Executive School of Management,
Technology and Law (ES-HSG)
Universität St.Gallen

Analyse Sozialdepartement / Sozialbehörde
Organisations- und Führungskonzept

Schlussbericht

für den Stadtrat der Stadt Zürich

Verfasser:
Prof. Dr. A. Jungmeister
Prof. Dr. I. Häner
B. Bechtold, lic.oec. HSG
Dr. M. Lengwiler

Universität St. Gallen
30. August 2008

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung		4
1.	Ausgangslage	5
1.1	Autoren der Studie	5
1.2	Auftrag/Vorgehen/Ziele	5
1.3	Rahmenbedingungen/Abgrenzungen	6
1.4	Grundlagen: Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Institutionen	6
1.5	Rechtliche Ziele/ Grundlagen	7
1.6	Betriebswirtschaftliche Ziele/ Grundlagen	7
1.7	Politische Ziele/ Grundlagen	9
1.8	Grundlagen/ Ziele der sozialen Arbeit	10
2.	Ergebnisse der rechtlichen Analyse	11
3.	Ergebnisse des externen Städte-Benchmarks	12
3.1	Auswahl der Referenzstädte	12
3.2	Stadt Basel	13
3.3	Stadt Bern	13
3.4	Stadt St. Gallen	14
3.5	Stadt Luzern	15
3.6	Fazit	16
4.	Ergebnisse des (internen) Benchmarks über die Verwaltung der Stadt Zürich	17
5.	Ergebnis Prozessanalyse	17
6.	Ergebnis Aufgabenanalyse	20
7.	Ergebnis Stakeholderanalyse	20
7.1	Wahrgenommene Probleme von Mitgliedern der Sozialbehörde	20
7.2	Probleme, die durch Mitglieder der Sozialbehörde nicht wahrgenommen werden	21
7.3	Forderungen der Mitglieder der Sozialbehörde	22
7.4	Wahrgenommene Probleme von Kadermitarbeitern der Sozialen Dienste	23
7.5	Probleme, die durch Kadermitarbeiter der Sozialen Dienste nicht wahrgenommen werden	23
7.6	Forderungen der Kader der Sozialen Dienste	24
7.7	Meinungen externer Experten aus anderen Städten	24
7.8	Meinungen aus Presse und Parteien	24
7.9	Fazit Stakeholderanalysen	25
8.	Ergebnisse der geschichtlichen Analyse	25
8.1	Fazit der Rechtsgeschichtlichen Analyse	25
8.2	Fazit der Verwaltungsgeschichtlichen Analyse	25
9.	Fazit – Ergebnis der Analysen	26
10.	Beschreibung der Varianten	27
10.1	Variante 1 - IST (Status Quo)	27
10.2	Variante 2 - Professionalisierung: Aufbau professionelle Revision, Abschaffung Sozialbehörde	28
10.3	Variante 3 - Fokussierung Sozialbehörde, Fokussierung auf normative Ebene	29
10.4	Variante 4 – Ausbau Administration Sozialbehörde (Parallelstruktur zu Sozialen Diensten)	31
10.5	Variante 5 - Behörde wird Delegation im Stadtrat (Variante Neukomm)	33
10.6	Bewertung der Varianten	34
11.	Organisations- und Führungskonzept der empfohlenen Variante	35

11.1 Organisationsstruktur 35
11.2 Führung und Führungsprozesse 35
11.3 Operative Prozesse und Aufgaben 35
11.4 Kontrolle und Kontrollsystem 36
11.5 Ausbildung 36
11.6 Sofortmassnahmen 36
12. Schulungskonzept 38
12.1 Zum Begriff der Professionalisierung 38
12.2 Ausbildung als ein wichtiger Baustein der Professionalisierung 38
13. Umsetzungsplanung 42
14. Anhang 43
Anhang A: Rechtsanalyse im Detail (I. Häner) 44
Anhang B: Geschichtliche Analyse (Häner / Lengwiler) 67
Anhang C: Aufgabenanalyse IST 86
Anhang D: Prozess Wirtschaftliche Hilfe IST 91
Anhang E: Prozess Entscheid Wirtschaftliche Hilfe durch die Einzelfallkommission der Sozialbehörde (EK SoBe) 92
Anhang F: Prozesse Referenten-Kontrolle Wirtschaftliche Hilfe und Einsprachen/Rekurse 93
Anhang G: Analyse des Zeiteinsatzes für Dossierkontrollen durch ReferentInnen 95
Anhang H: Benchmark Städtevergleich Organigramme/ Dokumente Stadt Basel 96
Anhang I: Benchmark Städtevergleich Organigramme/ Dokumente Stadt Bern 97
Anhang J: Benchmark Städtevergleich Organigramme/ Dokumente Stadt St. Gallen 99
Anhang K: Benchmark Städtevergleich Organigramme/ Dokumente Stadt Luzern 100
Anhang L: Benchmark Städtevergleich Organigramme/ Dokumente Stadt Zürich 102
Anhang M: Abbildungsverzeichnis 104
Anhang N: Literaturverzeichnis 105
Anhang O: Abkürzungsverzeichnis 107

Zusammenfassung

Die jetzige Organisation der Sozialbehörde, des Sozialdepartementes, der Sozialen Dienste im Zusammenspiel mit Gemeinderat, Stadtrat und Bezirksrat läuft gesetzes- und verordnungskonform ab, ist aber ineffizient und birgt hohe Risiken.
Die Organisation und die Abläufe der Referentenkontrolle, der Entscheide für Nichtnormfälle und der Rekurse sind intransparent: in der Regel kennen weder die Mitglieder der Sozialbehörde noch die Kader der Sozialen Dienste die genauen Abläufe und Aufgaben sowie Verantwortungen im ganzen Zusammenspiel der Akteure. Die Kenntnisse beschränken sich jeweils auf den sie direkt betreffenden Ausschnitt der Prozesskette. Dies führt zu einer entsprechenden Einschränkung bei der Urteilsbildung.

Diese **Organisation ist die Folge historischer Entwicklungen** in den letzten 80 Jahren. Bevor 1926 mehrere Professionalisierungsschübe, die zur Entstehung einer professionellen Verwaltungseinheit parallel zur Behörde führten, einsetzten, lag die Verantwortung für die Sozialhilfe in den Händen der Milizbehörde. In den folgenden Jahrzehnten wurden die Organisationsstrukturen zwar immer wieder verändert und angepasst, die Grundproblematik der Parallelstruktur zwischen Amt und Behörde blieb aber bestehen.

Eine grundlegende Änderung des Kontrollsystems – jedoch nicht des operativen Prozesses der wirtschaftlichen Hilfe – in bezug auf Prozess und Organisation der Kontrolle ist nötig.
Die Ergebnisse der Rechtsanalyse, des internen Benchmarks, des Städte-Benchmarks sowie der Prozess- und Aufgabenanalyse inkl. der Stellungnahmen der Interessenvertreter sowie auch der geschichtlichen Analyse zeigen die grosse Notwendigkeit nach einer Änderung des Status quo: Anpassungen der Organisation, Prozesse, Aufgaben und damit auch der Gesetzesgrundlagen der Sozialbehörde wie auch der Sozialen Dienste und des Sozialdepartementes sind anzugehen.

Für die notwendigen Änderungen sind verschiedene Umsetzungs-Varianten denkbar. Die möglichen Veränderungen reichen dabei von der Abschaffung bzw. Fokussierung der Aufgaben der Sozialbehörde bis zur deutlichen Vergrösserung der Sozialbehörde mit eigenem Personal und Rechtsdienst. Es zeichnet sich keine einheitliche, von allen oder wenigstens einer Mehrheit geteilten Meinung bzw. Bevorzugung einer Variante ab. Dabei finden sich sowohl innerhalb der Sozialbehörde als auch bei den Sozialen Diensten jeweils Befürworter und Gegner für die eine wie auch für die andere Lösung.
Aufgrund der umfangreichen Analysen spricht sich das Autorenteam für **die Variante der Abschaffung der Sozialbehörde in ihrer jetzigen Form verbunden mit einer Professionalisierung der Kontrolle** in den Sozialen Diensten (Unabhängigkeit, Systemkontrolle, Fachleute statt Laien) aus, wie dies in anderen Städten bereits erfolgt ist.

Die Umsetzung aller Varianten benötigt Änderungen in Gesetzen, Verordnungen und Reglementen und erfordert einen Urnengang. Dieser Urnengang und die dazu benötigte Kommunikation sowie die Umsetzung der vom Volk gewählten Variante ist sorgfältig zu planen.

1. Ausgangslage

- Im Sommer 2007 wurde durch die Berner Fachhochschule (BFH) für die Sozialen Dienste durch die Professoren Schneider und Jungmeister ein Riskmanagementkonzept auf der Basis des COSO Frameworks erstellt, das jetzt Schritt für Schritt umgesetzt wird.
- Das Sozialdepartement bzw. die Sozialbehörde und die Sozialen Dienste der Stadt Zürich wurden aufgrund einer Anzahl von Vorwürfen in den Medien im Zusammenhang mit Sozialhilfe-Missbrauch einer Untersuchung durch die Geschäftsprüfungskommission (GPK) unterzogen, der GPK-Bericht liegt nun vor. Der Bericht verlangt eine Reform der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen der Sozialbehörde sowie der Sozialen Dienste.
- Die Reform soll durch ein neutrales Institut nun mittels dieses Gutachtens konzeptionell begleitet werden.

1.1 Autoren der Studie

Beat Bechtold ist lic.rer.publ. und Projektleiter Volkswirtschaft an der Executive School der Universität St. Gallen. Er promoviert zurzeit in Volkswirtschaftslehre, WiSo-Fakultät, Universität zu Köln und ist Lehrbeauftragter in der Assessmentstufe sowie Fachreferent in der Weiterbildung der Universität St. Gallen.
Isabelle Häner ist Titularprofessorin für Staats- und Verwaltungsrecht; Dr. iur sowie Rechtsanwältin und Partnerin bei Bratschi Wiederkehr und Buob mit dem Spezialgebiet des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Staats- und Gemeinderechts; beratende Tätigkeit im Gebiet des Gemeinde- und Finanzrechts; Mitherausgeberin des Kommentars zur Zürcher Kantonsverfassung; Publikationsschwerpunkte im Bereich des Verfahrensrechts, Öffentlichkeits- und Datenschutzrechts sowie Umweltrechts.
Alexander Jungmeister ist Vizedirektor der Executive School an der Universität St. Gallen und Adjunct Professor der Charles Sturt University in Bathurst/Australien. Langjähriges Direktionsmitglied/ CEO verschiedener Beratungsfirmen bzw. bei Finanzdienstleistern. Er hat in Communication Science an der Universität Zürich doktoriert und ist Certified Financial Planner/ SFPO. Für dieses Gutachten bzw. Bericht fungiert er als Projektleiter.
Martin Lengwiler ist Privatdozent an der Universität Zürich; Dr. phil. I und hat eine Vertretungsprofessur am Historischen Seminar der Universität Basel inne. Forschungsschwerpunkt u.a. zur schweizerischen Sozialstaatsgeschichte. Publikationen zum Thema: Risikopolitik im Sozialstaat: Die schweizerische Unfallversicherung, 1870-1970 (Köln, 2006); Macht und Ohnmacht der Ärzteschaft. Geschichte des Zürcher Ärzteverbands im 20. Jahrhundert (Zürich, 2004; zus. mit Verena Rothenbühler)

1.2 Auftrag/Vorgehen/Ziele

Der **Auftrag** für das Projekt wurde vom Stadtrat der Stadt Zürich im Januar 2008 erteilt. Der Bericht geht deshalb nur an den Stadtrat, der über die weitere Verteilung des Berichts oder Teilen davon entscheidet.
Das Gutachten bzw. der Bericht für ein Organisations- & Führungskonzept soll in einer ersten Phase die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sowie Abläufe in der Sozialbehörde und in den Sozialen Diensten der Stadt Zürich prüfen. Darauf folgt

die Entwicklung und Bewertung von zukunftsfähigen Modellen die den modernen Anforderungen einer Grossstadt wie Zürich besser - als das bisherige System - gewachsen sind.
Das Riskmanagement gemäss Konzept der Berner Fachhochschule sollte in die Neugliederung der Aufgaben miteinbezogen werden (nur Schnittstellen). Die eigentliche Implementation des Riskmanagementprojektes ist bereits in der Projektplanung der Sozialen Dienste in Arbeit.
In einer **ersten Phase (bis Juli 08**) wurde eine Schwachstellenanalyse bisheriger Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen im Prozess der wirtschaftliche Hilfe ausgearbeitet (Aufgaben und Prozessanalyse), es wurde ein Städtebenchmark, eine Stakeholderanalyse sowie eine geschichtliche Analyse durchgeführt (alle Ergebnisse im vorliegenden Gutachten enthalten).
In einer **zweiten Phase (bis September 08)** wurde ausgehend von den Analysen der ersten Phase ein Organisations- und Führungskonzept sowie eine Implementationsplanung inklusive Schulungskonzept mit Varianten und Empfehlungen für die Sozialen Dienste und für die Sozialbehörde ausgearbeitet (= dieses Gutachten).
Das Konzept soll in einer **dritten Phase (Frühjahr 09)** durch die politische Vernehmlassung geschickt werden und evtl. Ergänzungen erfahren.
Das revidierte Konzept soll anschliessend in einer **vierten Phase** implementiert und geschult werden.

1.3 Rahmenbedingungen/Abgrenzungen

Eingeschlossener Untersuchungsbereich: Soziale Dienste (Bereich Wirtschaftliche Hilfe), Sozialdepartement, Bezirksrat, Gemeinderat, Stadtrat, Sozialbehörde, zentrale Administration; Prozesse: Wirtschaftliche Hilfe, Referentenprüfung, Rekurse/ Einsprachen, (Fall-)Kontrollen.

Nicht eingeschlossene Bereiche: Organisationseinheiten/Gremien: Vormundschaftsbehörde, Asylwesen etc.; Prozesse bei vormundschaftlichen Mandaten.

Nicht untersuchte Themenbereiche:

- Finanzkontrolle
- Dossierkontrolle von einzelnen Fällen
- Aufgabenangemessenheit und Prüfungskonformität von IT-Systemen
- Abbildung von Aufgaben in IT-Systemen
- IKS / Kontrollsysteme

1.4 Grundlagen: Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Institutionen

Die Organisationsgestaltung der Sozialhilfe stellt ein Optimierungsproblem dar, bei dem die verschiedenen Bereiche und ihre Anforderungen Soziale Arbeit, Politik, Recht und Management (Betriebswirtschaft) gegeneinander abzuwägen sind und eine ganzheitliche Optimierung angestrebt wird. Im Folgenden wird versucht, die wesentlichen Kriterien der einzelnen Bereiche kurz zu erläutern. Für Details sei auf die entsprechende Fachliteratur (im Text erwähnt) verwiesen.

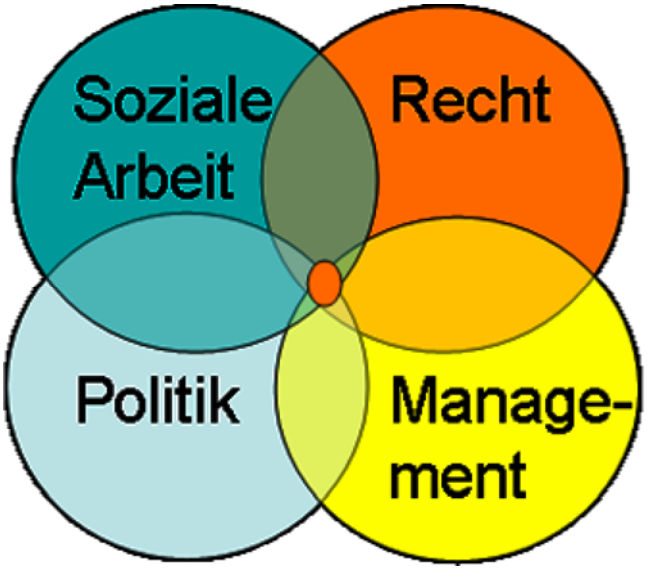


Abbildung 1: Gestaltungsrahmen für die Organisationsgestaltung

1.5 Rechtliche Ziele/ Grundlagen

Im Folgenden werden die rechtlichen Beurteilungskriterien bzw. Grundsätze dargestellt (Details vgl. Häner in
Anhang A: Rechtsanalyse im Detail , Abschnitte 3- 14).

- **(R1) Schutz des Bürgers vor Behördenwillkür:** Verwaltungsakte sollten rechtsgleiche Behandlung ermöglichen.
- **(R2) Gesetzeskonformität/ Einhaltung Compliance bzw. Rechtmässigkeit** (Verfassungsauftrag/ Gesetze/ Verordnungen/ Soft Law (z.B. SKOS Richtlinien)/ Interne Richtlinien)
- **(R3) Klare Hierarchie der Verwaltungsbehörden:** Verwaltungseinheiten sollten eine klare Entscheidungshierarchie haben.
- **(R4) Sachgerechte (d.h. zweckmässige) Organisationsstruktur:** Verwaltungseinheiten sollten eine zweckmässige, d.h. widerspruchsfreie Organisationsstruktur haben.
- **(R5) Ausreichende Kontrolle:** Verwaltungseinheiten sollten ausreichend kontrolliert werden.
- **(R6) Effizienz (Sparsamkeit/ Wirtschaftlichkeit):** Strukturen und Prozesse der Verwaltung sollten effizient sein.
- **(R7) Demokratische Legitimation:** Verwaltungsstrukturen sollten demokratisch legitimiert sein.
- **(R8) Good Governance:** Verwaltungseinheiten und ihre Prozesse sollten Transparenz und Verantwortung für die Ergebnisse widerspiegeln.

1.6 Betriebswirtschaftliche Ziele/ Grundlagen

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sind die folgenden Beurteilungskriterien bzw. Grundsätze relevant:

- **(B1) Prinzip Effektivität:** Das Richtige wird getan, Priorisierung und Fokussierung auf die wesentlichen Ziele einer Organisation oder Tätigkeit (vgl. Müller-Stewens/Lechner 2005, S. 415ff, IKS (2006), S. 6ff).
- **(B2) Prinzip Effizienz:** Finanzielle und personelle Mittel, Prozesse und Organisation werden zielgerichtet zur Erstellung einer Leistung eingesetzt; Vermeidung von Doppelspurigkeiten oder Mehrfachtätigkeiten; Angemessenheit von Aufwand und Ertrag (vgl. Müller-Stewens/Lechner 2005, S. 415ff, in Kongruenz mit den rechtlichen Prinzipien vgl.
- Anhang A: Rechtsanalyse im Detail Abschnitt 10ff, analog R6)).
- **(B3) Kongruenzprinzip (AKV):** Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (vgl. Schmidt 2001a. S. 47ff). Jeder Stelleninhaber muss die Kompetenz (Befugnisse) haben, die er benötigt, um die Aufgaben erfüllen zu können. Seine Verantwortlichkeit sollte nicht weiter reichen als seine Kompetenzen.

Abbildung 2: Kongruenzprinzip nach Schmidt (2001), S. 47

- **(B4) Prinzip Good Governance:** Ausführung und Kontrolle (der Ausführung) ist getrennt; niemand beaufsichtigt oder kontrolliert sich selbst; Vier Augen-Prinzip der Kontrolle (in Kongruenz mit den rechtlichen Prinzipien vgl.
- Anhang A: Rechtsanalyse im Detail , Abschnitt 12ff bzw. R7)
- **(B5) Prinzip klare einfache hierarchische Unterstellungsverhältnisse** und "Reporting lines"; keine Mehrfachunterstellungen oder nebengeordnete Leitungs (vgl. Schmidt 2001a. S. 156ff)
- **(B6) Prinzip Ebenenkonformität:** Klare und eindeutige Trennung von operativen, strategischen und normativen Aufgabenbereichen im Management (vgl. Bleicher 1984, Müller-Stewens/Lechner 2005, s. 234ff)

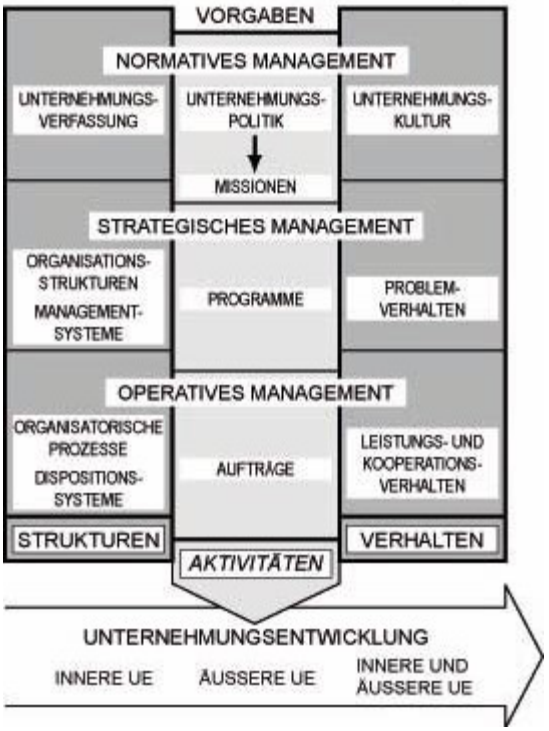


Abbildung 3: Ebenen im integrierten Management nach Bleicher (2006)

- **(B7) Prinzip Risikominimierung bzw. Riskmanagement:** Prozesse und Aufgaben sollten risiko-adjustiert gestaltet werden; Risiken werden identifiziert und überwacht (COSO (2004), S. 4ff)
- **(B8) Prinzip Vollständigkeit der Kontrolle:** Controllingzyklus vollständig abgebildet (plan - do - check - act, vgl. auch Müller-Stewens/Lechner 2005, S. 694ff, Deming 1982, S.88), d.h. ein effektives und effizientes Kontrollsystem existiert (vgl. Anforderungen aus IKS 2006)
- **(B9) Prinzip Ganzheitlichkeit:** Ein Kontrollsystem umfasst gemäss COSO (2004) nicht nur Ergebnis- (=Dossier-)kontrolle, sondern auch Prozesse, Organisation, Systeme, Kontrollumfeld u.a. vgl. COSO 2004 S. 4ff)
- **(B10) Prinzip Qualitätssicherung:** Ganzheitliche Qualitätssicherungsinstrumente sind vorhanden (vgl. Deming 1982, S.88).

1.7 Politische Ziele/ Grundlagen

Das politische System kennt – neben anderen - die folgenden Beurteilungskriterien bzw. Grundsätze:

- **(P1) Partizipation von Interessenvertretern:** Interessenvertreter sollten angemessen beteiligt werden
- **(P2) Demokratische Legitimation von Entscheidungen:** Entscheidungen sollten transparent dokumentiert und möglichst demokratisch legitimiert werden.
- **(P3) Einhaltung der Ebenen von Policy, Polity, Politics**: Die Ebenen Polity (Ordnungsrahmen, politisches System), Politics (Prozess der Auseinandersetzung) sowie Policy (Regelungsbedingte Probleme/ Gesetze/ Massnahmen) sollten bei der Organisationsgestaltung nicht vermischt werden.

Abbildung 4: Gestaltungsgrundsätze bzw. Dimensionen der Politik
(eigene Grafik in Anlehnung an Alemann 1990 und Schmidt 1995**)**

1.8 Grundlagen/ Ziele der sozialen Arbeit

In Anlehnung an die in der Strategie und IM Bericht Riskmanagement der Sozialen Dienste festgelegten Ziele (vgl. Jungmeister/Schneider 2007, S. 7) sollen in den Sozialen Diensten folgende Ziele erreicht werden:

- **(S1) Leistungen nur für Anspruchsberechtigte:** Anspruch auf Leistungen aus der Sozialhilfe haben nur diejenigen Personen, die für ihren eigenen Lebensunterhalt und den ihrer Familienangehörigen mit gleichem Wohnsitz in der Stadt Zürich nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen können (SHG §14). Nicht Anspruchsberechtigte dürfen keine Leistungen erhalten. Hilfe wird an nachgewiesenermassen Bedürftige erteilt, Leistungen werden gemäss Gesetz erbracht.
- **(S2) Einheitliche Leistungsstandards:** Die Leistungserbringung bei Anspruchsberechtigten erfolgt mit klar definierten Leistungsstandards (Gewährleistung der Dienstleistungsqualität) bedarfsgerecht und transparent (d.h. keine individuell vereinbarten Leistungen (Ausnahme: SIL Situationsbedingte Leistungen)
- **(S3) Prozesseffizienz**: Die Leistungserbringung erfolgt in effizienten Prozessen innerhalb definierter Fristen.
- **(S4) Kosteneffizienz**: Für die Leistungserbringung soll nur der minimal notwendige Verwaltungsaufwand betrieben werden.
- **(S5) Compliance Einhaltung:** Die Leistungserbringung soll unter Einhaltung der internen Richtlinien der Sozialen Dienste sowie der gesetzlichen Grundlagen (SHG, KVG etc.) bzw. Verordnungen sowie der SKOS Richtlinien erbracht werden.
- **(S6) Missbrauchsminimierung:** Missbräuche bei der Leistungsverwendung oder bei der Anspruchsberechtigung sollen möglichst minimiert werden und bei Entdecken geahndet werden.
- **(S6) Förderung der Klienten-Selbständigkeit:** Im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe soll Sozialhilfe dazu dienen, die Selbstständigkeit der Klienten zu fördern.

2. Ergebnisse der rechtlichen Analyse

(Details der rechtlichen Analyse im
Anhang A: Rechtsanalyse im Detail)

- In rechtlicher Hinsicht hat sich die Verwaltungsorganisation am Hierarchieprinzip, am Prinzip der sachgerechten Organisation und an der Wirtschaftlichkeit messen zu lassen. Das Hierarchieprinzip ergibt sich aus dem Grundsatz der Einheit der Verwaltung und gewährleistet eine klare und damit transparente Regelung der Zuständigkeiten und Verantwortungen. Autonome Behörden durchbrechen das Hierarchieprinzip, rechtfertigen sich jedoch dort, wo eine Aufgabe den politischen Instanzen entzogen werden soll.

- Das Organisationsprinzip der Good Governance nimmt diese Grundsätze der Verwaltungsorganisation auf, verlangt indessen zusätzlich eine genügende interne Gewaltenteilung im Sinne des "Checks and Balances", indem Aufsicht bzw. Kontrolle und Durchführung strikt voneinander getrennt werden müssen. Die Kontrolle ist dabei von einem unabhängigen Organ durchzuführen.

- Mit der Schaffung der Sozialbehörde als selbständige Kommission i.S. von § 56 GemG hat die Stadt Zürich das Hierarchieprinzip durchbrochen und eine autonome, aus der Zentralverwaltung ausgegliederte Behörde geschaffen. Die Stadt Zürich stützt sich dabei auf das kantonale Recht gemäss § 6 Abs. 1 SHG, wo die Fürsorgebehörde vorgesehen ist. Die Schaffung einer autonomen Behörde birgt die Gefahr in sich, dass Zuständigkeiten und Verantwortungen nicht übereinstimmend geregelt werden und die Organisation an Transparenz verliert. Die Durchsicht der Rechtsgrundlagen über die Organisation der Sozialhilfe hat gezeigt, dass dies in hohem Mass der Fall ist. Die Zuständigkeit zur Durchführung der Sozialhilfe werden ebenso vielfach verteilt (Sozialbehörde, Geschäftsstelle, Soziale Dienste), wie auch die Zuständigkeit zur Aufsicht über die Durchführung der Sozialhilfe. Darüber hinaus sind für die Aufsicht und für die Durchführung nicht je voneinander unabhängige Behörden zuständig, sondern es werden diese Zuständigkeiten bei der Sozialbehörde als Gesamtbehörde und der Geschäftsstelle der Sozialbehörde vereint. Damit fehlt es auch an der Verwirklichung der internen Gewaltenteilung im Sinne der Grundsätze der Good Governance.

- Vergleiche mit dem Kanton Bern ergeben, dass sich ein Modell mit der Sozialbehörde auch nach den Grundätzen der Good Governance verwirklichen lässt, indem die Sozialbehörde für die Strategie und Aufsicht zuständig ist, während die operative Ebene im Sinne der Durchführung in der Zentralverwaltung angesiedelt wird. In den Städten Basel und St. Gallen ist die Sozialhilfe vollständig in die Zentralverwaltung integriert. Bei diesem Modell dürfte die Effizienz und Effektivität wie auch die Transparenz wohl am grössten sein. Als Argument gegen dieses Modell kann zwar die Zuordnung der Sozialhilfe zur politischen Behörde, der Gemeindeexekutive, angeführt werden. Allerdings scheint sich die Sozialbehörde der Stadt Zürich selbst vorab von politischen Gesetzmässigkeiten leiten zu lassen, so dass sich ein Festhalten an der Sozialbehörde und damit die Durchbrechung des Hierarchieprinzips nicht ohne weiteres rechtfertigen lassen. Bei beiden Modellen, bei einer

Konzentration der Strategie und Aufsicht bei der Sozialbehörde einerseits und der Aufhebung der Sozialbehörde andererseits, wäre jedoch die Gemeindeordnung zu ändern und eine Urnenabstimmung durchzuführen, beim ersteren Modell, weil sämtliche Entscheidkompetenzen im Einzelfall an die Sozialen Dienste zu delegieren sind (§ 115a GemG) und der Sozialbehörde Kompetenzen im Sinne von § 7 Abs. 2 SHG zukommen sollen, beim Letzteren, weil die Fürsorgebehörde selbst in der Gemeindeordnung vorgesehen ist (Art. 76 GO). Die Änderung der Gemeindeordnung ist zudem vom Regierungsrat genehmigen zu lassen (Art. 89 KV).

- Eine Erweiterung der Zuständigkeiten der Sozialbehörde wäre in rechtlicher Hinsicht wohl einfacher zu bewerkstelligen, da eine Änderung der GO nicht unabdingbar ist. Inwiefern damit den Organisationsprinzipien der Verwaltung, namentlich dem Hierarchieprinzip, welches eine klare und transparente Organisation bezweckt, dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und der sachgerechten Organisation wie auch den Prinzipien der Good Governance und insbesondere der internen Gewaltenteilung genügend Rechnung getragen werden kann, erscheint allerdings eher fraglich.

Fazit: Eine Urnenabstimmung wird unabhängig von der gewählten Variante nicht zu umgehen sein. Änderungen werden aus politischen und gesetzlichen Gründen kein Spaziergang! Dennoch sind Sie nötig. Sowohl Änderung der Aufgaben wie Abschaffung der Behörde verlangen eine Änderung der rechtlichen Grundlagen.

3. Ergebnisse des externen Städte-Benchmarks

3.1 Auswahl der Referenzstädte

Als Referenzstädte wurden Basel, Bern, St. Gallen und Luzern herangezogen, um das Sozialdepartement der Stadt Zürich und seine Strukturen vergleichen zu können.

Um die Stärken oder Schwächen einer Organisation zu erkennen, wird in der Wissenschaft unter anderem mit der Methode des sogenannten Benchmarks gearbeitet. Dies ist eine vergleichende Analyse, die sich an einem zuvor definierten Referenzwert orientiert. Für den Vergleich des Sozialdepartementes insbesondere der Sozialen Dienste und der Sozialbehörde der Stadt Zürich wurden die Institutionen anhand der nachstehenden Gesichtspunkte bzw. Kriterien beleuchtet. Die Vergleichsstädte wurden in Absprache mit dem Auftraggeber hauptsächlich anhand der Einwohnerzahl ausgewählt. Die Grösse (Anzahl Mitarbeiter, Klienten, Betrugsfälle) und damit verbunden auch die Komplexität der Verwaltung einer Stadt erscheint für diese Vergleichs-Analyse in erster Linie das sinnvollste Hauptkriterium zu sein. In zweiter Linie wurde bei der Auswahl der Vergleichsstädte darauf geachtet, dass unterschiedliche Organisationsformen der Departementsstrukturen vorhanden sind, so dass sich ein Vergleich auch lohnt. Somit werden für einen Benchmark mit der Stadt Zürich die entsprechenden (Sozial-)Departemente der Städte Basel, Bern, St. Gallen und Luzern herangezogen. In der folgenden Abhandlung werden die Städte alphabetisch nach Sozialbehörde sowie Soziale Dienste oder deren adäquaten Organisationen behandelt. Insbesondere wurden die Vor- und Nachteile gemessen an der Prozess-Effizienz, der Komplexität, den Beziehungen zwischen den Institutionen sowie den

Schnittstellen analysiert. Die Vergleiche werden je nach Notwendigkeit zwischen den ausgewählten Städten und/oder mit der Stadt Zürich im Sinne der besseren Verständlichkeit beziehungsweise der Nachvollziehbarkeit der Überlegungen angestellt.

3.2 Stadt Basel

Die Stadt Basel fällt mit einer schlanken und straffen Organisationsgestaltung auf, die klar nach Ebenen getrennt ist. Eine prozessorientierte Struktur fördert direkte und einfache Unterstellungsverhältnisse. Die zentrale Aufnahme der Klienten und die separate Abteilung der betriebswirtschaftlichen und juristischen Dienste sind speziell erwähnenswert.

Die Stadt Basel hat keine Sozialbehörde, jedoch einen Verwaltungsrat, der als politisch legitimiertes Gremium die Sozialhilfe wie ein eigenständiges Unternehmen faktisch nach den Prinzipien der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (vgl. Anhang A: Rechtsanalyse im Detail ff.) führt. Dieses oberste Aufsichtsgremium setzt sich zusammen aus Vertretern des Kantons Basel-Stadt sowie der Bürgergemeinde. Diese Konstellation bringt sowohl Milizpersonen als auch (Polit-)Profis zusammen und sorgt dafür, dass die unterschiedlichen Sichtweisen und Anliegen der Stakeholder direkt berücksichtigt werden. Bemerkenswert ist bei dieser Organisation die direkte und einfache Unterstellung der Amtsleitung (keine Gleichstellung bzw. Mehrfachunterstellung wie in der Stadt Zürich). Eine schlanke und straffe Organisation ist damit gewährleistet. Die klare Trennung der Organisationsgestaltung in eine normative, eine strategische und eine operative Ebene zeigt, dass die Gestaltungsbereiche nach betriebswirtschaftlichen Kriterien verankert sind. Der Kanton und die Bürgergemeinde legen auf normativer Ebene die Werte, Visionen und Ziele fest (mittels Leistungsaufträgen und Kontrakten), der Verwaltungsrat trifft die Entscheidungen über Strategie, Struktur und (Budget-)Ziele in strategischer Hinsicht und die Amtsleitung führt die operativen Geschäfte.
Im Rahmen des ausführenden Amtes, also der Abteilung Sozialberatung1 (in Zürich: Soziale Dienste) unterscheidet die Stadt Basel zwischen Intake und Integration (Langzeitfälle), also auch zwischen einfachen und komplexen Fällen, was eine Prozesstriage darstellt. Die Stadt Basel führt die Aufnahmen zentral und nicht im Quartier (Zürcher Lösung) durch. Bei der personellen Besetzung dieser beiden Abteilungen wird klar getrennt zwischen Sozialberatenden und Spezialisten (Intake) sowie kaufmännischen Sachbearbeitenden. Bezeichnend sind in organisatorischer Hinsicht die von der Direktion direkt geführten Abteilungen der betriebswirtschaftlichen Dienste sowie des Rechtsdienstes und der Rückerstattung. Im Prozess der wirtschaftlichen Hilfe durchläuft der Klient zuerst das Intake mit einer Triage und wird dadurch entweder dem Basis-Verfahren oder dem Case-Management zugeordnet. Die prozessorientierte Gliederung der Organisation unterstützt damit die Effizienz und Verantwortung sowie die direkte Weisungslinie.

3.3 Stadt Bern

Die Stadt Bern hat ihre Unterstellungsverhältnisse klar geregelt. Die direkt geführte Drogenfachstelle zeigt das Gewicht, das man diesem Dienst gibt - im vorliegenden Städtevergleich eher aussergewöhnlich. Das Intake-Team ist zentral organisiert, was Quervergleiche

[1] Die Sozialberatung ist als Unternehmen der Bürgergemeinde organisiert und wird entsprechend vom oben genannten Verwaltungsrat beaufsichtigt. (siehe dazu Häner Anhang M, S. 70ff)

mit allen Antragsstellern ermöglicht, was einheitliche Standards und eine hohe Professionalisierung zur Folge hat (vgl. Interview B. Hohn, SD Bern). Eine Überprüfung der Subsidiaritätsleistungen zu Beginn fehlt gänzlich.
Die Stadt Bern verfügt über eine Sozialbehörde, die (vgl. im Detail
Anhang A: Rechtsanalyse im Detail , Abschnitt 70ff) sich den strategisch-politischen Aufgaben annimmt und den Sozialdienst beaufsichtigt. Zudem ist sie dafür verantwortlich, dass entsprechende Mittel und Strukturen zur Erfüllung der Aufgaben bzw. des Auftrages der Sozialdienste zur Verfügung stehen. Die Aufsicht über den Sozialdienst erfolgt über stichprobenartige Kontrollen, Zielvorgaben und Weisungen. Die Rekurse werden nicht von der Behörde behandelt, sondern vom Statthalteramt, was als unabhängige Prozess-Instanz bewertet werden kann. (gem. Interview mit B. Hohn, Leiter SD Stadt Bern). Das Unterstellungsverhältnis im Sozialdienst ist klar geregelt: Die Direktion der Stadt Bern führt das Sozialamt und dieses wiederum den Sozialdienst. Es gibt einfache und direkte Unterstellungen mit einem Stabsdienst, der seinerseits in einen Rechtsdienst, eine betriebswirtschaftliche Einheit (nur eine Person!) und die sozialen Einrichtungen aufgeteilt ist. Erwähnenswert ist die Drogenfachstelle, welche die Stadt Bern eingerichtet hat - eine solche ist beispielsweise in Basel inexistent. Bei der Betrachtung des Prozesses des Sozialdienstes ist lediglich ein Intake-Team erkennbar, das keiner geographischen Aufteilung (wie in Zürich) unterworfen ist, sondern zentral seine Aufgaben wahrnimmt. Damit sind eine gesamthafte Beurteilung und Quervergleiche besser möglich. Dieses Intake-Team beurteilt zuerst die Fälle, bevor es sie an die verschiedenen Beratungsteams weitergibt - eine Mischform der beiden Modelle aus Zürich und Basel. Die zentrale Organisation bringt nicht nur einheitliche Standards mit sich, sondern sorgt auch für eine hohe Professionalisierung. Damit ist einerseits die Prozess- und Verfahrenssicherheit gewährleistet und andererseits vereinfachen sich auch die Ausbildung und die Stellvertretungen. (B. Hohn, SD Bern). Eine Fall-Triage existiert in Bern nicht; der Prozess ist sehr ähnlich zu jenem der Stadt Zürich. Die Überprüfung von Subsidiaritätsleistungen ist in der Organisationsstruktur nicht direkt verankert, es gibt keine organisatorische Einheit wie in der Stadt Basel - so fehlt beispielsweise ebenfalls eine Einheit "Rückerstattung".

3.4 Stadt St. Gallen

In der Stadt St. Gallen existiert kein Aufsichtsorgan im Rahmen einer Sozialbehörde. Ebenso nicht vorhanden sind Spezialeinheiten oder Fachabteilungen für beispielsweise betriebswirtschaftliche Probleme. Das personell grosszügig dotierte Intake ist zentral organisiert und ermöglicht schnelle Abklärungen durch standardisierte Prozesse.

Die Stadt St. Gallen kennt keine Sozialbehörde als Aufsichtsorgan. Die erste Rekursinstanz ist seit Januar 2008 das kantonale Sozialamt. Vorher war diese Funktion organisatorisch dem exekutiven Stadtrat zugeteilt. Die Kontrolle in St. Gallen wird mit der GPK des Parlamentes und Finanzkontrolle der Stadtverwaltung wahrgenommen. Die Stadträte haben nur eine faktische Aufsichtsfunktion. Es findet keine externe Kontrolltätigkeit statt. Damit kennt auch das Sozialamt der Stadt St. Gallen eine Unterteilung in die persönliche Sozialhilfe sowie die stationäre Hilfe und die besondere Sozialhilfe. Die organisatorische Gliederung entspricht der Ebene des Sozialdepartementes der Stadt Zürich. In personeller Hinsicht wird zwischen Sachbearbeiter und Berater unterschieden. Eine Triage zwischen Spezialfällen und Normfällen bzgl. beruflicher und sozialer Re-Integration sowie Sonderdienst findet statt. Bei weniger komplexen Fällen ist keine komplizierte Überprüfung vorgesehen; nach der Triage können die einfachen Fälle u. U. auch den Sachbearbeitern zur Betreuung übergeben werden. Eine Triage nach Komplexität (wie in Basel) bei der Fallbehandlung findet nicht statt; das Fallmanagement hat einen einheitlichen

Prozess, ähnlich wie in Zürich. Spezialeinheiten für die Subsidiaritätsprüfung bei der Falleinteilung oder spezielle Fachabteilungen wie beispielsweise eine betriebswirtschaftliche Stelle, sind in St. Gallen nicht vorhanden.

3.5 Stadt Luzern

In der Stadt Luzern wird das Sozialdepartement durch die parlamentarische Sozialkommission kontrolliert und beraten. Die Sozialversicherungen werden als eigenständige Dienstabteilung geführt. Beratung, Intake und wirtschaftlicher Sozialhilfe sind in Luzern prozessorientiert organisiert.

Die Stadt Luzern hat keine eigentliche Sozialbehörde. Diese Funktion - in legislativer Hinsicht - übernimmt der Stadtrat. Im Rahmen der Delegationsnorm können Einzelfälle auch an den Sozialdirektor übertragen werden. Für die Kontrolle wird in der Stadt Luzern mit dem Modell "Spiegelbild" gearbeitet: Dabei ist jedem Departement eine parlamentarische Kommission zugeordnet. Das Sozialdepartement arbeitet im speziellen mit der Sozialkommission zusammen, welche die Kontrolle der Tätigkeiten übernimmt sowie auch Anträge und Berichte berät. Dies sorgt nicht nur für einen direkten Bezug der parlamentarischen Referenten zu den Aufgaben und Arbeiten im Sozialdepartement, sondern auch für eine konsensorientierte Kommissionsarbeit. Auf der Ebene der Sozialdirektion ist auffallend, dass die Sozialversicherungen als eigenständige Dienstabteilung organisiert sind, was in keiner der Referenzstädte sonst der Fall ist.

Die zentralen Dienste sind im Sozialamt der Stadt Luzern integriert - statt wie in Zürich ausserhalb der SoD angesiedelt. Jedoch nicht wie in Zürich, sind in Luzern die wirtschaftliche Sozialhilfe und die soziale Integration getrennt voneinander eingerichtet. Prozessorientiert ist in Luzern auch die Gliederung nach Beratung, Intake und wirtschaftlicher Sozialhilfe. Das Intake ist zudem zentral organisiert und es findet keine Triage nach Spezial- und Normalfällen statt. Speziell zu erwähnen ist die hierarchische Integration des Bereiches Alimenten/Arbeit im Sozialamt. Die Kontrollen werden mit einem Sechs-Augen-System (Fallaufnahme, Fallprüfung und regelmässige interne Kontrollen) gewährleistet.

