaum unter die Ausnahmen von Art. 26 des Informationsgesetzes.

Zu Recht hat der Gemeinderat am 21. Januar 2015 daher beschlossen, auf eine Anfechtung des Entscheides des Regierungsstatthalteramtes zu verzichten. Er begründete seine Haltung damit, dass der Bericht teilweise „explizite Personalsituationen“ betreffe, deren Offenlegung die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen verletzen würde. Die zur Auskunftserteilung bezeichneten Personen, welche im Übrigen, insbesondere ihre Arbeitssituation betreffend, dem Amtsgeheimnis unterlägen, riskierten, als „Denunzianten“ interner und externer Kritik ausgesetzt zu werden. Damit würde die Fürsorgepflicht, welche der Beschwerdegegnerin als Arbeitgeberin obliegt, verletzt. An dieser Tatsache vermöge auch das Einverständnis der betroffenen Personen nichts zu ändern. Mit vom Untersuchungsbericht zentral betroffenen Personen sei zudem vertraglich vereinbart worden, dass die sie betreffenden Berichtstellen nicht veröffentlicht würden. Diese Verpflichtung zur Vertraulichkeit begründe ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Geheimhaltung der fraglichen Sachverhalte, welche der Gemeinderat nicht ohne Not brechen könne.

Diese Argumentation des Gemeinderates ist – zumindest in Teilen – nachvollziehbar. Dennoch ist dessen vorbehalt- und kritiklose Übernahme der Feststellungen von Fürsprecher Hubacher angesichts der erwähnten methodologischen Mängel des Berichts kritisch zu würdigen. Dem Gemeinderat hätte auffallen müssen, dass der bereits kritisierte Bericht viele nicht belegte Feststellungen und Wertungen enthält. Die problematischen Passagen des Berichts haben die Medienarbeit des Gemeinderates nachher deutlich schwieriger gemacht und alle betroffenen Personen in eine unerfreuliche Lage versetzt.

8.2.4. Belastende Indiskretionen

Bereits im August 2014 wurde in der Wochenzeitung „Biel Bienne“ über gewisse Vorkommnisse in der Abteilung Soziales und über Probleme von deren Leiterin berichtet. Mit Beschluss vom 13. August 2014 reichte der Gemeinderat daher am 25. August 2014 Anzeige gegen Unbekannt wegen Amtsgeheimnisverletzung (Art. 320 Strafgesetzbuch; SR 311) ein. Als besonders krass wurde dann der Beitrag in der Berner Zeitung (BZ) vom 7. November empfunden, wo aus nicht publizierten Abschnitten des Berichts der AU Angaben über die Leiterin der Abteilung Soziales zitiert und diese heftig kritisiert wurde. Erneut beschloss der Gemeinderat daher am 12. November 2014, eine weitere Strafanzeige wegen Amtsgeheimnisverletzung einzureichen. Schliesslich sollen offenbar schon Mitte Oktober gewisse Medien Kenntnisse vom Entwurf des Berichts der AU bekommen haben, der am 13. Oktober an Gemeinderat Feurer ausgehändigt worden war.

8.2.5. Auswirkungen der Informationspolitik vom Oktober 2014

Mit der Durchführung einer Administrativuntersuchung, beschlossen am 2. Juli 2014 und 13. August 2014, wurden selbstverständlich innerhalb der Bieler Behörden und Verwaltung der

Stadt wie auch in der Öffentlichkeit hohe Erwartungen bezüglich der Information über die Vorkommnisse gesetzt. Im August 2014 hatte der Gemeinderat allerdings weder den Mitarbeitenden besondere Zusicherungen betreffend die Vertraulichkeit der Untersuchung gegeben, noch wurde diesen angekündigt, dass ausschliesslich allgemeine Teile der Untersuchung bekannt gemacht werden sollen. Zu Recht ging der Gemeinderat am 22./24. Oktober 2014 selber davon aus, dass der Bericht Datenschutz- und Persönlichkeitsrechte gefährden bzw. verletzen würde, und dass umgekehrt der Bericht längerfristig nicht geheim gehalten werden könne.

