

# REGIERUNGS- UND VERWALTUNGSREFORM IM SPANNUNGSFELD VON SACHORIENTIERUNG UND POLITIK

EINE FALLDARSTELLUNG AM BEISPIEL DER REGIERUNGS- UND VERWALTUNGSREFORM 2004 SOWIE DER VERWALTUNGSREFORM 2007 IN DER STADT BERN

OLIVER STROHM, SANDRA PETER

167

Im Rahmen dieses Beitrages wird am Beispiel der Regierungs- und Verwaltungsreform 2004 sowie der Verwaltungsreform 2007 der Stadt Bern die Begleitung von Strukturanpassungen im öffentlichen Bereich dargestellt. In diesem Kontext wurde die Beratungsarbeit auf die prozessorientierte Begleitung des Gemeinderats der Stadt Bern konzentriert. Vor dem Hintergrund der engen Zeit- und Kostenvorgaben für die beiden Reformen wurde ein Change Management unterstützt, das eine ausgeprägte Top-down-Orientierung beinhaltete und dabei den Fokus auf Interessen ausgleichende Verhandlungsprozesse im Spannungsfeld von Sachorientierung und Politik legte. Im Rahmen des Beitrages werden die wesentlichen Schritte der Prozessgestaltung sowie die erzielten Strukturlösungen in den Vordergrund gestellt.



## 1 Spezifische Managementherausforderungen in politischen und öffentlichen Systemen

Politische Systeme in der Exekutive sowie – daran gekoppelt – öffentliche Betriebe und Verwaltungen auf den Ebenen Bund, Kanton, Stadt und Gemeinde sind über eine demokratische Bestimmung und Legitimation mit der Erfüllung eines effektiven und effizienten Service Public beauftragt. Daran sind Anforderungen und Herausforderungen geknüpft, die sich vor allem durch das Einwirken sehr unterschiedlicher Anspruchs- und Interessengruppen, Zielsetzungen und Perspektiven sowie Ergebnis- und Erfolgsindikatoren bzw. durch komplexe Systemzusammenhänge auszeichnen (vgl. [Abbildung 1](#)).

An Veränderungs- und Innovationsprozesse in öffentlichen Organisationen sollte – wenn sie diesen komplexen Systemzusammenhängen gerecht werden wollen – daher ein Change-Management geknüpft sein, das sich durch konzeptgeleitetes



**Abbildung 1:** Systemische Einordnung öffentlicher Organisationen

Vorgehen, zielgerichtete Konsequenz, bewältigbare Schritte sowie eine angemessene Konsolidierung der neuen Gestaltungsformen auszeichnet.

Veränderungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung sind vor diesem Hintergrund anspruchsvolle Vorhaben, die erfahrungsgeleitet gesteuert und vorangetrieben werden müssen. In diesem Beitrag werden Vorgehensweisen und Erfahrungen der Regierungs- und Verwaltungsreform 2004 (RVR04) sowie der Verwaltungsreform 2007 (VR07) in der Stadt Bern dargestellt, die in diesem Sinne mit dem Ziel aufbereitet wurden, ein praktisches Anschauungsbeispiel – jedoch nicht mit dem Anspruch eines Modells – für die Steuerung und Gestaltung von Veränderungen im öffentlichen Bereich zu geben. Die vorliegende Publikation ergänzt die Falldarstellung von Baumgartner, Peter & Strohm (2006).

## 2 Projekt- und Prozessdesign der Regierungs- und Verwaltungsreform 2004

Am 8. Februar 2004 hießen die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Bern eine Initiative der FDP gut, die eine Verkleinerung der Stadtregierung von 7 auf 5 Gemeinderätinnen bzw. Gemeinderäte zum Gegenstand hatte. Damit lancierten sie einen bedeutsamen Meilenstein in der Weiterentwicklung ihrer Stadtverwaltung. In Hinblick auf das Ende

der Legislaturperiode 2001–2004, die anstehenden Wahlen am 28. November 2004 sowie einen neu zusammengesetzten Gemeinderat ab dem 1. Januar 2005 blieben für die Konzeption, Aushandlung, Entscheidung und Umsetzung der Regierungs- und Verwaltungsreform nur 10 Monate.

Der Gemeinderat hatte sich daher im Vorfeld zur Abstimmung dafür ausgesprochen, die anstehende Regierungs- und Verwaltungsreform 2004 weitgehend selbst zu steuern und zu gestalten, den Stadtpräsidenten<sup>1</sup> als Projektleiter einzusetzen sowie das Institut für Arbeitsforschung und Organisationsberatung (iafob) mit der externen Unterstützung zu beauftragen.

Der Reformprozess wurde mittels Einzelinterviews durch das iafob mit allen Mitgliedern des Gemeinderats, der Stadtschreiberin sowie allen GeneralsekretärInnen gestartet. Dabei ging es einerseits darum, das Vorgehen im Rahmen der letzten Regierungs- und Verwaltungsreform aus dem Jahre 2000 im Sinne der „Lessons learned“ nochmals zu bilanzieren sowie Perspektiven auf die anstehende Reform zu öffnen.