Kennzahlen Sozialhilfe in ausgewählten Städten 2007*)

Kriterium	Zürich	Basel	Bern	St. Gallen	Luzern	DS
Sozialhilfequote in %	3.9	4.9	3.9		2.5	3.3
Veränderung Sozialhilfequote	-10.7	-11.9			-5.5	-9
Anzahl betreute Fälle	12934	7504	4071	2368	1632	5702
Veränderung Unterstützung netto pro Fall in%	-0.9	-2.4	-0.1		-2.4	-6
Veränderung Rückerstattung	3.2	-7.8	8.8		0.1	9.2
Abgangsquote	3.1	3.1	2	2.4	3.4	3.5
Behörde	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein	
Form	Exekutive & Legislative	entfällt	Legislative	entfällt	Stadtrat mit Funktion SoB (Legislative)	
Intake	dezentral	zentral	zentral	zentral	zentral	
Prozesstriage (Fälle nach Komplexität)	nein	ja	nein	nein	nein	
Leistungsentscheid	dezentral	zentral	zentral	zentral	zentral	
Kontrolle	Dossierkontrolle, 8fach	Dossierkontrolle, 2fach	Dossierkontrolle, 3fach	Dossierkontrolle, 2fach	Dossierkontrolle, 3fach	
Systemkontrolle	nein	nein	nein	nein	nein	
Kontrolle unabhängig	teilweise (3 von 8)	nein	ja	nein	nein	
Kontrollinstanz	Verschiedene	Verwaltungsrat	Verschiedene	Kanton	Verschiedene	
Führungsprinzip operativ	Mehrliniensystem	Einliniensystem	Einliniensystem	Einliniensystem	Einliniensystem	
Aufgaben	Beratung, WSH, Prävention, Arbeitsintegration	WSH	WSH	WSH, Beratung	WSH, Beratung,	

*Quelle: *) eigene Analysen sowie Salzgeber 2007. Legende Variablen siehe dort S. 42.*

Tabelle 1: Kennzahlen Sozialhilfe in ausgewählten Städten 2007

3.6 Fazit

Es zeigt sich, dass die Organisationsformen des Sozialdepartements bzw. der Sozialhilfe in den Städten sehr verschieden sind. Der Professionalisierungsgrad variiert stark. Zürich hat mit Abstand am meisten Fälle und unterscheidet sich in Struktur, Aufgaben, Volumen deutlich von anderen Städten, ein Vergleich mit den Kennzahlen lässt aber auf den ersten Blick nicht auf eine nicht wesentlich ineffizientere Struktur im Vergleich zu anderen Städten schliessen. Auffällig ist aber, dass die Zuständigkeiten und Unterstellungen in den Städten Basel, Bern und St. Gallen direkt und einfacher geregelt sind. In allen Referenzstädten sind somit klarere Kompetenzordnungen und hierarchischere Organisationsformen als in der Stadt Zürich vorhanden. Es gibt weder mehrfache Berichtslinien noch eine Gleichstellung von Behörde und Sozialdepartement. Dies spiegelt sich auch in den jeweiligen gesetzlichen Grundlagen wider. Die Aufteilung von Asylwesen, Jugendhilfe, Sozialhilfe, Vormundschaft ist je nach Stadt unterschiedlich und meistens verschiedenen Departementen zugeordnet - nur die Stadt Zürich arbeitet mit einem integrierten Modell, das sich durch einen entsprechenden Mehraufwand in den erwähnten Tätigkeitsfeldern niederschlägt und sich nicht nur auf die wirtschaftliche Sozialhilfe beschränkt. Von den betrachteten Städten kennt nur Bern eine Sozialbehörde, wobei dessen Funktion auf die Ebene des normativen bzw. strategischen Managements beschränkt ist und keine Eingriffe ins operative Geschäft (d.h. keine Fallentscheide, Fallkontrollen) vorgenommen werden. Diese Form hat sich dort auch bewährt

Aus der Sicht des Benchmarks ist deshalb zu fragen, ob die Stadt Zürich die Organisationsform der Sozialbehörde bzw. der Sozialen Dienste in Richtung der Modelle der Städte Basel oder Bern verändern sollte, bzw. wie die Elemente effizienter Verwaltungsführung dieser Städte in das Zürcher Modell eingebaut werden könnten. Aus Sicht des externen Benchmarks wird das Modell Abschaffung der Sozialbehörde resp. deren Reduktion auf eine normativ/ strategische Ebene befürwortet.

4. Ergebnisse des (internen) Benchmarks über die Verwaltung der Stadt Zürich

Vergleicht man die Entscheidungsstrukturen und Organisationseinheiten innerhalb der Stadt Zürich (Details im Anhang L: Benchmark Städtevergleich Organigramme/ Dokumente Stadt Zürich), so fällt auf, dass das Sozialdepartement in der Verwaltung der Stadt Zürich eine Ausnahme darstellt: Als einziges Departement ausser dem Schul- und Sportdepartement muss es mit vorgesetzten Behörden (Vormundschaftsbehörde und Sozialbehörde) arbeiten und nimmt dadurch eine Sonderstellung ein. Früher bestehende Miliz-Behörden, wie etwa die Finanzbehörde oder die Gesundheitsbehörde wurden in den letzten Jahren abgeschafft und professionalisiert.

5. Ergebnis Prozessanalyse

Eine Sichtung der Prozesse (vgl. Detailabläufe im Anhang D: Prozess Wirtschaftliche Hilfe IST, Anhang E: Prozess Entscheid Wirtschaftliche Hilfe durch die Einzelfallkommission der Sozialbehörde (EK SoBe), Anhang F: Prozesse Referenten-Kontrolle Wirtschaftliche Hilfe und Einsprachen/Rekurse) zwischen der Sozialbehörde und dem Sozialdepartement bzw. den Sozialen Diensten zeigte, dass die Abläufe im Bereich der Kontrolle einiges an Verbesserungspotenzial aufweisen:

- **Überlappung von Aufgaben** (Fallkontrolle): Kompetenzzentrum (KPZ), Stellenleiter, Referent Sozialbehörde und Bezirksrat führen Fallkontrollen mit ungleicher Intensität sowie unterschiedlichem Konzept durch, die Fallkontrollen sind nicht aufeinander abgestimmt.
- **Unklare Verantwortungen** (Fallkontrolle): Wer ist für die durch die Referenten kontrollierten Fälle der Sozialbehörde und die daraus entstandenen/verfügten Massnahmen verantwortlich? Eine Ausnahme bilden die Fallkontrollen der SoD die ein geschlossener Prozess sind und klare Verantwortlichkeiten zuweisen.
- **Verantwortungsdelegation:** Die Trennung zwischen Normentscheid und Nicht-Normentscheid kann dazu führen, dass Sozialarbeitende die Fälle an die Referentenkontrolle delegieren und sich damit der Verantwortung entziehen (Abgabe bzw. Delegation der Verantwortung nach oben).
- **Es gibt kein umfassendes systemorientiertes Kontrollkonzept** (Was ist durch wen, wie und mit welchen Personen zu kontrollieren?). Die Effektivität und Effizienz der operativen Prozesse bzw. der Kontrollprozesse, die Kontrollinhalte, die Kontrollorganisation, das Kontroll-Umfeld, die Rahmenbedingungen/ Vorgaben der Kontrolle, die Kommunikation bzw. das Reporting der Kontrolle sind entweder inexistent oder Arbeitsschritte werden nicht beaufsichtigt (Sozialbehörde): Das bestehende Kontrollsystem weist erhebliche Lücken auf!
- **Mehrfachtätigkeiten bzw. Doppelspurigkeiten** in der Fallkontrolle und bei den Leistungs-entscheiden: Die Dossiers werden bis zu sechs Mal von verschiedenen Akteuren (KPZ, Referent, Bezirksrat etc.) kontrolliert. Dies ist wirtschaftlich wenig effizient. Da auf jeder Kontrollebene dieselben Unterlagen kontrolliert werden, können unter Umständen gravierende Probleme in den Dossiers unentdeckt bleiben, d.h. es gibt trotz grossem Aufwand keine eigentliche Risikominimierung.
- **Kontrollqualität fraglich:** Die Fallkontrolle/ Dossierkontrolle durch die Referenten nimmt im Durchschnitt gemäss Statistik (vgl. Anhang G: Analyse des Zeiteinsatzes für

Dossierkontrollen durch Referent) nur durchschnittlich 5 Minuten in Anspruch, womit die Qualität dieser Kontrolle mehr als fraglich erscheint.

- **Hoher Aufwand der Fallkontrolle:** Die Vorbereitung/Durchführung der Fallkontrolle durch die Referenten (Mitglieder der Sozialbehörde) ist logistisch sehr aufwendig. Sämtliche Dossiers müssen physisch an einen zentralen Ort gebracht werden, des weiteren muss das zugehörige EDV-System aktuell gehalten und die Dossiers elektronisch nachgeführt werden. Die Stellenleiter müssen zudem während der Kontrolle /Prüfung anwesend sein. Das Verhältnis des Aufwandes und Ertrages dieser Kontrolltätigkeit ist suboptimal.
- **Kaum unabhängige Kontrolle:** Die Referenten der Sozialbehörde, die für die Dossierprüfung eingesetzt werden, sind mit wenigen Ausnahmen für diese Aufgabe nicht ausgebildet (d.h. „Laien"), die weder in der komplexen Gesetzgebung (KVG, BVG, Sozialgesetze und Verordnungen) noch in der fachlichen Kontrolltätigkeit professionell geschult sind. Daraus ergeben sich einige Anforderungen an deren Ausbildung (vgl. Kap. Schulungskonzept). Somit sind die Referenten gezwungen, wiederkehrend auf den Rechtsdienst SDS sowie auf die fachliche Kompetenz der Sozialarbeitenden zurückzugreifen. Dem Grundsatz der Unabhängigkeit und dem Qualitätsanspruch an die Prüfung wird man auf diese Weise nicht gerecht. Auch die Stellenleitenden machen Fallkontrollen, was aus Sicht der Good Governance nicht optimal ist.
- **Keine genügende Aufsicht der Sozialbehörde und ihrer Entscheide:** Die Entscheide und Kontrollaktivitäten der Sozialbehörde und ihrer Kommissionen werden gemäss Gesetz durch den Bezirksrat gemäss § 8 SHG ZH kontrolliert, der die Aufsicht über die Sozialbehörde ausübt. Ausserdem bestimmt § 10 SHG ZH, dass dem Regierungsrat die Oberaufsicht über die öffentliche Sozialhilfe zukommt. Faktisch wird diese Aufsicht jedoch kaum durchgeführt (keine Zielvorgaben, keine Systemkontrollen, nur vereinzelt existieren jährliche Berichte mit Stichprobenkontrollen von Einzel-Dossiers, insbesondere die operativen Entscheidungen im Nichtnormfall durch die Mitglieder der EK werden nicht überprüft). Allfällige durch die Sozialbehörde entstandene Fehlentscheide erzeugen jedoch Risiken, welche die Sozialen Dienste bzw. die Stadt ZH, nicht aber die Sozialbehörde zu tragen haben.
- **Verletzung der „Good Governance" bei den Rekursen:** Rekurse, die nach Entscheidungen der Sozialbehörde vorgebracht werden, werden durch die Sozialbehörde selbst mit gleichem Rechtsdienst behandelt und beurteilt. Mit den Maximen der "Good Governance" und des Riskmanagements sind solche Prozessschritte nur schwer zu vereinbaren.
- **Verletzung der Verantwortungskongruenz:** Für die Entscheide der Sozialbehörde werden nicht die Behörde selber, sondern die Soziale Dienste und ihre Leitung verantwortlich gemacht. Die Sozialbehörde tritt in der Öffentlichkeit nicht in Erscheinung. Die Kongruenz zwischen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung ist somit nicht gegeben.
- **Gesetz bzw. Verordnung ist nicht eindeutig:** Die Hierarchie der Entscheidungsgewalt (wer ist wem unterstellt; wer beaufsichtigt wen; wer hat wem Weisungen zu erteilen für Sozialdepartement, Sozialbehörde und Soziale Dienste) ist im Gesetz unklar angelegt. So ist die Sozialbehörde dem Sozialdepartement hierarchisch nicht unterstellt, sondern als Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen ausgestaltet (Mehrliniensystem). In der Praxis können beide Organe nun unterschiedliche Weisungen zum gleichen Thema geben, was die Effizienz und Effektivität negativ beeinflusst.

Kontrollen und Bewilligungen im Prozess Wirtschaftliche Hilfe WSH (vereinfacht)

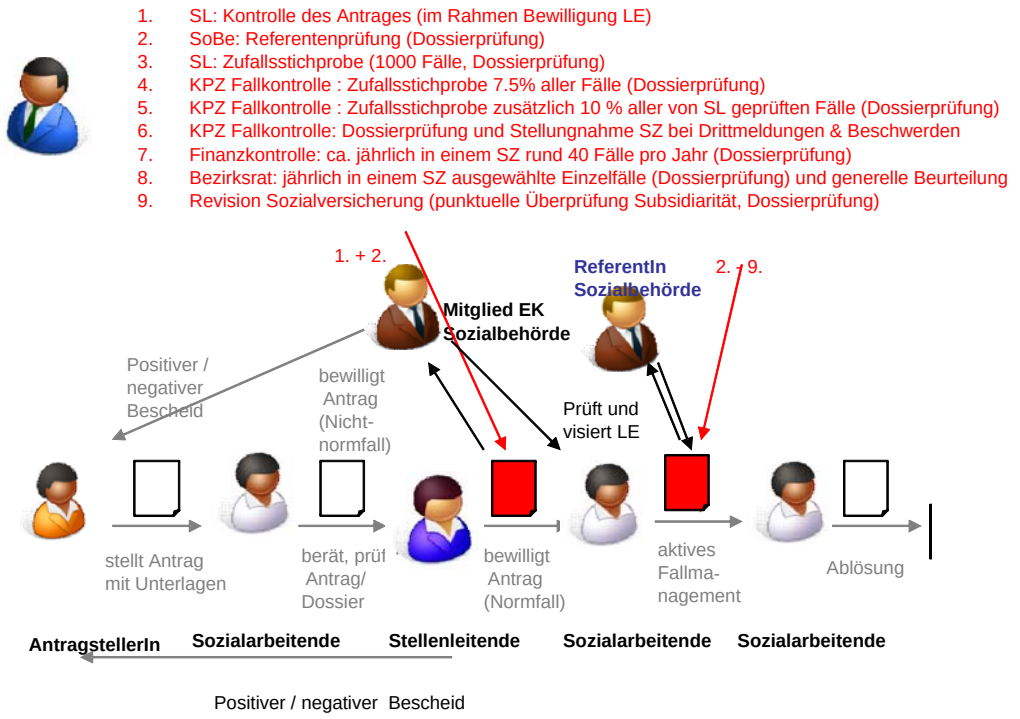


Abbildung 5: Darstellung der Dossierkontrolle durch die verschiedenen Akteure (rot: Kontrollaktivitäten Dossierkontrolle)

Mängel der Kontrolle im Prozess Wirtschaftliche Hilfe WSH (vereinfacht)

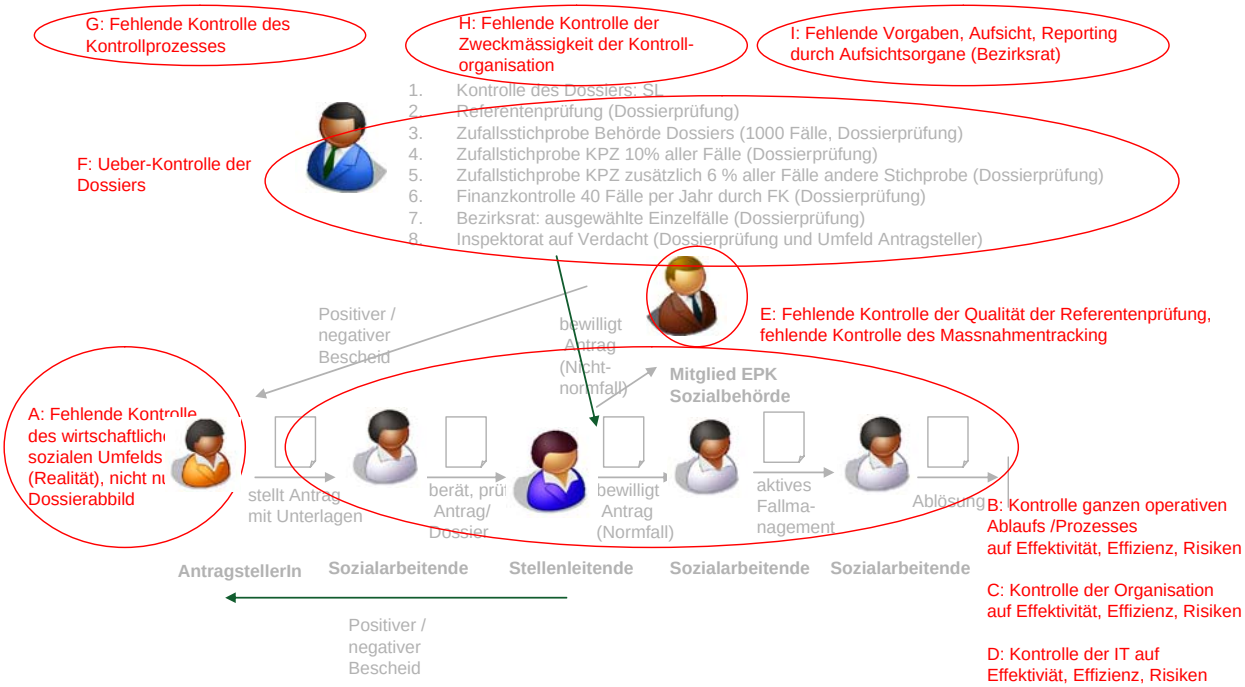


Abbildung 6: Mängel der Kontrolle im Gesamtprozess wirtschaftliche Hilfe

(7. Nov. 08: Abbildung ergänzt)

Fazit: Die Ergebnisse der Prozessanalyse legen eine grundlegende Neuordnung der Kontrolltätigkeiten (Abläufe, Aufgaben und Entscheide im Prozess wirtschaftliche Hilfe) nahe - was sowohl von Seiten der Kader der Sozialen Dienste als auch vereinzelt von Mitgliedern der Sozialbehörde gefordert wird. Im Sollkonzept – Kp. 10 Varianten für die Optimierung – werden dazu inhaltliche Details definiert.

6. Ergebnis Aufgabenanalyse

Um die Kongruenz und Stimmigkeit von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung im Prozess wirtschaftliche Hilfe zu untersuchen, wurde eine Aufgabenanalyse durchgeführt (vgl. Anhang C: Aufgabenanalyse IST).
Es zeigte sich, dass die Kongruenz zwischen Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung nicht immer gegeben ist, einige Kompetenzen und Aufgaben überschneiden sich zudem und einige wichtige Aufgaben fehlen.

Fazit: Die Ergebnisse der Aufgabenanalyse legen eine punktuelle Anpassung der Aufgaben und Kompetenzen nahe, wie etwa die Neuordnung der Verantwortung bei Sozialarbeitenden, ihren Kadern sowie bei den Referenten der Behörde.

7. Ergebnis Stakeholderanalyse

Um die vielfältigen Interessen zu dokumentieren und transparent zu machen, wurden alle wichtigen Stakeholder (Interessenvertreter) interviewt bzw. zur Stellungnahme eingeladen.
Wir haben bei der Analyse dabei zwischen **selbst wahrgenommenen Problemen** – d.h. Probleme die die Stakeholder selbst äussern – und Problemen, die **sie nicht wahrnehmen** bzw. äussern, unterschieden. Die jeweils nicht wahrgenommenen Probleme ergaben sich aus a) Interviews anderer Stakeholder b) aus der Aufgaben- bzw. Prozessanalyse sowie c) aus der rechtlichen Analyse.

7.1 Wahrgenommene Probleme von Mitgliedern der Sozialbehörde

- **Überlastung durch Einzelfallkontrolle:**
  - Es besteht teilweise eine Arbeitsüberlastung durch das Volumen der Einzelfallkontrolle (Referentensystem)
  - Es besteht eine teilweise Überlastung durch fachliche Anforderungen in den Dossiers
- **Mangelnde Anerkennung:** Eine Anerkennung der Arbeit der Behörde ist nicht vorhanden; keine Wahrnehmung in der Öffentlichkeit
- **Unklare Aufgaben/ Kompetenzen/Rollen:**
  - Welche Art der Kontrolle soll die Behörde durchführen? Darüber ist eine Diskussion nötig.
  - Die Trennung (Amt und Behörde) bzw. Zuweisung der Aufgaben ist problematisch: Wer kontrolliert was?

- Die Trennung (Amt und Behörde) bzw. Zuweisung der Verantwortung zeigt Lücken: Wer verantwortet was? Heute gibt es eine Mehrfachkontrolle der Daten in den Dossiers, kaum aber eine Überprüfung der realen Situation der Klienten.
- Es bestehen gemäss Sozialbehörde grundsätzliche Probleme (Lohndruck, Sozialwohnungsbau, mangelnde Stellen in der Sozialarbeit), diese werden zu wenig behandelt

- **Verletzung der Ebenenkonformität / Good Governance:**
  - Strategie und Fallpolitik der Sozialen Dienste werden zu wenig behandelt; die Ebenenkonformität (Trennung der operativen/ strategischen/ normativen Ebene) wird nicht berücksichtigt
  - Die Doppelfunktion PräsidentIn Sozialbehörde und VorsteherIn Sozialdepartement erzeugt einen Rollenkonflikt
- **Anbieterkontrolle:** Es sollte eine Anbieterkontrolle anstelle einer Limitenkontrolle bei Rechnungen durch die Behörde stattfinden.

7.2 Probleme, die durch Mitglieder der Sozialbehörde nicht wahrgenommen werden

- **Fragliche Kontrollqualität:** Die Kontrolltätigkeit der Behörde besteht fast ausschliesslich aus Einzelfall- bzw. Dossierprüfungen, wobei die Stimmigkeit und die Qualität des Gesamtsystems von Prozessen, Organisation und Daten (bspw. Abbildung der Realität in den Dossiers) nicht überprüft wird. Die Effektivität und Effizienz des ganzen Kontrollsystems ist daher problematisch.
  - Kontrollarbeit der Sozialbehörde mit Referentensystem wird zudem von Laien durchgeführt, die je zwischen 10 und 100 Stunden einsetzen um pro Jahr zwischen 800 bis 1'400 Dossiers zu kontrollieren. Die durchschnittliche Kontrolldauer pro Dossier beträgt im Schnitt unter 5 Minuten (vgl. Tabelle im Anhang G: Analyse des Zeiteinsatzes für Dossierkontrollen durch Referent): Die Kontrollqualität ist damit fraglich.
  - Die in der Regel positive Beurteilung der eigenen Fähigkeiten der Sozialbehörde wird nicht von allen Akteuren geteilt. Eine Reflektion über die Know how-Defizite (fehlende Kenntnisse in betriebswirtschaftlichen, organisatorischen, juristischen und Audit-Bereichen) und die Anforderungen an Behördenmitglieder wird nur am Rande thematisiert. Diese Kenntnisse sind jedoch unabdinglich, um eine effektive und effiziente Fallkontrolle durchführen zu können (vgl. Anhang P. Schulungskonzept)
  - Im Referentensystem werden ausschliesslich die von Sozialen Dienste-Mitarbeitern erstellten Dossiers durch die Behördenmitglieder (Referenten) geprüft. Es stehen keine eigenen Instrumente zur Beurteilung der Fallqualität bzw. um die reale Situation der Antragsteller zu überprüfen, zur Verfügung: Die Unabhängigkeit der Kontrolle und damit die Kontrollqualität ist somit in Frage gestellt.
  - Die Dossiers werden nicht mit klar geregelter Verantwortung für die Überprüfung und die Massnahmenumsetzung kontrolliert. Bis zu 8 Mal werden die Dossiers durch Soziale Dienste, KPZ und Sozialbehörde geprüft: Die Effektivität und Effizienz des Kontrollsystems ist daher ein Thema.
- **Konfliktträchtige Organisationsstruktur:** Die Sozialbehörde ist dem Sozialdepartement hierarchisch nicht unterstellt, sondern als Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen ausgestaltet (Mehrliniensystem), soll aber eine Kontrolle/ Aufsichtsfunktion über das Sozialdepartement/ Soziale Dienste wahrnehmen: Die Corporate Governance ist damit problematisch, wer entscheidet im Konfliktfall?

- **Intransparenz der Entscheidungen:** Die Tätigkeiten der Sozialbehörde sind nicht transparent, da weder fundierte zielorientierte Reportings noch Jahresberichte etc. über deren Aktivitäten erstellt werden, obwohl gemäss § 7 Abs. 1 lit. c SHG ZH der Sozialbehörde jedoch die Berichterstattung an die Oberbehörden obliegt. Die Wahrnehmung der Aufsichtspflicht der übergeordneten Behörden (Stadtrat, Bezirksrat) erscheint hier zudem problematisch.
- **Fehlende Aufsicht der Sozialbehörde**: Die Kontrolle der Behörde bzw. eine Aufsicht über diese und deren Entscheidungen findet nicht statt, obwohl sie durch Bezirksrat pro forma vorgesehen ist: Im Rekursfall bearbeitet die Behörde mit gleichem Rechtsdienst erstinstanzlich die eigenen Fälle/ Rekurse. Die Governance ist somit problematisch. Es gibt faktisch keine interne oder externe Revision, die vom Sozialdepartement unabhängig ist und das Gesamtsystem vollständig periodisch überprüft, jedoch ist grundsätzlich in Gesetz und Verordnung eine Aufsicht vorgesehen (vgl. § 47 Abs. 1 SHG sowie Art. 12 der Geschäftsordnung der Sozialbehörde). Die Wahrnehmung der Aufsichtspflicht übergeordneter Behörden ist somit in der Praxis problematisch. Zudem gibt es keine Strategie und auch fehlt eine jährliche Zielvereinbarung bzw. deren Überprüfung für die Sozialbehörde.

7.3 Forderungen der Mitglieder der Sozialbehörde

- **Anerkennung**: Die Arbeit der Behörde soll sichtbar sein und anerkannt werden.
- Es wird eine **klare und kongruente Zuordnung von Rollen, Aufgaben und Verantwortung** in der Behörde gewünscht (heute bestehen viele Unklarheiten); insbesondere wird die Trennung zwischen Sozialbehörde und Soziale Dienste verlangt, was auch den Grundsätzen der Good Governance entspricht.
- Die Sozialbehörde regt die Erstellung eines Pflichtenheftes und eines Anforderungsprofils für Behördenmitglieder an.
- Es soll die **Definition von Kontrolle und die Zuweisung der Kontrolltätigkeiten** klar geregelt werden.
- Die Mehrheit der Mitglieder der Sozialbehörde möchte eine **grössere personelle Unterstützung** (eigenes Sekretariat, Rechtsdienst, Inspektorat) und höhere Pensen der Behördenmitglieder.
- Die Mehrheit der Mitglieder der Sozialbehörde wünscht eine stärkere Professionalisierung der Behörde, was das über die Pensenerweiterung, die Kommissionen und das zusätzliche Personal hinaus genau beinhaltet, ist jedoch nicht ganz klar.
- Aus Sicht der Sozialbehörde besteht eine **Unvereinbarkeit** der Ämter PräsidentIn der Sozialbehörde und VorsteherIn Sozialdepartement (Prinzip der Good Governance) .
- Die Sozialbehörde möchte mehr Kompetenzen (Verhandlungsmandat mit Personal und externen Vertragspartnern) sowie eine
- **vertiefte Einzelfallkontrolle** (jetzt 10%; Stichproben in 30% der Fälle)
- Es sollen weitere noch zu bestimmende **Fachkommissionen** gebildet werden.
- Es soll wieder eine **vermehrte Zuwendung für strategische Entscheidungsfindung** und Aufsichtstätigkeit der Sozialbehörde stattfinden (d.h. normatives Management).
- Es soll ein jährlicher Aufsichtsbericht an den Gemeinderat erstellt werden.
- Einzelmeinung: Professionalisierung soll vorangetrieben werden – das bedeutet aber die **Abschaffung der Behörde** und den Einsatz professioneller Sozialarbeiter für die Fallkontrolle.

Aus den Forderungen wird deutlich, dass die Sozialbehörde auf allen Ebenen aktiv werden will (operatives Management/Exekutive, strategisches und normatives Management/ Legislative).

7.4 Wahrgenommene Probleme von Kadermitarbeitern der Sozialen Dienste

- **Problematische Behörde:**
  - **Strategisches und Operatives** ist innerhalb der Behörde zu wenig getrennt.
  - Die **Politisierung innerhalb der Behörde** wirkt behindernd, was auch in Diskussionen der EK-Kommissionen bei Einzelfallentscheidungen bzw. oder bei Referentenprüfungen gegenüber dem einzelnen Fall und der Facharbeit der Sozialarbeiter spürbar ist.
- **Neue Kompetenzregelung**: Durch eine Entflechtung von Aufsichtsaufgaben und Verantwortlichkeiten im operativen Geschäftsprozess der WSH könnte aus Sicht der Kader Sozialen Dienste zwischen Sozialbehörde und Sozialen Diensten eine Konzentration auf die Kernaufgaben erreicht werden. Insbesondere auf der Seite der Sozialen Dienste könnte eine Effizienzsteigerung und eine angemessene Verteilung von Verantwortungen und Kompetenzen anhand der zu leistenden Aufgaben auch eine Qualitätssicherung bzw. -steigerung erlangt werden.
  - Die Verantwortung für die einzelnen Sozialhilfefälle soll aus Sicht der Kader Soziale Dienste nach unten delegiert werden. Der Handlungsspielraum der einzelnen SA sowie des SL muss grösser werden, was jedoch eine verstärkte Inpflichtnahme der SA bei festgestellten Fehlern nach sich ziehen würde.
  - Zudem wäre bei mehrmaligen Fehlern und wiederholten Kompetenzüberschreitungen auch vor personellen Konsequenzen nicht zurückzuschrecken - darauf müsste bereits bei einer Neuanstellung eines SA hingewiesen werden. Die Kompetenzen - und die daraus folgenden Konsequenzen - über die Fallführung sollen also im Normfall beim SA liegen.
  - Es wird die Ansicht vertreten, dass SA für die Ausrichtung der Wirtschaftlichen Hilfe verantwortlich sind, die SL für die Führung der Sozialarbeitenden und der Zentrumsleiter für die Führung der SL. Gemäss dieser Hierarchieordnung muss auch die Ausrichtung der finanziellen Leistungen in einer Kompetenzordnung - analog der Kompetenzordnung für die Betriebskosten bei den Kostenstellen - neu geregelt werden.
  - Ein SA könnte z.B. über einen Norm-Betrag entscheiden, der SL über Ausnahmen oder Nicht-Norm-Leistungen und der ZL würde über weiter reichendere Kompetenzen (Höchstbetrag pro Fall) verfügen. Heute müssen die SL alles verantworten, was die SA machen. Dies, obwohl ihnen die Zeit fehlt, um alle Unterlagen, genau zu prüfen: Die Kompetenzen müssen neu geregelt werden.
  - Anstelle einer Aufstockung der Sozialbehörde sollten die Kompetenzen neu „nach unten“ delegiert werden. Die SA haben eine anspruchsvolle Fachausbildung (Bachelorabschluss) absolviert und einen entsprechenden (hohen) Lohn und sollten auch adäquate Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen erhalten. Von den SA muss der gesetzliche Auftrag nach bestem Wissen und Gewissen umgesetzt werden. Die Führungsspanne der SL muss überdenkt werden, d.h. die Teams müssten allenfalls kleiner organisiert sein.
  - Eine andere Lösung wäre beispielsweise, den gut ausgebildeten SachbearbeiterInnen (analog AZL) die Fallführung in der wirtschaftlichen Hilfe - ohne "sozialarbeiterische" Beratung - zu übertragen (analog zum Modell der Stadt Basel).
- **Professionalisierung der Kontrolle:** Referentenprüfungen erfolgen zu einem Teil "laienhaft".
- **Bürokratieabbau:** Die hohe Regeldichte bzw. das engmaschige Netz an Richtlinien, das auch von der Sozialbehörde gefördert wird, ist überfordernd, fördert die Bürokratie und wirkt Effizienz hemmend.

7.5 Probleme, die durch Kadermitarbeiter der Sozialen Dienste nicht wahrgenommen werden

- **Mistrauen gegenüber Sozialarbeitenden:** Das politische System misstraut den Sozialarbeitern (Einstellung/ Fähigkeiten). Eine grössere dezentrale Ausgabenkompetenz und kongruente

(betriebswirtschaftlich sinnvolle) Verantwortungszuweisung sowie lediglich Soziale Dienste-interne Kontrollen dürften politisch grosse Hürden haben.

- **Know how Defizite:** Die positive Beurteilung der eigenen Fähigkeiten wird nicht von allen Akteuren geteilt. Eine Reflektion über die Know how-Defizite (fehlende Kenntnisse in betriebswirtschaftlichen, organisatorischen, juristischen und Audit-Bereichen) der Sozialarbeitenden und Stellenleitenden findet nicht statt.
- **Mangelndes Kontrollkonzept:** Ein durchgängiges Konzept über eine einheitliche effektive und effiziente und systemische Kontrolle ist nicht oder nur in Teilen vorhanden - es bestehen auch unterschiedliche Ansätze und Vorstellungen darüber.

7.6 Forderungen der Kader der Sozialen Dienste

- Die Kader der Sozialen Dienste sehen für die Umsetzung **Fallkontrollen** - nach gängigem Riskmanagement und unterstützt durch eine aussagekräftige Fallstatistik - als wichtig an.
- **Abschaffung der Behörde:** Aus Sicht der Kader der Sozialen Dienste ist die Sozialbehörde mehrheitlich überflüssig. Die Sozialbehörde würde lediglich Sinn machen, um die politische Akzeptanz der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu verstärken. Grundsatzfragen, die das Sozialdepartement betreffen, könnten auch in der gemeinderätlichen Kommission diskutiert werden. Alternativvorschlag: Behörde auf normative/ strategische Arbeit reduzieren, Aufgaben der operativen Fallprüfung entziehen.
- **Einfachere Prozesse** mit klaren Verantwortungen innerhalb der Sozialen Dienste: Eine Neuordnung der Kompetenzen und Verantwortungen soll in den ganzen Soziale Diensten vorgenommen werden; es soll klare Befehlswege und direkte Weisungslinien geben.
- Ablauf EK soll überprüft werden (Aufwand/Ertrag sowie Kosten/Nutzen des heutigen Systems)
- Eine Entschlackung und Bereinigung der Richtlinien soll vorgenommen werden.
- **Riskmanagement umsetzen, klares Kontrollkonzept:** Wichtig für Umsetzung sind sinnvolle Fallkontrollen - nach gängigem Riskmanagement - und Unterstützung durch die Sozialstatistik

Fasst man die Forderungen zusammen, so sehen sich die Kader der Sozialen Dienste ganz im exekutiven/ operativen Bereich (obere Kader auch Strategie), den sie für sich ohne Behörde allein verantworten wollen. Den normativen Bereich könnte man sich unter Umständen vorstellen, der Behörde zu überlassen.

7.7 Meinungen externer Experten aus anderen Städten

Externe Experten aus Stadtbehörden votieren für eine klare Trennung exekutiver und normativer Arbeit und möchten mehr und vor allem eine professionellere Kontrolle. Sie sprechen sich für transparente und einfache Prozesse und klare Leistungsaufträge in effizienter Verwaltung (BE, BS, ZH, LU, SG) aus. Sie votieren für eine normative Behörde oder Soziale Dienste ganz ohne Behörde.

7.8 Meinungen aus Presse und Parteien

Externe Experten von Presse oder aus Parteien votieren für bessere Kommunikation/ Information aus den Sozialen Diensten, argumentieren auf der Werteebene (Sozialarbeiter haben nicht die richtige Einstellung zur Betrugsvermeidung), wollen bessere Betrugsbekämpfung und mehr Leistungsanreize bei verminderten Ausgaben (insbesondere Weltwoche, SVP), sie sehen die Sozialbehörde als Garant einer von der Verwaltung unabhängige Kontrollinstanz. Die Effizienz von operativen und Kontroll-Prozessen sowie die effektive Kontrollwirkung interessiert weniger, es bestehen mangels internen Kenntnissen auch kaum Vorstellungen, wie eine effektive oder effiziente systemorientierte Kontrolle aussehen soll.

7.9 Fazit Stakeholderanalysen

Die Ergebnisse der Stakeholderanalyse zeigen ein heterogenes Bild, es gibt grosse Interessengegensätze. Sowohl in der Sozialbehörde wie auch in den Sozialen Diensten lassen sich Befürworter der Abschaffung wie auch Ausweitung bzw. Fokussierung der Arbeit der Sozialbehörde finden. Externe Kritiker neigen eher zur Ausweitung der Behördentätigkeit, systemnahe Stakeholder und externe Fachpersonen raten eher zur Abschaffung der Behörde unter dem Stichwort Professionalisierung. Unzweifelhaft wird der heutige Zustand von allen jedoch als stark verbesserungswürdig angesehen. Daraus ergibt sich, dass eine Variantenbewertung sorgfältig durchgeführt und abgewogen werden muss.

8. Ergebnisse der geschichtlichen Analyse

Aufgrund der komplexen Situation wurde vom Stadtrat auch eine kurze historische Betrachtung der Genese der Sozialen Dienste und der Sozialbehörde und ihrer historischen Situation gewünscht. Dabei werden sowohl die Sozialgeschichte wie auch die Rechtsgeschichte beleuchtet. Details zu den Analysen finden sich im Anhang B.

8.1 Fazit der Rechtsgeschichtlichen Analyse

Die Tendenz zur **Delegation der Entscheidbefugnisse an die Verwaltung** besteht, ohne dass die historisch gewachsene Organisation je grundsätzlich neu geordnet und an die veränderten Verhältnisse (Volumenzuwachs, veränderte Rechtsprechung, neue Rechtsgebiete etc.) angepasst worden ist.
Bereits anlässlich der Revision von 1993 sind die Grundlagen für eine Delegation von Kompetenzen insbesondere an die Kommission für Einzelfallhilfe und die Sozialen Dienste als ungenügend kritisiert worden.
Den heutigen kommunalen (teilweise auch kantonalen) Rechtsgrundlagen für die Organisation der Sozialhilfe **fehlt heute die Lenkungskraft**. Eine Überarbeitung der Kompetenzregelungen in Richtung einfachere Unterstellungsverhältnisse (Einliniensystem) sollte daher sämtliche gesetzgeberischen Ebenen, insbesondere auch die Gemeindeordnung der Stadt Zürich, miterfassen.

8.2 Fazit der Verwaltungsgeschichtlichen Analyse

Folgen des Dualismus von Sozialbehörde und Sozialdepartement
Der institutionelle Dualismus einer milizmässigen Sozialbehörde und einem professionellen Sozialdepartement und die damit verbundene fehlende Gewaltentrennung sind historisch bedingt. Anfangs des 20. Jahrhunderts erledigte die Sozialbehörde noch den Hauptteil der Sozialhilfe, eine eigenständige Verwaltungsabteilung existierte noch nicht. Durch die Professionalisierung der Verwaltung und die verstärkte Arbeitsbelastung erledigt heute die Verwaltung einen Grossteil der Sozialhilfe, während die Behörde Schwierigkeiten hat, ihre vielschichtige Verantwortung effizient wahrzunehmen.

Ambivalente Reaktion auf Arbeitsbelastung
Die Sozialbehörde reagierte auf die Arbeitsbelastung der letzten Jahre mittels Delegation operativer Tätigkeiten ans Sozialdepartement und an behördeninterne Kommissionen, ohne aber wesentliche Teile ihrer Kompetenzen abzutreten. Die strategischen Aufgaben, die die Behörde seit den 1980er-Jahren neu

übernahm, konnten deshalb kaum wahrgenommen werden. Eine konsequente Konzentration auf strategische Funktionen fehlt bis heute.

Problematisches Qualifikationsprofil der Sozialbehörde
Der Milizcharakter der Sozialbehörde hat zur Folge, dass sie in den letzten Jahren häufig an Qualifikationsgrenzen stiess, beziehungsweise sich auf Fachexpertise des Sozialdepartements stützte. Es ist fraglich, ob ein Milizgremium ein zukunftsfähiges Modell bietet, insbesondere wenn in der anstehenden Reform die strategischen Kompetenzen der Behörde aufgewertet werden sollten. Eine Sozialbehörde als strategisches Beratungsorgan sollte stärker als bisher FachexpertInnen in ihren Kreis aufnehmen.

Reaktion der Sozialbehörde auf Kritik in Öffentlichkeit
Im Selbstverständnis der Sozialbehörde stand lange die Gewährleistung der Sozialhilfe im Zentrum. In den 1990er-Jahren rückte dagegen die Kontrolldimension in den Vordergrund. Dabei lässt sich ein ambivalentes Verhältnis der Sozialbehörde zum Kontrollaspekt der Sozialhilfe beobachten. In kritischem Rückblick auf ihre eigene Geschichte distanzierte sich die Sozialbehörde von moralisierenden und diskriminierenden Eingriffen in die Privatsphäre ihrer Klientel. Diese Skepsis gegenüber moralisierenden Kontrollansätzen scheint eine konstruktive Auseinandersetzung mit modernen betriebswirtschaftlichen Kontrollansätzen (im Sinne eines systemischen Controllings) eher behindert, beziehungsweise verzögert zu haben.

9. Fazit – Ergebnis der Analysen

Eine grundlegende Änderung des Kontrollsystems – jedoch nicht des operativen Prozesses der wirtschaftlichen Hilfe – in Bezug auf Prozess und Organisation der Kontrolle ist nötig.
Eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Rechtsanalyse, des internen Benchmarks, des Städte-Benchmarks sowie der Prozess- und Aufgabenanalyse inkl. der Stellungnahmen der Interessenvertreter zeigt die grosse Notwendigkeit nach einer Änderung des Status quo: Eine Anpassung der Organisation, Prozesse, Aufgaben und damit auch der Gesetzesgrundlagen der Sozialbehörde wie auch der Sozialen Dienste und des Sozialdepartementes sind zu entwickeln.