Nach vielen Erfahrungen in Bund und Kantonen sind Berichte über AU praktisch nicht geheim zu halten. In Biel waren nach allem, was vorausgegangen war, zu viele Personen persönlich und/oder politisch interessiert, Näheres aus der AU zu erfahren.

Angesichts der öffentlichen und politischen Erwartungen an die AU und angesichts der heftigen medialen Begleitung der Entscheidungen des Gemeinderates und der Arbeit der Verwaltung der Stadt, wäre es nach Ansicht der GPK ja rechtlich sogar geboten gewesen, Ende Oktober die wichtigsten Punkte, die im Bericht über die AU offensichtlich strittig oder offensichtlich unklar waren, zusammenstellen zu lassen und vom Beauftragten nach dessen Rückkehr eine überarbeitete Version des Berichts zu verlangen.

Danach hätte der Bericht integral veröffentlicht werden können.

Die teilweisen Unzulänglichkeiten des Berichts und dessen nur stufenweise Bekanntgabe, aber auch ein teilweise aggressiver Medienrummel haben schweizweit dem Image der Stadt Biel geschadet und bei vielen Personen Irritationen oder Unbehagen verursacht. In diesem Wirbel sind sicher zu Unrecht die tatsächlichen Bemühungen des Gemeinderats zur Befriedung der Regierungs- und Verwaltungsarbeit und zur Stärkung der Führung der DSS zu wenig beachtet geblieben.

Gemeinderat Feurer, der damaligen Leiterin der Abteilung Soziales sowie dem damaligen Direktionssekretär verordnete die Stadt absolutes Stillschweigen. Wie erwähnt und wie zu erwarten war, musste der Gemeinderat im Februar 2015 die kaum gekürzte Version des Berichts veröffentlichen. Nach der erwähnten massiven Kritik nur an der damaligen Leiterin der Abteilung Soziales vom 7. November 2014 in der BZ, forderte Letztere vom Gemeinderat eine Richtigstellung diverser Vorwürfe vor den Medien. Diese Richtigstellung unterblieb, es erfolgte aber die erwähnte Strafanzeige wegen Verletzungen von Amtsgeheimnissen. Erst als der Bericht zur AU im Februar 2015 praktisch vollumfänglich bekannt gemacht wurde, äusserte sich die ehemalige Leiterin der Abteilung Soziales selber und ohne weitere Geheimhaltungspflichten in der Regionalzeitung Biel-Bienne.

Dass Gemeinderat Feurer und sein damaliger Direktionssekretär den ihnen von Fürsprecher Hubacher ausgehändigten Entwurf des Berichts zur AU Parlamentsmitgliedern vertraulich konsultieren liessen, war unter dem Gesichtspunkt der Verpflichtung zur amtlichen Geheimhaltung nach Ansicht der GPK höchst problematisch. Diese Fragen werden in einem hängigen Verfahren von der Strafjustiz gewürdigt.

8.2.6. Kommunikation Gemeinderat

Bezüglich der Medienarbeit des Gemeinderates wäre aus Sicht der GPK zu prüfen, ob hier nicht verstärktes Engagement eines Kommunikationsspezialisten hilfreich wäre und ob in diesem Fall nicht deutlich zu viel und manchmal auch zu schnell Medieninformationen verbreitet worden sind.

9. Gemeinderätliche Delegation DSS

Der Gemeinderat hatte im Oktober 2014 im Rahmen der Diskussion des Berichts über die AU beschlossen, eine gemeinderätliche Delegation Soziales für diesen Aufgabenbereich der DSS zu schaffen, welche den Vorsteher der DSS beraten, aber auch kritisch begleiten sollte. Auch dieser Aspekt ist Teil dieser Sonderprüfung. Diese gemeinderätliche Delegation stützte sich auf Art. 3 der Verordnung des Gemeinderates der Stadtverwaltung (Organisationsverordnung, SGR 152.011). Sie bestand aus dem Direktor DSS (Vorsitz), der Vizepräsidentin des Gemeinderates sowie dem Stadtpräsidenten.