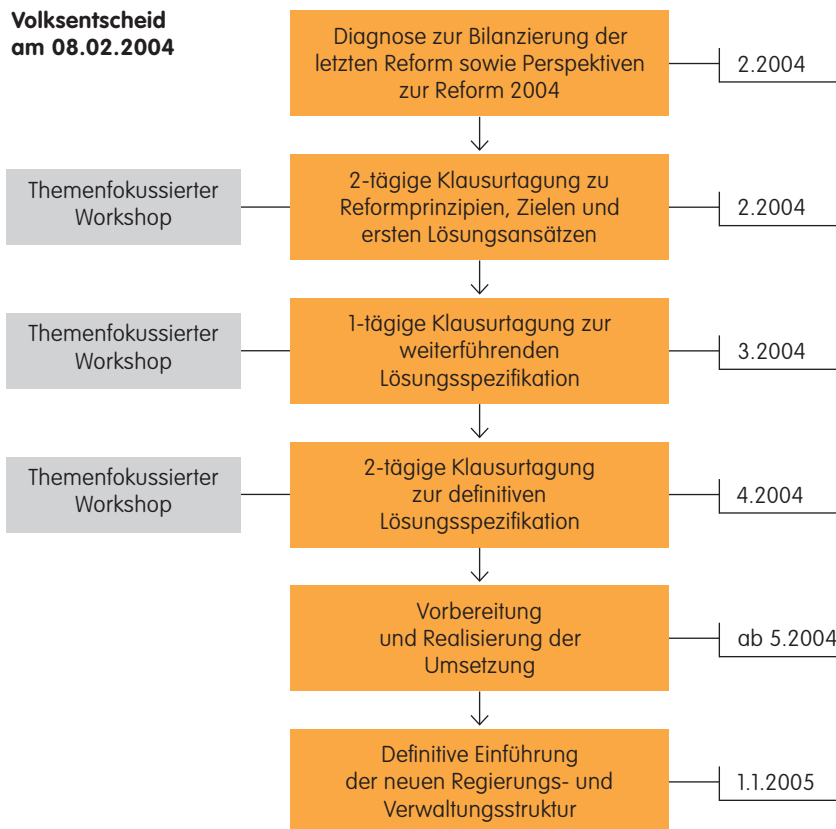
Die Rekapitulation der vergangenen Regierungsreform erbrachte u.a. verschiedene Argumente für die eher zentralistisch angelegte Projektorganisation. Das Vorgehen im Jahre 2000 war im Sinne einer breiten Abstützung angelegt, was in der bestehenden Organisationskultur zu sehr weitreichenden Ideen, langwierigen Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen, in der Konsequenz aber zu sehr kleinen Umsetzungsschritten geführt hatte. In diesem Zusammenhang hatte sich mit der letzten Regierungsreform auch einiges Frustrationspotential bezüglich der Möglichkeiten von Veränderungen in der eigenen Organisation aufgebaut.

Auf der Basis der in den Interviews zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen wurden die inhaltliche und konzeptionelle Erarbeitung der RVR04 bzw. die diesbezüglichen Entscheidungen im Wesentlichen an 3 Klausurtagungen mit dem gesamten Gemeinderat sowie 3 thematisch fokussierten Workshops mit einzelnen Mitgliedern des Gemeinderats im Zeitraum Februar bis Mai 2004 realisiert (vgl. **Abbildung 2**).

Eine wichtige Basis für die Ausarbeitung der inhaltlichen Lösungen wurde im Rahmen der ersten Klausurtagung gelegt. An dieser zweitägigen Klausur wurden Anforderungen und Spielregeln, Ziele, erste Lösungsoptionen sowie die Prozessgestaltung reflektiert. Bei der Diskussion über Anforderungen und Spielregeln wurde ein Orientierungsrahmen festgelegt, der einerseits das Kollegialitätsprinzip in den Vordergrund stellte sowie andererseits auch eine sachlogische, pragmatische Lösungsfindung unterstützen sollte (vgl. **Tabelle 1**).

---

<sup>1</sup> Der Stadtpräsident entspricht in deutschen Städten dem regierenden Bürgermeister; der Gemeinderat entspricht der Stadtregierung.



**Abbildung 2:** Wichtige Prozessschritte der Regierungs- und Verwaltungsreform 2004 in der Stadt Bern

Mit der Vereinbarung einer weitgehend sachorientierten Entwicklungs- und Aushandlungsphilosophie wurden persönliche Interessen und Vorstellungen sicher nicht vollständig aus der Welt geräumt. Die zum Ausdruck gebrachten Spielregeln unterstützten jedoch prozessbezogene Interventionen, in denen der Fokus auf sachbezogene Diskussionen und Lösungen gelegt werden konnte.