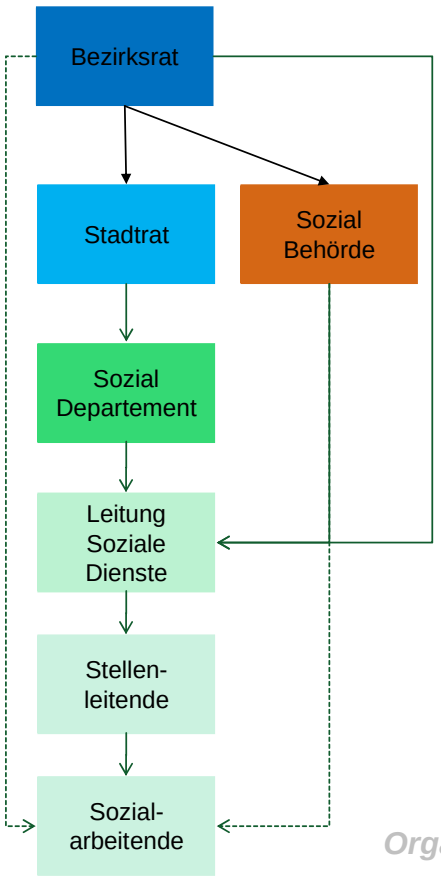
Hierzu sind verschiedene Varianten denkbar: Die möglichen Veränderungen reichen dabei von der Abschaffung bzw. Fokussierung der Aufgaben der Sozialbehörde bis zur deutlichen Vergrösserung der Sozialbehörde mit eigenem Personal und Rechtsdienst. Dabei finden sich sowohl innerhalb der Sozialbehörde als auch bei den Sozialen Diensten jeweils Befürworter und Gegner für die eine wie auch für die andere Lösung. Es zeichnet sich keine einheitliche, von allen oder wenigstens einer Mehrheit geteilte Meinung ab. Allerdings **kennen in der Regel weder die Sozialbehörde noch die Kader der Sozialen Dienste die genauen Abläufe und Aufgaben** sowie Verantwortungen im ganzen Zusammenspiel der Akteure. Die Kenntnisse beschränken sich jeweils auf den sie direkt betreffenden Ausschnitt der Prozesskette. Eine entsprechende Beeinträchtigung der Urteilsbildung ist offensichtlich. Deshalb wurde im folgenden Kapitel versucht, eine Nutzwertanalyse anhand klarer Kriterien durchzuführen, um die Selektion der Varianten zu objektivieren.

10. Varianten für die Optimierung

Beschreibung der Varianten

Eine grundlegende Änderung des Kontrollsystems – jedoch nicht des operativen Prozesses der wirtschaftlichen Hilfe – in Bezug auf Prozess und Organisation der Kontrolle ist nötig.

10.1 Variante 1 - IST (Status Quo)



Variante 1: IST Zustand

Aufgaben/Verantwortung

Variante 1: IST Zustand		
Kernaufgaben	**Durchführung**	**Verantwortung**
Beratung	SoD Sozialarbeitende	SoD Sozialarbeitende
Prüfung Antrag	SoD Sozialarbeitende	SoD Sozialarbeitende
Leistungsentscheid Norm	SoD Stellenleitende	SoD Stellenleitende
Leistungsentscheid Nichtnorm	SoB EK	unklar
Einzelfallkontrolle	SoD Stellenleitende, KPZ	SoD Stellenleitende, KPZ
(Interne Revision) Einzelfallkontrolle	Bezirksrat, Referent	bei Bezirksrat klar, bei Referent unklar
Systemkontrolle Externe Revision	findet nicht statt	
Rekurs	SoB EGPK mit Rechtsdienst SDS, Bezirksrat	bei Bezirksrat klar, bei EGPK unklar
Strategie/ Richtlinien/ operative Führung	SoD Direktion und SoB, Stadtrat, SD	unklar

Abbildung 7: Variante 1 IST - Zustand

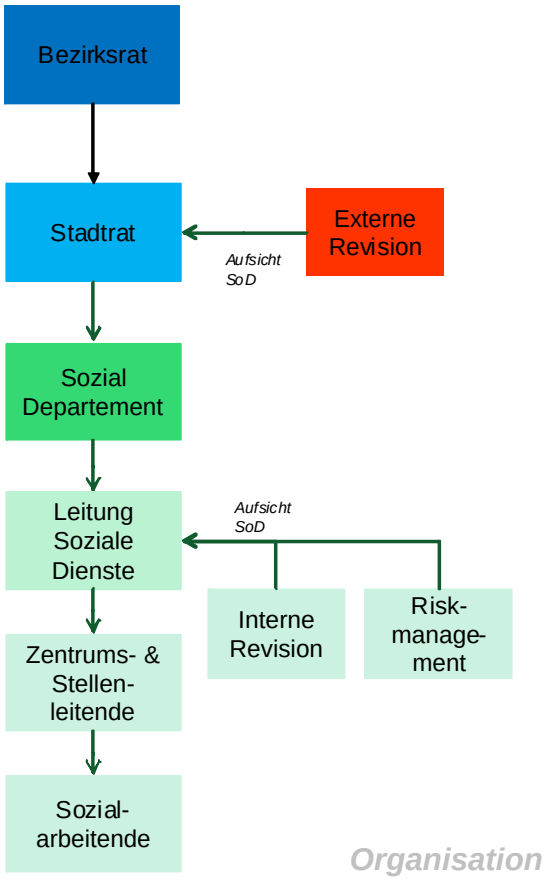
Beschreibung:

- Es wird nichts verändert, alles bleibt wie es ist (Nullvariante)

Vor- und Nachteile:

- Unverändert.

10.2 Variante 2 - Professionalisierung: Aufbau professionelle Revision, Abschaffung Sozialbehörde



Variante 2: Professionalisierung

Aufgaben/Verantwortung

Variante 2: Professionalisierung		
Kernaufgaben	**Durchführung**	**Verantwortung**
Beratung	SoD Sozialarbeitende	SoD Sozialarbeitende
Prüfung Antrag	SoD Sozialarbeitende	SoD Sozialarbeitende
Leistungsentscheid Norm	SoD Sozialarbeitende	SoD Sozialarbeitende
Leistungsentscheid Nichtnorm	SoD Stellenleitende	SoD Stellenleitende
Einzelfallkontrolle	entfällt	entfällt
Interne Revision Einzelfallkontrolle	SoD int. Revision	SoD int. Revision
Systemkontrolle (externe Revision)	Finanzkontrolle Stadt ZH	Finanzkontrolle Stadt ZH
Rekurs	Bezirksrat	Bezirksrat
Strategie/ Richtlinien und operative Führung	Stadtrat mit SoD Direktion	Stadtrat mit SoD Direktion

Abbildung 8: Variante 2 Professionalisierung

Beschreibung:

- Eine professionelle, unabhängige zweiteilige Revision (intern/ extern) wird aufgebaut, deren Aufgabe es ist das Gesamtsystem systematisch zu beaufsichtigen, d.h. nicht nur Einzelfälle/ Dossierprüfungen
- Im Gegenzug dazu wird die Sozialbehörde ersatzlos abgeschafft
- Die Entscheid- und Kontrollprozesse Wirtschaftliche Hilfe WSH werden neu aufgesetzt (Entscheide innerhalb den Sozialen Diensten, Kontrolle a) interne Revision b) externe Revision)
- Aufgaben / Kompetenzen / Verantwortung für Mitarbeitende im Entscheid- und Kontroll-prozesse Wirtschaftliche Hilfe WSH werden neu und widerspruchfrei geregelt, Elimination von Doppelspurigkeiten/ Unklarheiten
- Die politische Diskussion und Entscheidung findet ausschliesslich im Stadtrat statt
- Kernaufgaben:

  wie bisher:

  - Ausführung wirtschaftliche Hilfe durch Sozialarbeiter

  neu:

  - Aufgaben der Entscheide bei Nichtnormleistung werden durch Kader (ZL/ SL) der Sozialen Dienste übernommen (die auch neue Kompetenzen und Verantwortung dafür

bekommen)
- Kontrollaufgaben der Behörde werden zweigeteilt: a) Interne Revision mit professionell ausgebildeten Mitarbeitern wird gegründet innerhalb der sozialen Dienste oder im Sozialdepartement (ca. 3 MA) b) externe unabhängige Systemkontrolle jährlich durch Finanzkontrolle
- Rekurse werden durch den Bezirksrat abgewickelt
- Sozialdepartement gibt jährliche Leistungsvorgaben/ Zielvereinbarung mit Sozialen Diensten

- Organisationsform: Behörde entfällt, es existieren noch Soziale Dienste und Sozialdepartement

Vorteile:
- Kosten sinken insgesamt, da Behörde nicht mehr existiert
- Probleme in den Bereichen Aufgaben/Kompetenzen, Prozessen, Kontrollen, Corporate Governance können gelöst werden
- Keine Konflikte Soziale Dienste mit Behörde mehr
- Professionalisierung reduziert Risiken ,Vollkontrolle reduziert Risiken
- Ebenenkonformität ist voll gewährleistet, Prinzipien der Good Governance am besten gewährleistet
- Klare Zuständigkeiten und Verantwortungen
- Schnellere Entscheidungen (Effizienzsteigerung)
- Mehr Transparenz in den Abläufen, einfacheres, weniger kompliziertes System, besser beherrschbar
- Effizientere und effektivere Kontrolle, da professionellere Kontrollqualität und neues Kontrollsystem
- Kontrolle der Entscheide / Kontrolltätigkeit von neutraler Stelle (bessere Unabhängigkeit)

Nachteile
- Politische Repräsentation als Behörde nicht mehr möglich (kann jedoch über Stadtrat erfolgen)
- Einzelfallkontrolle muss anders organisiert werden
- Behördenmitglieder im Milizsystem freigestellt für andere Aufgaben
- Rechtsgrundlagen müssen verändert werden (insbesondere die Gemeindeordnung)

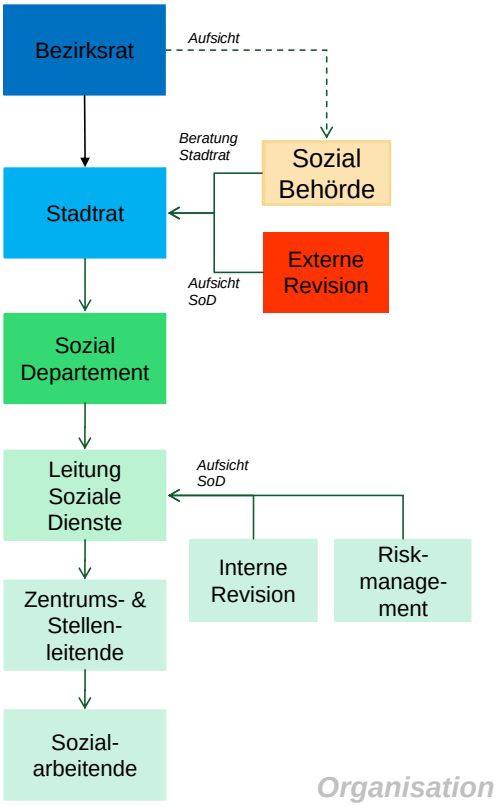
10.3 Variante 3 - Fokussierung Sozialbehörde, Fokussierung auf normative Ebene

Beschreibung:
- Die Sozialbehörde wird auf die Aufgaben der normativen Ebene (Strategie, Richtlinienkompetenz) reduziert.
- Aufgaben der Einzelfallentscheide-, Nichtnormfälle, die Fallkontrolle (Stichproben) sowie die Rekurse werden Aufgabenträgern in den Sozialen Diensten oder externen Stellen übertragen.
- Die Entscheid- und Kontrollprozesse WSH werden neu aufgesetzt.
- Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung für Entscheid- und Kontrollprozesse WSH werden neu geregelt
- Die Sozialbehörde wird als beratende Kommission für den Stadtrat ausgestaltet.
- Präsident der Sozialbehörde ist kein Stadtrat, wird vom Gemeinderat gewählt.
- Umfangreiche Schulungsmassnahmen für Behörde und Kader Soziale Dienste
- Kernaufgaben:
  wie bisher:
  - Ausführung wirtschaftliche Hilfe durch Sozialarbeitende

neu:

- Aufgaben der Entscheide bei Nichtnormleistung werden durch Kader (ZL/SL) der Sozialen Dienste übernommen (die auch neue Kompetenzen und Verantwortung dafür bekommen)
- Kontrollaufgaben der Behörde werden zweigeteilt: a) Interne Revision mit professionell ausgebildeten Mitarbeitern wird gegründet innerhalb der Sozialen Dienste oder im Sozialdepartement (ca. 3 MA) b) externe unabhängige Systemkontrolle jährlich durch Finanzkontrolle
- Rekurse werden durch den Bezirksrat abgewickelt (Gemeinderat ebenfalls denkbar/ Good Governance / Unabhängigkeit von zentraler Finanzkontrolle gewährleistet) und durch den Bezirksrat entschieden
- Sozialdepartement gibt jährliche Leistungsvorgaben/ Zielvereinbarung mit Sozialen Diensten
- Behörde hat normativ strategische Aufgaben (zukünftige Leitlinien der Sozialarbeit), jedoch keine exekutive Funktion mehr.

- Organisationsform: Behörde mit neuen reduzierten Aufgaben ohne exekutive und hoheitliche Funktionen, es existieren dazu Soziale Dienste und Sozialdepartement



Variante 3: Fokussierung Behörde auf normativ/ strategische Aufgaben

Aufgaben/Verantwortung

Variante 3: Fokussierung auf Behörde mit normativen/ strategischen Aufgaben		
Kernaufgaben	**Durchführung**	**Verantwortung**
Beratung KlientInnen	SoD Sozialarbeitende	SoD Sozialarbeitende
Prüfung Antrag	SoD Sozialarbeitende	SoD Sozialarbeitende
Leistungsentscheid Norm	SoD Sozialarbeitende	SoD Sozialarbeitende
Leistungsentscheid Nichtnorm	SoD Stellenleitende	SoD Stellenleitende
Einzelfallkontrolle	entfällt	entfällt
int. Revision Einzelfall	SoD int. Revision	SoD int. Revision
Systemkontrolle (externe Revision)	Finanzkontrolle Stadt ZH	Finanzkontrolle Stadt ZH
Rekurs	Bezirksrat	Bezirksrat
Beratung Strategie	Sozialbehörde	Sozialbehörde
Strategie/ Richtlinien	Stadtrat mit SoD Direktion	Stadtrat mit SoD Direktion

Abbildung 9: Variante 3 Fokussierung Behörde auf strategisch normative Aufgaben

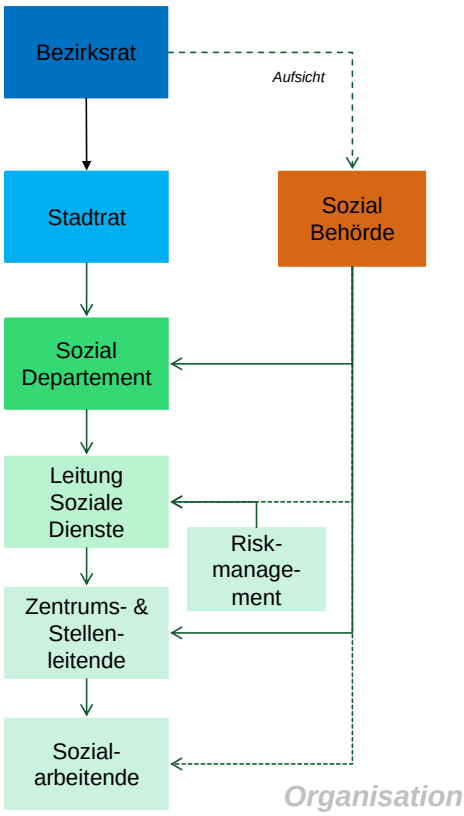
Vorteile:

- Behördenmitglieder im Milizsystem werden entlastet
- Politische Repräsentation in dieser Form weiterhin möglich
- Ebenenkonformität gewährleistet
- Klarere Zuständigkeiten, Verantwortungen, reduziert Risiken
- Good Governance Prinzipien gewährleistet

Nachteile:

- Rechtsgrundlagen müssen verändert werden (insbesondere die Gemeindeordnung)
- Höhere Kosten als bei Abschaffung der Behörde

10.4 Variante 4 – Ausbau Administration Sozialbehörde (Parallelstruktur zu Sozialen Diensten)



Variante 4: Ausbau Administration Sozialbehörde

Aufgaben/Verantwortung

Variante 4: Ausbau Administration Sozialbehörde		
Kernaufgaben	**Durchführung**	**Verantwortung**
Beratung	SoD Sozialarbeitende	SoD Sozialarbeitende
Prüfung Antrag	SoD Sozialarbeitende	SoD Sozialarbeitende
Leistungsentscheid Norm	SoD Stellenleitende	unklar
Leistungsentscheid Nichtnorm	SoB EK	unklar
Einzelfallkontrolle	SoB Referent	unklar
Finanzkontrolle	SoB FK	unklar
Interne Revision Einzelfallkontrolle	KPZ, Bezirksrat	unklar
Externe Revision Systemkontrolle	findet nicht statt	
Rekurs	SoB EGPK mit eigenem Rechtsdienst	unklar
Operative Führung	Direktion Soziale Dienste	Direktion Soziale Dienste
Strategie / Richtlinien	SoB	SoB

Abbildung 10: Variante 4 Ausbau Administration Sozialbehörde

Beschreibung:

- Die Sozialbehörde wird voll ausgebaut, sie erhält ein Sekretariat, einen Rechtsdienst, eigenes Inspektorat und bleibt eine rechtlich selbstständige Kommission.
- Die Pensen der Behördenmitglieder werden erhöht, Präsident hat Festanstellung, die Sozialbehörde hat Festangestellte mit Personalverantwortung.
- Das Inspektorat untersteht ausschliesslich der Sozialbehörde
- Es gibt weitere noch zu bestimmende Fachkommissionen innerhalb der Sozialbehörde
- Der Präsident der Sozialbehörde ist kein Stadtrat, er wird vom Gemeinderat gewählt
- Kernaufgaben:

  wie bisher:

  - Ausführung wirtschaftliche Hilfe durch Sozialarbeiter, exekutive Entscheide und Kontrolle der Nichtnormleistungen sowie Behandlung Rekurse durch die Sozialbehörde durch erweiterten Administrationsapparat. Die Sozialbehörde nimmt das volle Spektrum der Aufgaben wahr (Strategie, Richtlinien, Einzelfallentscheide, Fallkontrolle, Rekursbehandlung, d.h. exekutive, strategische und normative Aufgaben)

  neu:

  - Sozialdepartement gibt jährliche Leistungsvorgaben vor/ vereinbart Ziele mit Sozialen Diensten
  - Behörde hat zusätzliche normativ strategische Aufgaben (zukünftige Leitlinien der Sozialarbeit)
  - Behörde hat weitere Fachkommissionen und Aufgaben (Finanzkontrolle der Geschäfte)
- Organisationsform: Behörde mit neuen und erweiterten Aufgaben, es existieren dazu Soziale Dienste und Sozialdepartement

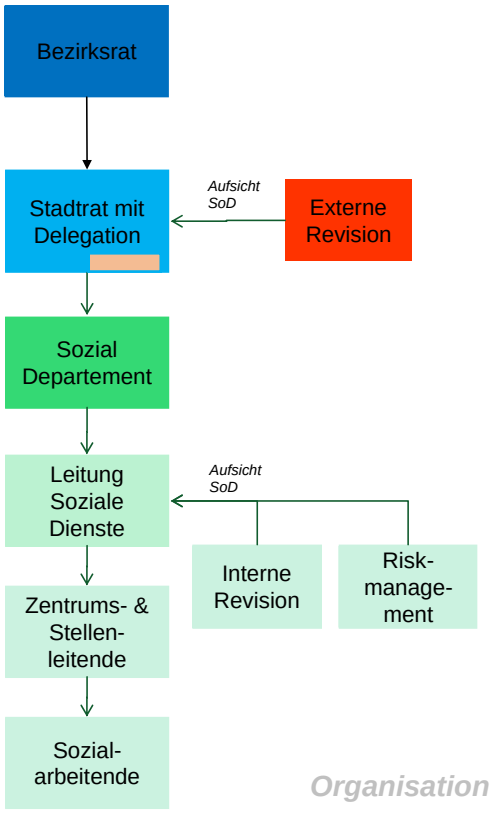
Vorteile:

- Politische Repräsentation der Parteien in dieser Form möglich
- Behördenmitglieder im Milizsystem weiterhin tätig, werden durch Festangestellte besonders stark entlastet

Nachteile:

- Doppelspurigkeiten bei Aufgaben und Kompetenzen SoD/ SoB
- Zuständigkeiten und Verantwortungen überschneiden sich nach wie vor mit Mitarbeitern der Sozialen Diensten, weiterhin unklare Verantwortung für Entscheide
- Konflikte mit Sozialen Diensten vermutlich besonders gross, komplexeste Organisation
- Probleme in den Bereichen Prozess, Organisation und Kontrollsystem werden mit dieser Variante nicht gelöst
- Qualität der Kontrolle nicht besser, da keine Umstellung der Kontrollinhalte und des Kontrollsystems
- Kosten der Kontrolle steigen insgesamt - in dieser Variante sind sie besonders hoch
- Ebenenkonformität nach wie vor nicht gewährleistet (keine Trennung Exekutive / Legislative)
- Führung unterstellter Mitarbeiter durch Milizsystem nicht optimal gewährleistet
- Kompetenz-/Ausbildungsdefizit von Laien nicht gelöst
- Nach wie vor keine Kontrolle der Entscheide / Kontrolltätigkeit / systemische Kontrolle der Behörde
- Rechtsgrundlagen müssen verändert werden (insbesondere die Gemeindeordnung)

10.5 Variante 5 - Behörde wird Delegation im Stadtrat (Variante Neukomm)



Variante 5: Behörde ist Delegation im Stadtrat

Aufgaben/Verantwortung

Variante 5: Behörde ist Delegation in Stadtrat (Neukomm Variante)		
Kernaufgaben	**Durchführung**	**Verantwortung**
Beratung	SoD Sozialarbeitende	SoD Sozialarbeitende
Prüfung Antrag	SoD Sozialarbeitende	SoD Sozialarbeitende
Leistungsentscheid Norm	SoD Sozialarbeitende	SoD Sozialarbeitende
Leistungsentscheid Nichtnorm	SoD Stellenleitende	SoD Stellenleitende
Einzelfallkontrolle	entfällt	entfällt
Interne Revision Einzelfallkontrolle	SoD int. Revision	SoD int. Revision
Externe Revision Systemkontrolle	Finanzkontrolle Stadt ZH	Finanzkontrolle Stadt ZH
Rekurs	Bezirksrat	Bezirksrat
Strategie / Richtlinien/ operative Führung	Stadtrat und Leitung Soziale Dienste	Stadtrat und Leitung Soziale Dienste
Beratung Strategie	Delegation Stadtrat = SoB	Delegation Stadtrat = SoB

Abbildung 11: Variante 5 Behörde ist Delegation im Stadtrat

Beschreibung:

- Die bereits bestehende Delegation für Soziale Sicherheit und Gesundheit, mit Delegierten von Sozialdepartement, Finanzen und Gesundheit (d.h. 3 Stadträte sowie zusätzlich 3 Fachpersonen) tritt an die Stelle der Sozialbehörde.
- Alternativ zur Behörde wird im Stadtrat eine Delegation für Sicherheit und Gesundheit (diese Delegation gibt es schon) etabliert, mit Delegierten von Sozialdepartement, Finanzen und Gesundheit, d.h. 3 Stadträte sowie zusätzliche 3 Fachpersonen mit grösseren Pensen.
- Untervariante der Variante Fokussierung der Behörde auf normative /strategische Aufgaben
- Die Sozialbehörde wird abgeschafft und durch die Delegation im Stadtrat ersetzt.
- Kernaufgaben:

  wie bisher:

  - Ausführung wirtschaftliche Hilfe durch Sozialarbeiter/Soziale Dienste

  neu:

  - Aufgaben der Entscheide bei Nichtnormleistung werden durch Kader (ZL/SL) der Sozialen Dienste übernommen (die auch neue Kompetenzen und Verantwortung dafür bekommen)
  - Kontrollaufgaben der Behörde werden zweigeteilt: a) Interne Revision mit professionell ausgebildeten Mitarbeitern wird gegründet innerhalb der Sozialen Dienste oder im Sozialdepartement (ca. 3 MA) b) externe unabhängige Systemkontrolle jährlich durch

Finanzkontrolle
- Rekurse werden durch Bezirksrat abgewickelt
- Sozialdepartement gibt jährliche Leistungsvorgaben/ Zielvereinbarung mit Sozialen Diensten
- Die Kommission im Stadtrat hat normativ strategische Aufgaben (zukünftige Leitlinien der Sozialarbeit) und nimmt keine exekutive Funktion wahr.

- Organisationsform: Behörde als Delegation/ Kommission des Stadtrats, es existieren dazu Soziale Dienste und Sozialdepartement

Vorteile:

- Politische Repräsentation in dieser Form möglich
- Bessere Entscheidungsvorbereitung/ evtl. bessere Qualität der Entscheide
- Effiziente Kommunikation durch Rollenunion Stadtrat/ Kommissionsmitglied
- Kosteneffiziente Behördentätigkeit
- Corporate Governance Probleme können gelöst werden

Nachteile:

- Beratende Tätigkeit der Delegation ist nicht unbedingt für die Leistungsprozesse notwendig, kann als Alibifunktion gesehen werden.
- Rechtsgrundlagen müssen verändert werden (insbesondere die Gemeindeordnung)

10.6 Bewertung der Varianten

Um Varianten möglichst objektiv zu beurteilen, haben wir eine Nutzwertanalyse gemäss den in Kapitel 1. vorgestellten Kriterien vorgenommen.

Kritierien	*Inhalt*	*Gewicht*	*Variante 1 (Nullvariante)*	*Variante 1 gewichtet*	*Variante 2 Aufbau Revision*	*Variante 2 gewichtet*	*Variante 3 Normative Behörde*	*Variante 3 gewichtet*	*Variante 4 Ausbau Admin Behörde*	*Variante 4 gewichtet*	*Variante 5 Behörde = Delegation im Stadtrat*	*Variante 5 gewichtet*
R1, S2	Behördenwillkür, einheiltiche Standards	10	5	50	10	100	8	80	5	50	8	80
R2, S5	Gesetzeskonformität (heute)	10	10	100	8	80	8	80	10	100	8	80
R3, B5	Klare Unterstellungsverhältnisse	6	2	12	10	60	8	48	2	12	8	48
R4, B3	Sachgerechte Organisation, AKV	7	4	28	10	70	8	56	2	14	8	56
R5, B8, B9	Ausreichende, vollständige Kontrolle	6	3	18	10	60	10	60	5	30	10	60
R6, B2, S4, S3	Effizienz	10	4	40	10	100	7	70	5	50	8	80
B1	Effektivität	8	3	24	10	80	10	80	3	24	10	80
R7, P1, P2	Demokratische Legitimation	4	10	40	5	20	5	20	5	20	10	40
R8, B4	Good Governance	5	4	20	10	50	10	50	3	15	10	50
B6, P3	Ebenenkonformität	5	3	15	10	50	10	50	4	20	10	50
B7, S6	Riskminimierung	10	3	30	10	100	9	90	5	50	9	90
B10	Qualitätssicherung	4	3	12	10	40	10	40	8	32	10	40
S1	Leistungen nur f. Berechtigte	10	4	40	10	100	10	100	8	80	10	100
S6	Klienten-Selbstständigkeit	10	10	100	10	100	10	100	10	100	10	100
Summe		105	68	529	133	1010	123	924	75	597	129	954

Tabelle 2: Bewertung der Varianten

Fazit Variantenbewertung

Die Bewertung der Varianten zeigt ein klares Ergebnis: die IST-Situation (Nullvariante) sowie die Variante Ausbau Administration Sozialbehörde schneiden am schlechtesten ab. Die Gründe dafür liegen in der konfliktträchtigen und komplizierten Zusammenarbeit -verursacht durch das Mehrliniensystem-, die nicht optimal verteilten Aufgaben und Kompetenzen entlang der operativen Prozesse sowie die Verletzung von Good Governance Prinzipien. Als beste Variante schneidet die Variante Professionalisierung mit dem Aufbau einer professionellen Revision/ Abschaffung der Sozialbehörde ab, gefolgt von

den relativ dicht nebeneinander liegenden Varianten Reduktion Behörde auf strategische/normativen Aufgaben bzw. der Neukomm Variante (Behörde ist Delegation im Stadtrat mit nicht exekutiven Aufgaben).
Die Variante Professionalisierung überzeugt durch eine klare Zuordnung der Zuständigkeiten/ Verantwortungen, schlanke Prozesse, eine unabhängige systemische Kontrolle und klare Einhaltung der Good Governance Prinzipien.

Daher empfiehlt dieses Gutachten dem Stadtrat, die Variante Professionalisierung (Aufbau professionelle Revision/ Abschaffung Sozialbehörde) umzusetzen.

11. Organisations- und Führungskonzept der empfohlenen Variante

Für die Variante 2 "Professionalisierung/ Aufbau Revision/ Abbau Behörde schlagen wir die folgende Struktur vor.

11.1 Organisationsstruktur

Die Sozialbehörde wird abgeschafft, Stadtrat hat Vertreter im Sozialdepartement (VorsteherIn). Aufgaben der Behörde werden vollständig delegiert an die Sozialen Dienste, den Stadtrat und den Bezirksrat.
Bezirksrat: Instanz für Aufsicht / Rekurse
Gemeinderat. Instanz für Gesetzgebung / parlamentarische Oberaufsicht, Budgethoheit
Stadtrat/ Sozialdepartement: Vorgesetzte Instanz für alle besonderen Fragen und Nichtnormfälle, Weisungen für die Sozialen Dienste. Erstellt jährlich eine Zielvorgabe (mit jährlicher Kontrolle) für die Sozialen Dienste.
Soziale Dienste: Erbringer der operativen Leistungen in den Prozessen wirtschaftliche Hilfe (inkl. Nichtnormleistungen) und Leistungskontrolle (nur interne Revision). Nicht zuständig für Rekurse.
Interne Revision: wird neu aus bestehenden Mitarbeitern in den Sozialen Diensten eingerichtet, Aufgaben: Fallkontrolle (Dossiers), Realitätskontrolle. Evtl. ergänzt durch 1-2 neue Mitarbeiter mit Spezialkenntnissen.
Externe Revision: wird neu aus bestehenden Mitarbeitern in der zentralen Finanzkontrolle der Stadt eingerichtet, Aufgaben: Fallkontrolle (Dossiers), Systemkontrolle

11.2 Führung und Führungsprozesse

Folgende Führungsprozesse werden in den Sozialen Diensten neu angepasst bzw. erstellt:

- Strategieentwicklung mit jährlicher Zielvereinbarung (Leistungsauftrag) und Kontrolle durch den Stadtrat
- Budgetierung
- MBO Prozess
- Riskmanagement
- Missbrauchsbekämpfung
- Leistungsbilanz/- jährliches Reporting (zuhanden Sozialdepartement/ Stadtrat)
- Projektportfoliomanagement

11.3 Operative Prozesse und Aufgaben

Die operativen Prozesse und Entscheide der Behörde werden vollständig von den Sozialen Diensten

übernommen (bzw. Bezirksrat für Rekurse). Dazu ist ein neues Kompetenzreglement zu erstellen.

Leistungs-Entscheide (LE): Nichtnormentscheide (bisher durch Einzelfallkommission der Sozialbehörde) werden von den Kadern der Sozialen Dienste übernommen (SL/ ZL/ Direktion) je nach neuzuschaffender Kompetenzordnung. Leistungs-Entscheide (Nichtnormentscheide) werden zentralisiert.
Fallüberprüfung/ Dossierkontrolle: werden von der internen Revision innerhalb der Sozialen Dienste übernommen. Dossier-Qualitätssicherungsinstrumente des KPZ bleiben grundsätzlich bestehen, müssen aber in Häufigkeit und Konzept/Umfang (Reduktion Stichproben, jährliche Vollkontrolle) neu überprüft und mit der internen Revision abgestimmt werden. Bei den Dossierkontrollen gibt es neu ein Rotationsprinzip sowie eine jährliche Vollkontrolle der Dossiers.
Systemüberprüfung der Kontrolle: sollte jährlich durch die externe Revision stattfinden.
Rekurse: werden neu direkt vom Bezirksrat übernommen, nicht mehr Aufgabe der Behörde bzw. des Rechtsdienstes SDS.

11.4 Kontrolle und Kontrollsystem

Das heutige System der Dossierkontrollen soll abgeändert und ergänzt werden. Dabei sollten folgende Kontrollmechanismen zum Einsatz kommen. Ein IKS (Integriertes Kontrollsystem gemäss COSO) ist zusammen und in Abstimmung mit dem Riskmanagement mittelfristig aufzubauen.

Realitätskontrolle: Neu. Im heutigen Referentensystem der Dossierüberprüfung werden ausschliesslich die von Soziale Dienste-Mitarbeitern erstellten Dossiers durch die Behördenmitglieder (Referenten) geprüft. Damit kann die reale Situation der Antragsteller nicht optimal überprüft werden (die meisten Missbrauchsfälle weisen in der Realität Merkmale auf, die von der Dossiersituation nicht abgedeckt sind oder falsch bzw. unzureichend dokumentiert sind). Dieses Manko gilt auch für die interne Überprüfung innerhalb der Sozialen Dienste. Es ist daher zu prüfen, wie eine vermehrte Realitätskontrolle eingeführt werden kann – Verantwortung dafür liegt bei den Sozialen Diensten (Sozialarbeiter bzw. Sozialinspektorat).
Dossierkontrolle: bereits bestehend, soll weitergeführt werden, jedoch soll aus der 8 fachen Dossierkontrolle eine zweifache werden (Reduktion der Kontrollen, hierbei ist das vier Augenprinzip zu beachten). Statt der Stichprobenkontrolle sollte jedoch eine vollständige Dossierüberprüfung stattfinden.
Systemkontrolle: Neu, die Systemkontrolle soll das ganze Kontrollsystem und die Kontrollprozesse jährlich systematisch auf Lücken hin überprüfen.
Riskmanagement und Kontrolle: Im Aufbau. Das Dossier-Kontrollsystem und die Art und Häufigkeit der durchzuführenden systemischen Kontrollen sollen mit dem Riskmanager und dem Riskmanagementsystem (IKS) abgestimmt werden.
Qualitätskontrolle: Bestehend. Soll weiterhin durch das KPZ wahrgenommen werden.

11.5 Ausbildung

Die für die neuen Aufgaben/ Funktionen / Kompetenzen notwendigen Fertigkeiten sollen mittels eines Schulungskonzeptes umgesetzt und eingeführt werden.

11.6 Sofortmassnahmen

Obwohl die Variantenselektion erst durch eine Urnenabstimmung bestätigt werden muss, kann eine Reihe von sinnvollen Verbesserungsmassnahmen unabhängig von der Variantenwahl sofort eingeführt werden:

- **Ausbildung:** Unabhängig von der Wahl des Organisationsmodells kann mit der Ausbildung der

Mitarbeiter und Kader der Sozialen Dienste gemäss Ausbildungskonzept begonnen werden. Die Ausbildung der Behörde sollte von der Wahl der Variante abhängig gemacht werden.

- **Dossierrotation:** Gemäss Modell der Sozialen Dienste der Stadt St. Gallen kann - um Blindheiten/ Gewohnheiten bei der Fallbeurteilung entgegenzuwirken – eine Rotation der Dossierverantwortung für Sozialarbeiter eingeführt werden (St.Gallen rotiert die Dossiers alle 6 Monate). Dies ermöglicht einen frischen Blick auf viele Dossiers ohne Mehraufwand.
- **Kaderrotation:** Gemäss Modell der Stadt St. Gallen kann in den Sozialen Diensten - um Blindheiten/ Gewohnheiten bei der Fallbeurteilung entgegenzuwirken – eine Rotation der Kaderverantwortung für Stellenleitende/ Zentrumsleitende eingeführt werden. Dies ermöglicht einen frischen Blick auf viele Dossiers ohne Mehraufwand.
- **Einführung Meldestelle für Missbrauchsbekämpfung (intern/extern):** Im Sinne des Whistleblowing Modells sollte eine anonyme Meldestelle bei den Sozialen Diensten eingerichtet werden, die den Problemen mittels eines definierten Prozesses nachgeht.
- **Einführung von Führungsprozessen** und Jahreszielen
- **Einführung Systemkontrolle:** Eine jährliche Systemkontrolle durch die Finanzkontrolle der Stadt Zürich kann sofort eingeführt werden.
- **Vollkontrolle Dossiers:** Statt verschiedenen Stichprobenkontrollen sollten alle Dossiers jährlich einmal von einer von den Sachbearbeitern unabhängigen Stelle kontrolliert werden. Die Stichprobenkontrolle kann dann angemessen reduziert werden.
- **Vollkontrolle Anträge auf Sozialhilfe:** Gemäss St.Galler, Berner und Basler Modell sollte die Prüfung der Anträge zentralisiert und diese vollständig von einer dazu ermächtigten Einheit nach gleichen Standards – unabhängig von der erstellenden Einheit – bewertet werden.

12. Schulungskonzept

12.1 Zum Begriff der Professionalisierung

In den Interviews mit den Stakeholdern wurde immer wieder der Begriff Professionalisierung verwendet. Dabei fiel auf, dass der Begriff kaum oder gar nicht reflektiert bzw. mit Inhalten hinterlegt wird.
Betrachtet man die Interviews bzw. das Grundsatzpapier der Sozialbehörde (Sozialbehörde 2008), so wird hier unter Professionalisierung verstanden, dass mehr und grössere Arbeitspensen, bessere Infrastruktur und mehr sowie anders zugeordnetes Personal zur Verfügung gestellt wird. Anforderungen an die Profession, d.h. eine Auflistung der Aufgaben und dazu notwendige Fertigkeiten (Kriterien für professionelle Arbeit, Leistungsstandards etc.) werden nicht gestellt.

Selbstverständlich gehören zu einer „professionellen" Organisation eine klare und aufgabengerechte Organisationsstruktur mit klaren Unterstellungsverhältnissen, eindeutige, effiziente Prozesse mit überlappungsfrei zugeordneten Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung sowie eine Aufgabengerechte IT Unterstützung. Sicher sollten auch genügend Aufgabenträger für das zu erledigende Volumen der Arbeit zur Verfügung stehen (vgl. hierzu Schmidt 2001, 263ff)
.
Professionelle Arbeit bedeutet jedoch aus unserer Sicht vor allem, dass die Aufgaben in den Prozessen – seien es operative oder Führungsprozesse – professionell, d.h. von Aufgabenträgern mit den richtigen Fähigkeiten und Fertigkeiten, die für die Bearbeitung der anstehenden Aufgaben nötig sind, ausgeführt werden. Das heisst, dass Aufgaben und dazu notwendige Fertigkeiten im Zentrum der Betrachtung stehen sollten, weniger jedoch „professionell" ausgebaute Infrastruktur oder Administration – aus externer Sicht des Projektteams scheint in den Sozialen Diensten diesbezüglich kein eklatanter Mangel zu herrschen. Klassische Mittel der Organisationslehre für die Zuordnung von Fertigkeiten zu Aufgaben sind Stellenprofile sowie Rollenbeschreibungen (vgl. hierzu Schmidt 2001, 267ff) und dazu gehörige Anforderungs- bzw. Ausbildungsprofile (Schmidt 2001, 285ff), die in ein Ausbildungs- bzw. davon abgeleitet – in ein Schulungskonzept münden.

12.2 Ausbildung als ein wichtiger Baustein der Professionalisierung

Wie aus den Analysen (insbesondere Stakeholderbefragungen, Prozess- und Aufgabenanalyse) sichtbar wurde, besteht Bedarf für Ausbildung um die Sozialen Dienste und ihre Behörde zu professionalisieren, d.h. die richtigen Fertigkeiten sollten für die Bearbeitung der Aufgaben zur Verfügung stehen- unabhängig von der gewählten Variante der Umsetzung. Das bedeutet, dass dem Wissensmanagement bzw. dem Ausbildungsniveau und damit den Ausbildungsinhalten sowie den Vermittlungsformen eine grosse Bedeutung zukommt. Dazu ist ein Schulungskonzept nötig, dessen Inhalte im Folgenden kurz skizziert werden soll.

Je nach Zielgruppe sehen wir den folgenden Bedarf: (Durchführung je 1x)

Zielgruppe Behörde	Schulungskonzept		
Modul	**Themenbereich**	**Dauer**	
Recht		3	Tage
	Corporate Governance		
	Einführung ins KVG		
	Einführung ins SHG		
	Einführung Verordnungen Stadt ZH Richtlinien/ Weisungen Soziale Dienste Rekursrecht, Prozessführung		
	Trends in der Rechtsentwicklung		
Finanzen und Controlling		2	Tage
	Einführung ins Controlling		
	Kontrollsysteme und Reportingstandards		
	Führung mit Kennzahlen, BSC Investigative Recherche		
Prozessmanagement		2	Tage
	Einführung, Grundbegriffe		
	Führungsprozesse		
	Prozessführung		
Strategische Führung		3	Tage
	St. Galler Management Modell für öff. Verwaltungen o.ä.		
	Strategieentwicklung		
	Riskmanagement		
	Normatives Management		
Leadership/ Changemanagement		2	Tage
	Konfliktmanagement		
	Kommunikation, Interaktion in Krisen		
	Führungsstile, Aufgaben, Rollen		
Politics/ Economics		2	Tage
	Konzepte der Politik		
	Policy and Politics		
	Total	14	Tage

Zielgruppe Geschäftsleitung/ Abteilungsleitung	**Schulungskonzept**		
Modul	Themenbereich	Dauer	
Recht		3	Tage
	Corporate Governance		
	Einführung ins KVG		
	Einführung ins SHG		
	Einführung Verordnungen Stadt ZH		
	Richtlinien/ Weisungen Soziale Dienste		
	Rekursrecht, Prozessführung		
	Trends in der Rechtsentwicklung		
Finanzen und Controlling		3	Tage
	Einführung ins Controlling		
	Kostenrechnung		
	Projekterfolgsrechung		
	Kontrollsysteme und Reportingstandards		
	Führung mit Kennzahlen, BSC		
Prozessmanagement		3	Tage
	Prozessgestaltung		
	Führungsprozesse		
	Grundprinzipen der Aufbauorganisation, Prozessorganisation		
	Prozessführung		
	Leistungs- und Qualitätsstandards		
Strategische Führung		3	Tage
	St. Galler Management Modell für öff. Verwaltungen		
	Strategieentwicklung		
	Riskmanagement		
	Normatives Management		
Leadership/ Changemanagement		3	Tage
	Changemanagement		
	Konfliktmanagement		
	Kommunikation, Interaktion in Krisen		
	Führungsstile, Aufgaben, Rollen		
	Einführung ins HR Management		
	Total	15	Tage

Zielgruppe Sozialarbeiter	Schulungskonzept		
Modul	Themenbereich	Dauer	
Recht		4	Tage
	Advanced Topics im KVG		
	Advanced Topics im SHG		
	Advanced Topics Verordnungen Stadt ZH Richtlinien/ Weisungen Soziale Dienste Rekursrecht, Prozessführung		
	Trends in der Rechtsentwicklung		
Finanzen und Controlling		2	Tage
	Kostenrechnung		
	Projekterfolgsrechung		
	Kontrollsysteme und Reportingstandards		
	Führung mit Kennzahlen, BSC		
Prozessmanagement		2	Tage
	Prozessgestaltung		
	Prozesse in der Soziale Dienste		
	Grundprinzipen der Aufbauorganisation, Prozessorganisation		
	Prozessführung		
	Aufgaben, Rollen, AKV		
Fallführung		3	Tage
	Aktive Fallführung		
	Investigative Recherche		
	Vernetzung mit Dritten		
	Leistungs- und Qualitätsstandards Datensicherheit und Datenqualität		
	Grund-Prinzipien des Riskmanagements		
	Klientenscoring		
Leadership/ Changemanagement		1	Tage
	Konfliktmanagement		
	Kommunikation, Interaktion in Krisen		
	Total	12	Tage

Um die Effizienz zu erhöhen, können gewisse Module für einige Zielgruppen auch zusammen durchgeführt werden. Dazu könnten interne Lerngruppen/Competence Centers zu gewissen Themen gegründet werden, um den Know how-Transfer intern zu verbessern.
Ein gezieltes Knowledge Management Projekt (welche Zielgruppe benötigt welche Kenntnisse zu welchen Aufgaben?) könnte hier noch bessere Resultate bringen.