Bereits nach einem halben Jahr wurde die Delegation auf deren Antrag hin per Ende Mai 2015 wieder aufgehoben. Anfangs als "Bevormundung" empfunden, zeigten sich nach einem halben Jahr alle von der Zusammenarbeit befriedigt.

Dennoch ist zu diskutieren, welche Funktion ein solcher Ausschuss einer Kollegialregierung haben kann und soll.

Solche Ausschüsse sind nach Ansicht der GPK nur bei sehr komplexen, direktionsübergreifenden Staatsaufgaben angezeigt, ja dann unter Umständen unerlässlich.

Hier ging es aber mehr um eine praktische Unterstützung des Direktors in der Entscheidungsfindung sowie um eine kontrollierende Begleitung der Direktionsleitung in einer Situation, wo ein Magistrat ohne Verwaltungserfahrung eine schwierige Übergangsphase der Direktion meistern musste und wo ihm nach Vakanzen bzw. Entlassungen im Direktionssekretariat und einer Amtsleitung mehrere erfahrene leitende, akademische Mitarbeiter fehlten.

Möglicherweise wäre idealer gewesen, wenn der Gemeinderat die Hilfe einer Person mit Exekutiverfahrung in einer Stadt hätte finden können, die resp. der für einige Monate mit ihrer/seiner langjährigen Erfahrung Gemeinderat Feurer beraten hätte. Das wäre jedenfalls weniger auffällig und für dessen Stellung besser gewesen.

9.1. Pflichtenheft

Das „Pflichtenheft der gemeinderätlichen Delegation Soziales“ vom 29. Oktober 2014 war eine Rechtsverordnung, genauer eine Organisationsverordnung. Bereits seine Abfassung war im Gemeinderat inhaltlich in mehreren Punkten umstritten. Besonders auffallend ist, dass nach dem endgültigen Art. 1 Abs. 2 die Delegation eigentlich alle Geschäfte der DSS in Sachen Ausrichtung der Sozialpolitik der Stadt sowie der Sozialhilfe und der sozialen Integration in der Stadt Biel an sich ziehen konnte, dass sie dazu das Wissen und Können jedes Mitarbeitenden beiziehen sowie dann gemäss Art. 1 Abs. 3 ihre Beschlüsse als „*Empfehlungen*“ betreffend die Geschäfte der Direktion Soziales und Sicherheit an den Gemeinderat stellen konnte.

Das führte an sich in der DSS zu einer Verantwortung, die fortgesetzt zwischen dem Vorsteher der Direktion und der ihn begleitenden bzw. steuernden gemeinderätlichen Delegation hin und her fließt. Hätten sich an einzelnen Geschäften nachher im Stadtrat Auseinandersetzungen entzündet, hätte diese unklare Verantwortungsverteilung rasch und massiv in den Fokus der politischen Diskussionen rücken können. Diese Regelung über die gemeinderätliche Delegation Soziales konnte als Spezialordnung ausnahmsweise von der Organisationsverordnung des Gemeinderates abweichen.

Die Arbeit der Delegation, die insgesamt acht Sitzungen abgehalten hat, über welche auch Protokolle vorhanden sind, hat praktisch offenbar erheblich geholfen, die Vorhaben der DSS im Gemeinderat selbst einfacher durchzubringen. Politische Konflikte wurden keine ausgelöst.

Dennoch wäre es empfehlenswert, wenn eine Delegation, sollte sie zu einem vergleichbaren Zweck wieder einmal eingesetzt werden, grundsätzlich nur befristet als ausserordentliche Massnahme eingerichtet wird und wenn über ihre Tätigkeit der GPK ein Schlussbericht geliefert wird.

Denkbar, ja wünschbar wäre, dass dem Gemeinderat im Organisationsreglement explizit eine Kompetenz zur befristeten Einsetzung einer Delegation eingeräumt wird.