Abbildung 3 zeigt die Zielbereiche, die im Rahmen der Zieldiskussion festgelegt und präzisiert wurden. Im Rahmen dieser Diskussion wurde deutlich, dass diese Ziele nicht widerspruchsfrei sind und dass sich in ihnen u.a. das Spannungsfeld zwischen Sachorientierung und Politik deutlich manifestiert. Beispielhaft zeigt sich dies daran, dass die in der Gemeindeordnung Art. 124 verankerten Prinzipien zur

**Tabelle 1:** Anforderungen und Spielregeln für die Diskussion und die Entscheidungsprozesse der Regierungs- und Verwaltungsreform

- 
- Sachpolitik vor Parteipolitik

---

  - Sach- vor Personeninteressen

---

  - Offenheit für neue Lösungen

---

  - Orientierung an der Gemeindeordnung

---

  - Berücksichtigung/Wertschätzung aller Verwaltungsbereiche

---

  - Stärkung der Gemeinsamkeit

---

  - Realistische Lösungen

---

  - Nachhaltige Lösungen

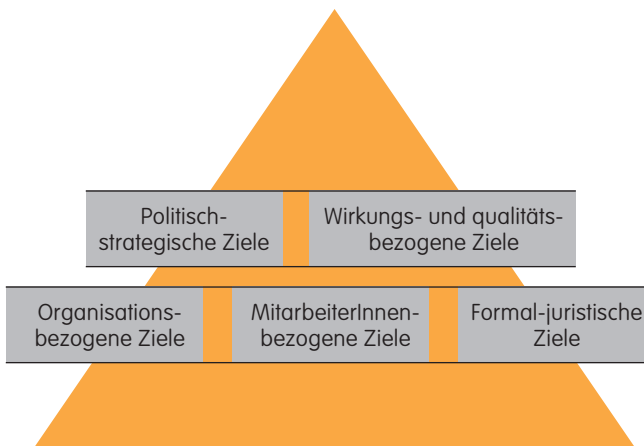
---

  - Jeder und jede ist gleichberechtigte(r) Experte/in

---

171

Gestaltung der politischen Bereiche und Direktionen die Forderungen nach (1) Sachzusammenhang (2) angemessenem politischen Gewicht sowie (3) gleichmäßiger Verteilung der Führungsverantwortung beinhalten. Dies heißt einerseits, dass die politischen Bereiche und Direktionen (1) struktur- und prozesslogisch zusammengesetzt sein sollen, jedoch auch (2) jedem Mitglied des Gemeinderats eine politische Rolle ermöglichen sollen, die öffentlich relevantes und wirkungsvolles Handeln und Regieren unterstützt sowie andererseits dabei auch (3) ähnlich große und komplexe Bereiche und Direktionen bzgl. Zahl an Mitarbeitenden, Budgets und Produktgruppen bestehen. Diese Kriterien und Forderungen können mit Blick auf die Lösungssuche



**Abbildung 3:** Zielbereiche der Regierungs- und Verwaltungsreform 2004

172

zueinander aber auch zu den anderen Zielbereichen eindeutig inkompatibel sein. Ein Beispiel dafür wäre, wenn die Zusammenführung sach- und politiklogischer Bereiche in eine Direktion dazu führte, dass unterschiedlich große und politisch unterschiedlich gewichtige Direktionen entstehen. Die zweite Forderung nach angemessenem politischem Gewicht ist im Weiteren möglicherweise eng verbunden mit personenbezogenen Interessen und Vorstellungen. Denn die subjektive Beurteilung der Relevanz verschiedener Politikbereiche kann sehr unterschiedlich ausfallen und damit auch die persönliche Kalkulation beeinflussen, welche Bereichs- und Direktionskonstellationen die persönlich gewünschte Politik- und Führungsrolle am besten unterstützen können. Derartige taktische Überlegungen beeinflussten die Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse, ohne dass sie dabei jedoch expliziert wurden. In diesem Zusammenhang spielte zusätzlich eine wichtige Rolle, dass die Einführung der neuen Regierungs- und Verwaltungsstrukturen mit der neuen Legislaturperiode erfolgte. Vor dem Hintergrund der anstehenden Wahlen konnte sich folglich keines der Mitglieder des aktuellen Gemeinderates seiner zukünftigen Zugehörigkeit und Rolle im Gemeinderat sicher sein, womit mikropolitisch Agieren in eigener Sache nur eingeschränkt Sinn machte. Die anstehenden Wahlen förderten jedoch auf der anderen Seite die kollegiale Orientierung, diese Regierungs- und Verwaltungsreform als eines der letzten größeren Projekte dieses Regierungsgremiums erfolgreich zu realisieren.

Mit diesen Rahmenbedingungen konnten im Rahmen der Zielklärung das Bewusstsein sowie die Bereitschaft u.a. dafür gestärkt werden, dass die neuen Strukturösungen vor allem auch einen guten Kompromiss zwischen einerseits effektiven

**Tabelle 2:** Wichtige Politikfelder einer Stadtregierung

Soziale Sicherheit und Integration	Gesundheit	Kultur
Öffentliche Sicherheit	Bildung	Bauten und Anlagen
Umwelt	Arbeit	Marketing und Kommunikation
Energie	Sport und Freizeit	Stadt- und Verwaltungs-entwicklung
Stadttraum	Verkehr	Personalpolitik
Wirtschaft	Finanzen und Vermögens-verwaltung	Ressourcen
Wohnen	Außenbeziehungen	Beteiligungen

sowie prozess- und organisationslogischen Einheiten sowie Direktionen mit angemessenen politischen Potentialen und Wirkungsmöglichkeiten andererseits beinhalten.