13. Umsetzungsplanung

Das Autorenteam sieht die Umsetzung der notwendigen Änderungen wie folgt:

1. Zuerst ist im politischen Prozess Stadtratsintern ein Variantenentscheid herbeizuführen (Stadtrat bis 2009)
2. Anschliessend sind die rechtlichen Grundlagen anzupassen. Dabei steht die Anpassung der Gemeindeordnung bei den meisten Varianten im Vordergrund. Hierfür ist folgendes Verfahren einzuhalten:
    1. Der Stadtrat erarbeitet einen Entwurf für die geänderte Gemeindeordnung.
    2. Der Entwurf wird im Parlament beraten und in bereinigter Fassung verabschiedet.
    3. Der Beschluss des Parlaments unterliegt der obligatorischen Urnenabstimmung.
    4. Die Genehmigung durch den Regierungsrat bildet alsdann die letzte Voraussetzung für das Inkrafttreten der geänderten Gemeindeordnung.

    Darüber hinaus sind weitere Rechtsgrundlagen, wie beispielsweise der Stadtratsbeschluss über die Departementsgliederung und –aufgaben (StRB DGA), zu ändern.
3. Alsdann ist die gewählte Variante in die Praxis umzusetzen. Dabei sind Detailplanungen der neuen Organisation (Organigramm, Rollenbeschreibungen), neue Aufgabenzuweisungen (inkl. Kompetenzen und Verantwortungen), neue Abläufe (Prozesse WSH, Kontrollen, Rekurse), eine neue Kompetenzordnung, ein Schulungsdetailkonzept sowie gegebenenfalls IT Anpassungen anzugehen und sukzessive umzusetzen.

14. Anhang

A Rechtsanalyse im Detail
B Geschichtliche Analyse (Häner / Lengwiler)
C Aufgabenanalyse IST
D Prozess Wirtschaftliche Hilfe IST
E Prozess Entscheid Wirtschaftliche Hilfe durch Einzelfallkommission (EK SoBe)
F Prozesse Referenten-Kontrolle Wirtschaftliche Hilfe und Einsprachen/Rekurse
G Analyse des Zeiteinsatzes für Dossierkontrollen durch Referenten
H Benchmark Städtevergleich Organigramme/ Dokumente Stadt Basel
I Benchmark Städtevergleich Organigramme/ Dokumente Stadt Bern
J Benchmark Städtevergleich Organigramme/ Dokumente Stadt St. Gallen
K Benchmark Städtevergleich Organigramme/ Dokumente Stadt Luzern
L Benchmark Städtevergleich Organigramme/ Dokumente Stadt Zürich
M Abbildungsverzeichnis
L Literaturverzeichnis
O Abkürzungsverzeichnis

Anhang A: Rechtsanalyse im Detail (I. Häner)

Zusammenfassung

- In rechtlicher Hinsicht hat sich die Verwaltungsorganisation am Hierarchieprinzip, am Prinzip der sachgerechten Organisation und an der Wirtschaftlichkeit messen zu lassen. Das Hierarchieprinzip ergibt sich aus dem Grundsatz der Einheit der Verwaltung und gewährleistet eine klare und damit transparente Regelung der Zuständigkeiten und Verantwortungen. Autonome Behörden durchbrechen das Hierarchieprinzip, rechtfertigen sich jedoch dort, wo eine Aufgabe den politischen Instanzen entzogen werden soll.

- Das Organisationsprinzip der Good Governance nimmt diese Grundsätze der Verwaltungsorganisation auf, verlangt indessen zusätzlich eine genügende interne Gewaltenteilung im Sinne des "Checks and Balances", indem Aufsicht bzw. Kontrolle und Durchführung strikt voneinander getrennt werden müssen. Die Kontrolle ist dabei von einem unabhängigen Organ durchzuführen.

- Mit der Schaffung der Sozialbehörde als selbständige Kommission i.S. von § 56 GemG hat die Stadt Zürich das Hierachieprinzip durchbrochen und eine autonome, aus der Zentralverwaltung ausgegliederte Behörde geschaffen. Die Stadt Zürich stützt sich dabei auf das kantonale Recht gemäss § 6 Abs. 1 SHG, wo die Fürsorgebehörde vorgesehen ist. Die Schaffung einer autonomen Behörde birgt die Gefahr in sich, dass Zuständigkeiten und Verantwortungen nicht übereinstimmend geregelt werden und die Organisation an Transparenz verliert. Die Durchsicht der Rechtsgrundlagen über die Organisation der Sozialhilfe hat gezeigt, dass dies in hohem Mass der Fall ist. Die Zuständigkeit zur Durchführung der Sozialhilfe werden ebenso vielfach verteilt (Sozialbehörde, Geschäftsstelle, Soziale Dienste), wie auch die Zuständigkeit zur Aufsicht über die Durchführung der Sozialhilfe. Darüber hinaus sind für die Aufsicht und für die Durchführung nicht je voneinander unabhängige Behörden zuständig, sondern es werden diese Zuständigkeiten bei der Sozialbehörde und der Geschäftsstelle der Sozialbehörde vereint. Damit fehlt es auch an der Verwirklichung der internen Gewaltenteilung im Sinne der Grundsätze der Good Governance.

- Vergleiche mit dem Kanton Bern ergeben, dass sich ein Modell mit der Sozialbehörde auch nach den Grundätzen der Good Governance verwirklichen lässt, indem die Sozialbehörde für die Strategie und Aufsicht zuständig ist, während die operative Ebene im Sinne der Durchführung in der Zentralverwaltung angesiedelt wird. In den Städten Basel und St. Gallen ist die Sozialhilfe vollständig in die Zentralverwaltung integriert. Bei diesem Modell dürfte die Effizienz und Effektivität wie auch die Transparenz wohl am grössten sein. Als Argument gegen dieses Modell kann zwar die Zuordnung der Sozialhilfe zur

politischen Behörde, der Gemeindeexekutive, angeführt werden. Allerdings scheint sich die Sozialbehörde der Stadt Zürich selbst vorab von politischen Gesetzmässigkeiten leiten zu lassen, so dass sich ein Festhalten an der Sozialbehörde und damit die Durchbrechung des Hierarchieprinzips nicht ohne weiteres rechtfertigen lassen. Bei beiden Modellen, bei einer Konzentration der Strategie und Aufsicht bei der Sozialbehörde einerseits und der Aufhebung der Sozialbehörde andererseits, wäre jedoch die Gemeindeordnung zu ändern und eine Urnenabstimmung durchzuführen, beim ersteren Modell, weil sämtliche Entscheidkompetenzen im Einzelfall an die Sozialen Dienste zu delegieren sind (§ 115a GemG) und der Sozialbehörde Kompetenzen im Sinne von § 7 Abs. 2 SHG zukommen sollen, beim Letzteren, weil die Fürsorgebehörde selbst in der Gemeindeordnung vorgesehen ist (Art. 76 GO). Die Änderung der Gemeindeordnung ist zudem vom Regierungsrat genehmigen zu lassen (Art. 89 KV).

- Eine Erweiterung der Zuständigkeiten der Sozialbehörde wäre in rechtlicher Hinsicht wohl einfacher zu bewerkstelligen, da eine Änderung der GO nicht unabdingbar ist. Inwiefern damit den Organisationsprinzipien der Verwaltung, namentlich dem Hierarchieprinzip, welches eine klare und transparente Organisation bezweckt, dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und der sachgerechten Organisation wie auch den Prinzipien der Good Governance und insbesondere der internen Gewaltenteilung genügend Rechnung getragen werden kann, erscheint allerdings eher fraglich.

Ausgangslage

1 Das vorliegende Gutachten bezweckt einerseits die bestehende Ausgestaltung der Regelungen der Sozialhilfe in der Stadt Zürich darzustellen und allfällige Alternativen aufzuzeigen. Hierzu werden insbesondere die einzelnen Akteure (Stadtrat, Sozialbehörde und Soziale Dienste) dargestellt. Der Fokus wird dabei auf die Zusammensetzung sowie auf die Aufgabenbereiche und die Kompetenzen dieser Organe gelegt.

2 Andererseits werden die bestehenden Regelungen zur Sozialhilfe in den Städten Bern, St. Gallen und Basel aufgezeigt und mögliche Vergleiche zur Regelung in der Stadt Zürich gezogen.

Rechtliches

Allgemeiner Teil

3 Einleitend wird definiert, welche allgemeinen Organisationsprinzipien aus rechtlicher Sicht zu beachten sind. Dabei ergibt sich, dass die rechtlichen Organisationsprinzipien in Anlehnung an die Erkenntnisse der allgemeinen Verwaltungswissenschaft konkretisiert werden.

4 Die bestehenden Regelungen sowie die möglichen Alternativen haben sich nachfolgend an diesen Kriterien messen zu lassen. Aus dem Grundsatz der Einheit der Verwaltung ergeben sich verschiedene Anforderungen an die Verwaltungsorganisation. Diese Anforderungen wiederum lassen sich auf die Verfassung zurückführen. Demgemäss hat die Organisation der Verwaltung so ausgestaltet zu sein, dass die Verwaltungstätigkeit rechtmässig, ausreichend kontrolliert und koordiniert, rechtsgleich, angemessen demokratisch fundiert, verantwortlich, transparent und sachgerecht erfüllt werden kann.[2] Im vorliegenden Fall stehen vorab die folgenden Organisationsprinzipien im Vordergrund:

Hierarchie oder Autonomie der Verwaltungsbehörden

5 Das Hierarchieprinzip ist eng verknüpft mit dem Prinzip der Einheit der Verwaltung.[3] Die hierarchische Organisationsform hat zur Folge, dass jede Verwaltungsbehörde einer oder mehreren anderen Behörde untergeordnet ist und dass ihr wiederum andere Behörden untergeordnet sein können. Dieser Aufbau soll eine klare Regelung der Zuständigkeiten und Verantwortung bewirken. Diese sollen - auch gemäss den modernen Grundsätzen der Verwaltungsführung - nicht auseinander dividiert werden, sondern sind übereinstimmend zu regeln.[4] Dadurch können nicht nur Doppelspurigkeiten vermieden werden.[5] Vielmehr wird damit

---

2 VOGEL, Einheit der Verwaltung - Verwaltungseinheiten, Zürich 2008, S. 52.

3 VOGEL, S. 36.

4 Vgl. § 2 Abs. 2 lit. e des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006, LS 611, wonach Aufgaben, Zuständigkeit und Verantwortung einheitlich in Übereinstimmung zu bringen sind.

ebenso die Einrichtung von Verfahren erleichtert, welche die Geltendmachung der Verantwortung ermöglichen. Der politisch verantwortlichen Regierung kommt dabei die oberste Leitungsgewalt sowie die Personal- und Organisationshoheit zu.[6]

6 Der hierarchische Aufbau der Verwaltungsbehörde hat zur Folge, dass die übergeordnete Behörde den ihr unterstellten Dienststellen verbindliche Anordnungen und allgemeine Weisungen erteilen kann, die Dienstaufsicht über sie ausübt und unter Umständen als Beschwerdeinstanz gegenüber Entscheiden der untergeordneten Stelle amtet.[7] Aufsicht im Allgemeinen hat die folgenden vier Ziele:

- Diagnose der Qualität der Aufgabenerfüllung zwecks Standortbestimmung und Rechenschaftsablegung
- Richtungskorrekturen über die Steuerung für die Zukunft
- Berichtigung bereits getätigter Entscheidungen (insbes. im Rechtsmittelverfahren)
- Sanktionsverhängung gegenüber fehlbaren Verantwortlichen.[8]

7 Demgegenüber verfügt der Verwaltungsträger über Autonomie, wenn ihm bei der Besorgung seiner Aufgaben eine erhebliche Entscheidungsfreiheit zukommt und diese dem unmittelbaren Zugriff der Aufsichtsbehörde entzogen bleibt.[9] Das Hierarchieprinzip ergibt sich namentlich aus dem Demokratieprinzip, weil sich die Legitimation der untergeordneten Behörde aus der Legitimation der Regierung ableitet.

8 Anzufügen ist, dass mit der Institutionalisierung von autonomen Verwaltungsbehörden dem Demokratieprinzip ebenfalls Rechnung getragen werden kann, wenn damit - wie dies für die Sozialbehörde der Stadt Zürich zutrifft - eine vom Gemeindeparlament gewählte Behörde eingerichtet wird. Ebenso steht das Milizprinzip, welches in Art. 45 KV ausdrücklich erwähnt wird, im Dienste des Demokratieprinzips.[10] Allerdings bezweckt gerade die Ausgliederung einer Verwaltungstätigkeit in eine Kommission ebenso die Entpolitisierung des betreffenden Tätigkeitsfeldes, was auch für die Fürsorgebehörde gemäss § 6 SHG ZH zutreffen dürfte.[11] Indem das Kollegialitätsprinzip zum Tragen kommt, wird der Politisierung in der Behörde zudem ebenfalls eine Grenze gesetzt und die Unabhängigkeit der Gesamtkommission gestärkt. Allerdings besteht bei autonomen Verwaltungsbehörden auch die Gefahr, dass die Transparenz nicht mehr genügend gewährleistet ist. Diesem Punkt ist bei der Schaffung solcher Verwaltungsbehörden besonders Rechnung zu tragen.

---

5 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5.A., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 1227 f.; VOGEL, S. 47.

6 VOGEL, S. 141 f.

7 HÄFELIN/HALLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1232 ff.

8 Zum Ganzen VOGEL, S. 154.

9 TSCHANNEN/ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2.A., Bern 2005, § 5 N 29.

10 VOGEL, S. 112 ff.

11 VOGEL, S. 264.

Sachgerechte Organisation

9 Das Handeln der Verwaltungsbehörden soll zweckmässig und damit dem Zweck oder dem Ziel angepasst und angemessen sein. Dies bedeutet, dass die Verwaltung über eine sachgerechte und der zu erfüllenden Aufgabe adäquate Struktur verfügen muss, die zu einer inneren Geschlossenheit und namentlich Widerspruchsfreiheit der Verwaltungstätigkeit führt.[12]

Wirtschaftlichkeit des Handelns

10 Die Verwaltungstätigkeit ist auch auf ihre Effizienz zu überprüfen. Dabei ist das Verhältnis zwischen den eingesetzten Ressourcen und den erreichten Wirkungen von zentraler Bedeutung.[13] Darüber hinaus verlangt der Grundsatz der Sparsamkeit, dass die Ausgaben auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit überprüft werden.[14]

11 Das Ziel der Wirtschaftlichkeit des Handelns ist insbesondere auch davon abhängig, dass die Organisation der Sozialhilfe schlanke Strukturen aufweist und dass klare Kompetenzregelungen zwischen den einzelnen Akteuren bestehen. Schlank ist eine Organisationsstruktur dann, wenn sie nicht über mehr oder grössere Organe verfügt als notwendig. Das Erfordernis der schlanken Organisationsstruktur lässt sich dementsprechend ebenso aus dem Erfordernis der Sachgerechtheit ableiten. Eine grosse Anzahl von Akteuren erschwert die innerbetriebliche Funktions- und Verantwortungszuteilung und beeinträchtigt somit die Entscheid- und Handlungsfähigkeit der Organisation.[15] Steuerung und Überwachung könne problematisch werden.[16]

Good Governance

12 Inwiefern die für die Aktiengesellschaft entwickelten Prinzipien der Corporate Governance auf die Verwaltung übertragen werden kann, ist zwar nicht bis in alle Verästelungen geklärt. Im Hinblick auf die Besonderheit der Verwaltung mit ihren zahlreichen Akteuren und der demokratischen Grundlegung drängt sich denn auch auf, eher von Good Governance zu sprechen.

13 Die Prinzipien der Good Governance verlangen Transparenz, Rechenschaftspflichtigkeit im Sinne der Kontrolle sowie Effizienz und Effektivität im Sinne der Wirtschaftlichkeit.[17] Was zudem die Kontrolle als Element der Good Governance angeht, so kann ebenso auf Art. 99 KV verwiesen werden. Auch wenn diese Bestimmung vorab für ausgegliederte Verwaltungseinheiten gilt, kann deren Grundgedanke an dieser Stelle aufgenommen werden. Gegenüber ausgegliederten Verwaltungseinheiten verlangt Art. 99 KV, dass ein von der operativen Führung unabhängiges Kontrollorgan eingerichtet wird. Die Bestimmung nimmt somit den Grundsatz des Swiss Code of best practice for corporate governance auf, wonach das Kontrollorgan keine operativen

---

12 VOGEL, S. 50.

13 SÄGESSER, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, Bern 2007, Art. 3 Rz. 34.

14 HÄNER, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 70 N 8.

15 Vgl. hierzu: Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 13.09.2006, 24 f.

16 MÜLLER, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 99 N 8.

17 Vgl. VOGEL, S. 121.

Führungsaufgaben wahrnehmen darf.[18] Dies bedeutet, dass die operativen Führungsorgane personell sowie kompetenzmässig grundsätzlich von den Kontrollorganen abzugrenzen sind, damit ihr Zusammenwirken nach dem Prinzip von „Checks and Balances" funktioniert.[19] Andernfalls sind Interessenkonflikte namentlich bei der Ausübung der Aufsichts- und Kontrollarbeit denkbar.[20]

14 Da sich das Prinzip der kontrollierten Verwaltungstätigkeit ebenso aus dem Hierarchieprinzip ergibt, lassen sich die Erkenntnisse, welche sich aus den Regeln der Good Governance ergeben, ohne weiteres auf die vorliegende Problemstellung des Organisation der Sozialhilfe übertragen und entsprechend ausdifferenzieren.[21] Kontrolle bedeutet dabei - wie vorne dargelegt -, dass namentlich die Qualität geprüft, eine allfällige Richtungskorrektur (im Rahmen der rechtlichen Grundlagen) vorgenommen und gegebenenfalls Verantwortlichkeiten realisiert werden. Damit Verantwortlichkeiten realisiert werden können, müssen die Aufgaben und die Zuständigkeiten indessen klar geregelt sein.

Spezifische Regelung in der Stadt Zürich

15 Nachfolgend wird anhand der bestehenden gesetzlichen Grundlagen sowie der gegenwärtigen Organisation, die momentane Ausgestaltung der Sozialhilfe in der Stadt Zürich aufgezeigt. Anschliessend daran wird diese Regelung auf ihre Vereinbarkeit mit den soeben dargelegten Kriterien überprüft.

Rechtliche Grundlagen

16 Vorliegend sind für die Sozialhilfe in der Stadt Zürich insbesondere die folgenden Gesetze und Verordnungen relevant:

Kantonale Erlasse

Gemeindegesetz (LS 131.1)

17 Das Gemeindegesetz (GemG) sieht in § 79 Abs. 1 vor, dass die politische Gemeinde die Fürsorgebehörde[22] bestellt.

18 Wie sich nachfolgend noch zeigen wird, ist die Sozialbehörde als Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen ausgestaltet.[23] Was darunter zu verstehen ist, wird in § 56 GemG umschrieben. Solche Kommissionen treten, soweit sie selbständige Befugnisse ausüben, an die Stelle der Gemeindevorsteherschaft. Insofern sind sie der Gemeindevorsteherschaft nicht hierarchisch unterstellt und unterliegen daher keiner Dienstaufsicht und auch keiner

---

18 Ziff. 12 Swiss Code (www.economiesuisse.ch); MÜLLER, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 99 N 18.

19 Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben vom 13.09.06, 39.

20 Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 13.09.2006, 25.

21 Vgl. Abbildung 3: Ebenen im integrierten Management nach Bleicher (2006)

22 Der Begriff „Fürsorgebehörde" wurde in der Stadt Zürich durch denjenigen der „Sozialbehörde" abgelöst (vgl. hierzu Art. 1 der Geschäftsordnung der Sozialbehörde). Nachfolgend wird deswegen lediglich Letzterer verwendet, auch wenn das Gesetz bzw. die Verordnung noch von der Fürsorgebehörde spricht.

23 VGL. hierzu Rz. 30 dieses Gutachtens sowie Art. 1 der Geschäftsordnung der Sozialbehörde der Stadt Zürich (AS 851.110).

Weisungsgewalt derselben.[24] Mithin handelt es sich um eine von der Hierarchie der Zentralverwaltung ausgenommene, unabhängige Behörde.

Sozialhilfegesetz (LS 851.1)

19 Das Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich (SHG ZH) umschreibt insbesondere, welche Behörden in die Sozialhilfe involviert sind und welche Aufgaben sie dabei wahrnehmen. Gemäss § 6 SHG ZH haben die Gemeinden eine Sozialbehörde zu bestellen, welcher mindestens fünf Mitglieder angehören. Ein Mitglied des Gemeinderates gehört der Sozialbehörde von Amtes wegen an, muss aber nicht Präsident oder Präsidentin der Fürsorgebehörde sein. Insoweit gilt § 6 Abs. 1 SHG ZH als lex specialis zu § 56 GemG[25]. Gemäss dem zweiten Absatz dieser Bestimmung kann die Gemeindeordnung die Aufgaben der Sozialbehörde auch dem Gemeinderat übertragen. Die Zuständigkeit des Stadtrates zur Erfüllung der Fürsorgeaufgaben müssten demnach in der Gemeindeordnung der Stadt Zürich festgehalten werden.

20 Des Weiteren umschreibt das Sozialhilfegesetz die Aufgaben der Sozialbehörde in § 7[26].

21 Darüber hinaus bestimmt § 8 SHG ZH, dass dem Bezirksrat die Aufsicht über die Sozialbehörden obliegt. Des Weiteren hat der Regierungsrat, gestützt auf § 10 SHG ZH, die Oberaufsicht über die öffentliche Sozialhilfe wahrzunehmen. Bei der bezirksrätlichen Aufsicht handelt es sich um die Gemeindeaufsicht, welche in § 4 SHV ZH im Einzelnen umschrieben wird.[27]

Verordnung zum Sozialhilfegesetz (LS 851.11)

22 Die Verordnung zum Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich (SHV ZH) umschreibt die Aufgaben der Sozialbehörden, des Bezirksrates und der Sicherheitsdirektion umfassend und tritt somit konkretisierend zu den Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes.

Kommunale Erlasse

Gemeindeordnung der Stadt Zürich (GO, AS 101.100)

23 Gemäss Art. 58 GO wird die Stadtverwaltung in neun verschiedene Departemente gegliedert. Vorliegend ist das Sozialdepartement (Art. 58 Abs. 1 Ziff. 9 GO) massgebend, dessen Aufgabenbereich in Art. 75 GO umschrieben wird. Demnach hat das Sozialdepartement insbesondere die öffentlichen und privaten Wohlfahrtsbestrebungen zu fördern, die Heime, welche nicht der Fürsorgebehörde unterstellt sind, zu führen sowie die Vorsorge und Hilfe für Betagte und Invalide vorzunehmen.

24 Art. 76 Abs. 1 GO sieht die Sozialbehörde vor und regelt deren Zusammensetzung. Demnach setzt sich diese aus der Vorsteherin bzw. dem Vorsteher des Sozialdepartements sowie vierzehn

---

[24] THALMANN, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3.A., Wädenswil 2000, § 56 Ziff. 4.

[25] Thalmann, § 56 Ziff. 3.2.

[26] Auf die Aufgaben der Sozialbehörde wird nachfolgend unter Rz. 34 ff. eingegangen.

[27] THALMANN, Vorb. § 141-150 Ziff. 4.

weiteren Mitgliedern zusammen. Darüber hinaus kann die Sozialbehörde nach Art. 76 Abs. 1 GO Kommissionen bestellen. Die Sozialbehörde wird durch den Vorsteher bzw. der Vorsteherin des Sozialdpeartementes präsidiert (Art. 58 Abs. 2 GO).

25 Art. 41 lit. a sowie Art. 77 GO bestimmen, dass die Geschäftsordnung der Sozialbehörde durch den Gemeinderat zu genehmigen ist. Die gültige Geschäftsordnung der Sozialbehörde (AS 851.110) wurde von dieser am 10. Juni 2003 erlassen und im Dezember 2003 durch den Gemeinderat genehmigt.

Stadtratsbeschluss über die Departementsgliederung und –aufgaben (StRB DGA, AS 172.110)

26 Dieser Beschluss regelt die Organisation der Departemente (Art. 1 Abs. 1 StRB DGA). Die Organisation des vorliegend massgeblichen Sozialdepartements wird in Art. 67 ff. StRB DGA festgelegt. Demnach umfasst dieses Departement fünf verschiedene Dienstabteilungen. Vorliegend ist insbesondere jene der „Sozialen Dienste“, deren Aufgaben in Art. 76 StRB DGA umschrieben werden[28], von Bedeutung.

Geschäftsordnung der Sozialbehörde (AS 851.110)

27 Die Geschäftsordnung der Sozialbehörde zeigt auf, wie sich die Sozialbehörde zu organisieren hat. Demnach umfasst sie sechs ständige Organe (Art. 5 der Geschäftsordnung der Sozialbehörde). Des Weiteren werden in der Geschäftsordnung die einzelnen Aufgabenbereiche dieser Organe umschrieben und aufgezeigt, wie sie sich diese zusammensetzen.

Die Organisation

28 Nachfolgend wird die gegenwärtige Organisation der Sozialhilfe in der Stadt Zürich näher dargelegt. Dabei treten primär der Stadtrat, die Sozialbehörde sowie die Sozialen Dienste als Akteure auf.

Der Stadtrat

29 Der Stadtrat ist durch die Vorsteherin bzw. den Vorsteher des Sozialdepartements an den Aufgaben der Sozialhilfe beteiligt. Gestützt auf Art. 58 Abs. 2 GO präsidiert die Vorsteherin bzw. der Vorsteher dieses Departements gleichzeitig die Sozialbehörde. In diesen Aufgabenbereich fallen insbesondere die Leitung der Sozialbehörde sowie *die Aufsicht über die Geschäftsstelle*. Die Präsidentin oder der Präsident kann Präsidialverfügungen und Verfügungen in allgemeinen Verwaltungsgeschäften erlassen (Art. 18 Geschäftsordnung der Sozialbehörde).

[28] Vgl. hierzu Rz. 51 ff. dieses Gutachtens.

Die Sozialbehörde

Zusammensetzung und Organisation der Sozialbehörde

30 Die Sozialbehörde der Stadt Zürich ist als Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen im Sinne von § 56 des Gemeindegesetzes ausgestaltet. Wie bereits dargelegt wurde[29], kommt der Sozialbehörde somit gegenüber dem Stadtrat und der Zentralverwaltung Autonomie zu.

31 Diese Organisation als Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen ist nicht zwingend. Vielmehr ist die Gemeinde diesbezüglich in der Ausgestaltung weitgehend frei.[30] Auch kann die Gemeindeordnung - wie angeführt (Rz. 19) - die Aufgaben auch der Gemeindeexekutive übertragen (§ 6 Abs. 1 SHG).

32 Die Sozialbehörde setzt sich aus dem Präsidenten oder der Präsidentin sowie weiteren 14 Mitgliedern zusammen (Art. 76 Abs. 1 GO sowie Art. 2 der Geschäftsordnung der Sozialbehörde). Art. 35 Abs. 1 lit. e GO der Stadt Zürich bestimmt, dass die Mitglieder der Sozialbehörde, mit Ausnahme der Präsidentin oder des Präsidenten, vom Gemeinderat gewählt werden. Das Präsidium kommt dem Vorsteher bzw. der Vorsteherin des Sozialdepartements von Amtes wegen zu (Art. 58 Abs. 2 GO). Gemäss kantonalem Recht würde es jedoch auch genügen, wenn ein Mitglied des Stadtrates als Mitlied der Sozialbehörde angehören würde.[31] § 6 SHG ZH bezweckt die gegenseitige Information und die erforderliche Koordination zwischen Stadtrat und Sozialbehörde sicherzustellen.[32]

33 Zur Sozialbehörde gehören die folgenden sechs ständigen Organe: Sozialbehörde als Gesamtbehörde, Kommission für Einzelfallhilfe (EK), Einspracheinstanz und Geschäftsprüfungskommission (EGPK), Finanzkommission (FK), Geschäftsstelle sowie die Präsidentin bzw. der Präsident.

Aufgaben der Sozialbehörde

34 Im Allgemeinen hat die Sozialbehörde den Vollzug des kantonalen Sozialhilfegesetzes zu überwachen sowie Richtlinien für die Sozialhilfe in der Stadt Zürich zu erlassen.[33]

35 Die Aufgaben der Sozialbehörde werden detaillierter in § 7 SHG ZH sowie in Art. 3 der Geschäftsordnung der Sozialbehörde umschrieben. Demnach hat die Sozialbehörde insbesondere für die Gewährleistung der persönlichen und die Durchführung der wirtschaftlichen Hilfe besorgt zu sein. Des Weiteren obliegt ihr auch die Berichterstattung an die Oberbehörden (Bezirksrat und Sicherheitsdirektion) sowie das Verfassen von Stellungnahmen und Anträgen bezüglich wichtiger Geschäfte im Bereich der Sozialhilfe. Darüber hinaus kann die Gemeindeordnung der

---

29 Vgl. hierzu: Rz. 18 dieses Gutachtens.

30 Kant. Sozialamt Zürich, Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Ziffer 2.2/§ 6 SHG/S.1.

31 THALMANN, a.a.O., § 56 Ziffer 3.2; insoweit bildet § 6 Abs. 1 SHG lex spec. zu § 56 GemG.

32 Kant. Sozialamt Zürich, Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Ziffer 2.2/§ 6 SHG/S.1; Thalmann, § 56 Ziff. 3.2.

33 Informationsmappe „Organisation und Aufgaben“ des Sozialdepartements der Stadt Zürich vom Oktober 2007, 2.

Sozialbehörde weitere Aufgaben aus dem Bereich des Sozialwesens zuweisen (§ 7 Abs. 2 SHG ZH).

36 Sofern die persönliche Hilfe durch eine eigene Beratungs- und Betreuungsstelle, wie in der Stadt Zürich durch die Sozialen Dienste, durchgeführt wird, sollte die Sozialbehörde die gegenseitigen Kompetenzen und die organisatorischen Abläufe klären, sicherstellen, dass genügend Personal zur Verfügung steht sowie den grundsätzlichen Tätigkeitsrahmen dieser Stelle festsetzen.[34] Der Sozialbehörde kommt bei der Erbringung der persönlichen Hilfe somit insbesondere die Ergreifung organisatorischer Massnahmen zu (§ 1 Abs. 1 SHG ZH). Des Weiteren hat sie mit den Beratungs- und Betreuungsstellen zusammenzuarbeiten (§ 1 Abs. 2 SHG ZH).

37 Aufgrund von § 7 SHG ergibt sich, dass der Sozialbehörde im Bereich der persönlichen Hilfe (vgl. § 11 f. SHG) wohl vorab eine organisatorische Verantwortung zukommen kann. Im Bereich der wirtschaftlichen Hilfe indessen kommt der Sozialbehörde ebenso die Verantwortung für die Durchführung und damit der operative Teil zu.

Kompetenzen und Verantwortung der Sozialbehörde

38 Die Kompetenzen der Sozialbehörde teilen sich auf die sechs ständigen Organe auf (vgl. § 57 Abs. 1 GemG). Dabei richten sich die Kompetenzen insbesondere nach den Aufgabenbereichen dieser einzelnen Organe, sowie nach der Kompetenzordnung der Sozialbehörde der Stadt Zürich. Speziell ist auf die folgenden Kompetenzen hinzuweisen:

39 Der *Sozialbehörde als Gesamtbehörde* kommt die Kompetenz zu, die Unterstützungsrichtlinien sowie die Kompetenzordnung zu erlassen. Letztere regelt insbesondere die Abgrenzung an der Schnittstelle zwischen Sozialbehörde und den Sozialen Diensten des Sozialdepartements (Art. 8 Abs. 2 lit. a und b der Geschäftsordnung der Sozialbehörde). Gemäss Art. 8 Abs. 2 lit. c der Geschäftsordnung der Sozialbehörde ist diese zudem für die Sicherstellung der gesetzmässigen Verwendung der Finanzmittel und der Einzelfallhilfe zuständig. Demgemäss regelt und kontrolliert sie die Einzelfallhilfe der Sozialen Dienste mit einem Referentensystem. Der Sozialbehörde kommt somit die Fachaufsicht über die Sozialen Dienste zu.

40 Darüber hinaus wählt die Gesamtbehörde die Vizepräsidentin bzw. den Vizepräsidenten der Behörde. Auch die weiteren Organe werden durch die Gesamtbehörde bestimmt und gewählt. Zudem kann die Gesamtbehörde zu bestimmten Fragen und Aufgabenbereichen auch Kommissionen oder Arbeitsgruppen einsetzen (Art. 7 der Geschäftsordnung der Sozialbehörde).

41 Der *Einzelfallkommission* kommt die Kompetenz zu, über alle Fälle und Leistungen, welche nicht ausdrücklich in die Kompetenz der Stellenleitung der Sozialen Dienste fallen[35], zu befinden. Dies bedeutet, dass gemäss der Kompetenzordnung der Sozialbehörde der Stadt Zürich der Entscheid über die Unterstützung in „Nicht-Normfällen“ und bei „Nicht-Normleistungen“ der Einzelfallkommission zukommt. Hierzu hat die Stellenleitung der Sozialen Dienste der Einzelfallkommission einen entsprechenden Antrag zu stellen. Darüber hinaus kann die

[34] Kant. Sozialamt Zürich, Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Ziffer 2.2/§ 7 SHG/S.1.

[35] Vgl. hierzu Rz. 51 ff. dieses Gutachtens.

Stellenleitung auch Normfälle der Einzelfallkommission zum Beschluss unterbreiten. Die Einzelfallkommission hat ihrerseits Fälle von weit reichender Bedeutung der Gesamtbehörde zur Stellungnahme vorzulegen (Art. 10 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Sozialbehörde). Des Weiteren liegt auch die Kompetenz zur Durchsetzung von Leistungskürzungen bei der Einzelfallkommission, welche einen entsprechenden Entscheid mit Rechtsmittelbelehrung zu erlassen hat.[36] Ebenfalls zu den Kompetenzen der Einzelfallkommission gehört die Beantragung des Erlasses oder der Änderung von Unterstützungsrichtlinien (Art. 10 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Sozialbehörde).

42 Die *Einsprachinstanz und Geschäftsprüfungskommission (*EGPK) hat als erste Instanz über Einsprachen, die in ihren Geschäftsbereich fallen, insbesondere gegen Verfügungen der Sozialen Dienste, der Einzelfallkommission oder weiterer Kommissionen zu befinden (vgl. § 57 Abs. 1 GemG). Gegen diese Einspracheentscheide kann Rekurs beim Bezirksrat erhoben werden (Art. 12 der Geschäftsordnung der Sozialbehörde).

43 Der *Finanzkommission* kommt die Kompetenz zu, der Gesamtbehörde entsprechende Anträge über finanzielle Fragen im Zusammenhang mit der Einzelfallhilfe zu unterbreiten. Hierzu steht sie in engem Kontakt mit den Sozialen Diensten (Art. 14 der Geschäftsordnung der Sozialbehörde).

44 Die *Geschäftsstelle* der Sozialbehörde wird von den Sozialen Diensten gebildet. Unter dem Titel Zusammensetzung und Verantwortlichkeit bestimmt Art. 16 der Geschäftsordnung der Sozialbehörde, dass die Direktorin/der Direktor der Sozialen Dienste die Geschäftsstelle leitet; der Geschäftsstelle gehören auch die LeiterInnen der städtischen Sozialzentren und des städtischen Kompetenzzentrums an. Dieser Geschäftsstelle obliegt unter Beizug der Sozialen Dienste die Durchführung der Sozialhilfe. Diese Aufgabe wiederum kann an andere Dienstabteilungen bzw. Organisationen delegiert werden. Schliesslich führt die Geschäftsstelle auch das Sekretariat der Sozialbehörde.

45 Die Kompetenzen und Aufgaben der Direktorin bzw. des Direktors der Sozialen Dienste werden in Art. 17 Abs. 1 und 2 der Geschäftsordnung der Sozialbehörde umschrieben. Nach Abs. übernimmt sie bzw. er die Geschäftsführung der Gesamtbehörde und ihrer Organe. Art. 17 Abs. 2 der Geschäftsordnung bestimmt, dass die Geschäftsstelle die Aufsicht über die Bewilligung oder Ablehnung individueller, persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe durch die Sozialen Dienste im Rahmen der Kompetenzordnung wahrnimmt und für eine effektive und effiziente Durchführung der bewilligten Hilfeleistungen sorgt. Die Aufsichtsfunktion kann sie an andere Dienstabteilungen oder Organisationen übertragen (Art. 17 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Sozialbehörde).

46 Zu den Bestimmungen von Art. 16 und Art. 17 ist anzuführen, dass sie in ihrer konkreten Ausgestaltung sehr unklar sind und ihre Umsetzung wohl zu Schwierigkeiten führten können: Nach Art. 16 obliegt dieser Stelle die Durchführung der Sozialhilfe unter Beizug der Sozialen Dienste, nach Art. 17 indessen kommt der Geschäftsstelle Aufsichtsfunktion im Bereich der Bewilligungen der Sozialhilfe zu. Wie ihre Aufgabe nunmehr im Einzelnen tatsächlich aussieht, wird aus den gesetzlichen Bestimmungen nicht klar. Zur Verwirrung beitragen dürften Soziale Diensten auch die Titel der beiden Bestimmungen. Offenbar sollten damit die Aufgaben, Kompetenzen und

[36] Ziffer IV.A.8 der Kompetenzordnung der Sozialbehörde der Stadt Zürich.

Verantwortung getrennt werden, was indessen im Lichte der Prinzipien der modernen Verwaltungsführung eher problematisch erscheint.[37]

47 Ein Mitglied der Sozialbehörde (sog. *Referent bzw. Referentin*) prüft mindestens einmal pro Jahr die Leistungsentscheide der Sozialen Dienste auf Einhaltung der Richtlinien und der Kompetenzordnung (Art. 8 Abs. 2 lit. c der Geschäftsordnung der Sozialbehörde).[38]

48 *Der Präsident, die Präsidentin* schliesslich leitet die Sozialbehörde und übt die Aufsicht über die Geschäftsstelle aus (Art. 18 der Geschäftsordnung der Sozialbehörde).

Die Sozialen Dienste

Zusammensetzung der Sozialen Dienste

49 Die Sozialen Dienste sind gemäss Art. 67 StRB DGA eine Dienstabteilung des Sozialdepartements. Dienstabteilungen sind gestützt auf Art. 1 Abs. 2 StRB DGA eigenständige grössere Abteilungen der Departemente mit besonderem Aufgabenkreis. Die Aufgaben solcher Dienstabteilungen werden allgemein in Art. 3 StRB DGA umschrieben.

50 Die Stadt Zürich ist in fünf Sozialregionen aufgeteilt, welche mit den Schulkreisen übereinstimmen und jeweils über ein eigenes Sozialzentrum verfügen. In diesen fünf Sozialzentren werden die ambulanten Dienstleistungen durch verschiedene Teams (Team Intake zur Bearbeitung der Anmeldungen, Erteilung von Auskünften etc., sowie verschiedene Quartierteams) erbracht. Es bestehen somit fünf Soziale Dienste in der Stadt Zürich.[39]

Aufgaben des Sozialen Dienstes

51 Die Informationsmappe des Sozialdepartements der Stadt Zürich umschreibt den Aufgabenbereich der Sozialen Dienste folgendermassen: „Die Sozialen Dienste erbringen in fünf Sozialregionen mit je einem Sozialzentrum die ambulanten sozialen Dienstleistungen (Sozialhilfe, Jugend- und Familienhilfe, vormundschaftliche Mandate) sowie die präventiv ausgerichtete Gemeinwesenarbeit und Soziokultur.“[40]

52 Die Aufgaben der Sozialen Dienste im Speziellen werden in Art. 76 StRB DGA umfassend festgelegt. Dabei handelt es sich insbesondere um die folgenden Aufträge:

- Leistung von wirtschaftlicher und persönlicher Hilfe gemäss kant. Sozialhilfegesetz
- *Geschäftsführung der Sozialbehörde und ihrer Kommissionen (vgl. vorne, Rz.44)*
- Jugend- und Familienhilfe gemäss kantonalem Jugendhilfegesetz

---

37 vgl. vorne, Rz. 5.

38 Ziffer II.4 der Kompetenzordnung der Sozialbehörde der Stadt Zürich.

39 Sozialzentrum Dorflinde (Glatttal/Schwamendingen), Sozialzentrum Ausstellungsstrasse (Limmattal), Sozialzentrum Selnau (Uto/Zürichberg), Sozialzentrum Hönggerstrasse (Waidberg), Sozialzentrum Albisriederhaus (Letzi).

40 Informationsmappe „Organisation und Aufgaben“ des Sozialdepartements der Stadt Zürich vom Oktober 2007, 2.

- Leistungen und Inkasso finanzieller Beiträge gemäss Jugendhilfegesetz
- Pflegekinderfürsorge gemäss kantonaler Gesetzgebung
- Führung vormundschaftlicher Massnahmen sowie Regelung von Vaterschaft und Unterhalt für Kinder unverheirateter Eltern
- Beratung und Unterstützung soziokultureller Aktivitäten durch Gemeinwesenarbeit
- Unterstützung von Freiwilligenarbeit und Selbsthilfegruppen

Kompetenzen und Verantwortung der Sozialen Dienste

53 Die Sozialbehörde delegiert einen Teil der Entscheidungskompetenz namentlich im Bereich der wirtschaftlichen Hilfe an die Stellenleitung der Sozialen Dienste. Diese Delegation ist in der Kompetenzordnung der Sozialbehörde vom 28. Juni 2007 abschliessend geregelt.[41] Der Stellenleitung kommt somit die Aufgabe zu, über Unterstützungsleistungen in Normfällen und bei Normleistungen zu befinden und darüber zu verfügen. Die Normfälle sind in Ziffer III der, seit 1. Juli 2007 gültigen, Kompetenzordnung der Sozialbehörde abschliessend aufgezählt. Es handelt sich dabei um Fälle, welche grundsätzlich unterstützungsberechtigt sind. Dies ist beispielsweise bei ausgesteuerten oder vermögenslosen Personen der Fall oder bei Personen, welche schwer oder nicht vermittelbar für eine Erwerbstätigkeit sind. Die Normleistungen werden ebenfalls abschliessend in der Kompetenzordnung der Sozialbehörde aufgezählt.[42] Hierzu sind insbesondere der Grundbedarf für den Lebensunterhalt, Wohnungskosten sowie die medizinische Grundversorgung, aber auch die Fremdbetreuung von Kindern oder Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration zu zählen. Der Stellenleitung kommt in diesem Bereich auch die Kompetenz zu, schriftliche Auflagen und Weisungen zu erteilen sowie Verwarnungen auszusprechen.[43] Wie bereits bei den Kompetenzen der Sozialbehörde aufgezeigt wurde, hat die Stellenleitung die übrigen Fälle bzw. Leistungen mit einem Antrag an die Einzelfallkommission der Sozialbehörde zur Entscheidung zu überweisen.