10. Zusammenfassung und Empfehlungen

Die Situation in der DSS war 2013/14 bezüglich zwischenmenschlicher Beziehungen, Führungsmethoden und inhaltliche Auffassungen über bestimmte Geschäfte sehr schwierig. Dass der Gemeinderat ab Anfang Juli einen raschen und wirksamen Weg zur Konfliktreduktion und zur Wiederherstellung einfacher, effizienter Arbeitsabläufe und wirksamer Kontrollen namentlich in der Abteilung Soziales und im Direktionssekretariat suchte, war sehr begrüssenswert. Doch gewisse Mängel beim Start dieser Aktion, dann in der Durchführung der Untersuchung durch den Experten sowie in der Abnahme des Untersuchungsberichts durch den Gemeinderat und bei den Massnahmen gegenüber den Hauptbetroffenen erwiesen sich nachträglich als rechtlich fehlerhaft und problematisch. Dass der Gemeinderat die zum Teil ernststen Probleme zügig klären und lösen wollte, ist verdienstvoll. Dennoch hat der selbst geschaffene Zeitdruck dem Gemeinderat verschiedene Rechtsverstösse und Pannen beschert. Aber unbestreitbar konnte der Gemeinderat bis Mitte 2015 fast alle anvisierten Massnahmen erfolgreich verwirklichen sowie vor allem auch die Zusammenarbeit im Kollegium stärken.

Das Instrument der AU ist ein wirksames aber auch heikles Mittel zur Klärung von komplexen Fragen oder internen Konflikten einer Organisation. Eine AU muss deshalb mit Sorgfalt und Fairness durchgeführt werden. Sie darf nicht an Stelle von Disziplinarverfahren genutzt werden, und sie ist zwingend nach den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Regeln eines rechtsstaatlich korrekten Verfahrens durchzuführen. Dafür ist letztlich der Gemeinderat verantwortlich. Es empfiehlt sich nach Ansicht der GPK und des Experten, mindestens Richtlinien für kommende Untersuchungen, insbesondere AU von Vorfällen in der Stadt Biel, zu entwickeln, welche die Palette der Möglichkeiten zeigen und die wichtigsten Methoden und Verfahrensgesichtspunkte beschreiben. Damit sollten zukünftig Schwierigkeiten und Fehler, wie sie jetzt aufgetreten sind, eher vermieden werden. Diese Richtlinien wären vom Gemeinderat aufzustellen und vom Stadtrat entweder zur Kenntnis zu nehmen oder zu genehmigen.

Dem Gemeinderat wird von der GPK empfohlen, dass er den hauptbetroffenen Personen sein Bedauern ausspricht für die Unzulänglichkeiten des Berichts und dessen Auswirkungen.

Neben diesen Vorkehrungen für eine künftige AU und den Korrekturen des Berichtes über die AU wird empfohlen, dass die rechtliche Beratung des Gemeinderates durch die Einsetzung einer Rechtsberaterin oder eines Rechtsberaters gestärkt wird. Diese bzw. dieser könnte neben den Aufgaben für den Gemeinderat noch Aufträge einzelner Direktionen, die keinen ausreichenden Rechtsstab haben, erfüllen. Die Stadtschreiberin ist als Rechtsanwältin und Rechtsberaterin mit der Vielzahl ihrer vorrangigen „Regierungsfunktionen“ heute ausserordentlich stark belastet. Ein mehr rechtswissenschaftlich arbeitender Rechtsdienst könnte für die Stadt andere, speziellere Aufgaben wahrnehmen.

Beschlussesentwurf

Der Stadtrat von Biel beschliesst nach Kenntnisnahme vom Bericht der Geschäftsprüfungskommission vom 14. Januar 2016 betreffend Sonderprüfung zur Administrativuntersuchung in der Direktion Soziales und Sicherheit, gestützt auf Art. 32 Abs. 3, Art. 33 und 38 der Stadtordnung vom 9. Juni 1996 (SGR 101.1) in Verbindung mit Art. 11 des Kommissionsreglements (SGR 151.31):

Von der Sonderprüfung der GPK wird Kenntnis genommen.

Biel, 14. Januar 2016

Namens der Geschäftsprüfungskommission

Die Präsidentin:

Die Ratssekretärin:

Natasha Pittet

Regula Klemmer