Eine erste Annäherung zu einer Strukturlösung mit 5 Direktionen wurde dadurch erreicht, dass in 3 parteiübergreifenden Arbeitsgruppen verschiedene Politikfelder (vgl. **Tabelle 2**) bzgl. ihres inhaltlichen Zusammenhangs den 5 neu zu definierenden Direktionen zugeordnet wurden.

Die 3 Varianten zeigten neben einigen inhaltlichen Übereinstimmungen und homogenen Strukturvorstellungen auch verschiedene Unterschiede und Inkompatibilitäten. Neben der Zuordnung einzelner Bereiche war vor allem die Definition von Sicherheit bzw. die Zuordnung der Bereiche soziale Sicherheit, öffentliche Sicherheit sowie Bildung mit sehr unterschiedlichen Perspektiven verbunden. Dies fand in der Vorstellung einer integrierten Direktion für Bildung und soziale Sicherheit einerseits sowie in der Vorstellung einer integrierten Direktion für öffentliche und soziale Sicherheit andererseits seinen Niederschlag. Im weiteren Prozess wurden daher diese beiden Direktionsoptionen über eine Chancen- und Gefahrenbetrachtung evaluiert. Dabei zeigte sich, dass sich in Abhängigkeit von der politischen und formalen Perspektive Argumente für die eine oder andere Variante plausibel darlegen lassen.

Diese Diskussion war u.a. von Erfahrungen in der gegenwärtigen Regierungs- und Verwaltungsstruktur geprägt, in der die 3 Direktionen für Bildung, Soziales und öffentliche Sicherheit immer wieder mit problematischen Schnittstellen und unterschiedlichen politischen Überzeugungen u.a. im Drogenbereich und im Bereich von Betreuungsstätten konfrontiert waren.

Eine Einigung konnte zu diesem Zeitpunkt in dieser teilweise sehr kontrovers geführten Diskussion jedoch nicht erreicht werden. Insofern endete die erste Klausurtagung einerseits mit wichtigen, gemeinsam getragenen Zwischenergebnissen, andererseits jedoch auch mit der Tatsache, dass vor allem in der skizzierten Frage, die schon bei der letzten Reform schwierige Diskussions- und Entscheidungsprozesse mit sich gebracht hatte, wiederum keine Einigung erreicht werden konnte.

Für das weitere Vorgehen war es in diesem Zusammenhang jedoch von zentraler Bedeutung, in dieser wichtigen Gestaltungsfrage vor der nächsten Klausurtagung weiterzukommen bzw. eine Einigung vorzubereiten. Deshalb wurde im Rahmen eines themenfokussierten Workshops – in einem bewusst anderen Setting und anderer Zusammensetzung – mit wichtigen PerspektivenvertreterInnen des Gemeinderats, dem Projektleiter sowie unter Moderation des iafob diese Strukturfrage vertiefend reflektiert. In diesem Workshop konnte schließlich über eine zielgerichtete und systematische Diskussion und Aushandlung eine Einigung in Richtung Direktion für Bil-

derung und soziale Sicherheit vorbereitet werden. Dabei wirkte u.a. positiv, dass nach der gescheiterten Entscheidungsfindung im Rahmen der ersten Klausurtagung nicht parteipolitische und informelle Absprachen den weiteren Prozess prägten, sondern die relevanten Akteure und InteressenvertreterInnen im Rahmen dieses Workshops ihre Argumente sowie ihre Kompromissbereitschaft zum Ausdruck bringen konnten. Im Weiteren wurden dabei vor allem auch die sach- und politiklogischen Argumente und Potentiale vor das Contra-Argument einer „zu großen“ Direktion für Bildung und soziale Sicherheit gestellt.

174

Der erreichte Vorschlag wurde zu Beginn der zweiten Klausurtagung im März 2004 präsentiert und vom Gemeinderat gut geheißen. Damit wurde die Voraussetzung dafür geschaffen, dass im Rahmen dieser zweiten Klausurtagung weitere, noch offene Fragen der Strukturlösung vertiefend diskutiert und bearbeitet werden konnten. Dazu wurden die Prioritäten für die Diskussion in der Form gesetzt, dass die politische und strukturelle Relevanz des jeweiligen Bereichs im Vordergrund stand. Eine einfache und transparente Visualisierung der Beschlüsse und noch offenen Entscheidungen in Form eines Metaplan-Organigramms half, den Stand der Strukturentwicklung sowie mögliche Konsequenzen der einen oder anderen Bereichszuteilung schnell und nachvollziehbar aufzuzeigen. In diesem Sinne wurden an der zweiten Klausurtagung u.a. die folgenden Themen bearbeitet:

- Definition der Direktion für öffentliche Sicherheit
- Zuordnung der Bereiche Stadt-, Grün- und Verkehrsplanung
- Zuordnung der Bereiche Umwelt und Abfallentsorgung
- Zuordnung der Bereiche Marketing und Außenbeziehungen
- Positionierung verschiedener Stabs- und Fachbereiche
- Operative Positionierung von Aufgaben in den Bereichen Personal-, Finanz- und Rechtsdienste
- Strukturelle Zuteilung von Projekten und Beteiligungen

Mit den dabei über Abstimmungen erreichten Klärungen konnte eine weiterführende Spezifikation der neuen Regierungs- und Verwaltungsstruktur sichergestellt werden. Aber auch an der zweiten Klausurtagung ergab sich mit der Stadt-, Grün- und Verkehrsplanung ein kontrovers diskutierter Politikbereich, der insgesamt 7 verschiedene Strukturlösungen eröffnete. In diesen Varianten wurde im Wesentlichen eine integrierte oder getrennte Zuordnung dieser Planungsbereiche in die Präsidialdirektion oder in die Infrastrukturdirektion vorgeschlagen.

Der Diskussionsverlauf legte auch hier nahe, die Diskussion abubrechen und die Entscheidungsvorbereitung in einem themenfokussierten Workshop mit ausge-



wählten Exponenten der verschiedenen Lösungsperspektiven zu vertiefen. Dieser Aushandlungsprozess erwies sich insofern als schwierig, als sich hierbei das Spannungsfeld von Sachorientierung und Politik wiederum sehr deutlich manifestierte. Zum einen zeigte sich auf der Ebene der sachlichen Ziele, dass die Optimierung in Richtung (1) ganzheitliche Stadtentwicklung, (2) prozesslogische Integration der Planungsbereiche oder (3) Schaffung von ähnlich großen und komplexen Direktionen in dieser Frage zu völlig unterschiedlichen Strukturösungen führen kann – in diesem Fall zu mindestens 7 Varianten. Zum anderen wurde bei diesem Themenfeld auch deutlich, dass infrastrukturelle Planungs- und Bautätigkeiten Politikfelder darstellen, die eine öffentlich wirksame Politikrolle in einer Stadtregierung effektiv unterstützen können und insofern bei dieser Diskussion neben parteipolitisch unterschiedlichen Perspektiven auch persönliche Kalkulationen über eine mögliche zukünftige Rolle in der Stadtregierung klar Einfluss nahmen.

175

Der Ansatz in Richtung einer weiterführenden, ganzheitlichen Stadtentwicklung, die durch die Präsidialdirektion gesteuert wird und politisch dennoch nicht zu dominant ist, sowie die Vorstellungen des Erhalts einer integrativen Infrastrukturdirektion bildeten schließlich die Basis für eine Kompromisslösung in dieser Frage. Dieser Kompromiss, der nicht einen Konsens darstellte, sondern formell über eine Abstimmung und parteipolitische Mehrheiten erreicht wurde, beinhaltete die Zuordnung der Stadtplanung sowie der strategischen Grünplanung zur Präsidialdirektion sowie die Zuordnung der Verkehrsplanung zur Infrastrukturdirektion.

In der dritten Klausurtagung wurde die neue Regierungs- und Verwaltungsstruktur abschließend spezifiziert und weitgehend verabschiedet. Zudem wurden an dieser Klausurtagung offene Punkte benannt und ihre Weiterbearbeitung verbindlich geregelt, eine mögliche Bezeichnung der Direktionen besprochen, die Projektorganisation zur operativen Umsetzung der Regierungs- und Verwaltungsreform festgelegt sowie die Kommunikationsprozesse und -mittel präzisiert. In einer weiteren themenfokussierten Sitzung nach dieser dritten Klausurtagung wurde u.a. die Konzeption und inhaltliche Präzisierung des neu geschaffenen Fachbereichs Stadtentwicklung vorgenommen.

### 3 Die neue Regierungs- und Verwaltungsstruktur: Lösung und Potential

Tabelle 3 zeigt wichtige Strukturmerkmale der neu geschaffenen Direktionen, wie sie im Rahmen der letzten Klausurtagung präzisiert und schließlich durch den Gemeinderat angenommen wurden.