54 Gemäss der Kompetenzordnung der Sozialbehörde der Stadt Zürich haben die Sozialen Dienste darüber hinaus über anerkannte therapeutische Institutionen, tagesstationäre Einrichtungen und betreute Wohneinrichtungen eine Dokumentation zu führen. Hierbei haben sie die Kompetenz, verbindliche Regelungen für Kostengutsprachen mit diesen Einrichtungen zu vereinbaren. Des Weiteren können sie bei genügender Kapazität in stadteigenen Einrichtungen die Weisung erlassen, Kostengutsprachen für auswärtige oder private Einrichtungen abzulehnen. Dies gilt auch für Einrichtungen mit zweifelhafter Dienstleistungsqualität. Diesbezügliche Grundsatzentscheide stehen jedoch der Sozialbehörde zu.[44]

---

41 Handlungsanweisung der Direktorin SoD vom 9.12.2005.

42 Vgl. hierzu Ziffer IV der Kompetenzordnung der Sozialbehörde der Stadt Zürich.

43 Ziffer IV.A.8 der Kompetenzordnung der Sozialbehörde der Stadt Zürich.

44 Vgl. zum Ganzen: Ziffer IV.D.6 der Kompetenzordnung der Sozialbehörde der Stadt Zürich.

Überprüfung der Organisation aufgrund der Organisationsprinzipien

Hierarchie der Verwaltung

55 Die Sozialbehörde ist in der Stadt Zürich als Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen ausgestaltet. Dies hat zur Folge, dass sie, sofern sie selbständige Befugnisse ausübt, der Gemeindevorsteherschaft nicht hierarchisch unterstellt ist. In die Hierarchie der Zentralverwaltung könnten die Aufgaben der Sozialbehörde nur eingegliedert werden, wenn die Stadt Zürich die Gemeindeordnung, welche die Fürsorgebehörde in Art. 76 GO ausdrücklich nennt, geändert würde.

56 Die Sozialen Diensten ihrerseits sind Dienstabteilungen des Sozialdepartements gemäss Art. 1 Abs. 2 StRB DGA. Als Dienstabteilungen sind sie dem Sozialdepartement grundsätzlich hierarchisch unterstellt.

57 Die Sozialbehörde ist somit nicht direkt dem Sozialdepartement unterstellt während die Sozialen Dienste dieser hierarchischen Stellung unterliegen. Zwischen der Sozialbehörde und den Sozialen Diensten bestehen dennoch erhebliche Abhängigkeiten. Einerseits kommt der Sozialbehörde die Kompetenz zum Erlass von Richtlinien für die Sozialhilfe zu, andererseits ist sie insbesondere für die Ausgestaltung der Kompetenzordnung zuständig, welche die Aufgabenbereiche zwischen ihr und den Sozialen Diensten abgrenzt. Massgebend ist ebenfalls, dass sie als Einspracheinstanz und Geschäftsprüfungskommission im Sinne eines Organs der Sozialbehörde gegenüber Verfügungen der Sozialen Dienste amten. Für die Sozialen Dienste übt sie deshalb in fachlicher Hinsicht die Aufsicht über die Sozialen Dienste aus (Art. 8 Abs. 2 lit. c der Geschäftsordnung der Sozialbehörde). Dies bedeutet, dass das Sozialdepartement – trotz der grundsätzlich hierarchischen Unterstellung – diesbezüglich keine Aufsichtsfunktionen wahrnimmt.

58 Umgekehrt wird die Hierarchie zwischen der Sozialbehörde und den Sozialen Diensten durchbrochen, indem die Sozialen Dienste, respektive ihre Direktorin oder ihr Direktor, die Geschäftsstelle der Sozialbehörde und damit ihrer Aufsichtsbehörde und Rechtsmittelinstanz führen. Diese Verknüpfung birgt erhebliche Interessenkonflikte in sich und erweist sich als problematisch. Ferner wird die Hierarchie zwischen Sozialbehörde und den Sozialen Diensten insoweit durchbrochen bzw. mediatisiert, als die Direktorin bzw. der Direktor gleichermassen Aufsicht über die soziale Hilfe ausübt (Art. 17 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Sozialbehörde). Insoweit sind bezüglich der Einzelfallkontrolle zwei Aufsichtsinstanzen vorgesehen.

59 Die mehrfache Durchbrechung der Hierarchie hat zur Folge, dass die Zuständigkeiten und Verantwortungen nicht mehr klar ersichtlich sind. Dies trifft namentlich für die mehrfache Einzelfallkontrolle durch das Referentensystem in der Sozialbehörde einerseits und die Kontrolle durch den Direktor bzw. die Direktorin der Geschäftsstelle zu. Letztlich ist damit nicht klar, wem nunmehr die Verantwortung für die Einzelfallkontrolle zukommt. Die Transparenz ist damit ausnehmend erschwert.

Sachgerechte Organisation

60 Sowohl die Aufgaben der Sozialbehörde als auch diejenigen der Sozialen Dienste sind grundsätzlich auf den Zweck der Sozialhilfe ausgerichtet. Allerdings sind gerade im Bereich der Aufsicht Doppelspurigkeiten vorhanden, indem einerseits die Sozialbehörde selbst die Einzelfallkontrolle auf dem Referentensystem durchführt und andererseits ebenso die Geschäftsstelle der Sozialbehörde damit betraut ist. Damit wird die Widerspruchsfreiheit gerade in der Aufsicht nicht garantiert.

61 Dazu kommt, dass ebenso die gesetzliche Regelung von Art. 16 und 17 der Geschäftsordnung unklar ist, indem die Geschäftsstelle der Sozialbehörde gleichzeitig für die Durchführung *und* die Aufsicht der Sozialhilfe zuständig ist. Ebenso fällt auf, dass für die Durchführung der Sozialhilfe neben der Geschäftsstelle einerseits die Sozialbehörde selbst (§ 7 SHG, Art. 3 lit. b Geschäftsordnung) und andererseits die Sozialen Dienste für zuständig erklärt werden (Art. 76 lit. a StRB DGA).

Wirtschaftlichkeit des Handelns

62 Bereits aus den gesetzlichen Bestimmungen ergibt sich, dass die Sozialhilfe wenig effizient ausgestaltet ist. Dabei ist einerseits an die Nicht-Normfälle bzw. die Nicht-Normleistungen zu denken, welche vorerst bei den Sozialen Diensten eingereicht werden, von diesen aber mit einem Antrag an die Einzelfallkommission der Sozialbehörde überwiesen werden. Darüber hinaus muss bei einer weit reichenden Entscheidung zusätzlich eine Stellungnahme der Gesamtbehörde eingeholt werden. Es ist ohne weiteres denkbar, dass bei Unklarheiten über die Frage, ob ein Normfall bzw. ein Fall von grundlegender Bedeutung vorliegt, ein Geschäft mehrmals hin und her geht. Dies beeinträchtigt die Effizienz offensichtlich und kann zu erheblicher Verzögerung bei der Erledigung der Verfahren führen.

63 Dazu kommt, dass die Befugnis der Stellenleitung der Sozialen Dienste, selbst Normfälle der Einzelfallkommission zuzuweisen (vorne, Rz. 41), die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten verwischt. Damit wird auch die Handlungsfähigkeit der Sozialen Dienste beeinträchtigt.

64 Ebenso steht die mehrfache Aufsicht über die Einzelfälle mit dem Gebot des wirtschaftlichen Handelns in Widerspruch.

Good Governance

65 Dass die Regelung der Organisation der Sozialhilfe schwer verständlich ist und dem Transparenzgebot, das ebenfalls im Grundsatz der Good Governance enthalten ist, nicht genügend Rechnung trägt, wurde bereits erwähnt.

66 Ein weiteres zentrales Problem der Sozialhilfe in der Stadt Zürich stellt jedoch ebenso die fehlende personelle und funktionelle Trennung zwischen den verschiedenen Akteuren dar. In personeller Hinsicht fällt auf, dass die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des Sozialdepartements zugleich Präsidentin bzw. Präsident der Sozialbehörde ist. Aufgrund dieser Regelung ist die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des Sozialdepartements massgeblich in der Sozialbehörde aktiv, hat aber

ebenso, als Vertreter bzw. Vertreterin der Exekutive, einen erheblichen Einfluss auf die Sozialen Dienste, welche wiederum von der Sozialbehörde beaufsichtigt werden sollen. Durch diese Aufteilung können Interessenkonflikte gerade bei der Ausübung der Aufsichts- und Kontrollarbeit auftreten. In heiklen Situationen könnte es aufgrund dieser Doppelrolle durchaus an der kritischen Distanz gegenüber der Sozialen Dienste fehlen. Die Einsitznahme der Vorsteherin oder des Vorstehers in die Sozialbehörde bezweckt vorab die Sicherstellung der gegenseitigen Information. Hierzu ist es indessen nicht erforderlich, dass der Vorsteher bzw. die Vorsteherin gleichzeitig das Präsidium übernimmt. Mit dem Präsidium der Sozialbehörde durch den Departementsvorsteher bzw. der Departementsvorsteherin wird auch dem grundlegenden Anliegen der Good Governance, dass die operative Führung und die Kontrolle zu trennen ist, nicht genügend Rechnung getragen, ganz abgesehen davon, dass die mit der Einrichtung einer autonomen Verwaltungsbehörde angestrebte Entpolitisierung wieder beseitigt wird (vorne, Rz. 8).[45]

67 Die ungenügende Trennung zwischen Aufsichtstätigkeit und durchführender Tätigkeit zeigt sich noch weit mehr in Bezug auf die Geschäftsstelle. Die Geschäftsstelle der Sozialbehörde ist personell wie auch funktionell mit dem Sozialen Dienst verflochten, indem der Direktor bzw. die Direktorin der Sozialen Dienste einerseits die Leitung der Sozialen Dienste übernimmt und andererseits gleichzeitig Geschäftsstelle der Sozialbehörde ist. Funktionell kommt der Sozialbehörde jedoch eine Aufsichtsfunktion gegenüber den Sozialen Diensten zu. Indem die Direktorin bzw. der Direktor der Sozialen Dienste die Geschäftsstelle der Sozialbehörde leitet, steht sie oder er die Geschäftsstelle der *eigenen Aufsichtbehörde* vor. Zudem wird in Art. 16 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Geschäftsstelle einerseits die Durchführung der Sozialhilfe übertragen, andererseits aber in Art. 17 Abs. 2 des Geschäftsreglements gleichzeitig die *Aufsicht* über Sozialen Dienste, die zudem ebenso von der Sozialbehörde auszuüben ist. Operationelle Führung und Aufsicht wird damit ausdrücklich vereint.

68 Ferner übt auch die Sozialbehörde einerseits Aufsichtsfunktion gegenüber den Sozialen Diensten aus und amtet gleichzeitig als Rekursinstanz gegenüber Verfügungen der Sozialen Dienste (vgl. Art. 12 der Geschäftsordnung). Andererseits ist die Sozialbehörde aber gleichzeitig selbst für die Durchführung der Sozialhilfe zuständig. Auch hierhin wird somit eine Doppelfunktion wahrgenommen, die zumindest im Hinblick auf die Grundsätze der Good Governance eher fraglich sind.

Fazit

69 Die gesetzliche Ausgestaltung der Organisation der Sozialhilfe durchbricht das Hierarchieprinzip vielfach und erschwert damit ebenso die Ausübung der Aufsichtsfunktion. Es sind Mehrfachzuständigkeiten einerseits in Bezug auf die Aufsicht und andererseits aber ebenso in Bezug auf die Durchführung der Sozialhilfe vorhanden. Damit ist die Organisation ebenso nicht sachgerecht ausgestaltet und erweist sich streckenweise als schwer durchschaubar. Auch vermag diese den Grundsätzen der Good Governance nicht zu genügen. Gefordert ist vielmehr - wie eingangs erwähnt (Rz. 11) - dass die Kontrolle und die operative Führung getrennt werden. Doppelspurigkeiten in den Aufgaben sind zu beseitigen und die Zuständigkeiten so festzulegen,

[45] Auch das Sozialhilfe-Handbuch wendet sich gegen die Vereinigung des Präsidiums der Fürsorgebehörde mit der Vertretung der Gemeindeexekutive, Sozialhilfe-Handbuch Ziff. 2.2/§ 6, S. 2.

dass auch die Verantwortlichkeiten klar werden. Dabei sind verschiedene Lösungen denkbar, die durch eine Abwägung der verschiedenen in Frage stehenden Prinzipien gefunden werden muss. Als erstes ist darüber zu entscheiden, ob die Sozialbehörde beibehalten oder deren Aufgabe in die Zentralverwaltung integriert werden soll. Wird die Beibehaltung der Sozialbehörde bejaht, stellt sich als weiteres die Frage, inwiefern der Sozialbehörde - unter Beachtung der kantonalrechtlichen Vorgaben - vermehrt eine strategische und die operative Führung kontrollierende Funktion zugewiesen werden kann.

Regelung in anderen Städten

Regelung in der Stadt Bern

Allgemeine Grundsätze

70 Der Gemeinderat der Stadt Bern erliess im September 2007 Grundsätze, welche bei der Erbringung der Sozialhilfe in der Stadt Bern zu beachten sind. Dabei sind insbesondere die folgenden Prinzipien von Bedeutung:[46]

- Die Hilfe erfolgt nach den Grundsätzen Leistung/Gegenleistung, Fördern und Fordern
- Die Bezüger haben im Rahmen ihrer persönlichen Möglichkeiten eine Gegenleistung in Form von Arbeitsleistung zu erbringen
- In der Sozialhilfe soll ein risikoorientiertes Controllingssystem greifen

71 Um diese Grundsätze einhalten zu können, sieht der Gemeinderat vor allem die folgenden Sofortmassnahmen vor:[47]

- Überprüfen aller Sozialhilfedossiers durch das Finanzinspektorat
- Überprüfung des internen Kontrollsystems
- Überprüfung der Rechtslage und der aktuellen Praxis im Bereich des Datenaustausches
- Jährliche Revision des Sozialamtes durch das Finanzinspektorat
- Personelle Erweiterung der Sozialbehörde

---

46 Vgl. Sozialhilfe in der Stadt Bern: Bedeutung – Grundsätze – Massnahmen (Grundsatzpapier des Gemeinderates vom 12. September 2007) auf www.bern.ch/stadtverwaltung/bss, besucht am 15.02.08, 3.

47 Vgl. Sozialhilfe in der Stadt Bern: Bedeutung – Grundsätze – Massnahmen (Grundsatzpapier des Gemeinderates vom 12. September 2007) auf www.bern.ch/stadtverwaltung/bss, besucht am 15.02.08, 4.

Organisation der Sozialhilfe

72 Das Sozialhilfegesetz des Kantons Bern (SHG BE, BSG 860.1) sieht eine Aufgabenteilung zwischen der Sozialbehörde und dem Sozialdienst vor. Darüber hinaus besteht im Kanton Bern eine Konsultationskommission.

73 Die Aufgabenverteilung gestaltet sich grundsätzlich wie folgt: Der Sozialbehörde obliegen die strategisch-politischen Aufgaben, während der Sozialdienst die operativen Aufgaben wahrnimmt.[48]

74 Die Akteure der Sozialhilfe in der Stadt Bern werden nachfolgend näher umschrieben und aufgezeigt, welche Aufgabenbereiche sie im Einzelnen wahrnehmen.

Sozialbehörde

75 Art. 16 SHG BE bestimmt, dass in jeder Gemeinde eine Sozialbehörde zu schaffen ist. Sofern von der Gemeinde nichts anderes bestimmt wird, amtet der Gemeinderat als Sozialbehörde (Art. 16 Abs. 3 SHG BE). In den Erlassen der Stadt Bern finden sich keine entsprechenden Bestimmungen. Es ist somit davon auszugehen, dass der Gemeinderat, gestützt auf Art. 16 Abs. 3 SHG BE in Verbindung mit Art. 93 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO, SSSB 101.1), die Aufgaben der Sozialbehörde wahrnimmt.

76 Die Aufgaben der Sozialbehörde werden in Art. 17 SHG BE umschrieben. Demnach hat die Sozialbehörde

- grundsätzliche Fragestellungen der Sozialhilfe zu beurteilen,
- den Sozialdienst zu beaufsichtigen und ihn in seiner Aufgabenerfüllung zu unterstützen. Letzteres bedeutet insbesondere, dass die Behörde sich dafür einzusetzen hat, dass der Sozialdienst über die nötigen Mittel und Strukturen verfügt, um seinen Auftrag wirkungsvoll erfüllen zu können[49]
- den Bedarf an Leistungsangeboten in der Gemeinde zu erheben,
- die Planungsgrundlagen zuhanden der Gesundheits- und Fürsorgedirektion zu erarbeiten, sowie
- mit Ermächtigung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion institutionelle Leistungsangebote bereitzustellen.

---

48 KOBEL, Abschied vom Einzelfall: Wenn Sozialbehörden von der operativen auf die strategische Ebene Wechseln: das Beispiel Bern, ZESO 2002, 65.

49 KOBEL, a.a.O., 69.

77 Die Aufsicht über den Sozialdienst, nimmt die Sozialbehörde insbesondere durch Zielvorgaben, aber auch Weisungen und stichprobenartige Kontrollen wahr.[50] Der Sozialdienst ist in der Stadt Bern somit, wie in Zürich in fachlicher Hinsicht der Sozialbehörde unterstellt.

Sozialdienst

78 Die Organisation des Sozialdienstes obliegt den Gemeinden (Art. 2 Abs. 1 der Sozialhilfeverordnung des Kantons Bern [SHV BE, BSG 860.111]). Bei der Festsetzung der Organisationsform ist darauf zu achten, dass die Mittel wirtschaftlich eingesetzt werden, die gesetzlich vorgeschriebenen Leistungen nach den Grundsätzen professioneller Sozialarbeit erbracht werden können, fachlich kompetentes Personal verfügbar ist sowie eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen Fach- und Administrativpersonal erfolgt (Art. 2 Abs. 2 SHV BE). Der Sozialdienst hat grundsätzlich über mindestens 150 Stellenprozente Fachpersonal zu verfügen (Art. 3 Abs. 1 SHV BE).

79 Der Sozialdienst ist als operatives Fachorgan abschliessend für den Vollzug der individuellen Sozialhilfe zuständig.[51] Ihm kommen dabei insbesondere die präventive Beratung, die Abklärung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse, die Vereinbarung der individuellen Ziele sowie die Festsetzung und Gewährung von Leistungen zu (vgl. Art. 19 SHG BE).

Konsultationskommission

80 Des Weiteren kennt der Kanton Bern eine Konsultationskommission. Diese stellt ein beratendes Organ von Kanton und Gemeinden für die Umsetzung der Sozialhilfegesetzgebung dar (Art. 4 Abs. 1 SHV BE) und setzt sich aus dem Gesundheits- und Fürsorgedirektor (Präsident) sowie Vertretern von Kanton und Gemeinden zusammen (Art. 5 Abs. 1 SHV BE). Sie fördert insbesondere den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Kanton und Gemeinden und kann Geschäfte beurteilen, welche ihr von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion oder von den Gemeinden unterbreitet werden (Art. 4 Abs. 2 SHV BE).

Vergleich mit der Regelung der Stadt Zürich

81 Auffallend ist, dass die Kompetenzen im Kanton Bern klarer verteilt sind. Der Sozialdienst übernimmt hierbei vollständig den Vollzug der individuellen Sozialhilfe, die Aufsicht obliegt der Sozialbehörde oder - wenn die Gemeinde keine solche vorsieht - der Gemeinderat. Damit orientiert sich die Stadt Bern am Prinzip der Good Governance. Kompetenzkonflikte sind hierbei nahezu ausgeschlossen.

---

50 KOBEL, a.a.O, 69 f.

51 KOBEL, a.a.O:, 65.

Regelung in der Stadt St. Gallen

Organisation der Sozialhilfe

82 In der Stadt St. Gallen gliedert sich die Stadtverwaltung in fünf Direktionen (Art. 19 des Geschäftsreglements des Stadtrats, sRS 173.1). Der Direktion für Soziales und Sicherheit kommt dabei insbesondere die Aufgabe der Sozialhilfe zu (Art. 29 lit. f Geschäftsreglement des Stadtrats). Die Leitung und Überwachung dieser Direktion obliegt dem Stadtrat (Art. 20 Geschäftsreglement des Stadtrats).

83 Die Direktion für Soziales und Sicherheit teilt sich wiederum in verschiedene Dienststellen auf. Für die Sozialhilfe verantwortlich ist das städtische Sozialamt (Art. 32 Ziffer 3 lit. b Geschäftsregelement des Stadtrats).

84 Die Aufgaben des Sozialamtes ergeben sich dabei, gestützt auf Art. 34 Geschäftsregelement des Stadtrats, aus der Aufgabenumschreibung im Geschäftsbericht des Stadtrats.

Vergleich mit der Regelung der Stadt Zürich

85 Auch die Regelung der Stadt St. Gallen zeichnet sich gegenüber derjenigen der Stadt Zürich durch eine klarere Kompetenzordnung sowie hierarchischere Organisationsform aus.

Regelung in der Stadt Basel

Organisation der Sozialhilfe

86 Gemäss § 22 des Sozialhilfegesetzes des Kantons Basel-Stadt (SHG BS, SG 890.100) obliegt die öffentliche Sozialhilfe in der Stadt Basel dem Kanton. Gestützt auf § 25 SHG BS kann der Regierungsrat die Aufgaben jedoch über Leistungsvereinbarungen ganz oder teilweise an die Bürgergemeinde der Stadt Basel delegieren. Diese Delegation hat entsprechend stattgefunden.

87 Somit werden die Ziele der Sozialhilfe in einem Leistungsauftrag an die Bürgergemeinde umschrieben. Dazu schliessen der Regierungsrat und der Bürgergemeinderat (Legislative der Bürgergemeinde) für die Dauer von vier Jahren einen Rahmenkontrakt ab, welcher die Grundzüge umschreibt. Gestützt hierauf werden einzelne Jahreskontrakte zwischen dem Wirtschafts- und Sozialdepartement und dem Bürgerrat (Exekutive der Bürgergemeinde) abgeschlossen. Diese Kontrakte umschreiben die Ziele für ein einzelnes Jahr, welche mittels Indikatoren und Standards messbar gemacht werden sollen.

88 Die Sozialhilfe in der Stadt Basel ist als Unternehmen der Bürgergemeinde organisiert. Die Finanzierung wird vom Kanton geleistet. Der Verwaltungsrat dieser Unternehmung besteht aus sechs Personen, die je zur Hälfte von Kanton und Bürgergemeinde (inkl. Präsident) gestellt werden.

Vergleich mit der Regelung der Stadt Zürich

89 Die Regeln der Stadt Zürich sind mit denjenigen der Stadt Basel insoweit nicht direkt vergleichbar, als sich diese in föderalistischer Hinsicht wesentlich unterscheidet. Die Regelung der Stadt Basel orientiert sich zwar am Modell des New Public Management, indessen werden die Leistungsvereinbarungen mit dem Kanton getroffen. Übertragbar auf die Stadt Zürich wäre hingegen eine dem New Public Management entsprechende Organisation, welche mit Leistungsvereinbarungen arbeitet.

Fazit

90 Die Regelung des Kantons Bern zeigt, dass die Sozialbehörde weiterhin Bestand zu haben vermag und auch die im Lichte der Organisationsprinzipien vorgebrachten Kritikpunkte an der Sozialhilfe der Stadt Zürich (vorne, Rz. 55 ff.) grundsätzlich beseitigt werden können. Das Berner Modell führt namentlich vor Augen, dass mit der Einrichtung einer Sozialbehörde das Prinzip der Good Governance verwirklicht werden kann. Immerhin kann man sich die Frage stellen, ob bei der Aufsicht eine genügende Professionalität und Fachlichkeit gewährleistet ist, wenn diese Funktion einer Milizbehörde übertragen wird. Dem Prinzip der Good Governance kann denn auch dadurch Rechnung getragen werden, dass mit der Kontrolle über die Durchführung der Sozialhilfe eine externe Revisionsstelle beauftragt wird. In der Stadt Zürich könnte diese Funktion von der Finanzkontrolle wahrgenommen werden. Ein Modell, das mit Leistungsaufträgen arbeitet und keine autonome Verwaltungsbehörde dazwischen schaltet wie dies für die Städte Basel und St. Gallen zutrifft, hat den Vorteil, dass damit die Transparenz und Klarheit noch einmal erhöht wird. Ein Nachteil kann zwar darin bestehen, dass die Sozialhilfe damit auch einer politischen Behörde, nämlich dem Stadtrat, übertragen wird. Wie in Rz. 71 angeführt, sind die verschiedenen Vor- und Nachteile gerade auch in politischer Hinsicht gegeneinander abzuwägen. Ein Argument, das für die Integration der Fürsorgeaufgaben in die Zentralverwaltung spricht, ist, dass die Sozialbehörde der Stadt Zürich innerhalb des Kollegiums weitgehend nach den politischen Gesetzmässigkeiten funktioniert, mithin eine Verpolitisierung der Sozialhilfe auch dort anzutreffen ist. Damit entfällt auch die besondere Rechtfertigung einer Durchbrechung des Hierarchieprinzips. Nach der in hier vertretenen Auffassung sprechen zudem Gründe der Effizienz und damit der sachgerechten Organisation wie auch der Wirtschaftlichkeit für eine vollständige Eingliederung in die Zentralverwaltung.

Zu den rechtlichen Voraussetzungen

91 Soll die Sozialbehörde ähnlich dem Berner Modell umgestaltet und ihr vermehrt die strategische Verantwortung übertragen werden, so ist in rechtlicher Hinsicht darauf hinzuweisen, dass nach § 7 SHG ZH die Fürsorgebehörde für die *Durchführung* der wirtschaftlichen Hilfe und damit grundsätzlich auch für die Einzelfallentscheidung zuständig ist.

92 § 115a GemG bestimmt jedoch, dass die Gemeindeordnung einzelne Verwaltungsbefugnisse besonderen Beamten mit eigener Verantwortlichkeit übertragen kann. § 115a GemG gilt für Gemeinden mit Gemeindeparlament und ist demgemäss auch für die Stadt Zürich massgebend. Es stellt sich zwar die Frage, inwiefern § 7 SHG ZH eine Delegation sämtlicher Kompetenzen zur Einzelfallentscheidung in der Sozialhilfe an die Sozialen Dienste zulässt, da § 7 Abs. 1 lit. b SHG

der Fürsorgebehörde gemäss dem Wortlaut die *Durchführung* der Sozialhilfe - und nicht die blosse Gewährleistung - überträgt.[52] § 1 Abs. 1 SHV sieht allerdings vor, dass die Organisation der Fürsorgebehörde im Rahmen des Gemeindegesetzes und der Gemeindeordnung zu erfolgen hat. Dies bedeutet, dass § 7 SHG nicht als lex specialis zu § 115a GemG gilt, sondern die Gemeinden im Rahmen des Gemeindegesetzes in der Wahl der Organisation frei sind. Einer Delegation der Einzelfallentscheidungskompetenz steht § 7 Abs. 1 lit. b SHG somit nicht entgegen.

93 Es entspricht der gängigen Praxis im Kanton Zürich, dass im Sozialhilferecht zwar eine unselbständige Subdelegation auch ohne Änderung der Gemeindeordnung auf einer untergeordneten Rechtssetzungsstufe zulässig ist, soweit es sich um Routinegeschäfte bzw. sogenannte Normfälle handelt. Die selbständige Delegation von hoheitlichen Kompetenzen, wie sie in § 115a GemG vorgesehen ist, und die ausserhalb der Normfälle liegt, müsste jedoch in der Gemeindeordnung selbst festgeschrieben werden,[53] da die Gemeindeordnung die grundlegenden Bestimmungen der Gemeindeorganisation enthalten muss.[54] Dies bedeutet, dass für eine Verwirklichung des Berner Modells, welches der Sozialbehörde allein strategische Aufgaben zuweist, die Gemeindeordnung zu ändern wäre. Mithin müsste obligatorisch eine Urnenabstimmung durchgeführt und darüber hinaus die Genehmigung des Regierungsrates eingeholt werden (Art. 89 KV). Der Antrag an die Stimmberechtigten zur Änderung der Gemeindeordnung wird dabei vom Gemeinderat zu stellen sein.

94 Gemäss § 7 Abs. 2 SHG ZH kann der Sozialbehörde zudem die Zuständigkeit bezüglich Grundsatzfragen zur Sozialpolitik zugewiesen werden. Dies hätte zwar ebenfalls in der Gemeindeordnung zu geschehen und bedürfte demgemäss der Urnenabstimmung.[55] Gestützt auf diese Bestimmung könnte der Sozialbehörde jedoch die strategische Verantwortung in der Sozialhilfe übertragen werden. Pro Memoria ist festzuhalten, dass in diesem Fall ebenso die Erlasse der untergeordneten Stufen einer Änderung unterzogen werden müssten, namentlich die Geschäftsordnung und die Kompetenzordnung der Sozialbehörde. Zudem ist anzufügen, dass ebenso Art. 58 Abs. 2 GO zu ändern sein wird, wenn das Präsidium der Sozialbehörde nicht weiterhin vom Vorsteher oder der Vorsteherin des Departements getragen werden soll.

95 Würde man einem Modell, wie es für die Stadt St. Gallen gilt oder (sinngemäss) für die Stadt Basel verwirklicht ist, bevorzugen und die gesamte Sozialhilfe in die Zentralverwaltung integrieren, müsste man ebenso die Gemeindeordnung ändern, da die Fürsorgebehörde in Art. 76 GO genannt wird. Zudem verlangt § 6 Abs. 2 SHG, dass eine Übertragung der Aufgaben der Fürsorge an den Gemeinderat (bzw. Stadtrat) in der Gemeindeordnung erfolgen muss. Somit wäre auch bei dieser Variante eine Urnenabstimmung durchzuführen und die Genehmigung des Regierungsrates einzuholen (Art. 89 KV). Auch für diesen Fall stellt sich die Frage, inwiefern § 7 Abs. 2 SHG eine vollständige Delegation der Einzelfallentscheide der Sozialhilfe an die Sozialen Dienste zulässig ist, weil auch § 7 Abs. 2 SHG von der *Durchführung* der Sozialhilfe spricht. Indessen gilt auch hier, dass die Bestimmungen des Gemeindegesetzes vorgehen und dementsprechend aufgrund von §

---

52 Vgl. demgegenüber bezüglich der persönlichen Hilfe, welche die Fürsorgebehörde nur "gewährleisten" muss, § 7 Abs. 1 lit. a SHG.

53 THALMANN, § 115a Ziff. 2.

54 JAAG, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 89 N 7.

55 Sozialhilfe-Behördenhandbuch Ziff.2.2/§ 7 II.

115a GemG eine Delegation zulässig ist. § 115a GemG wurde deshalb in das Gemeindegesetz eingefügt, um die Gemeindeexekutiven von Geschäften, die in grosser Zahl anfallen, zu befreien.[56]

96 Insoweit - was die rechtlichen Hürden angeht - stehen sich die Umorganisation der Sozialbehörde in Richtung der Good Governance nach Berner Modell und die Aufhebung derselben und Übertragung der Kompetenzen an den Stadtrat gleichwertig gegenüber.

97 Ein Ausbau der Sozialbehörde bedürfte - was die Kompetenzen angeht - grundsätzlich keiner Änderung der Gemeindeordnung, es sei denn man würde der Sozialbehörde zusätzlich, neben den Einzelfallentscheidungen auch Aufgaben gemäss § 7 Abs. 2 SHG übertragen. In jedem Fall wäre hingegen die Kompetenzverteilung zwischen den Sozialendiensten und der Sozialbehörde zu überdenken. Demgemäss müssten Art. 76 lit. a und allenfalls lit. b StRB DGA enger umschrieben werden. Ferner bedürften auch die Geschäftsordnung und die Kompetenzordnung der Sozialbehörde einer Überarbeitung. Soweit jedoch die Auffassung besteht, dass der Departementsvorsteher bzw. die Departementsvorsteherin die Fürsorgebehörde nicht mehr präsidieren soll, wäre die Gemeindeordnung in Art. 58 Abs. 2 GO dennoch zu ändern.

98 Bezüglich einer möglichen Aufhebung des Rekursrechts an die Sozialbehörde wäre jedenfalls Art. 11 f. der Geschäftsordnung aufzuheben. Alsdann gilt § 47 SHG, wo unmittelbar der Rekurs an den Bezirksrat vorgesehen ist.

[56] THALMANN, § 115a Ziff. 3.1.

Anhang B: Geschichtliche Analyse (Häner / Lengwiler)

Teil 1: Rechtsgeschichte (I. Häner)

Inhaltsverzeichnis

I. Inhaltsverzeichnis
II. Rechtsgrundlagen
A. Entstehungsgeschichte
1. Gesetz betreffend die Armenfürsorge datierte vom 23. Oktober 1927
2. Entstehungsgeschichte des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981
B. Anpassungsbedarf für die Stadt Zürich
III. Die Geschäftsordnungen der Sozialbehörde
A. Geschäftsordnung vom 20. November 1985 (GO 1985)
B. Geschäftsordnung vom 15. September 1993 (GO 1993)
C. Geschäftsordnung vom 10. Juni 2003 (GO 2003)
IV. Fazit

Rechtsgrundlagen

Entstehungsgeschichte

Gesetz betreffend die Armenfürsorge datierte vom 23. Oktober 1927

99 Das ursprüngliche Gesetz betreffend die Armenfürsorge datierte vom 23. Oktober 1927. Es hatte bis zur Inkraftsetzung des neuen, heute noch geltenden Sozialhilfegesetzes Bestand. Die Zuständigkeiten zur Armenfürsorge waren im Rahmen dieses Gesetzes auf die Armenpflege, den Bezirksrat und den Regierungsrat wie folgt verteilt:

- *Armenpflege*: Die Armenpflege bestand aus fünf Mitgliedern, welche von der Gemeinde gewählt wurden. In ihren Aufgabenbereich fielen gemäss § 5 des Armenfürsorgegesetzes insbesondere die Durchführung der Armenfürsorge, die Verwaltung des Armengutes, die Beschaffung der Mittel zur Unterstützung sowie die jährliche Berichterstattung an die Oberbehörden.

- *Bezirksrat*: Der Bezirksrat nahm die unmittelbare Aufsicht über die Armenpflege der Gemeinden wahr. Dazu hatte er einen oder mehrere so genannte „Armenreferenten“ zu bestellen. Zu den Kompetenzen dieser Armenreferenten gehörte gemäss § 6 des Armenfürsorgegesetzes die Ausübung der Aufsicht durch periodische und gegebenenfalls ausserordentliche Untersuchungen der Tätigkeiten der Armenpflege, erstinstanzliche Fällung von Entscheiden in Beschwerdeverfahren sowie die jährliche Berichterstattung an den Regierungsrat.

- *Regierungsrat*: Schliesslich oblag die Oberaufsicht über das Armenwesen dem Regierungsrat (§ 7 des Armenfürsorgegesetzes).

100 Das Gemeindegesetz wurde ferner durch einen entsprechenden Paragraphen ergänzt. Danach wurde es dem Verband der Bürger freigestellt, für die Besorgung des Armenwesens eine besondere Behörde von mindestens fünf Mitgliedern zu wählen (Armenpflege) oder die Besorgung des Armenwesens der bürgerlichen Abteilung der Kirchenpflege zu übertragen.[57]

Entstehungsgeschichte des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981

101 Im Jahr 1969 wurde für die Neuordnung der Fürsorge im Kanton Zürich eine Studienkommission eingesetzt, die zwei Jahre später einen Bericht vorlegte, in welchem sie zum Schluss kam, das Gesetz über die Armenfürsorge sei einer Totalrevision zu unterziehen.

102 Der Gesetzesentwurf für ein neues Sozialhilfegesetz lag bereits im Herbst 1974 vor und wurde alsdann in die Vernehmlassung geschickt. Zu zeitlichen Verzögerungen kam es insbesondere aufgrund von Änderungen bundesrechtlicher Bestimmungen.[58]

103 Im Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 ist die Organisation der Sozialhilfe im Wesentlichen beibehalten und vom Armenfürsorgegesetz aus dem Jahr 1927 übernommen worden. Die öffentliche Sozialhilfe war bereits unter dem Armenfürsorgegesetz Sache der politischen Gemeinden.[59] Für die unmittelbare Ausübung der Sozialhilfe waren die Armenpflege bzw. sind die Fürsorgebehörden zuständig. Eine Gegenüberstellung dieser beiden Behörden ergibt Folgendes:

	Armenpflege	**Fürsorgebehörde**
Bestellung	Gemeinde	Gemeinde
Organisation	Mindestens fünf Mitglieder	Mindestens fünf Mitglieder
Beteiligung der Gemeinde	Keine Vorschriften	Mindestens ein Mitglied muss dem Gemeinderat angehören

104 Dem Bezirksrat (Aufsicht über die Fürsorgebehörde) und dem Regierungsrat (Oberaufsicht) kommen unter beiden Erlassen die gleichen Kompetenzen und Aufgaben zu.

Anpassungsbedarf für die Stadt Zürich

105 Nachdem am 1. Januar 1982 das Sozialhilfegesetz in Kraft getreten war, musste die damalige Geschäftsordnung der Fürsorgebehörde vom 26. April 1970 auf einzelne Vorschriften des kantonalen Sozialhilfegesetzes abgestimmt werden. In groben Zügen regelte das kantonale Gesetz – wie dargelegt – die Zusammensetzung, Organisation und Aufgaben der Fürsorgebehörden. Die entsprechenden Bestimmungen sind heute noch nahezu unverändert in Kraft.

---

57 ABl 1923, 407.

58 ABl 1979, 1152. Die betraf insbesondere das neue Kindesrecht sowie das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger.

59 ABl 1979, 1154.

106 Nach § 6 Abs. 1 Sozialhilfegesetz bestellen die politischen Gemeinden eine Fürsorgebehörde von mindestens fünf Mitgliedern. Ein Mitglied des Gemeinderates gehört ihr von Amtes wegen an. Im Übrigen soll die Organisation durch die Gemeindeordnung bestimmt werden. Nach Absatz 2 der Bestimmung können die Aufgaben der Fürsorgebehörde auch dem Gemeinderat übertragen werden. Der Fürsorgebehörde obliegen die Gewährleistung der persönlichen Hilfe, die Durchführung der wirtschaftlichen Hilfe sowie die Berichterstattung an die Oberbehörden (§ 7 Abs. 1 lit. a – c Sozialhilfegesetz). Die Gemeindeordnung kann ferner der Fürsorgebehörde weitere Aufgaben aus dem Sozialwesen zuweisen (§ 7 Abs. 2 Fürsorgegesetz).

107 Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich sieht in Art. 76 vor, dass sich Fürsorgebehörde aus der Vorsteherin bzw. dem Vorsteher des Sozialdepartements und vierzehn weiteren Mitgliedern zusammensetzt (Abs. 1). Die Fürsorgebehörde kann sodann Kommissionen bestellen (Abs. 2). Die Geschäftsordnung der Fürsorgebehörde bedarf der Genehmigung durch den Gemeinderat. Die Fürsorgebehörde besorgt die ihr durch die kantonale Sozialhilfegesetzgebung übertragenen Obliegenheiten und führt die ihr unterstellten Heime (Art. 77 Gemeindeordnung).

Die Geschäftsordnungen der Sozialbehörde

Geschäftsordnung vom 20. November 1985 (GO 1985)

108 Die Fürsorgebehörde der Stadt Zürich erarbeitete auf Grund dieser neuen kantonalen Bestimmungen eine neue Geschäftsordnung, die einerseits den damals aktuellen rechtlichen Gegebenheiten und andererseits den faktischen Zweckmässigkeiten Rechnung tragen sollte.[60]

109 In Art. 1 GO 1985 wurde der Fürsorgebehörde die Fürsorge gemäss der kantonalen Gesetzgebung übertragen. Als Organe der Fürsorgebehörde wurden in Art. 2 GO 1985 der Präsident (Vorstand des Sozialamtes; Art. 5 – 6), die Unterstützungskommission (Art. 7 – 8), die Fachkommissionen (Art. 9 – 10) sowie die Geschäftsprüfungskommission (Art. 11 – 12) und das Fürsorgeamt (Art. 13 – 15) festgelegt.

110 Die Zusammensetzung der Fürsorgebehörde sah – in Weiterführung der alten Regelung – vor, dass diese aus dem Vorstand des Sozialamtes als Präsidenten und vierzehn, durch den Gemeinderat gewählten Mitgliedern bestehen soll (Art. 3 GO 1985).

111 Bezüglich Zuständigkeit hielt Art. 4 GO 1985 fest, dass die Fürsorgebehörde zuständig für alle Geschäfte ist, die nicht ihrem Präsidenten, ihren Kommissionen oder dem Fürsorgeamt zugewiesen sind. In ihren Aufgabenbereich gehörten nebst dem Erlass von Unterstützungsrichtlinien insbesondere auch die *Gewährung von Unterstützungen und Festsetzung der finanziellen Kompetenzen ihrer Organe im Einzelfall* (lit. b) sowie die Aufsicht über soziale Institutionen, die der Fürsorgebehörde durch den Stadtrat unterstellt werden (lit. g).

112 Die Unterstützungskommission setzte sich aus dem Präsidenten und vier weiteren Mitgliedern der Fürsorgebehörde zusammen (Art. 7 GO 1985). In die Zuständigkeit der Unterstützungskommission *fielen die Bewilligung von Unterstützungen in der ihr von der Fürsorgebehörde zugewiesenen Kompetenz und Antragstellung an diese Behörde für höhere Leistungen (lit. a)* sowie der Erlass

[60] Weisung 250 vom 7. August 1985.

von Auflagen, Weisungen, Anordnungen und Verwarnungen in den von ihr in eigener Zuständigkeit behandelten Fällen (lit. b).

113 Die dem Fürsorgeamt unterstehenden Fürsorgesekretäre sodann waren im Rahmen der ihnen von der Fürsorgebehörde erteilten Kompetenzen für die Leistung der individuellen, persönlichen und wirtschaftlichen Hilfe zuständig (Art. 14 Abs. 1 GO 1985).

114 In der Kompetenzordnung der Fürsorgebehörde vom 13. Dezember 1988 wurde konkretisiert, dass die Fürsorgesekretäre befugt waren, Unterstützungen bis zum Betrag von Fr. 3'500.-- pro Fall und Jahr zu gewähren, während die Unterstützungskommission Unterstützungen von Fr. 3'500 bis Fr. 10'000.-- pro Fall und Jahr gewährte. Die Fürsorgebehörde bewilligte auf Antrag der Unterstützungskommission Kredite, die pro Fall und Jahr den Betrag von Fr. 10'000.-- überstiegen sowie alle Mehrjahreskredite.[61]

115 Gemäss der GO 1985 lagen die hauptsächlichen Entscheidkompetenzen im Einzelfall noch bei der Fürsorgebehörde selbst, wobei diese durch die Unterstützungskommission bzw. die Fürsorgesekretäre nur unerheblich entlastet wurde, da deren Kompetenzen auf einmalige Unterstützungsleistungen mit vergleichsweise geringen finanziellen Kosten beschränkt blieben.

Geschäftsordnung vom 15. September 1993 (GO 1993)

116 Die Erfahrungen mit der GO 1985 und erhebliche Veränderungen in der Sozialhilfe machten eine Revision derselben notwendig. Es hatte sich – so der Stadtrat in seiner Weisung vom 26. Mai 1993 – gezeigt, dass die Fürsorgebehörde als Spezialverwaltungsbehörde ihre zentralen gesetzlichen Funktionen nur unzureichend wahrnehmen konnte. Zwar erliess die Behörde Richtlinien zur Fürsorgepraxis, verfügte aber ansonsten über wenig Möglichkeiten, auf grundsätzliche Entscheidungen der Sozialhilfe Einfluss zu nehmen.

117 Der Stadtrat führte sodann aus, Arbeitsrhythmus und -methoden liessen gelegentliche Aussprachen, jedoch kaum gezielte Entscheidungsfindungsprozesse zu. *Grund dafür sei die Überlastung der Gesamtbehörde mit Einzelfällen*. Ähnliches gelte für die Kontrolltätigkeit der Fürsorgebehörde. Das methodische Instrumentarium habe sich als unzeitgemäss und die Kontrolle als nur teilweise wirksam erwiesen. Zudem habe die Arbeitsteilung zwischen Gesamtbehörde und Unterstützungskommission zu einer sehr ungleichen zeitlichen Belastung der Behördenmitglieder geführt.[62]

118 Die Revision der Geschäftsordnung hatte dementsprechend zum Ziel, dass die Fürsorgebehörde ihre Kontrolltätigkeit besser wahrnehmen und auf grundsätzliche Entscheidungen der Sozialhilfe besser einwirken können sollte. Zu diesem Zweck wurde etwa die Beurteilung von Einzelfällen *ausschliesslich* den Kommissionen für Einzelfallhilfe übertragen: Die Erfahrungen hatten gezeigt,

---

61 Kompetenzordnung der Fürsorgebehörde vom 13. Dezember 1988, Art. 1; vgl. auch die Kompetenzordnung vom 19. November 1990 sowie 9. Juli 1991, in welchen die finanziellen Kompetenzen etwas erhöht wurden.

62 In den Jahren seit 1985 hatte sich die Zahl der fürsorgeabhängigen Personen ferner von 6273 Fällen, die von den Fürsorgesekretariaten geführt wurden, auf gegen 9000 Fälle mit wachsender Tendenz gesteigert. Der Umfang der Unterstützungsleistungen stieg von 47 Mio. Franken pro Jahr auf über 113 Mio. Franken. Dies führte dazu, dass an jeder Sitzung der Fürsorgebehörde mehrere hundert Fälle behandelt und Ausgaben von über 20 Mio. Franken genehmigt werden mussten. Sodann hatten sich die Strukturen des Fürsorgeamtes stark verändert.

dass die Gesamtbehörde zu gross und zu schwerfällig war, um in Einzelfällen sachlich fundierte Entscheide auszudiskutieren und zu fällen. Durch eine Delegation der Entscheidungen im Einzelfall an Kommissionen, deren Zahl im Gegenzug erweitert wurde, sollte die effektive Kontrolle der Auslagen und die fristgerechte Beurteilung von Einzelfällen besser sichergestellt werden. Auch die Rolle der Referenten und Referentinnen wurde aus solchen Effizienzgründen gestärkt. Ferner wurden in erheblichem Ausmass Entscheidkompetenzen der Verwaltung bzw. der Geschäftsstelle übertragen (Art. 13 Abs. 3 GO 1993).

119 Anlässlich der Erarbeitung der neuen GO 1993 setzte sich auch der Rechtskonsulent der Stadt Zürich mit der Organisation der Fürsorgebehörde und den kantonalen und kommunalen Normen auseinander. Der Rechtskonsulent kam in einer ersten Stellungnahme zum Schluss, dass eine Delegation von Entscheidungsbefugnissen von der Gesamtbehörde an die Kommissionen nur deshalb als zulässig betrachtet werden könne, weil die alten Geschäftsordnungen von 1971 und 1985 bereits – in geringerem Ausmass – Delegationen an die damalige Unterstützenkommission enthalten hatten.[63] Er wies indes darauf hin, dass die Gemeindeordnung in Art. 76 zumindest dem Wortlaut nach eine ungenügende Delegationsgrundlage bilde. Nebst dieser Unklarheit machte der Rechtskonsulent weitere Normen im Entwurf für die GO 1993 aus, welche ihm als zu unbestimmt bzw. unklar erschienen, die in der Folge aber nur teilweise eine Verbesserung erfuhren. In einem ergänzenden Bericht vom 13. März 1993 wies der Rechtskonsulent sodann darauf hin, dass es eine Bedingung der kantonalen Rechtsgrundlagen sei, dass der Fürsorgebehörde ein Mitglied der Exekutive angehören müsse, und zwar in massgeblicher Funktion. Grundlegende Entscheid der Fürsorgebehörde müssten von der Gesamtbehörde ausgehen oder zumindest von einem Organ, dem das Exekutivmitglied angehöre.[64] Am Ende wurde die GO 1993 mit nachstehenden Kernelementen erlassen:

120 Als Organe der Fürsorgebehörde wurden in Art. 2 GO 1993 die Fürsorgebehörde (Art. 3 – 4), die Präsidentin/der Präsident (Vorsteherin/Vorsteher Sozialamt; Art. 5), die Kommission für Einzelfallhilfe (EK; Art. 6 – 7), die Einspracheinstanz und Geschäftsprüfungskommission (EGPK; Art. 8 – 8), die Fachkommissionen (Art. 10 – 11) sowie neu die Geschäftsstelle, statt dem Fürsorgeamt, (Art. 12 – 13) bezeichnet.

121 Während sich an der Zusammensetzung der Fürsorgebehörde materiell nichts änderte, wurden in Art. 4 GO 1993 folgende Aufgaben und Kompetenzen festgesetzt, wobei Einzelfallentscheide nicht mehr in den Bereich der Gesamtbehörde fielen: Die Fürsorgebehörde wurde für alle Geschäfte zuständig erklärt, die nicht ihrer Präsidentin/ihrem Präsidenten, ihren Kommissionen oder der Geschäftsstelle zugewiesen sind. In den Aufgabenbereich gehörten zudem die Förderung und Steuerung der Entwicklung im Bereich der Sozialhilfe und Beaufsichtigung der einzelnen Kommissionen. Ferner waren insbesondere Unterstützungsrichtlinien durch die Fürsorgebehörde zu erlassen (Abs. 1) und es hatte die Fürsorgebehörde über die Aufgaben von Kommissionen und die Zuweisung von Kompetenzen an ihre Organe zu entscheiden, soweit eine Frage nicht bereits in der Geschäftsordnung geregelt wurde.

---

63 Neue Geschäftsordnung vom 10. November 1992. Bemerkungen des Rechtskonsulenten, S. 4.

64 Ergänzungsbericht des Rechtskonsulenten vom 17. März 1993, S. 3 ff., S. 5 f.

122 Grosse Veränderungen erfuhr die Umwandlung der Unterstützungskommission in die Kommissionen für Einzelfallhilfe. Nach Art. 6 Abs. 1 GO 1993 sollte die Fürsorgebehörde ein bis drei Kommissionen für Einzelfallhilfe einsetzen, die aus drei bis fünf ständigen Mitgliedern der Fürsorgebehörde bestehen. Die Kommissionen für Einzelfallhilfe wurden als zuständig für die Sicherstellung der gesetzmässigen Verwendung der Finanzmittel in der Einzelfallhilfe erklärt. Sie sollten zudem die verwaltungsinterne Kontrolle des Fürsorgeamtes zur besseren Durchführung dieser Aufgabe heranziehen können (Abs. 1). Sodann entschieden die Kommissionen für Einzelfallhilfe *insbesondere über die Bewilligung oder Ablehnung individueller, persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe im Rahmen der Unterstützungsrichtlinien und der ihnen erteilten Kompetenzen sowie über Rückerstattungen* (Abs. 2*).* Des Weiteren oblag den Kommissionen für Einzelfallhilfe die Aufsicht über die Unterstützungsleistungen, welche durch die Fürsorgesekretärinnen und -sekretäre im Rahmen der diesen übertragenen Kompetenzen bewilligt wurden (Abs. 3). Fälle von weitreichender präjudizieller Bedeutung hatten die Kommissionen für Einzelfallhilfe der Fürsorgebehörde zur Stellungnahme zu unterbreiten.

123 Der Geschäftsstelle wurden in Art. 13 Abs. 3 GI 1993 neu Entscheidbefugnisse über die Bewilligung oder Ablehnung individueller, persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe im Rahmen der Unterstützungsrichtlinien und der von der Fürsorgebehörde erteilten Kompetenzen übertragen.

124 Die Fürsorgebehörde hatte bereits vor Inkrafttreten der GO 1993 eine neue Kompetenzordnung erlassen,[65] welche bei der Delegation der Entscheidkompetenzen nicht mehr einfach auf die Höhe der finanziellen Leistung abstellte, sondern Unterstützungsleistungen in so genannten Normfällen und Normleistungen an die Fürsorgesekretärinnen und -sekretäre übertrug, während Nicht-Normfälle und Nicht-Normleistungen durch die Unterstützungskommission bzw. durch die Einzelfallkommissionen zu entscheiden waren. Nach Inkrafttreten der GO 1993 wurde die Kompetenzordnung nicht mehr neu konzipiert, sondern nur noch, aber mehrfach angepasst und überarbeitet.[66]

125 Zusammengefasst wurde die Fürsorgebehörde von den Entscheidungen im Einzelfall gänzlich entlastet. Die entsprechenden Kompetenzen wurden den Kommissionen für Einzelfallhilfe übertragen. Auch der Verwaltung wurden vermehrt Entscheidbefugnisse für Normfälle übertragen. Das System erwies sich aber als nicht zufrieden stellend, was die zahlreichen Revisionen der Kompetenzordnung der Fürsorgebehörde aufzeigen.

Geschäftsordnung vom 10. Juni 2003 (GO 2003)

126 Die Revision der GO 2003 hatte namentlich zum Ziel, die Kompetenzen zwischen der Geschäftsstelle (Soziale Dienste) und der Fürsorgebehörde klar abzugrenzen. Ferner wurde der Namen „Fürsorgebehörde“ in „Sozialbehörde“ geändert.[67]

---

65 Kompetenzordnung der Fürsorgebehörde vom 1. Dezember 1993.

66 Kompetenzordnungen vom 26. November 1993 und 27. Juni 1995; Revidierte Kompetenzordnungen der Fürsorgebehörde vom 30. September 1997, 23. Februar 1998 und 1. Dezember 1998. Weitere überarbeitete Kompetenzordnungen datieren vom 13. März 2001, 27. November 2001 sowie 10. September 2002.

67 Weisung des Stadtrates vom 9. Juli 2003.

127 An der Zusammensetzung der Sozialbehörde, wie sie durch das kantonale Sozialhilfegesetz vorgezeichnet ist, wurde festgehalten. Neu wurde in Art. 4 GO 2003 festgehalten, dass die Sozialbehörde ihre Aufgaben insbesondere durch die Arbeit ihrer Organe (lit.a), Stellungnahmen und Anträgen (lit. b –c) sowie Thematisierung sozialpolitischer Fragen, insbesondere aus der Einzelfallhilfe, durch die Behördenmitglieder in der Gesamtbehörde (lit. d) wahrnehmen solle.

128 Nach Art. 7 GO 2003 betreffend Konstituierung und Kompetenzen der Gesamtbehörde bestimmt und wählt diese die weiteren Organe und kann zu bestimmten Fragen und Aufgabenbereichen Kommissionen oder Arbeitsgruppen einsetzen. Diese konstituieren sich wiederum selbstständig, soweit die Geschäftsordnung keine besondere Regelung vorsieht.

129 Die Zuständigkeit und die Aufgaben der Gesamtbehörden umfassen nach Art. 8 Abs. 1 GO 2003 zunächst alle Geschäfte, soweit sie nicht anderen Organen, Kommissionen bzw. Arbeitsgruppen oder ihrer Präsidentin/ihrem Präsidenten übertragen sind. Insbesondere aber soll sie sich mit folgenden Aufgeben befassen:

„a) Sie erlässt Richtlinien über die Gewährung wirtschaftlicher Hilfe im Rahmen der Bestimmungen des kantonalen Sozialhilfegesetzes und dessen Verordnung, sowie übergeordneter Bestimmungen

b) Sie erlässt eine Kompetenzordnung über die Zuständigkeit bei Unterstützungsleistungen im Einzelfall. Sie regelt darin insbesondere die Abgrenzung an der Schnittstelle zwischen Sozialbehörde und den Sozialen Diensten des Sozialdepartements

c) Sie ist zuständig für die Sicherstellung der gesetzmässigen Verwendung der Finanzmittel in der Einzelfallhilfe. Sie regelt und kontrolliert die Einzelfallhilfe der Sozialen Dienste mit einem Referentensystem“

130 Zusammensetzung und Organisation der Kommission für Einzelfallhilfe (EK) wurden ebenfalls überarbeitet (Art. 9 Abs. 1 GO 2003): Mitglieder der EK sind sämtliche Behördenmitglieder, mit Ausnahme der/des Präsidentin/Präsidenten der Gesamtbehörde und den ordentlichen Mitgliedern der Einspracheinstanz und Geschäftsprüfungskommission (EGPK).

131 Insbesondere die Aufgaben der EK wurden zudem stark reduziert (Art. 10 GO 2003): Die EK entscheidet nur noch in den ihr durch die Kompetenzordnung zugeteilten *Nicht-Normfällen* bezüglich Bewilligung oder Ablehnung individueller, persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe sowie entsprechender Rückerstattungsverpflichtungen. Allerdings handelt es sich dabei insgesamt um die entsprechenden Regelungen in den Kompetenzordnungen, welche nun in der GO 2003 explizit Niederschlag fanden.

132 Fälle von weitreichender Bedeutung hat die EK ferner der Gesamtbehörde zur Stellungnahme zu unterbreiten. Sodann kann sie den Erlass oder die Änderung von Unterstützungsrichtlinien beantragen.

133 Im Übrigen entscheiden lediglich noch die Sozialen Dienste über die Bewilligung oder Ablehnung der Gesuche. Diese werden durch die Geschäftsstelle beaufsichtigt.

134 Die Anpassung der Kompetenzordnung an die neue GO 2003 erfolgte mit Datum vom 15. März 2005.[68]

Fazit

135 Zusammenfassend kann das Folgende festgestellt werden:

- Die Tendenz zur Delegation der Entscheidbefugnisse an die Verwaltung besteht, ohne dass die historisch gewachsene Organisation je grundsätzlich neu geordnet worden ist.

- Bereits anlässlich der Revision von 1993 sind die Grundlagen für eine Delegation von Kompetenzen, insbesondere an die Kommission für Einzelfallhilfe und die Sozialen Dienste, als ungenügend kritisiert worden.

- Den heutigen kommunalen (teilweise auch kantonalen) Rechtsgrundlagen für die Organisation der Sozialhilfe fehlt heute die Lenkungskraft. Eine Überarbeitung der Kompetenzregelungen sollte daher sämtliche gesetzgeberischen Ebenen, insbesondere auch die Gemeindeordnung der Stadt Zürich, miterfassen.

[68] Die weiteren Kompetenzordnungen datieren vom 8. November 2005, 29. Juni 2006, 26. Oktober 2006, 14. Dezember 2006, 8. Februar 2007, 28. Juni 2007, 31. Januar 2008 sowie 3. Juli 2008.

Teil 2 Verwaltungsgeschichte (M. Lengwiler)

Verwaltungsgeschichte der Stadtzürcher Sozialbehörde

Übersicht

1. Ausgangslage und Gliederung
2. Entstehung des Dualismus von Milizbehörde und professioneller Verwaltung
3. Arbeitspraxis und mediale Beachtung der Sozialbehörde
4. Selbstverständnis und Reformbestrebungen der Behörde zwischen Unterstützungs- und Kontrollfunktion
5. Schlussfolgerungen

1. Ausgangslage und Gliederung

Das vorliegende Gutachten zur Verwaltungsgeschichte der Sozialbehörde der Stadt Zürich wurde von Prof. Dr. Alexander Jungmeister in Auftrag gegeben und entstand in Absprache mit Prof. Jungmeister und Prof. Dr. Isabelle Häner. Das Gutachten untersucht die Verwaltungsgeschichte der Sozialbehörde als wichtiges Gremium der Stadtzürcher Sozialhilfe und beleuchtet Arbeitspraxis, Problemlagen und Selbstverständnis der Behörde in historischer Perspektive. Im Zentrum steht die Frage, welche historischen Bedingungen zur aktuellen Organisation der Sozialbehörde und ihren problematischen Arbeitsbedingungen geführt haben.

Die Problemlage der Sozialbehörde besteht heute in einer überhöhten Arbeitsbelastung, verbunden mit einem widersprüchlichen Aufgabenprofil, das sich mit dem Grundsatz der Gewaltentrennung nur schwer vereinbaren lässt. Die Behörde wird parlamentarisch bestellt (durch Wahl des Gemeinderates), von einem Exekutivmitglied (dem Vorsteher/der Vorsteherin des Sozialamts) präsidiert und übt sowohl exekutive, judikative wie legislative Funktionen aus. Sie entscheidet über komplexere Einzelfälle der Sozialhilfe, ist Einspracheinstanz bei Einsprachen in Sozialhilfefällen und übt Kontroll- und Beratungsfunktionen gegenüber dem Sozialamt aus. Unter diesen Umständen ergeben sich eine Reihe von organisatorischen und arbeitspraktischen Problemlagen und Konfliktpotenzialen, die in den Gutachten von Prof. Jungmeister und Prof. Häner ausführlich geschildert sind. Weil die Problemlagen eng mit der Verwaltungsgeschichte der Sozialbehörde zusammenhängen, wurde das vorliegende historische Teilgutachten bestellt.

Das Gutachten bietet als Verständnisgrundlage für die neuere Entwicklung zunächst einen historischen Rückblick auf die Entstehungsgeschichte der Sozialbehörde seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert (Abschnitt 2). Darauf werden die Arbeitspraxis und die mediale Beachtung der Behörde seit den 1980er-Jahren untersucht (Abschnitt 3). Der anschliessende Teil diskutiert das Selbstverständnis und die Reformbestrebungen der Behörde in den letzten Jahrzehnten (Abschnitt 4). Das Gutachten endet mit einigen Schlussfolgerungen (Abschnitt 5) und der Bibliografie (Abschnitt 6). Eine Kurzfassung der Schlussfolgerungen sind als Management Summary in Kap Ergebnisse der geschichtlichen Analysevorangestellt.

2. Entstehung des Dualismus von Milizbehörde und professioneller Verwaltung

Die Sozialbehörde ist historisch milizmässig organisiert, besitzt jedoch weit gehende exekutive, teilweise auch legislative und judikative Befugnisse, die sich mit dem Verantwortungsbereich der städtischen Verwaltung überschneiden. Juristisch gilt sie als Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen. Damit steht sie in einem potenziellen Spannungsverhältnis zur professionellen Verwaltung des Sozialdepartements, insbesondere der Sozialen Dienste bzw. des bis 1995 bestehenden Fürsorgeamts (zur Geschichte der Behördenbezeichnungen vgl. Anmerkung 2).[69] Dieser *Behördendualismus* zwischen Sozialbehörde und Sozialamt/Sozialen Diensten ist historisch bedingt und liegt einer Reihe von Problemen zugrunde.

Letztlich verbirgt sich hinter dem Behördendualismus ein Konflikt zwischen zwei Verwaltungstraditionen. Kommunale Verwaltungen waren auf der einen Seite bis ins 20. Jahrhundert noch stark von körperschaftlichen Selbstverwaltungstraditionen bestimmt; kommunale Behörden setzten sich aus Honorationren zusammen und arbeiteten auf Milizbasis. Auf der anderen Seite steht eine fachgeschulte, verbeamtete Verwaltungstradition, die in der Schweiz primär von den Kantonen ausging und im 20. Jahrhundert auch die Kommunen – hier zunächst die Städte – erfasste. Der Professionalisierungsprozess, der von der verbeamteten Verwaltung ausging, steht in einem Spannungsverhältnis zur milizmässigen Tradition der kommunalen Selbstverwaltung.

Im Bereich der Sozialhilfe lag die Verantwortung in Zürich vor 1926 ganz in den Händen der Milizbehörden – der städtischen „Armenpflege“, die sich im ausgehenden 19. Jahrhundert gegenüber konkurrierenden, vor allem kirchlichen Wohlfahrtseinrichtungen durchsetzte.[70] Die Stadtzürcher Armenpflege (die direkte Vorläuferin der Sozialbehörde) umfasste zehn Mitglieder und wurde vom Grossen Stadtrat (heute Gemeinderat) gewählt. Präsidiert wurde die Behörde um 1900 noch vom Stadtpräsidenten, ab 1909 vom für Vormundschafts- und Armenwesen zuständigen Stadtrat.[71] Eine professionelle Verwaltungseinheit im Sinne des späteren Sozialamts existierte vor 1926 nicht. Sämtliche Sozialhilfefälle wurden von der Armenpflege, sowie von ihr untergeordneten, ebenfalls milizmässig organisierten Kreiskommissionen erledigt (die einfacheren Fälle von den Kommissionen, die teureren Fälle von der Armenpflege); insgesamt arbeiteten rund 70 Personen (davon ein Drittel Frauen) ehrenamtlich für die Milizgremien der Armenpflege.[72] Als einziges professionelles Element konnte sich die Armenpflege auf zwei vollamtliche Sekretäre, mehrere Inspektoren sowie auf städtisches Kanzleipersonal stützen.[73]

---

[69] Zur Terminologie: die Sozialbehörde hiess bis 1970 „Armenpflege“ und zwischen 1971 und 2003 „Sozialbehörde“; das Sozialdepartement hiess bis 1970 „Wohlfahrtsamt“ und zwischen 1971 und 1995 „Sozialamt“; für die Sozialhilfe zuständig war bis 1996 das „Fürsorgeamt“, zwischen 1997 und 2000 das „Amt für Jugend- und Sozialhilfe“, danach ein Teil der „Sozialen Dienste“; vgl. Geschäftsordnungen der jeweiligen Behörden und Geschäftsberichte des Stadtrates.

[70] Bis 1971 galt in der Sozialhilfe teilweise noch das „Heimatprinzip“ (im Gegensatz zum Einwohnerprinzip), nach dem die Heimatgemeinde der SozialhilfeempfängerInnen letztlich für die Finanzierung der Leistungen zuständig war. Daneben existierte in Zürich seit 1874 eine „Freiwillige und Einwohnerarmenpflege“, die in Fällen „würdiger und unverschuldeter“ Armut eine grosszügigere Unterstützung als die Armenpflege gewährte und die Hilfe vor allem nicht auf das Heimatsprinzip begrenzte. Für die Arbeitspraxis und das Selbstverständnis der Sozialbehörde spielte die bürgerrechtliche Dimension jedoch eine Nebenrolle; sie wird deshalb im Folgenden nicht weiter untersucht. Vgl. u.a. Bosshardt 1903, S. 17ff.; Schmid, C.A., Die Freiwillige und Einwohnerarmenpflege der Stadt Zürich, in: Erismann 1909, S. 367-375.

[71] Bosshardt 1903, S. 17f.; Nägeli, H., Die bürgerliche Armenpflege, in: Erismann 1909, S. 352-361, hier S. 355.

[72] Nägeli 1909, S. 355f.

[73] Armengesetz des Kantons Zürich, 28.6.1853; nach Bosshardt 1903, S. 17ff., 75ff.; Nägeli 1909, S. 356. Als Nachfolge der

Erst Ende der 1920er-Jahre setzte ein erster Professionalisierungsschub ein, der allerdings nur die Verwaltung, nicht die Armenpflege-Behörde erfasste. Ausgehend vom neuen kantonalen Armenfürsorgegesetz (1926) wurde in Zürich 1929 erstmals eine für die Sozialhilfe verantwortliches Stadtverwaltungsamt, das „Wohlfahrtsamt" (der Vorläufer des heutigen Sozialdepartements), geschaffen.[74] Mit diesem Zeitpunkt entwickelte sich ein offener Behördendualismus zwischen professionellen städtischen Verwaltungsorganen und milizmässig organisierter Sozialbehörde. Dabei expandierte das Wohlfahrtsamt, nicht zuletzt durch die Auswirkungen des Ersten Weltkriegs und der Weltwirtschaftskrise nach 1930, ausserordentlich schnell. 1914 waren für die städtische Sozialhilfe erst 28 Beamte und Angestellte tätig, weniger als halb soviel Personen wie für die Armenpflege und ihre Subkommissionen. 1920, nach dem Ersten Weltkrieg, waren es bereits 70 Personen. Das Wohlfahrtsamt beschäftigte 1926 insgesamt bereits 176 Beamte und Angestellte, ein Jahrzehnt später, 1935, hatte sich die Anzahl Mitarbeiter erneut mehr als verdoppelt auf 392 Beschäftigte.[75] Allerdings lag die Hauptverantwortung für die Sozialhilfe nach wie vor bei der Armenpflege (heute Sozialbehörde), die weiterhin sämtliche Fälle – unter Beizug diverser Beamter und Angestellter des Wohlfahrtsamtes – bearbeitete.[76]

Erst nach dem Zweiten Weltkrieg verschoben sich die Verantwortlichkeiten schrittweise in Richtung professionelle Verwaltung, insbesondere ins Fürsorgeamt (das 1928 als Abteilung des Wohlfahrtsamtes gegründet wurde und Vorläuferin der heutigen Soziale Dienste ist). Die Entwicklung führte letztlich dazu, dass die ursprünglich selbständige dem Fürsorgeamt vorgesetzte Sozialbehörde die Erledigung einfacherer Fälle zunehmend an die städtische Verwaltung delegierte, ohne allerdings formal die Verantwortung dafür abzutreten – wohl nicht zuletzt, weil für eine grundsätzlich neue Aufgabenverteilung veränderte Rechtsgrundlagen notwendig gewesen wären. Zugleich wurde die Behörde mit dem Wachstum des Wohlfahrtsamtes / Sozialamtes (heute Sozialdepartement) spätestens in den 1970er- und 80er-Jahren fachlich und arbeitspraktisch immer stärker von der Stadtverwaltung abhängig. Dass die Behörde in dieser Situation ihre Vorgesetzten- und Kontrollfunktion formal weiterhin beanspruchte, trug nicht gerade zur Vereinfachung der Verwaltungsorganisation bei. [77]

Insbesondere die Geschäftsordnung des Wohlfahrtsamtes von 1955 markiert in dieser Entwicklung einen wichtigen Bruch. Von nun an delegierte die Armenpflege sämtliche einfacheren Fälle (bis zu einem bestimmten Kostendach) an die Beamten des Fürsorgeamtes. Nur noch die kostspieligen Fälle wurden von der Armenpflege und ihren Unterkommissionen bearbeitet.[78] Dieses *Delegationsprinzip* hat sich bis heute erhalten.

Parallel zur Delegation operativer Tätigkeiten vom Milizgremium an die professionelle Verwaltung lässt sich ein *Ausbau der strategischen, legislativen und judikativen Aufgaben* der Armenpflege (Sozialbehörde) beobachten. Seit 1971 war die Armenpflege (neu benannt als „Fürsorgebehörde") für den Erlass von Unterstützungsrichtlinien verantwortlich (Richtlinienkompetenz); ab Mitte der 1980er-Jahre besass sie zudem Aufsichtsfunktionen über die städtischen Sozialdienste sowie

---

Armeninspektoren wurde nach 1945 ein „Erkundigungsdienst" eingerichtet, der bis 1994 bestand. Seit 2007 verfügt die Stadtzürcher Sozialhilfe erneut über ein „Sozialinspektorat".

[74] Amtliche Sammlung Stadt Zürich 1928 (Bd. 17), S. 160f., 168ff.

[75] Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich, 1912-1915, 1920, 1926/27, S. 82, und 1935, S. 94.

[76] Geschäftsordnung des Wohlfahrtsamtes 1928, S. 170f.

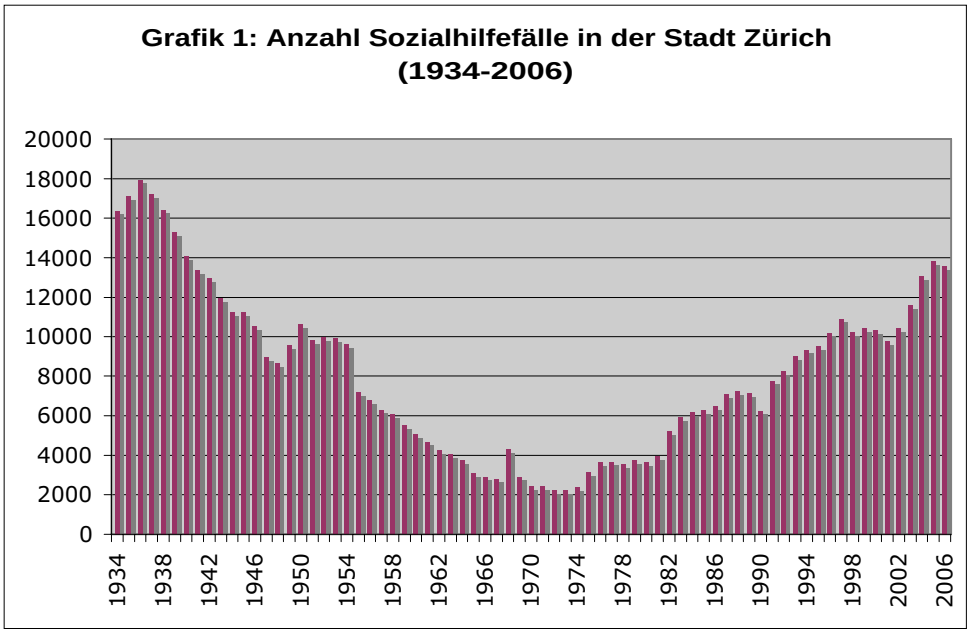
[77] Protokoll des Stadtrates, Mai 1993, Geschäft 1775, S. 2385.

[78] Geschäftsordnung des Wohlfahrtsamtes 1955, S. 34ff.

Beratungsfunktionen gegenüber dem Stadtrat. Ab 1993 erhielt die Behörde zusätzlich eine umfassende Stabsfunktion gegenüber dem Stadtrat, während sie umgekehrt neu sämtliche Fallbeurteilungen an die ihr unterstellte Einzelfallkommission delegierte und sich damit als Gesamtbehörde gleichsam aus dem operativen Geschäft zurückgezogen hat (vgl. Abschnitt 4).[79]

3. Arbeitspraxis und mediale Beachtung der Sozialbehörde

Historisch gesehen hat die Belastung der Sozialhilfe in den 1930er-Jahren, während der Weltwirtschaftskrise, einen langfristigen Spitzenwert erreicht. Vor dem Ersten Weltkrieg zählte die Stadtverwaltung rund 2000 Sozialhilfefälle pro Jahr. Bis 1936, dem Höhepunkt der Weltwirtschaftkrise, war diese Zahl auf knapp 18'000 Fälle angestiegen – ein Spitzenwert, der bis heute einmalig blieb. Im Zweiten Weltkrieg und vor allem in der Hochkonjunktur der Nachkriegszeit sank die Fallzahl kontinuierlich auf einen Minimalwert im Jahr 1972 on 2'200 Fällen. Danach stieg die Zahl von Fällen infolge der Rezessionsphasen der 1970er- und 80er-Jahre wieder an. 1982 wurde die Schwelle von 5000 Fällen (mit 5'200 Fällen), 1999 jene von 10'000 Fällen (10'500 Fälle) überschritten. 2004 wurden 13'100 Sozialhilfefälle gezählt, wobei sich in den letzten Jahren ein leichter Rückgang, wenn auch noch keine klare Trendwende abzeichnet (vgl. auch Grafiken 1 und 2).[80]

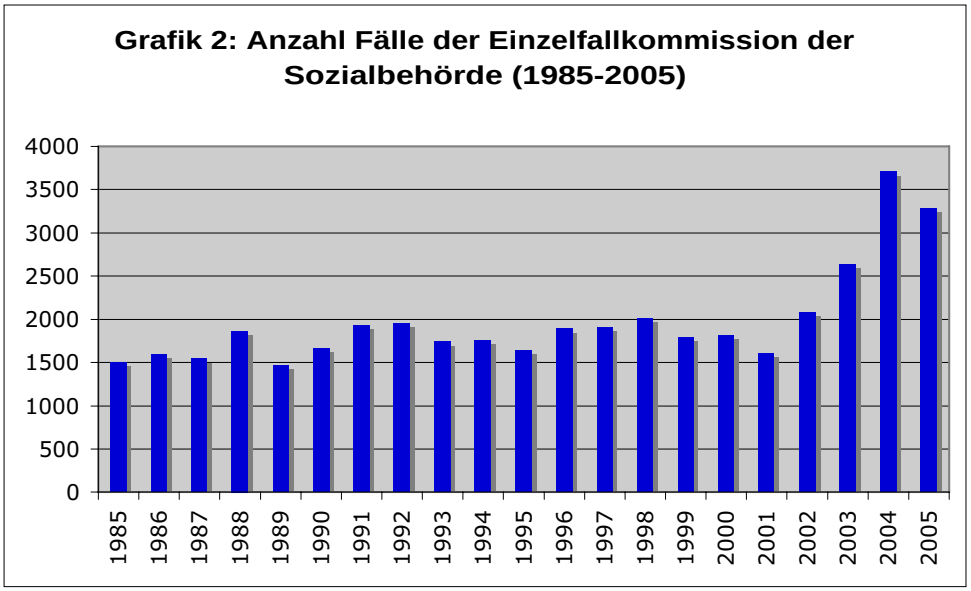


Der Wert für 1968 beinhaltet 1700 Flüchtlinge aus der Tschechoslowakei.

Abbildung 12 (Grafik 1) - Anzahl Sozialhilfefälle in der Stadt Zürich 1934 - 2006
Quelle: Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich, 1955-2007.

[79] Geschäftsordnung 1971, S. 657; Geschäftsordnung 1985, S. 20f.; Geschäftsordnung 1993, S. 417f.

[80] Nägeli 1909, S. 358f.; Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich, 1955, S. 300; weitere Jahrgänge bis 2005.



Quelle: Geschäftsberichte des Stadtrates, 1985-2005.
Abbildung 13 (Grafik 2) : Anzahl Fälle der Einzelkommission der Sozialbehörde 1985 - 2005

In den frühen Jahrzehnten der Nachkriegszeit, vor dem Konjunktureinbruch 1973/74, bestand das Selbstverständnis der Sozialhilfe, einschliesslich der Sozialbehörde, primär darin, das Armutsrisiko durch Ausbau der Sozialleistungen zu verringern. Der Fokus lag primär auf dem Gewährleistungsgedanken. Dies zurecht, denn trotz Wirtschaftsaufschwung war insbesondere die Altersarmut bis zur Einführung der AHV-Ergänzungsleistungen Mitte der 1960er-Jahre noch weit verbreitet. Auch war der Leistungsausbau in Zeiten steigender Steuereinnahmen und sinkender Zahl von Sozialhilfefällen politisch völlig unbestritten.

Diese Situation änderte sich in den 1980er-Jahren grundlegend, als die Sozialhilfeausgaben wieder stark anstiegen. Die steigenden Fallzahlen bedeuteten für die Sozialbehörde einen erhöhten Arbeitsdruck. Die Entwicklung setzte sich in den 1990er-Jahren trotz verschiedener Reformbemühungen (vgl. Abschnitt 4 unten) fort. Zwar hat das Sozialamt seit Mitte der 1990er-Jahre die Bemühungen zur Reintegration von SozialhilfeempfängerInnen verstärkt (Grundsatz Arbeit statt Fürsorge). Konterkariert wurden diese Anstrengungen jedoch durch die steigenden Qualifikationsansprüche, beziehungsweise die sinkende Bereitschaft zur Integration von Niedrigqualifizierten auf dem Arbeitsmarkt. Dieses Dilemma zeichnet sich seit den 1990er-Jahren ab und hat in den letzten Jahren dazu geführt, dass trotz guter Konjunkturlage die Anzahl Sozialhilfefälle nicht mehr markant zurückging, beziehungsweise weiterhin zunahm (vgl. Grafik 2, oben).[81]

Die erhöhte Arbeitslast setzte die Sozialbehörde seit Mitte der 1980er-Jahre unter einen praktisch permanenten Reformdruck.[82] In einer Situation, in der wie 1993 an jeder Sitzung der Sozialbehörde über mehrere hundert Fälle zu befinden war und Ausgaben von jeweils über 20 Mio. Franken zur Diskussion standen, waren fundierte Abwägungen und seriöse Entscheidungen kaum mehr möglich.[83] Der Kostenanstieg führte zudem in den 1990er-Jahren zu einem gesteigerten

[81] NZZ 24./25.5.08; NZZ 30.8.2006; vgl. zur Reform der Sozialhilfe in den 1990er-Jahren: Stocker 2000; Sozialdepartement 2001.

[82] Protokoll des Stadtrats Mai 1993, Geschäft 1775, S. 2385.

[83] Protokoll des Stadtrats Mai 1993, Geschäft 1775, S. 2385.

Kostensensibilität innerhalb der Behörde, was sich etwa in den zahlreichen Debatten um die Kostenfolgen der Sozialhilfe nach 1990 manifestiert.[84] Die Zunahme an Fällen belastete ab Mitte der 1990er-Jahre auch die Rekurskommission der Sozialbehörde (Einspracheinstanz und Geschäftsprüfungskommission).[85]

Hinzu kam in den 1990er-Jahren ein fundamentaler Wandel in der öffentlichen Wahrnehmung der Sozialhilfe. Grundsätzlich fand die Sozialhilfe in der frühen Nachkriegszeit wenig Beachtung in Öffentlichkeit und Medien. Dafür sind verschiedene Gründe verantwortlich. Die sozialpolitischen Debatten drehten sich primär um die nationalen Sozialversicherungen, insbesondere die AHV und die Krankenversicherung, die Sozialhilfe fristete dagegen ein mediales Schattendasein. Zudem ist die Sozialhilfe ein traditionell komplexes, schwer überschaubares Gefüge von staatlichen und privaten Akteuren, das zudem mehrheitlich auf kommunaler Ebene organisiert ist. Erst in den 1990er-Jahren rückten Armutsfragen wieder verstärkt ins Bewusstsein der Öffentlichkeit, vor allem im Kontext der Debatten um die „Neue Armut".

Die Marginalisierung der Sozialhilfe im öffentlichen Bewusstsein endete in den 1980er-Jahren. Seither etablierte sich eine zunehmend kritische Medienberichterstattung über Sozialhilfefragen. Dies geschah zunächst im Kontext der Drogendebatte, vor allem ab Beginn der Platzspitz-Drogenszene 1986. Sozialhilfe spielte hier nur einen Nebenaspekt; diskutiert wurden etwa die von der Fürsorge finanzierten Drogentherapien, beziehungsweise die Entzugsmodelle jener meist privaten Einrichtungen, die solche Therapien anboten (vgl. exemplarisch die Kritik an Kostengutsprachen für die französische „Association Le Patriarche" für Drogenentzug). In diesen Debatten richtete sich die Kritik nicht an die Klientel der Sozialhilfe, sondern eher an kontroverse Fürsorgemassnahmen.[86] In den 1990er-Jahren wurde das Thema Sozialhilfe zusätzlich in den asylpolitischen Kontroversen aufgegriffen.

Wichtiger noch war die ebenfalls nach 1990 einsetzende Debatte um die Kostenzunahme, beziehungsweise die Finanzierungskrise der Sozialversicherungen, die indirekt auch die Sozialhilfeleistungen erfasste.[87] Um 2000 verdichteten sich diese Kontroversen in einer anhaltenden Debatte um Missbräuche der Sozialhilfe. Hier wurden nun die Sozialhilfeklientel selbst kritisiert, teilweise unter Verwendung stereotyper Kategorien des 19. Jahrhunderts wie derjenigen des „unwürdigen Armen". Dabei stand implizit oder explizit immer auch der Vorwurf an das Sozialdepartement und die Sozialbehörde im Raum, sie hätten die Kontrolle über die Vergabe von Sozialleistungen über Gebühr vernachlässigt.[88]

In den 1990er-Jahren reagierte die Sozialbehörde auf die wachsende öffentliche Kritik vergleichsweise gelassen. Einerseits war man nach den Jahrzehnten der medialen Nichtbeachtung nicht unfroh, dass die Sozialhilfe überhaupt ein gewisses Medienecho auslöste. Andererseits war die Behörde überzeugt, dass ihr schlechtes Image sich durch eine bessere Kommunikationsstrategie korrigieren liess.

---

[84] Exemplarisch: Protokoll der Fürsorgebehörde, 27.6.1995, S. 1f.

[85] Protokoll der Fürsorgebehörde, 17.9.1996, S. 2.

[86] Zur Vereinigung Le Patriarche, die vor allem in Frankreich tätig war: Protokoll der Fürsorgebehörde, 5.5.1992, S. 2f.; dito 1.12.1992, S. 2. Vgl. dagegen auch den „Blick-Fall", 1990: Protokoll der Fürsorgebehörde, 20.11.1990, S. 1f.; dito 29.1.1991, S. 3f.; im konkreten Fall veröffentlichte der Blick einen Polizeirapport, der die Leistungen des Sozialamtes an eine Klientin scharf kritisiert. Die Behörde verteidigt den Entscheid und geht per Disziplinarverfahren gegen einen Angestellten der Polizei vor, der die Behörde öffentlich kritisiert hat.

[87] Protokoll der Fürsorgebehörde, 7.7.1992, S. 3.