**Tabelle 3:** Inhaltliche und formale Merkmale der neuen Organisationsstruktur

Direktion	Linien-, Stabs- und Fachbereiche	Formale Aspekte
<b>Präsidential- direktion (PRD)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direktionsstabsdienste</li> <li>• Fachstelle für Gleichstellung</li> <li>• Fachstelle Stadtentwicklung</li> <li>• Wirtschaftsamt</li> <li>• Abteilung Kulturelles</li> <li>• Denkmalpflege</li> <li>• Bauinspektorat</li> <li>• Stadtplanungsamt</li> </ul>	Personaleinheiten: 140 <hr/> Produktgruppen: 27 <hr/> Bruttoaufwand in Mio.: 56
<b>Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie (SUE)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direktionsstabsdienste</li> <li>• Stadtpolizei</li> <li>• Feuerwehr, Zivilschutz, Quartieramt</li> <li>• Sanitätspolizei</li> <li>• Polizeiinspektorat</li> <li>• Amt für Umweltschutz und Lebensmittelkontrolle</li> <li>• Tierpark (städtischer Zoo)</li> </ul>	Personaleinheiten: 950 <hr/> Produktgruppen: 17 <hr/> Bruttoaufwand in Mio.: 136
<b>Direktion für Bildung, Soziales und Sport (BSS)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direktionsstabsdienste</li> <li>• Koordinationsstelle für Integration</li> <li>• Schulamt</li> <li>• Schulzahnmedizinischer Dienst</li> <li>• Gesundheitsdienst</li> <li>• Sportamt</li> <li>• Jugendamt</li> <li>• Sozialamt</li> <li>• Amt für Erwachsenen- und Kinderschutz</li> <li>• Alters- und Versicherungsamt</li> </ul>	Personaleinheiten: 908 <hr/> Produktgruppen: 31 <hr/> Bruttoaufwand in Mio.: 393
<b>Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün (TVS)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direktionsstabsdienste</li> <li>• Tiefbauamt</li> <li>• Vermessungsamt</li> <li>• Abfallentsorgung</li> <li>• Verkehrsamt</li> <li>• Stadtgärtnerei</li> </ul>	Personaleinheiten: 650 <hr/> Produktgruppen: 18 <hr/> Bruttoaufwand in Mio.: 142
<b>Direktion für Finanzen, Personal und Informatik (FPI)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direktionsstabsdienste</li> <li>• Finanzverwaltung</li> <li>• Liegenschaftsverwaltung</li> <li>• Steuerverwaltung</li> <li>• Personalamt</li> <li>• Informatik</li> <li>• Schul- und Büromaterialzentrale</li> </ul>	Personaleinheiten: 220 <hr/> Produktgruppen: 21 <hr/> Bruttoaufwand in Mio.: 169

176

**Tabelle 4:** Qualitative Beurteilung der neuen Regierungs- und Verwaltungsstrukturen

Positive Aspekte der Strukturlösung	Kritische Aspekte der Strukturlösung
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stimmige Struktur im Hinblick auf zusammenhängende Politikfelder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eingeschränkt direktionsübergreifende Strukturelemente</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrativere Prozesse und Abläufe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teilweise große Führungsspannen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strukturen mit weniger Schnittstellen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trennung zwischen strategischer und operativer Grünplanung</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strukturen mit weiterführenden Einsparungspotentialen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Große Direktion Bildung, Soziales und Sport</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strukturen mit klarerer Funktions- und Rollenteilung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weiterhin noch anspruchsvolle Schnittstellen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strukturen mit potentiell interessanten Fachaufgaben/-gebieten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Angestrebte Kosteneinsparungen müssen erst noch realisiert werden</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strukturen, die formal-juristische Vorgaben weitgehend erfüllen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inhaltliche Ausgestaltung einiger Bereiche ist noch offen</li> </ul>

An der letzten Klausurtagung wurde die neue Strukturlösung abschließend im Hinblick auf ihr Potential zur Erreichung der mit der Reform angestrebten Ziele reflektiert. **Tabelle 4** zeigt die wichtigsten Einschätzungen, die in diesem Zusammenhang vorgebracht wurden. Trotz verschiedener inhaltlicher Kompromisse sowie der Gestaltung unterschiedlich großer Direktionen wurde insgesamt ein konstruktives Fazit zur Lösung der besprochenen Spannungsfelder und zu den erzielten Ergebnissen gezogen.

In diesem Sinne fiel die Bilanz des im Rahmen der Reform verfolgten Projekt- und Change-Managements weitgehend positiv aus. Fast überrascht stellten einige der Gemeinderatsmitglieder fest, wie gut und schnell sich dieser Prozess – im Vergleich zu anderen Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen – im Rückblick gestaltet hatte.

#### **4 Kantonalisierung von Aufgaben der öffentlichen Sicherheit als Auslöser für die Verwaltungsreform 2007**

In der Legislaturperiode 2001–2004 liefen bereits Diskussionen mit dem Kanton Bern, die die Rollenteilung in der öffentlichen Sicherheit im Sinne einer weiterführenden Kantonalisierung dieser Aufgaben zum Gegenstand hatten – ohne dass sich damals eine Lösung in absehbarer Zeit abzeichnete. In diesem Sinne wurde die Strukturlö-

sung der Regierungs- und Verwaltungsreform 2004 – unter Unsicherheit – mit der Prämisse verfolgt, dass die Polizei der Stadt Bern mittelfristig als hoheitliche Aufgabe und Organisation in der Stadt verbleibt. Im Rahmen der Legislaturperiode 2005–2008 wurde in diesem Politikfeld jedoch eine Einigung mit dem Kanton gefunden und über eine Teilrevision des Polizeigesetzes eine Kantonalisierung der Polizei auf den 01.01.2008 vereinbart. Diese politische Vorlage wurde am 13. März 2007 durch eine kantonale Volksabstimmung demokratisch legitimiert.