[88] Vgl. zusammenfassend: NZZ 7.6.06

Entsprechend baute die Sozialbehörde in den 1990er-Jahren ihre Öffentlichkeitsarbeit aus.[89] Mitte der 1990er-Jahre wurde dann eine differenzierte Debatte angesichts der plakativen Medienberichterstattung immer schwieriger, was innerhalb der Sozialbehörde zu ernüchterten Reaktionen führte. So zeigten sich 1995 einzelne Mitglieder der Behörde „besorgt über die wachsende Kluft zwischen der Problemsicht der Verwaltung und auch der Fürsorgebehörde und jener der Politiker und Politikerinnen bzw. der Öffentlichkeit. Es bestehe mittlerweise gar nicht mehr die Bereitschaft, die Probleme differenziert zur Kenntnis zu nehmen. (...) viele wollen für das Soziale einfach weniger ausgeben, unbesehen der Folgen allfälliger Sparprogramme."[90]

4. Selbstverständnis und Reformbestrebungen der Behörde zwischen Unterstützungs- und Kontrollfunktion

Wie erwähnt stand im Selbstverständnis der Sozialbehörde noch bis um 1990 das Gewährleistungsanliegen, das heisst der möglichst adäquate Ausbau von Sozialhilfeleistungen, im Vordergrund. In den 1990er-Jahren schob sich ein restriktiverer sozialpolitischer Ansatz in den Vordergrund, der die Kontrolle der Sozialhilfeleistungen, beziehungsweise der Leistungsansprüche der Klientel betonte.

Allerdings blieb die Einstellung der Sozialbehörde, auch jene des Sozialdepartements, gegenüber einer verstärkten Kontrolle über die Sozialhilfeleistungen ambivalent. Dies hängt vor allem mit der problematischen Geschichte der Sozialhilfe zusammen. Historisch betrachtet gehörte die Sozialhilfe, beziehungsweise die Armenpflege, zu jenen Bereichen staatlichen Handelns, in denen am direktesten eine disziplinierende Sozialkontrolle ausgeübt wurde. Die Gewährung von Sozialhilfeleistungen wurde in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht nur von ökonomischen und strafrechtlichen, sondern stark auch von moralischen Kriterien abhängig gemacht. Im Arbeitsalltag entschieden die Sozialbehörde und das Sozialamt oft anhand von Kategorien wie „Arbeitsscheu", „sittliche Verwahrlosung", „Liederlichkeit" oder gestützt auf eugenische Motive über das Ausmass der Unterstützung und die Art der Eingriffe. Der Alltag der Fürsorgeklientel wurde durch städtische Armeninspektoren, beziehungsweise nach dem Zweiten Weltkrieg vom „Erkundigungsdienst" des Fürsorgeamtes bis ins letzte Detail ausgeleuchtet. Einweisung in staatliche Arbeits- oder „Korrektionsanstalten" waren bis Mitte des 20. Jahrhunderts noch gang und gäbe. Bettler und „Landstreicher" wurden in ihre Heimatgemeinden ausgeschafft.[91]

Diese fragwürdige Geschichte der Zürcher Sozialhilfe wurde nach 2000, im Anschluss an Untersuchungen zu ähnlichen Praktiken in der Zürcher Psychiatrie, historisch-kritisch aufgearbeitet. Dabei unterstützte das Sozialdepartement die Forschungen zur eigenen Geschichte und stellten sich hinter die Ergebnisse. Die Vorsteherin des Sozialdepartements betonte etwa 2002 anlässlich der Präsentation eines Forschungsberichts innerhalb der Sozialbehörde, dass die Behörde angesichts der historischen Verfehlungen ihre aktuellen Eingriffe mit „hohem ethischen Bewusstsein" zu verantworten habe und nur „dem Wohl des Einzelnen und dem Wohl des Gemeinwesens" verpflichtet sei.[92] Im Sinne dieser historischen Selbstkritik warnten Sozialdepartement und Sozialbehörde anlässlich der

[89] Zur Öffentlichkeitsarbeit: Protokoll der Fürsorgebehörde, 20.11.1990, S. 1f.; dito 29.9.1992, S. 2f.; zum Verhältnis zu den Medien: Tages-Anzeiger 24.11.06. Teilweise wurde die öffentliche Kritik auch geteilt, zum Beispiel im Fall „Le Patriarche", vgl.: Protokoll der Fürsorgebehörde, 5.7.1994, S. 3; die Behörde betont die Bedeutung einer „sorgfältigen Abklärung der Einrichtungen", weil auf dem boomenden Markt an Drogentherapien auch „problematische Einrichtungen" sich profilierten.

[90] Protokoll der Fürsorgebehörde, 21.11.1995, S. 3.

[91] Nägeli 1909, S. 353f., 360f. Ramsauer 2000.

[92] Protokoll der Fürsorgebehörde, 12.3.2002; Huonker 2002; Besprechung in: Weltwoche 14.3.02.

Debatte um die Einführung von Sozialdetektiven ab 2004 auch wiederholt vor moralisierenden Eingriffen in Privatsphäre der Sozialhilfeklientel.[93]

Vor diesem Hintergrund setzte eine konstruktive Auseinandersetzung innerhalb der Sozialbehörde über moderne betriebswirtschaftliche Kontrollansätzen (im Sinne eines Controlling) trotz Arbeitsbelastung und schwierigen Arbeitsbedingungen nur mit Verzögerung ein. Ein wichtiger Wendepunkt war die Reform der Geschäftordnung der Sozialbehörde, die 1993 mit Blick auf den Wechsel in der Leitung des Sozialdepartements (Rücktritt von Emilie Lieberherr) eingeläutet wurde. Diese Reform wurde nun offen mit dem Bedürfnis nach „Sicherstellung der Kontrollfunktionen" der Sozialbehörde legitimiert.[94] Dahinter stand die Einsicht, dass die Behörde durch die Arbeitsbelastung ihre Aufsichtsfunktionen, insbesondere die Kontrolle über die Einzelfall-Entscheide, nicht mehr mit der notwendigen Sorgfalt wahrnehmen konnte. Die Kritik wurde innerhalb der Sozialbehörde offen geäussert. „Die Kontrollfunktion wird weitgehend zur Fiktion." „Wichtiges und Unwichtiges kommt an den Sitzungen buntgemischt zur Sprache (...)." Ziel der Reform war eine stärkere Delegation der operativen Tätigkeiten an die Kommissionen der Behörde (insbesondere an die Einzelfallkommission). Im Gegenzug sollten die strategischen Aufgaben der Sozialbehörde verstärkt und diese damit zu einem „modernen und effizienten Führungsorgan" gemacht werden.[95]

Selbst die Abschaffung des Gremiums wurde innerhalb der Sozialbehörde erwogen. Die Aufgaben hätten nach diesem Vorschlag auch durch eine ständige gemeinderätliche Kommission erledigt werden können. Dier Vorschlag wurde allerdings klar abgelehnt, unter anderem weil die Sozialhilfe in wirtschaftlich angespannten Zeiten eine „starke politische Verankerung" und eine „überparteiliche Abstützung" brauche. Ziel solle sein, so der Tenor in der Sozialbehörde, das Gremium zu stärken und seine Stellung „zwischen politischem System und Verwaltung bewusst auszugestalten", unter anderem durch eine „effizientere Ausgestaltung der Kontrollfunktion".[96] Die Sozialbehörde unterschied dabei zwischen legislativen Funktionen (dem Erlass von Richtlinien; einer sogenannten „Policy-Funktion") und Exekutiv-, beziehungsweise Kontrollfunktionen (der Kontrolle der Ausrichtung von Fürsorgeleistungen; „Controlling-Funktion"). Ziel der Reform sei, die „Policy-Funktion" zu stärken, etwa als Beratungsorgan gegenüber dem Vorsteher/der Vorsteherin des Sozialdepartements und gegenüber dem Gesamtstadtrat, dagegen die „Controlling-Funktionen" zu entflechten und nur noch die allgemeine Kontrolltätigkeit, nicht mehr die Einzelfallentscheidungen, durchzuführen.[97] Die Sozialbehörde legitimierte ihre eigene Existenz mit anderen Worten durch ein Demokratieargument – als ausserordentliche demokratische Verankerung der Sozialhilfe. Die Kehrseite dieser Argumentation war, dass grundlegendere Reformpostulate seitens der Sozialbehörde wenig Verständnis fanden, weil sie dem Demokratieverständnis der Behörde zuwiderliefen.

Die 1993er-Reform löste das Überlastungsproblem nur kurzfristig. Ab 1996 stieg die Anzahl Fälle, die innerhalb der Sozialbehörde beurteilt wurden, wieder an und bald waren die alten Probleme wieder akut (vgl. auch Grafik 2, S. 6). Dies zeigt sich exemplarisch anlässlich eines Falls mehrerer irrtümlicher Doppelauszahlungen an Klientinnen und Klienten der städtischen Sozialhilfe 1997. Obwohl der Fall aufgedeckt und die Fehler korrigiert wurden, brachte er den Mitgliedern der Sozialbehörde ihre problematische Aufsichtsfunktion zu Bewusstsein. Die Behördenmitglieder äusserten „Unbehagen" und Zweifel an den Möglichkeiten, ihre Sorgfallspflichten auch wirklich einlösen. Die Belastungen

[93] Tages-Anzeiger 3.5.06.

[94] Protokoll Sozialbehörde, 10.5.94.

[95] Fürsorgebehörde der Stadt Zürich, Vorschläge zur Reform der Fürsorgebehörde der Stadt Zürich, März 1992, S. 1.

[96] Fürsorgebehöre 1992, S. 2.

[97] Fürsorgebehörde 1992, S. 3f.

durch die Fallzunahmen hätten zu einem „nicht mehr tragbaren Zustand in der Sozialhilfe“ geführt. Die Referententätigkeit der Mitglieder der Behörde, mittels der die Behörde die Arbeit des Sozialamtes beaufsichtigte, wurde kritisch hinterfragt.[98] Es sei „unbefriedigend“ und frustrierend, „Kontrollen vornehmen zu müssen, von deren Wirkung man nicht überzeugt sei“. Die Kontrolltätigkeit wurde als „Alibirolle“ bezeichnet; Gerüchten über unrechtmässigen Sozialhilfebezug könne nur „unzureichend nachgegangen“ werden. Fazit: Die Fürsorgebehörde habe nie „strategisch die Führung (gegenüber dem Sozialdepartement, ml.) übernommen“.[99] Auch die fehlende Gewaltentrennung wurde zunehmend problematisiert. So wurde 2004 die Möglichkeit abgeschafft, dass Mitglieder des Stadtzürcher Gemeinderats zugleich Mitglieder der Sozialbehörde sein konnten, weil damit die organisatorische Trennung zwischen Legislative und Exekutive unterlaufen wurde.[100]

In den letzten Jahren hat sich die Debatte über die Qualitätssicherung innerhalb der Sozialbehörde fortgesetzt, nicht zuletzt unter anhaltendem Druck kritischer Medienkampagnen. Nun wurden auch verstärkt strukturelle Massnahmen erwogen und nicht mehr nur die Delegation von Arbeitspensen an subalterne Gremien.[101] 2004/05 wurde das behördeninterne Kontrollsystem durch Verbesserung der Fallkontrolle verstärkt.[102] Allerdings verfolgte die Sozialbehörde in diesen Krisensituationen keine Delegationsstrategie mehr, sondern liess sich im Gegenteil wieder stärker auf das „Tagesgeschäft“ ein, indem sie als Massnahme etwa die zur Verfügung stehende Zeit zur Einzelfallprüfung wieder ausweitete.[103]

2007 erfolgte schliesslich die Einführung von Sozialinspektoren.[104] Auf der Ebene des Sozialdepartements wurde in den letzten Jahren ein umfassendes Risikokontrollsystem eingeführt. In den letzten Monaten zeichnet sich gar – parallel zu entsprechenden Forderungen des Stadtrates – innerhalb der Sozialbehörde eine Bereitschaft zur Abgabe von Kompetenzen bzw. eine Bereitschaft für eine Strukturreform ab. Der Stadtrat betont seit 2007 die Notwendigkeit einer Strukturreform der Sozialbehörde, z.B. durch Fokussierung auf strategische Aufgaben (bzw. Entflechtung von widersprüchlichen Aufgabenprofilen). Auch die Sozialbehörde schließt sich nach anfänglicher Skepsis der Forderung nach Strukturreform grundsätzlich an.[105] Allerdings ist unklar, wieweit die milizmässig organisierte Sozialbehörde auch das notwendige Fachwissen für eine strategisch und beratend tätige Stabsbehörde bieten kann.

5. Schlussfolgerungen

5.1. Entstehung des Dualismus von Sozialbehörde und Sozialdepartement

Die Sozialbehörde geht historisch auf die bürgerliche Armenpflege, ein Milizgremium des 19.

[98] Das Referentensystem sieht vor, dass je ein Mitglied der Sozialbehörde für ein Quartierteam des Fürsorgeamtes zuständig war und dessen Arbeit zu beaufsichtigen hatte. Ziel war, dass das Sozialbehördenmitglied jeden Fall des Quartierteams zumindest einmal im Jahr einzusehen hatte.

[99] Protokoll der Fürsorgebehörde, 11.12.1997, S. 2f.; ähnlich im Tenor: 14.3.2000, S. 2.

[100] NZZ 7.6.2006.

[101] Protokoll der Fürsorgebehörde, 27.11.2001, S. 2; diskutiert werden die Entscheidungsabläufe sowie die Qualität der Anträge seitens der Verwaltung.

[102] Tages-Anzeiger 25.3.06.

[103] NZZ 3.5.2006.

[104] Tages-Anzeiger 7.6.06

[105] Tages-Anzeiger 3.5.06; NZZ 7./8.2007; NZZ 24./25.5.08.

Jahrhunderts zurück. Diesem unterstand die gesamte Sozialhilfe, sie besass zugleich exekutive und judikative Funktionen. Die mangelnde Gewaltentrennung was angesichts der geringen Dimension der Stadtverwaltung nicht ungewöhnlich. Die professionelle, dh. fachgeschulte, verbeamtete Verwaltung besass gegenüber der Armenpflege bis in die 1920er-Jahre nur subalterne Hilfsfunktionen. Die Sozialhilfe erhielt erst 1929 ein eigenes Amt. Mit dem Wachstum und der Professionalisierung der Verwaltung kehrten sich die Kräfteverhältnisse zwischen milizmässiger Sozialbehörde und professionalisiertem Sozialdepartement um. Die Sozialbehörde hat seit den 1950er-Jahren schrittweise operative Arbeiten ans Sozialdepartement delegiert und im Gegenzug ihre strategischen Kompetenzen gestärkt. Allerdings hat sie bis heute die Verantwortung für die operativen Entscheide weitgehend behalten, woraus sich eine komplexe Aufteilung der Exekutivfunktionen zwischen Sozialbehörde und Sozialdepartement entwickelte. Seit den 1980er-Jahren hat die Sozialbehörde wegen erhöhter Arbeitsbelastung zunehmend Schwierigkeiten, die Qualität ihrer Arbeit zu gewährleisten, beziehungsweise die Qualitätskontrolle gegenüber dem Sozialdepartement effektiv durchzuführen.

5.2. Ambivalente Reaktion auf Arbeitsbelastung

Seit Mitte der 1970er-Jahre hat sich die Anzahl Sozialhilfefälle kontinuierlich vermehrt, seit Mitte der 80er-Jahre hat sich daraus ein fast kontinuierlicher Reformdruck auf Sozialbehörde und Sozialdepartement ergeben. Die Sozialbehörde antwortete auf diesen Reformdruck mit der Strategie, durch Delegation operativer Tätigkeiten ans Sozialdepartement und an behördeninterne Kommissionen ihre Arbeitseffizienz zu steigern. Allerdings hat die Sozialbehörde davon abgesehen, wesentliche Teile ihrer Kompetenzen vollständig abzugeben, etwa durch Aufgabe der judikativen Kompetenzen oder der operativen Verantwortung (Entscheide in Einzelfällen). Die strategischen Verantwortlichkeiten, die seit den 1980er-Jahren der Sozialbehörde verstärkt zugewiesen wurden, konnten unter diesen Umständen nur beschränkt wahrgenommen werden. Eine konsequente Verlagerung auf strategische Funktionen – an sich eine naheliegende Entwicklung – ist bis heute nicht vollzogen.

5.3. Problematisches Qualifikationsprofil der Sozialbehörde

Die Sozialbehörde wird vom Vorsteher/der Vorsteherin des Sozialdepartements präsidiert. Ansonsten setzt sie sich aus ParteienvertreterInnen zusammen, die vom Gemeinderat gewählt sind. Zwar kann ein solches politisch zusammengesetztes Milizgremium zur Akzeptanz der Sozialhilfe in Politik und Öffentlichkeit beitragen. Doch stiessen die MilizvertreterInnen in den letzten Jahren in ihrer operativen Tätigkeit, vor allem angesichts der gestiegenen Komplexität ihrer Aufgaben, häufig an Qualifikationsgrenzen. Dies hatte unter anderem die Folge, dass sich die Sozialbehörde ihr Fachwissen zunehmend von VerwaltungsvertreterInnen, die in der Behörde Einsitz haben, bezog. Die jüngsten Tendenzen zur Politisierung der Behörde haben diese Entwicklung noch verstärkt. Mit dieser Verlagerung der Fachkompetenzen hin zur Verwaltung hat die Sozialbehörde faktisch auch ein Stück Entscheidungsvollmachten abgetreten – ein Prozess, der innerhalb der Behörde oft kritisch bemängelt wurde. Offen bleibt, ob ein diese Milizorganisation ein zukunftsfähiges Modell bietet, insbesondere wenn in der anstehenden Reform die strategischen (dh. auch fachlich hochqualifizierten) Kompetenzen der Behörde aufgewertet werden sollten. Eine Sozialbehörde als strategisches Beratungsorgan sollte zumindest stärker als bisher FachexpertInnen in ihren Kreis aufnehmen.

5.4. Reaktion der Sozialbehörde auf Kritik in Öffentlicheit

Bis in die 1980er-Jahre haben sich Öffentlichkeit und Medien kaum für die Sozialhilfe interessiert; sie stand im Schatten der grossen Sozialversicherungsthemen. Seit Ende der 1980er-Jahre wird dagegen die Sozialhilfe in der Öffentlichkeit zunehmend kritisch wahrgenommen und vor allem über Missbräuche, beziehungsweise fehlende Kontrollinstrumente in der Sozialhilfe diskutiert. Parallel dazu wurde auch innerhalb der Sozialbehörde kritisch darüber diskutiert, dass die Aufsichtsfunktion im überfrachteten Arbeitsalltag kaum mehr effektiv einzulösen sei. In dieser Zeit wandelte sich das Selbstverständnis der Behörde. Stand bisher die Gewährleistung der Sozialhilfe noch im Zentrum, rückte in den 1990er-Jahren zunehmend die Kontrolldimension der Behörde in den Vordergrund des Aufgabenprofils. Dabei lässt sich in den Diskussionen der Sozialbehörde ein ambivalentes Verhältnis zum Kontrollaspekt der Sozialhilfe beobachten. In kritischem Rückblick auf ihre eigene Geschichte distanzierte sich die Sozialbehörde vor moralisierenden und diskriminierenden Eingriffen in die Privatsphäre ihrer Klientel, wie sie bis Mitte des 20. Jahrhunderts, teilweise im Kontext einer eugenisch motivierten Sozialpolitik, auch in Zürich verbreitet waren. Diese Skepsis gegenüber moralisierenden Kontrollansätzen scheint eine konstruktive Auseinandersetzung mit modernen betriebswirtschaftlichen Kontrollansätzen (im Sinne eines systemischen Controllings) eher behindert, beziehungsweise verzögert zu haben. Entsprechende Reformen wurden erst in den letzten Jahren, als Reaktion auf eine verschärfte mediale Kritik, initiiert.

Anhang C: Aufgabenanalyse IST

	Funktion	Kern-Aufgaben	Kompetenzen	Verantwortung	OE Zuordnung IST	Bezug Gesetz/Verordnung
1	**SozialarbeiterIn (SA)**	Lebensbewältigungshilfen (Beratung/partielle Personensorge)	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Bedarfsabklärung/Bedarfsermittlung (Situationserfassung und Triage; Situationsanalyse/Abklärung Zuständigkeit)	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Berichte, Stellungnahmen, Gutachten, Abklärungsberichte	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Anträge für SL an EK formulieren	voll	unklar	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Vorbereiten und kontrollieren Antrag wirtschaftliche Sozialhilfe inkl. Abklärung Mittellosigkeit (zusammen mit Sachbearbeiter)/Budget erstellen	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Wirtschaftliche Sozialhilfe nach SHG und Finanzierung Platzierungen bewilligen	keine	keine	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Erschliessung/Vermitteln von immateriellen und materiellen Ressourcen (ohne Finanzierung)	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Leistungsansprüche Dritte prüfen (Subsidiarität) und überwachen	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Sicherung der Datenqualität	voll	voll	SOD	
		Fallablösung einleiten & koordinieren	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Treffen von Massnahmen aufgrund von Überprüfungen/Kontrollen	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Freigabe und Kontierung von Rechnungen und Auszahlungen/Überwachung Vollzug	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		aktive Fallführung: Antrag, Entscheid & Monitoring bzgl. geeigneter Massnahmen wie berufl. und soz. Integration, erzieh. Hilfen, stationäre Massnahmen f. Erwachsene (ohne Finanzierung)	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		aktive Missbrauchsbekämpfung (u.a. Antrag Inspektorat/Spezialteam, Abklärungen Drittmeldungen)	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		behördliche Weiterverrechnung	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
2	**SachbearbeiterIn (SB)**	admin., fallbezogene Unterstützung des SA	keine	keine	SOD	SHG, JHG, ZGB

	Funktion	Kern-Aufgaben	Kompetenzen	Verantwortung	OE Zuordnung IST	Bezug Gesetz/Verordnung
3	**StellenleiterIn (SL)**	Anträge an Einzelfallkommission Sozialbehörde stellen und vertreten	voll	unklar	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Entscheid bzgl. Normleistungen (gemäss KO SoBe)	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Bearbeiten von Reklamationen von KL (im Team) und von Drittmeldungen bzgl. möglichen Missbrauchs	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Bewilligung und Kontrolle Antrag WSH/Leistungsentscheid (im Rahmen Kompetenzordnung SoBe)	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Gewährleistung Qualitätssicherung im Team (Steuerung der Leistungen und Prozesse WSH - einheitliche Fallführung)	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Sicherstellung Vollzugsmassnahmen in Missbrauchsfällen und intern kontrollierten Fällen	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Ressourceneinsatz und -planung im Team	voll	voll	SOD	
		Personal im Team (Führung, ZBG etc.)	voll	voll	SOD	
		dezentrale Fallkontrolle	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
4	**ZentrumsleiterIn Sozialzentrum (SZ)**	Bearbeiten von Reklamationen (im SZ) und überwachen der Bearbeitung von Drittmeldungen bzgl. möglichen Missbrauchs	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Personal im SZ (Führung, ZBG etc.)	voll	voll	SOD	
		Überwachen der internen Kontrollen SL und sämtlicher Vollzugsmassnahmen	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Ressourceneinsatz und -planung im SZ	voll	voll	SOD	
		Gewährleistung Planung Qualitätsentwicklung, Qualitätssicherung (Steuerung der Leistungen und Prozesse WSH im Sozialzentrum - einheitliche Fallführung)	teilweise	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB

	Funktion	Kern-Aufgaben	Kompetenzen	Verantwortung	OE Zuordnung IST	Bezug Gesetz/Verordnung
5	**MitarbeiterIn Kompetenzzentrum (KPZ)**	spezialisierte Abklärungen bei Fällen mit hohem Komplexitätsgrad	voll	voll	SOD	SHG
		Erarbeiten von Konzepten und fachlichen Standards (Stab)	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Erstellen und Führen von Statistiken	voll	voll	SOD	
		Strafanzeigen: Entscheid bzgl. und verfassen von Strafanzeigen in Normalfällen	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB, StGB
		Durchführung von zentralen Fallkontrollen (Stab)	voll	voll	SOD	
		Bearbeitung von Drittmeldungen bzgl. möglichen Missbrauchs	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB, StGB
		erstellen von Handlungsanweisungen und Richtlinien	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
6	**LeiterIn Kompetenzzentrum (KPZ)**	Qualitätssicherung (Sicherstellung Erarbeitung fachliche Grundlagen, Handlungsanweisungen, Praxishilfen)	voll	voll	SOD	
		Personal im KPZ (Führung, ZBG etc.)	voll	voll	SOD	
		Sicherstellung Bearbeitung von Drittmeldungen und Beschwerden	voll	voll	SOD	
		Überwachen der internen Kontrollen KPZ	voll	voll	SOD	
		Ressourceneinsatz und -planung im KPZ	voll	voll	SOD	

	Funktion	Kern-Aufgaben	Kompetenzen	Verantwortung	OE Zuordnung IST	Bezug Gesetz/Verordnung
7	**MitarbeiterIn Zentrale Rückerstattung (ZR)**	Abklärung und Einforderung Verwandtenunterstützung/ Unterhaltspflicht	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Rückerstattungspflicht überprüfen und bearbeiten	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Prozessführung	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
8	**MitarbeiterIn Rechtsdienst (Support)**	Vorbereitung von EGPK-Entscheiden (Einspracheverfahren)	voll	voll	SDS (Support SD)	SHG, JHG, ZGB
		trägt Verfahrensverantwortung	voll	voll	SDS (Support SD)	SHG, JHG, ZGB
		Beratung Sozialarbeitende in juristischen Fragen	voll	voll	SDS (Support SD)	SHG, JHG, ZGB
9	**MitarbeiterIn Klientenbuchhaltung (Support)**	Klientenbuchhaltung gem. Auftrag SA führen (buchhalterische Richtigkeit)	voll	voll	SDS (Support SD)	
		Rechnungen und Rückerstattungen erfassen	voll	voll	SDS (Support SD)	
		Inkasso ausführen	voll	voll	SDS (Support SD)	

	Funktion	Kern-Aufgaben	Kompetenzen	Verantwortung	OE Zuordnung IST	Bezug Gesetz/Verordnung
10	**Direktorin SoD**	Handlungsanweisungen freigeben	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		strategische und operative Leitung der SoD	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Aufbau, Weiterentwicklung und Optimierung der DL-Angebotes	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Definieren und Einführen von Leistungs- und Qualitätsstandards	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Weiterentwicklen und Optimieren von Prozessen und Strukturen	voll	voll	SOD	
		Verantwortung für Risikomanagement	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB
		Strafanzeigen: Entscheid in Ausnahmefällen und Controlling	voll	voll	SOD	SHG, JHG, ZGB, StGB
		Ressourcenausstattung und -planung in SoD	voll	voll	SOD	
		Personal SoD (Anstellung, Führung, ZBG etc.)	voll	voll	SOD	
		Leitung Geschäftsstelle Sozialbehörde	voll	voll	Sozialbehörde	
		Leitung Sekretariat Sozialbehörde	voll	voll	Sozialbehörde	
		Geschäftsführung Gesamtbehörde und ihrer Organe	voll	voll	Sozialbehörde	
11	**Geschäftsstelle Sozialbehörde (GL SoD)**	Aufsicht über Bewilligung oder Ablehnung von Sozialhilfe im Rahmen der Kompetenzordnung SoBe	voll	voll	SOD/Sozialbehörde?	SHG, JHG, ZGB
		ordnungsgemässe Durchführung der Sozialhilfe	keine	voll	SOD/Sozialbehörde?	SHG, JHG, ZGB
		sorgt für effektive und effiziente Durchführung der Hilfeleistungen	keine	voll	SOD/Sozialbehörde?	SHG, JHG, ZGB

	Funktion	Kern-Aufgaben	Kompetenzen	Verantwortung	OE Zuordnung IST	Bezug Gesetz/Verordnung
12	**Sozialbehörde (SoBe)***					
12.1	***Einzellfallkommission (EK)****	Entscheid in Einzelfällen, die nicht in Kompetenzordnung delegiert sind (Nicht-Normfälle) bzgl. Leistungskürzung, Rückforderungen, Erlass, Bewilligung,	voll	unklar	Sozialbehörde	SHG
		Leistungseinstellung Bewilligung von Aufträgen ans	voll	unklar	Sozialbehörde	SHG
12.2	***Referenten****	Inspektorat jährliche Überprüfung der Leistungsentscheide bzgl. Einhaltung	voll	voll	Sozialbehörde	SHG
12.3	***Gesamtbehörde****	Richtlinien SoBe und KO SoBe Richtlinien erlassen, Grundsätze zu	voll	voll	Sozialbehörde	SHG
12.4		Ausrichtung WSH festlegen Kompetenzordnung erlassen	voll	voll	Sozialbehörde	SHG
12.5	***Einsprache-GPK****	Behandeln von Einsprachen/Rekursen (erstinstanzlich)	voll	unklar	Sozialbehörde	SHG
12.6	***Finanzkommission****	Beratung, Anträge an Gesamtbehörde	voll	keine	Sozialbehörde	SHG
12.7	***Vizepräsidium Sozialbehörde****	formelle Führung des Inspektorats	geteilt/unklar	geteilt/unklar	Sozialbehörde	SHG
13	**Dep.Sekr.**	operative Leitung des Inspektorats	geteilt/unklar	geteilt/unklar	SD	SHG
14	**MitarbeiterIn Inspektorat**	bei Verdacht auf Missbrauch ermitteln und Bericht verfassen	voll	voll	SD	SHG
15	**Vorsteherin SD**	Strategische Führung des SD	voll	voll	SD	SHG
		politische Kommunikation und	voll	voll	SD	SHG
		Legitimation leitet und präsidiert Sozialbehörde	voll	voll	Sozialbehörde	SHG
		übt Aufsicht über Geschäftsstelle	voll	voll	Sozialbehörde	SHG
		Sozialbehörde aus erlässt (Präsidial-) Verfügungen	voll	voll	Sozialbehörde	SHG

	Funktion	Kern-Aufgaben	Kompetenzen	Verantwortung	OE Zuordnung IST	Bezug Gesetz/Verordnung
16	**Finanzkontrolle des Stadt Zürich**	Revision durchführen und Massnahmen verfassen	voll	voll	Präsidialdep.; neu: Gemeinderat	div. Städt. und kantonale Verodnungen
17	**Stadtrat (Exekutive)**	strategische Planung und Steuerung der Departemente	voll	voll	Stadtrat	Gemeindeordnung der Stadt Zürich
18	**Gemeinderat* (Legislative)**	Bewilligung und Abnahme Geschäftsbericht, Budget und Rechnung	voll	unklar (gebundene Ausgaben)	Gemeinderat	Gemeindeordnung
		Wahl der Mitglieder Sozialbehörde	voll	voll	Gemeinderat	
19	**Sicherheitsdirektion des Kt. Zürich**	Weisungen erlassen	voll	voll	Sicherheitsdirektion des Kt. Zürich	SHG (VO §8)
		Meldungen für Weiterverrechnungen prüfen	voll	voll	Sicherheitsdirektion des Kt. Zürich	SHG
20	**Bezirksrat***	Rekurse gegen SL- und EK-Entscheide (zweitinstanzlich)	voll	voll	Bezirksrat	SHG
		Visitationen Gemeindeverwaltung	voll	voll	Bezirksrat	SHG
		Aufsicht über Gemeindeverwaltung und Sozialbehörde	voll	voll	Bezirksrat	Gemeindegesetz
		Aufsichtsbeschwerden behandeln	voll	voll	Bezirksrat	Gemeindegesetz

* Miliz

Anhang D: Prozess Wirtschaftliche Hilfe IST

Prozess Wirtschaftliche Hilfe – Soziale Dienste Zürich, Version 0.7, 1-7-07 / AJU
Übersicht Teilprozesse

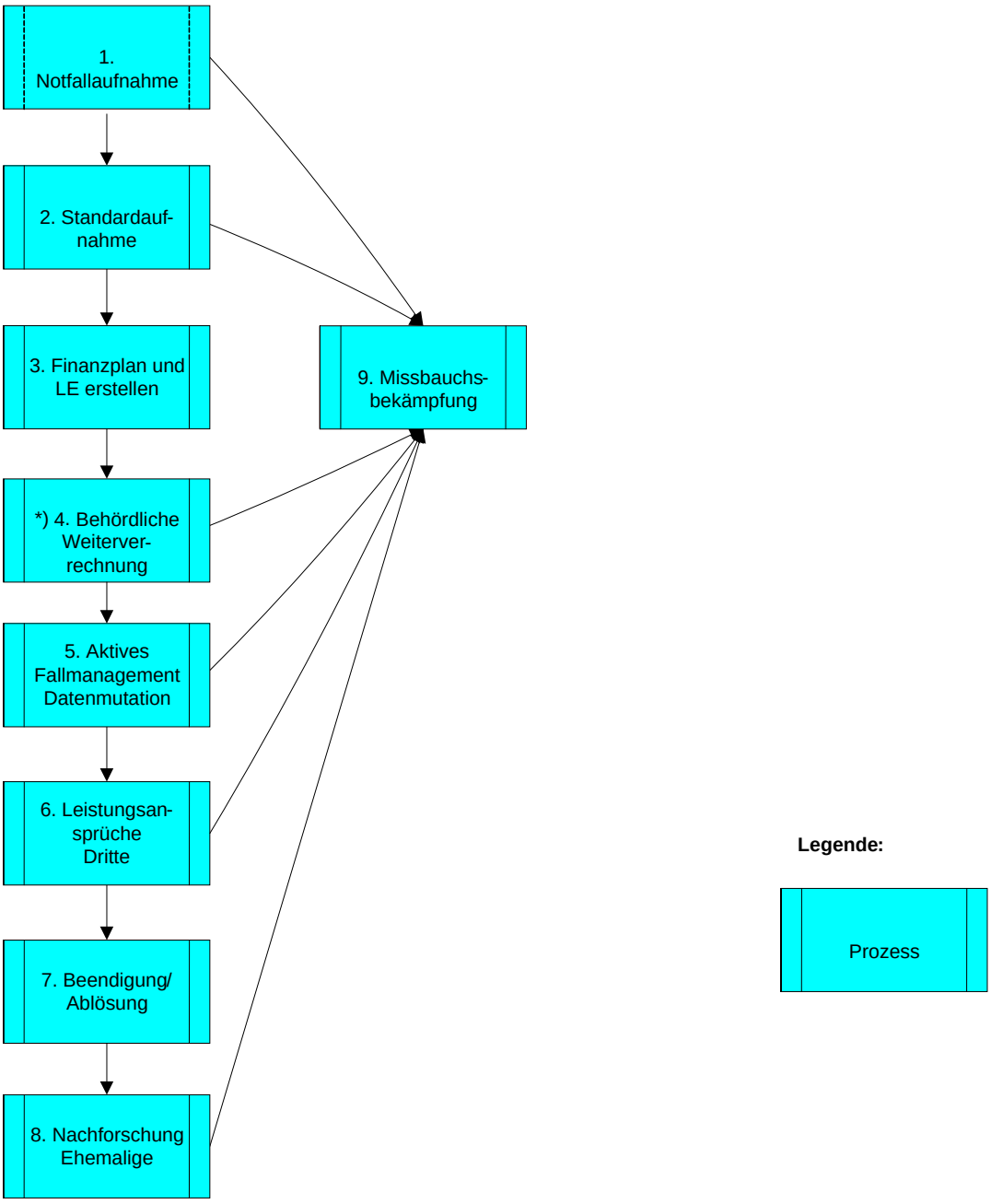
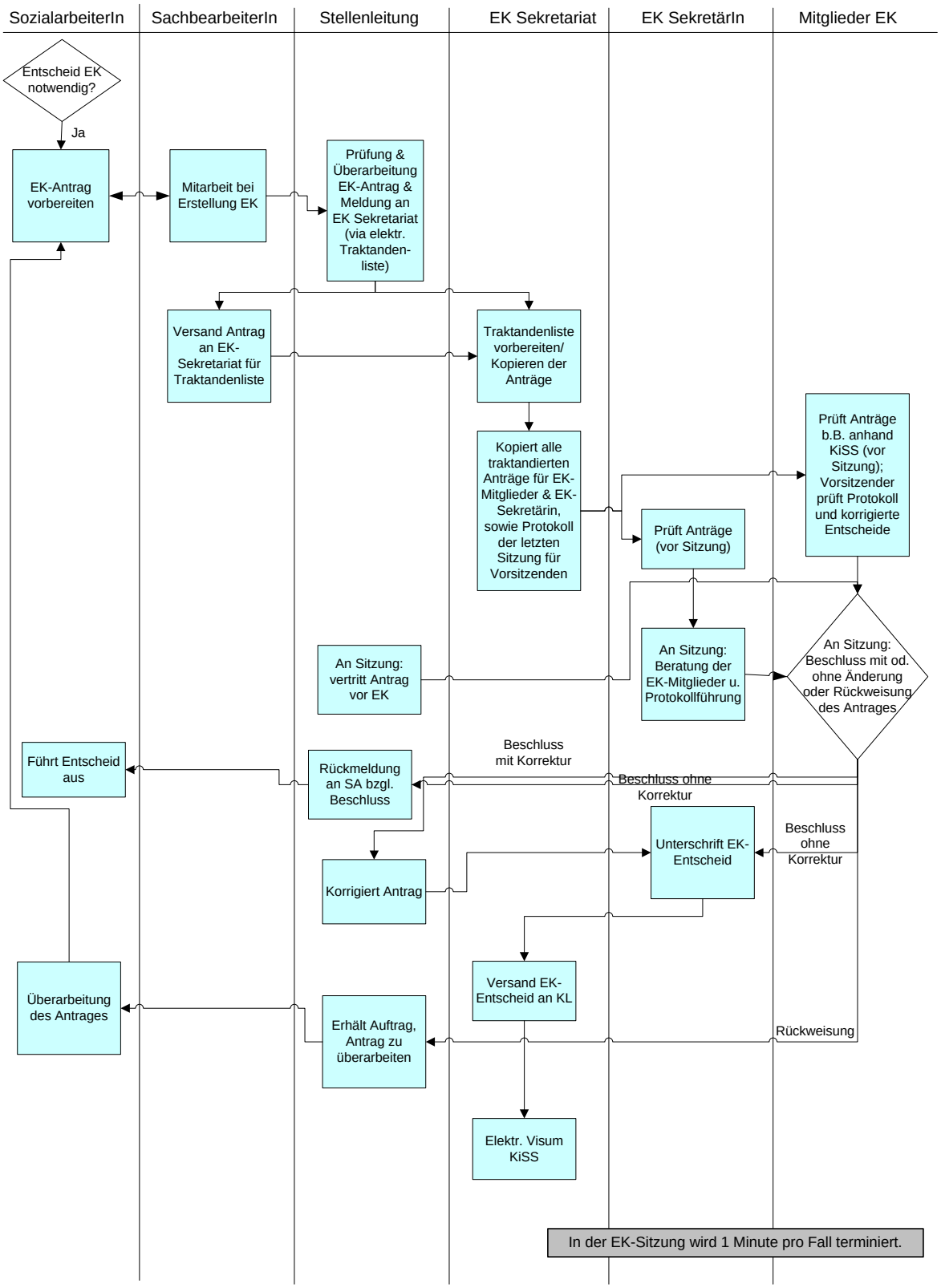


Abbildung 14: Überblick Prozess Wirtschaftliche Hilfe
(Detailprozesse sind in den Prozesshandbüchern der Sozialen Dienste im KPZ dokumentiert).

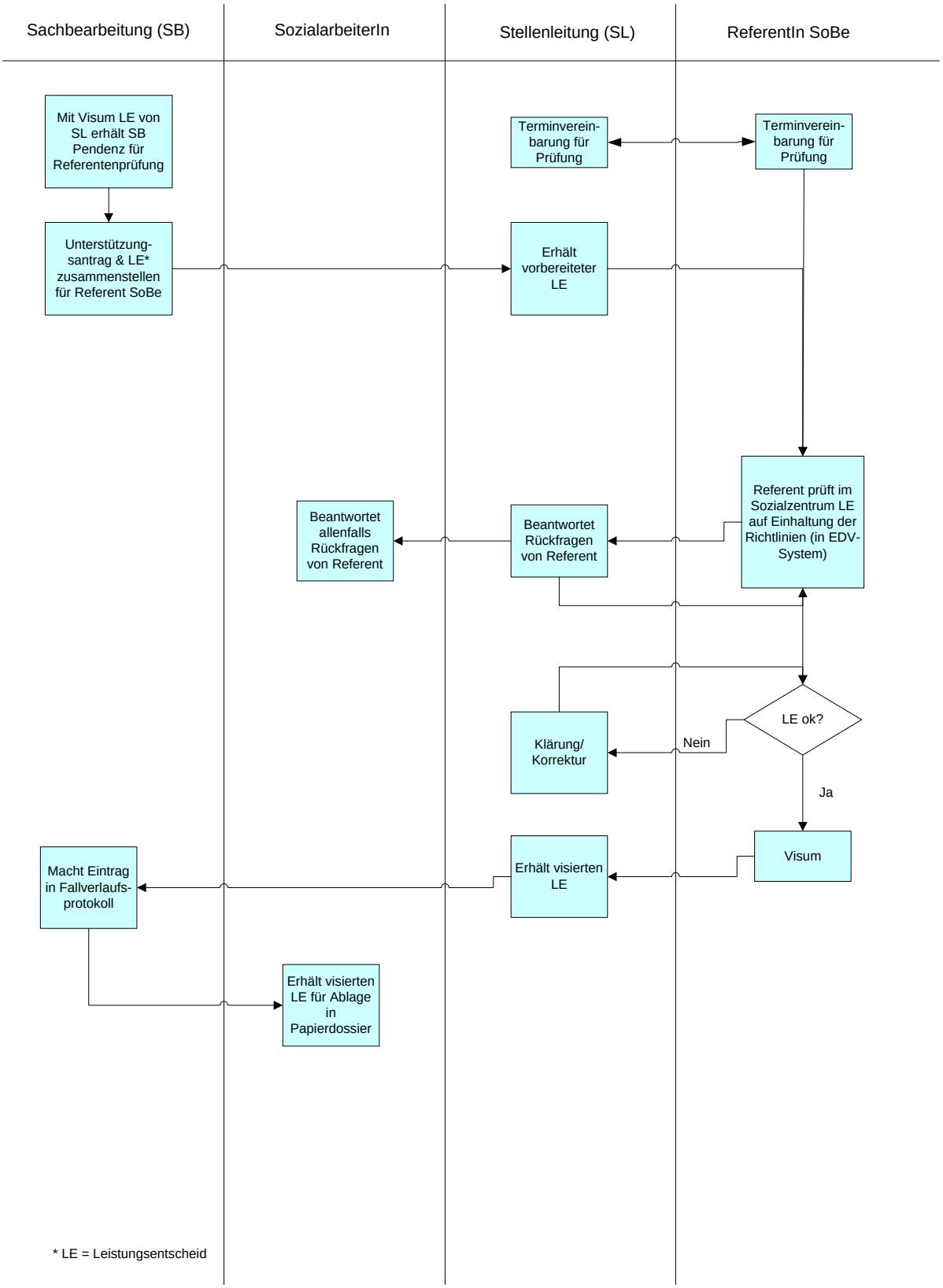
Anhang E: Prozess Entscheid Wirtschaftliche Hilfe durch die Einzelfallkommission der Sozialbehörde (EK SoBe)

Prozess Entscheid bei Nicht-Normleistung durch Einzelfallkommission der Sozialbehörde (EK SoBe)

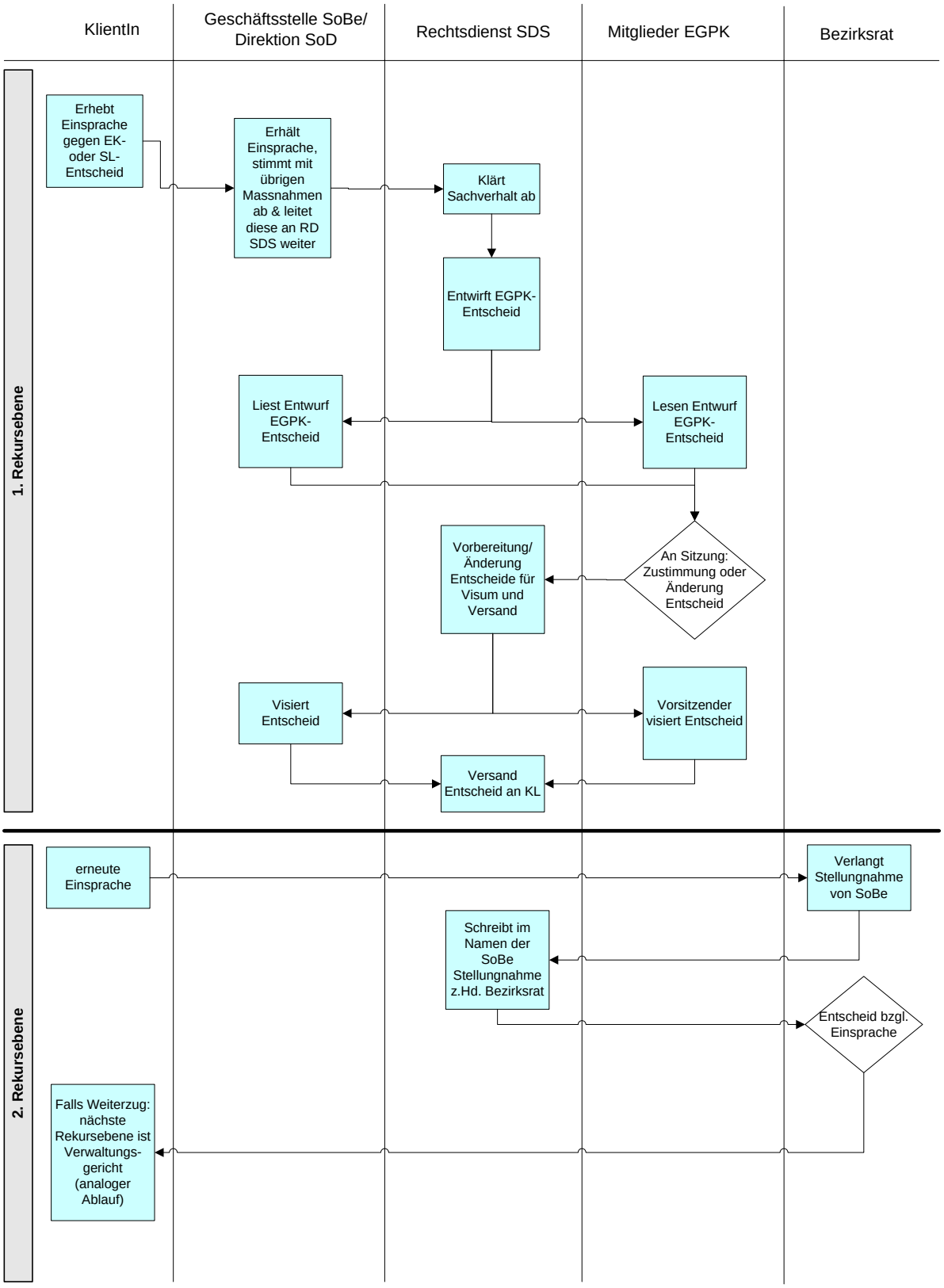


Anhang F: Prozesse Referenten-Kontrolle Wirtschaftliche Hilfe und Einsprachen/Rekurse

Prozess Referentensystem (bis Umstellung auf elektr. Visum)



Prozess Rekurs gegen EK- oder SL- Entscheid



Anhang G: Analyse des Zeiteinsatzes für Dossierkontrollen durch ReferentInnen

Sozialbehörde der Stadt Zürich
ReferentInnentätigkeit 6. Juni 2006 bis 30. Juni 2007

Referentin	Zuständig für	Fälle pro Team	Total Fälle pro Ref.	Total Std. pro Ref.	Min./Fall
[redacted]		904	904	14.50	0.96
		684)*	684	32.50	2.85
		698 746	1444	43.00	1.79
		905 776	1681	38.75	1.38
		287 460	747	95.50	7.67
		348 710 224	1282	42.50	1.99
		362 125	487	51.25	6.31
		631 722	1353	103.75	4.60
		578 878	1456	34.00	1.40
		)* 426 125	551	52.25	5.69
		504 739	1243	24.75	1.19
		221 747	968	33.00	2.05
		813 736	1549	88.75	3.44
TOTAL		14349		654.50	2.74
				Durchschnitt	Durchschnitt

*) Bis Ende Juni 2006, die Übergabe an die neuen ReferentInnen erfolgte per 1.7.2006

Anhang H: Benchmark Städtevergleich Organigramme/ Dokumente Stadt Basel

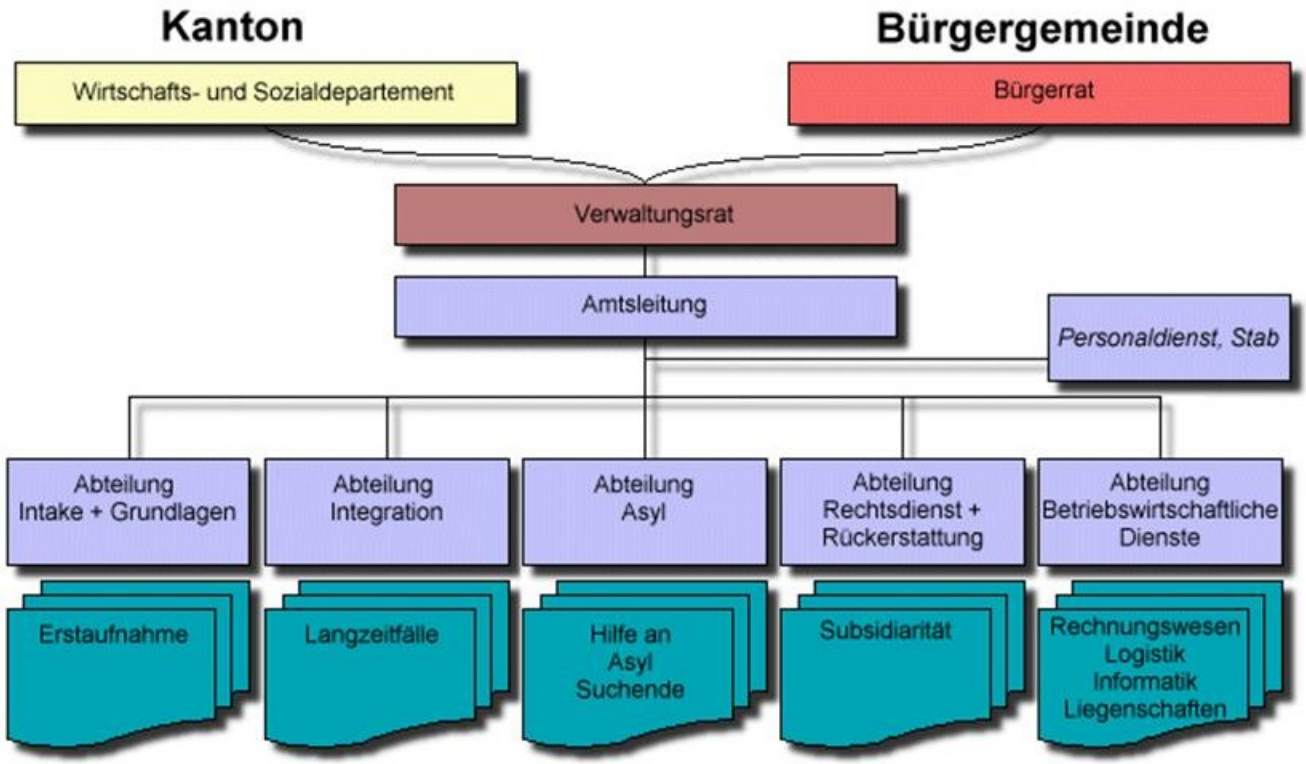


Abbildung 15: Organigramm der Sozialen Dienste der Stadt Basel (www.bs.ch**).**

Anhang I: Benchmark Städtevergleich Organigramme/ Dokumente Stadt Bern

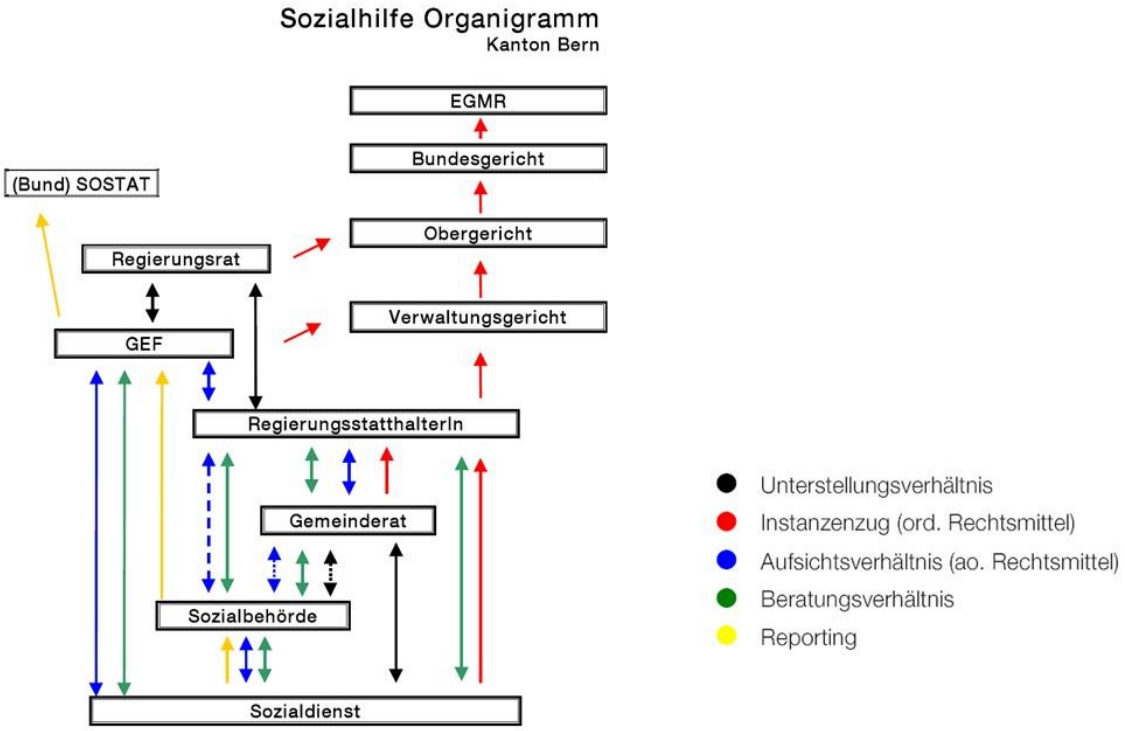


Abbildung 16: Beziehungsverhältnisse Behörden und Institutionen Stadt Bern

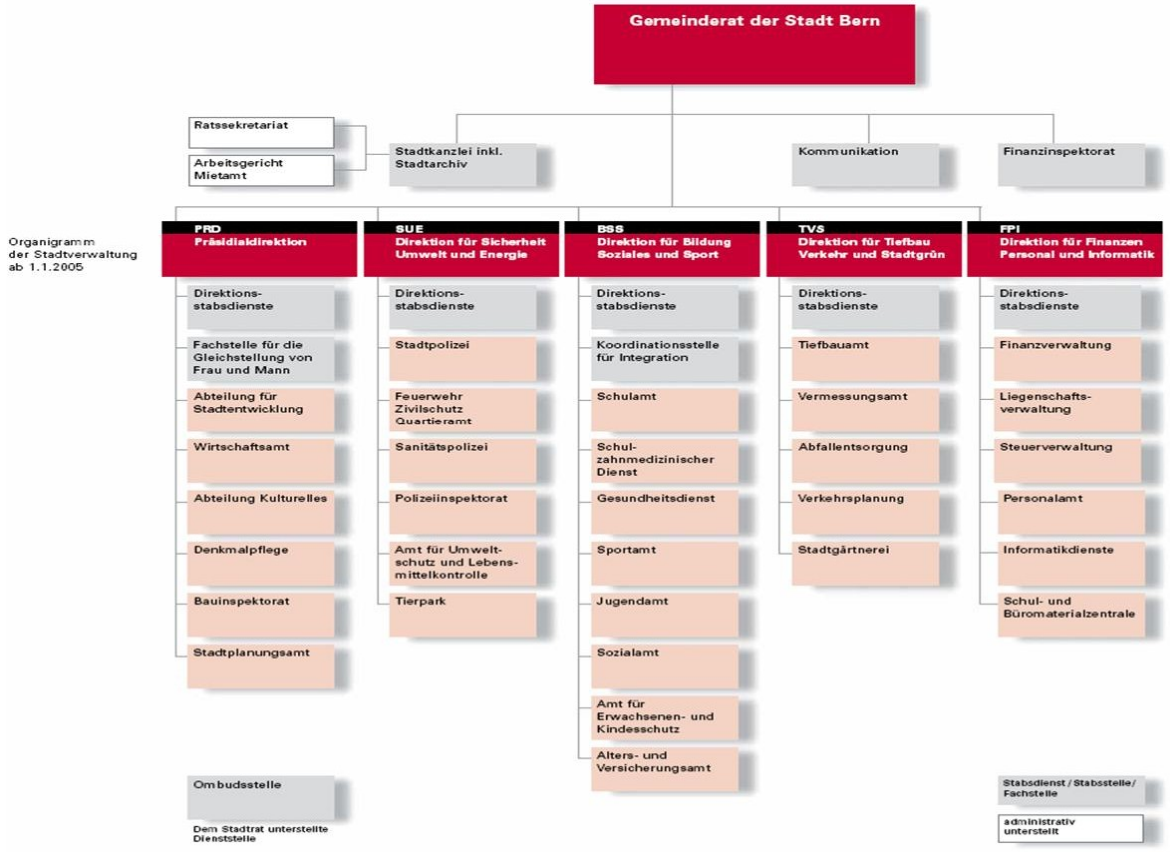


Abbildung 17: Organisation der Direktion für Bildung Soziales und Sport Stadt Bern

Quelle: **www.bern.ch**

Organigramm Sozialdienst der Stadt Bern ab 01.01.2007

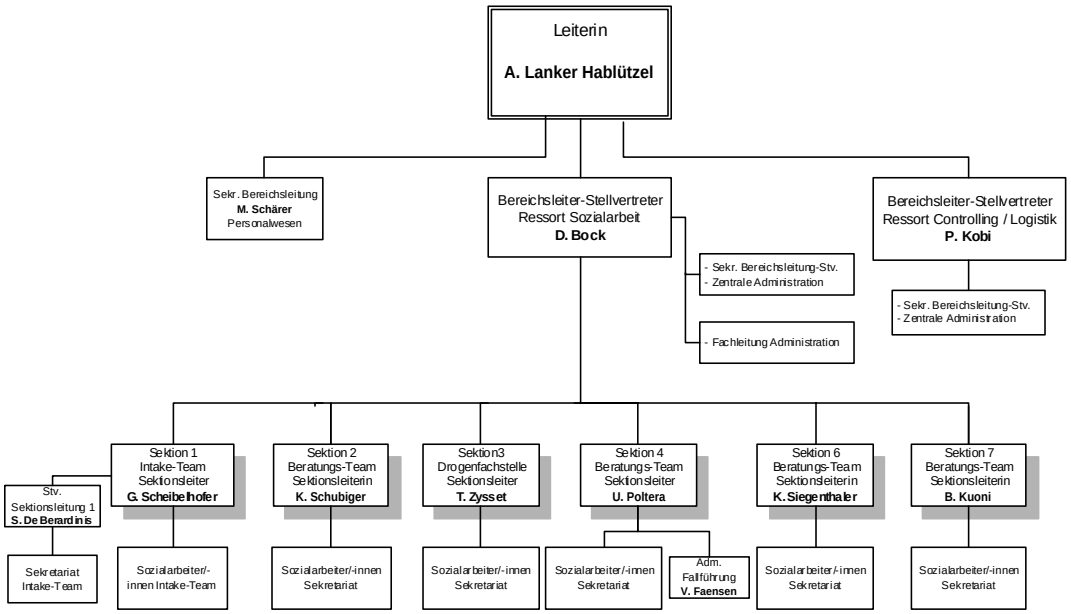


Abbildung 18: Organisation Sozialdienst Stadt Bern

Anhang J: Benchmark Städtevergleich Organigramme/ Dokumente Stadt St. Gallen

Organigramm der Stadtverwaltung St.Gallen

	Stadtkanzlei / Fachstelle Kommunikation	Stadtrat	Rechtskonsulent	Vermittlerin
Direktion Inneres und Finanzen	**Direktion Schule und Sport**	**Direktion Soziales und Sicherheit**	**Direktion Technische Betriebe**	**Direktion Bau und Planung**
Direktionssekretariat / Fachstelle Kultur	Direktionssekretariat	Direktionssekretariat	Direktionssekretariat / Fachstelle Umwelt und Energie	Direktionssekretariat
Wirtschaftsförderung Wohnortmarketing	Schulamt	Sozialamt	Entsorgungsamt	Tiefbauamt
Einwohneramt	Sportamt	Vormundschaftsamt	Sankt Galler Stadtwerke	Hochbauamt
Zivilstandsamt	Jugendsekretariat	Amt für Gesellschaftsfragen	VBSG Verkehrsbetriebe St.Gallen	Gartenbauamt
Betreibungsamt		Stadtpolizei		Liegenschaftenamt
Steueramt		Feuerwehr und Zivilschutz		Amt für Baubewilligungen
Finanzamt				Vermessungsamt
Personalamt				Grundbuchamt
Organisations- und Informatikamt				Stadtplanungsamt
Finanzkontrolle				

8.1.08

Abbildung 19: Organisation der Stadtverwaltung Stadt St. Gallen

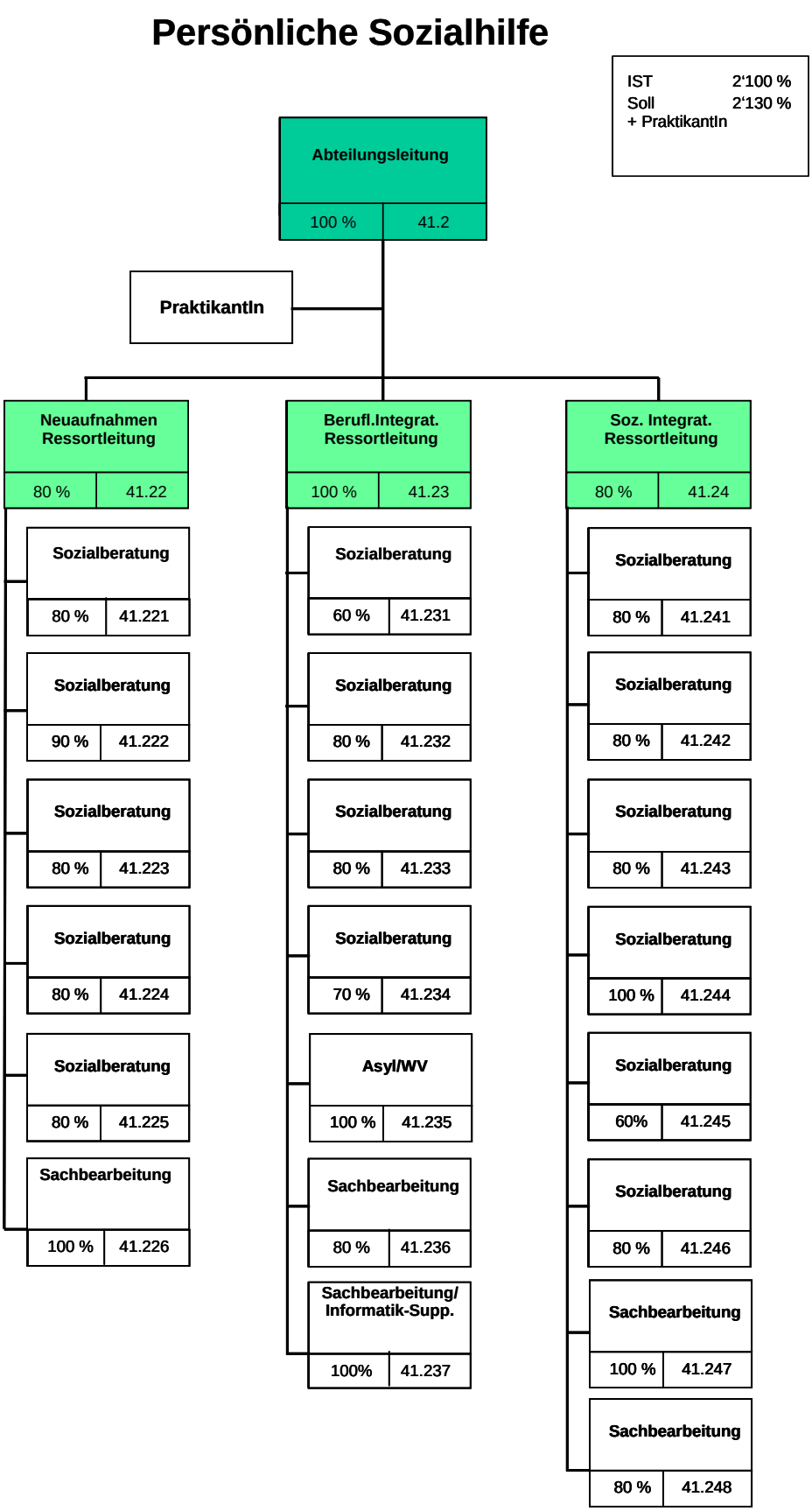
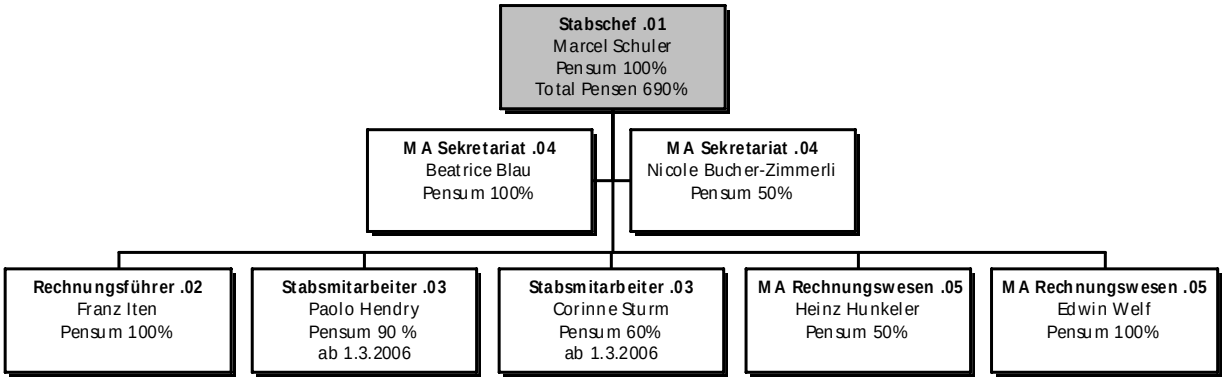


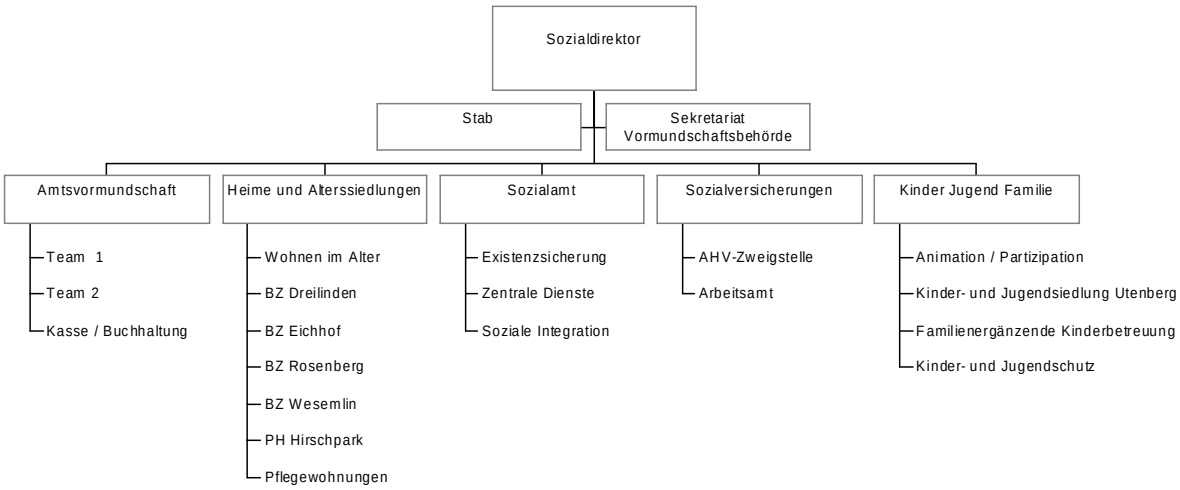
Abbildung 20: Organisation der Direktion Soziale Dienste Stadt St. Gallen
Quelle: www.stgallen.ch

Anhang K: Benchmark Städtevergleich Organigramme/ Dokumente Stadt Luzern

Organigramm
1.20.100
Sozialdirektion LU
Stab SOD (SSOD)



Organigramm Sozialdirektion LU



August 2008

Abbildung 21: Organisation der Sozialdirektion Stadt Luzern

Anhang L: Benchmark Städtevergleich Organigramme/ Dokumente Stadt Zürich

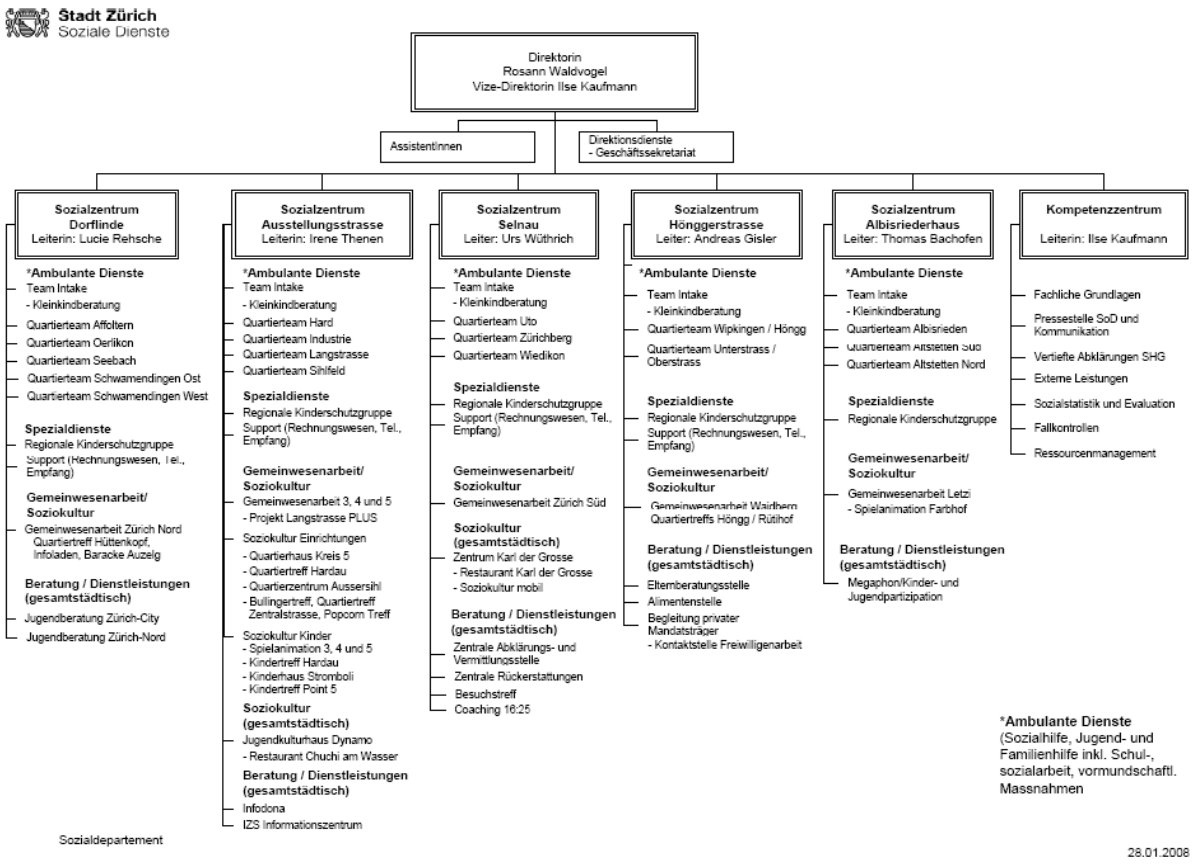


Abbildung 22: Organisation der Direktion Soziale Dienste Stadt Zürich

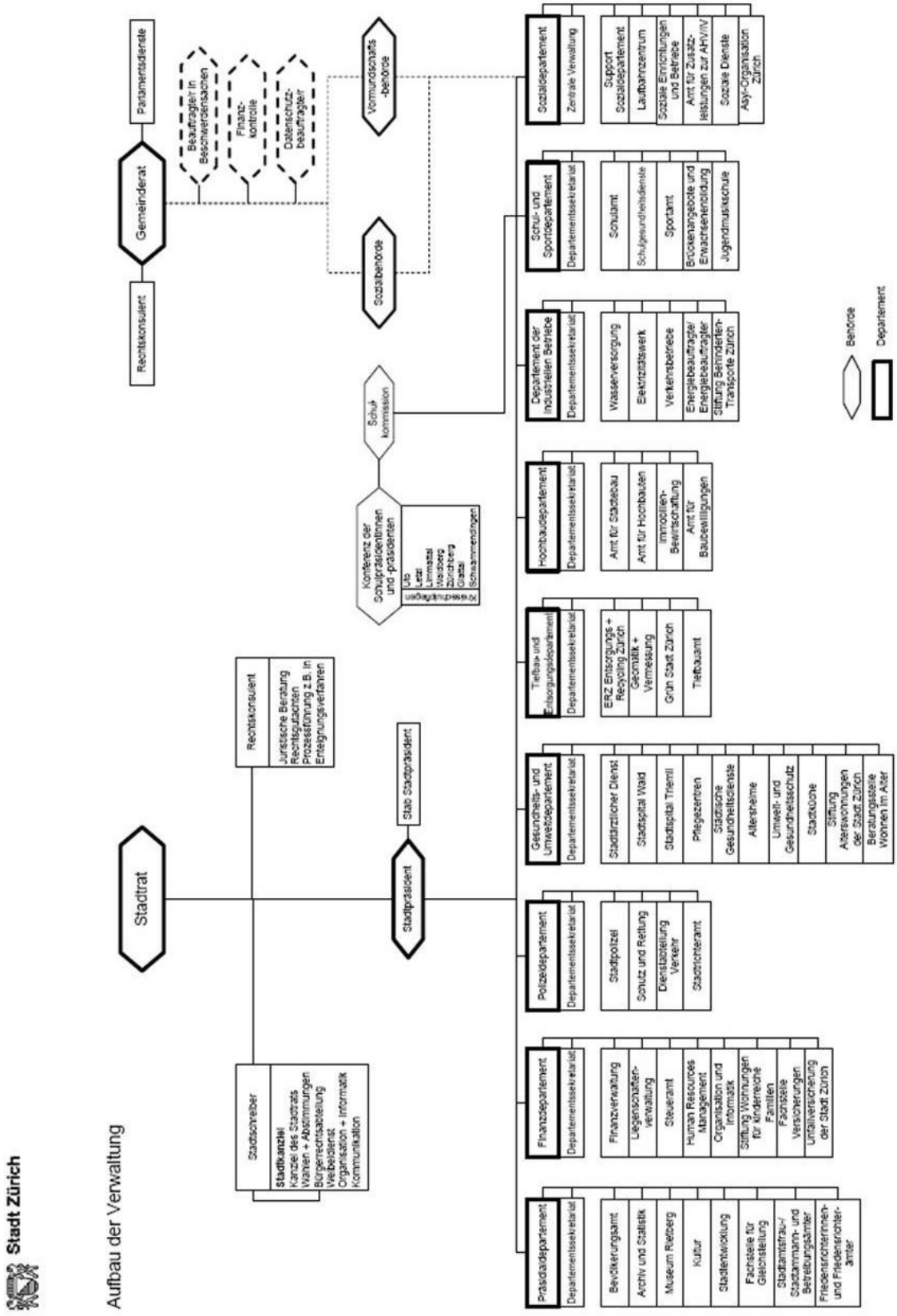


Abbildung 23: Organisation der Stadt Zürich

Anhang M: Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Gestaltungsrahmen für die Organisationsgestaltung....7
Abbildung 2: Kongruenzprinzip nach Schmidt (2001), S. 47....8
Abbildung 3: Ebenen im integrierten Management nach Bleicher (2006)....9
Abbildung 4: Gestaltungsgrundsätze bzw. Dimensionen der Politik....10
Abbildung 5: Darstellung der Dossierkontrolle durch die verschiedenen Akteure....19
Abbildung 6: Mängel der Kontrolle im Gesamtprozess wirtschaftliche Hilfe....19
Abbildung 7: Variante 1 IST - Zustand....27
Abbildung 8: Variante 2 Professionalisierung....28
Abbildung 9: Variante 3 Fokussierung Behörde auf strategisch normative Aufgaben....30
Abbildung 10: Variante 4 Ausbau Administration Sozialbehörde....31
Abbildung 11: Variante 5 Behörde ist Delegation im Stadtrat....33
Abbildung 12 (Grafik 1) - Anzahl Sozialhilfefälle in der Stadt Zürich 1934 - 2006....78
Abbildung 13 (Grafik 2) : Anzahl Fälle der Einzelkommission der Sozialbehörde 1985 - 2005....79
Abbildung 14: Überblick Prozess Wirtschaftliche Hilfe....91
Abbildung 15: Organigramm der Sozialen Dienste der Stadt Basel (www.bs.ch).....96
Abbildung 16: Beziehungsverhältnisse Behörden und Institutionen Stadt Bern....97
Abbildung 17: Organisation der Direktion für Bildung Soziales und Sport Stadt Bern....97
Abbildung 18: Organisation Sozialdienst Stadt Bern....98
Abbildung 19: Organisation der Stadtverwaltung Stadt St. Gallen....99
Abbildung 20: Organisation der Direktion Soziale Dienste Stadt St. Gallen....100
Abbildung 21: Organisation der Sozialdirektion Stadt Luzern....101
Abbildung 22: Organisation der Direktion Soziale Dienste Stadt Zürich....102
Abbildung 23: Organisation der Stadt Zürich....103

Tabelle 1: Kennzahlen Sozialhilfe in ausgewählten Städten 2007 16
Tabelle 2: Bewertung der Varianten 34

Anhang N: Literaturverzeichnis

Alemann, Ulrich von (1994): Grundlagen der Politikwissenschaft

Alemann, Ulrich von/Forndran, Erhard (1990): Methodik der Politikwissenschaft: Eine Einführung in Arbeitstechnik und Forschungspraxis.

Bleicher, Knut (2006): Meilensteine der Entwicklung eines Integrierten Managements, Band 3: Normatives Management und strategisches Management in der Unternehmungsentwicklung, St. Gallen, ISBN 3-89929-073-9

Bosshardt, A. (1903). Die Verwaltung der Stadt Zürich. Zürich.

Bundesrat (2006): Kommentar zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben vom 13. September 2006

COSO (2004): Unternehmensweites Risikomanagement - Übergreifendes Rahmenwerk, New Jersey. www.coso.org

Deming, W.E. (19982): Out of the Crisis. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge 1982, ISBN 0-911379-01-0, S. 88.

Eidgenössische Finanzverwaltung (2006): Erläuternder Bericht zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006

Fürsorgebehörde der Stadt Zürich (1985ff.). Protokolle 1985-2006.

Fürsorgebehörde der Stadt Zürich (1992). Vorschläge zur Reform der Fürsorgebehörde der Stadt Zürich. Manuskript. Zürich.

Geschäftsberichte des Stadtrates der Stadt Zürich, 1900-2006.

Geschäftsordnungen des Wohlfahrtsamtes / der Fürsorgebehörde / der Sozialbehörde, 1928-2003.

Häfelin Ulrich / Müller Georg / Uhlmann Felix (2006): Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2006, ISBN 3-7255-5236-3

Häner Isabelle / Rüssli Markus / Schwarzenbach Evi (Hrsg.): Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007

Huonker, Thomas (2002). Anstaltseinweisungen, Kindswegnahmen, Eheverbote, Sterilisationen, Kastrationen: Fürsorge, Zwangsmassnahmen, „Eugenik“ und Psychiatrie in Zürich zwischen 1890 und 1970. Bericht verfasst im Auftrag des Sozialdepartements der Stadt Zürich. Zürich.

IKS (2006): Interne Kontrollsysteme, Selbstdeklaration durch Dienstabteilungen, Finanzkontrolle Stadt Zürich, Zürich, Version I-2006

Jungmeister, Alexander, Schneider, Philipp (2007): Vorstudie Riskmanagement/ Qualitätssicherung für das Sozialdepartement der Stadt Zürich, SoD Zürich

Kantonales Sozialamt Zürich (2007): Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Zürich 2007

Kobel Alexander (2002): Abschied vom Einzelfall: Wenn Sozialbehörden von der operativen auf die strategische Ebene wechseln: Das Beispiel Bern, ZESO 2002, S. 65 ff.

Müller-Stewens, Günter, Lechner, Christoph: Strategisches Management, Stuttgart 2005 [3]

Neue Zürcher Zeitung, 1970-2008

Peter Birle/Christoph Wagner (1994): Vergleichende Politikwissenschaft: Analyse und Vergleich politischer Systeme

Ramsauer, Nadja (2000). „Verwahrlost". Kindswegnahmen und die Entstehung der Jugendfürsorge im schweizerischen Sozialstaat, 1900-1945. Zürich.

Rechtskonsulent des Stadtrates von Zürich (1993): Ergänzungsbericht zur neuen Geschäftsordnung der Fürsorgebehörde vom 17. März 1993, Bemerkungen zum überarbeiteten Entwurf

Rohe, Karl (1994): Politik: Begriffe und Wirklichkeiten

Sägesser Thomas (2007): Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, Bern 2007, ISBN 978-3-7272-2532-1

Salzgeber, Renate (2007): Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2007, BFH Bern 2007

Schmidt, Götz (2001a): Grundlagen der Aufbauorganisation, Giessen 2001 [4]

Schmidt, Götz (2001b): Methoden und Techniken der Organisation, Giessen 2001 [12]

Schmidt, Manfred G. (1995):Policy-Analyse

Sozialbehörde (2008), Bericht der Arbeitsgruppe Behördenreform der Sozialbehörde der Stadt Zürich, Zürich 12.6.2008

Sozialbehörde der Stadt Zürich: siehe Fürsorgebehörde

Sozialdepartement der Stadt Zürich (2007): Informationsmappe „Organisation und Aufgaben" vom Oktober 2007

Sozialdepartement der Stadt Zürich (Hg.) (2001). Zukunftsfähige städtische Sozialpolitik. Modell Zürich. Motivation, Zielsetzung und Stand der Neuorganisation des Sozialdepartements der Stadt Zürich. Zürich (Edition Sozialpolitik 6).

Stadtrat der Stadt Zürich (1985): Weisung 250 vom 7. August 1985

Stadtrat der Stadt Zürich (2003): Weisung 142 (2003/273) vom 9. Juli 2003: Fürsorgebehörde, neue Geschäftsordnung

Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich, 1905-2005.

Stocker, Monika (2000). Lernen aus den 90er-Jahren. Plädoyer für eine zukunftsfähige Sozialpolitik im Jahrzehnt danach. Zürich (Edition Sozialpolitik 4).

Tages-Anzeiger, 1970-2008

Thalmann Hans-Rudolf (2000): Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage, Wädenswil 2000, ISBN 3-85928-069-4

Tschannen Pierre / Zimmerli Ulrich (2005): Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2005, ISBN 3-7272-0781-7

Vogel, Stefan (2008): Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten, Zürich 2008, ISBN 978-3-7255-5558-1

Wottreng, Willi (1999). Hirnriss. Wie die Irrenärzte August Forel und Eugen Bleuler das Menschengeschlecht retten wollten. Zürich.

Anhang O: Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl	Amtsblatt des Kantons Zürich
Abs.	Absatz
AKV	Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung der Stadt Zürich
BSG	Bernische systematische Gesetzessammlung
Bzw.	beziehungsweise
EGPK	Einspracheinstanz und Geschäftsprüfungskommission (Sozialbehörde)
EK	Kommission für Einzelfallhilfe (Sozialbehörde)
etc.	et cetera
f. / ff.	Folgend
FK	Finanzkommission
GemG	Gesetz über das Gemeinwesen vom 6. Juni 1926 (LS 131.1)
GO	Gemeindeordnung der Stadt Zürich (Gemeindebeschluss vom 26. April 1970 mit Änderungen bis 25. November 2007; AS 101.100)
GO	Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998
i.S.	im Sinne
Inkl.	inklusive
KPZ	Kompetenzzentrum (Organisationseinheit in den Sozialen Diensten)
KV	Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101)
Lit.	Litera
LS	Zürcher Loseblattsammlung
N	Note
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SA	Sozialarbeiter, Sozialarbeiterin, Sozialarbeitende
SD	Sozialdepartement
SoB /Sobe/SoBe	Sozialbehörde
SoD	Soziale Dienste
SG	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt
SHG BE	Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe des Kantons Bern (BSG 860.1)
SHG BS	Sozialhilfegesetz vom 29. Juni 2000 des Kantons Basel-Stadt (SG 890.100)
SHG ZH	Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich vom 14. Juni 1981 (LS 851.1)
SHV BE	Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe des Kantons Bern (BSG 860.111)
SHV ZH	Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (LS 851.11)
Sog.	so genannt
SL	Stellenleiter in den Sozialen Diensten
sRS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen
SSSB	Systematische Sammlung des Stadtrechts Bern
StRB DGA	Stadtratsbeschluss über die Departementsgliederung und –aufgaben 26. März 1997 (mit Änderungen bis 27. Februar 2008, AS 172.110)
vgl.	vergleiche

Vorb.	Vorbemerkung
ZESO	Zeitschrift für Sozialhilfe
ZL	Zentrumsleiter in den Sozialen Diensten