178 Damit wurde neu die operative Verantwortung für die Stadtpolizei aus der Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie (SUE) verlagert und dem Kanton die operative Verantwortung für 654 Mitarbeitende sowie ein Kostenbudget von 86 Mio. übertragen. Parallel dazu wurden Aufgaben der Lebensmittelkontrolle aus der Direktion SUE auf den 1. Januar 2008 ebenfalls dem Kanton Bern übertragen.

Damit war der Gemeinderat der Stadt Bern wiederum mit der Situation konfrontiert, strukturelle Anpassungen vornehmen zu müssen, die in diesem Fall primär eine Annäherung an die Forderungen in der Gemeindeordnung Artikel 124 einlösen. In diesem Sinne hatte sich der Gemeinderat im Vorfeld zur Abstimmung darauf verständigt, eine Verwaltungsreform 2007 zu lancieren, die vor allem eine Neudefinition der Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie zum Gegenstand hat und dabei auch mögliche Struktur- und Schnittstellenprobleme aus der RVR04 beseitigt. Wiederum wurde das iafoB mit der Begleitung des Prozesses beauftragt.

Die Verwaltungsreform 2007 (VR07) wurde im Wesentlichen in 3 Phasen definiert. Im Rahmen der weiteren Ausführungen werden das Vorgehen und die Ergebnisse im Rahmen der Phase 2 „Festlegung der Aufbauorganisation“ beschrieben, in der auch das iafoB mitwirkte.

Mit Blick auf die guten Prozess Erfahrungen mit der RVR04 wurde in Analogie zu dieser Reform auch für die VR07 ein Vorgehen vereinbart, das im Wesentlichen auf vorbereitenden Interviews mit den Mitgliedern des Gemeinderats sowie inhaltlichen Workshops mit dem gesamten Gemeinderat basierte.

Die Basis dafür waren die Ergebnisse der 1. Phase, bei der über eine interne Analyse mittels Interviews mit den Gemeinderätinnen und -räten – teilweise zusammen mit ihren GeneralsekretärInnen bzw. -sekretären – die aus der RVR04 resultierten Organisations- und Führungsstrukturen nach zweieinhalb Jahren Erfahrung bilanziert wurden.

Zusammenfassend konnten aus dieser Analyse die folgenden Fazits gezogen werden:

- Grundsätzlich haben sich die im Rahmen der RVR04 vollzogenen Strukturveränderungen bewährt.

- Die Aufteilung der Planungsbereiche Stadt-, Verkehrs- und Grünplanung als politischer Kompromiss der RVR04 hat sich insgesamt als weniger problematisch erwiesen als ursprünglich angenommen. Über direktionsübergreifende Maßnahmen konnten Schnittstellen und die Rollenteilung sinnvoll geklärt werden. Die Trennung von strategischer und operativer Grünplanung ist mit weiterführenden Klärungserfordernissen verbunden.
- Die Direktion Bildung, Soziales und Sport (BSS) wird als Einheit mit in sich vernetzten Politikfeldern akzeptiert. In diesem Sinne konnten Ansätze einer integrierten Direktionskultur etabliert werden, bei der auch Synergien nutzbar werden. Die Größe der Direktion wird jedoch nach wie vor unterschiedlich mit „gut bewältigbar“ bis „sehr groß“ beurteilt.
- Die Relevanz der neu geschaffenen Abteilung für Stadtentwicklung ist akzeptiert. Kritisiert wird teilweise, dass das Aufgaben- und Rollenprofil der Abteilung noch stärker an einem klaren Leistungsauftrag ausgerichtet werden sollte.
- Die dezentrale Zuordnung ausgelagerter Betriebe in die jeweiligen Fachdirektionen wird als positiv beurteilt.

179

Zur grundsätzlichen Einordnung der VR07 wurden in den Interviews die folgenden Einschätzungen zum Ausdruck gebracht:

- Die strategisch-strukturellen Veränderungen in der Direktion Sicherheit, Umwelt, Energie (SUE) bzw. Konsequenzen aus der Kantonalisierung der Polizei verletzen klar die Gemeindeordnung Art. 124.
- Dabei sind vor allem die Kriterien „Politisches Gewicht“ und „Gleichmäßige Verteilung der Arbeitslast und Führungsverantwortung“ beeinträchtigt.
- Der Gemeinderat will in erster Linie eine VR07 umsetzen, die – soweit wie möglich – 5 gleichwertige Direktionen als Ergebnis aufweist.
- Zudem sollen – soweit wie möglich – Synergieeffekte, Effizienzsteigerungen, Stabilität für die Mitarbeitenden, Stabilität in den Entwicklungen seit der RVR04 sowie für die Öffentlichkeit anschlussfähige Lösungen erreicht werden.
- Die positiven Entwicklungsprozesse seit der RVR04 sollten durch die VR07 nicht gestoppt werden.
- Der Gemeinderat sieht vor dem Hintergrund des wiederum engen Zeitplanes nur begrenzt Möglichkeiten für grundsätzliche Strukturanpassungen.

Aus diesen Interviews wurde deutlich, dass die VR07 mit einem grundsätzlichen Spannungsfeld zwischen der Konsolidierung und kontinuierlichen Weiterentwicklung der im Rahmen der RVR04 geschaffenen Strukturen einerseits und dem strukturel-

len Veränderungsdruck durch den reduzierten Leistungsauftrag in der öffentlichen Sicherheit und die Vorgaben der Gemeindeordnung andererseits verbunden ist. Grundsätzlich konnte aus den Interviews jedoch vor allem auch der Wunsch nach einem pragmatischen Veränderungsprozess abgeleitet werden.

### 5 Strukturentscheid zur VR07 im Rahmen eines Workshops

Im Rahmen des Workshops mit dem Gemeinderat zur Strukturanpassung der VR07 im Mai 2007 wurde vor dem Hintergrund der skizzierten Ausgangslage ein sehr zielgerichtetes und lösungsorientiertes Vorgehen gewählt.

Im Vordergrund stand dabei eine offene und inhaltlich fokussierte Auseinandersetzung zu sämtlichen Strukturoptionen, die im Rahmen der Interviews zum Ausdruck gebracht worden waren. Diese weitgehend offene und nicht vorab durch parteipolitische Mehrheiten geprägte Reflexion und Lösungsbearbeitung bildete letztlich die Basis für einen Strukturentscheid im Rahmen eines Workshops.

Im Folgenden werden die wichtigsten Entscheidungen dieser Strukturanpassung inhaltlich und argumentativ skizziert (vgl. [Tabelle 5](#)).

**Tabelle 5:** Gegenstand und wesentliche Argumente der Strukturanpassung im Rahmen der VR07

<b>Was:</b>	Integration des Veranstaltungsmanagements von der Präsidialdirektion in die neue Direktion Sicherheit, Umwelt und Energie (SUE)
<b>Warum:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verstärkung des Bereichs Veranstaltungsmanagement</li> <li>• Zusammenführung entkoppelter Prozesse</li> <li>• Konzentration von Bewilligungen im Polizeiinspektorat</li> </ul>
<b>Was:</b>	Integration des Wirtschaftsamts von der Präsidialdirektion in die neue Direktion Sicherheit, Umwelt und Energie
<b>Warum:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Passung zu anderen Politikbereichen der SUE</li> <li>• Synergien zum Bereich Polizeiinspektorat</li> <li>• Gewichtiges Politikfeld Wirtschaftsförderung im Sinne einer Stärkung der politischen Relevanz der SUE</li> </ul>
<b>Was:</b>	Integration des Amtes für Erwachsenen- und Kinderschutz (EKS) aus der Direktion Bildung, Soziales und Sport (BSS) in die neue Direktion Sicherheit, Umwelt und Energie
<b>Warum:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verlagerung einer ganzen und integrierten Einheit aus der relativ großen Direktion BSS</li> <li>• EKS mit inhaltlichen Bezügen zur öffentlichen Sicherheit (z.B. häusliche Gewalt)</li> </ul>
<b>Was:</b>	Integration der Mobilitätsberatung aus der Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün (TVS) in die neue Direktion Sicherheit, Umwelt und Energie
<b>Warum:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komplettierung der Umweltaufgaben in der SUE</li> <li>• Zusammenfassung von präventiven Aufgaben des Umweltbereichs in der SUE</li> </ul>

Mit diesen Strukturentscheidungen wurden knapp 100 Mitarbeitende sowie ein Budgetrahmen von ca. 13 Mio. in die Direktion SUE integriert – verglichen mit den 654 Mitarbeitern und 86 Mio. Budget der Stadtpolizei eine eingeschränkte „Kompensation“.

Im Rahmen der Beurteilung der Strukturlösung durch den Gemeinderat wurde dann auch klar eingeräumt, dass die getroffenen Entscheidungen zwar eine Annäherung an die Gemeindeordnung beinhalten, dass sich jedoch im Hinblick auf das Kriterium „gleichmäßige Verteilung der Arbeitslast“ die Größe und Komplexität der verschiedenen Direktionen nach wie vor unterscheiden. Als Pro-Argumente für die Lösung wurden jedoch die folgenden Aspekte in den Vordergrund gestellt:

- Realisierung einer VR07 ohne zu große Veränderungen, die eine kontinuierliche Weiterentwicklung der bestehenden Strukturen ermöglicht sowie eine sinnvolle Stabilisierung fördert
- Ein Strukturergebnis mit dem Fokus auf die Kriterien „Sachlogik“ und „politisches Gewicht“
- Ein Strukturergebnis mit einer inhaltlich und politisch sinnvollen Anreicherung der Direktion SUE

181

Mit diesen schnellen und pragmatischen Entscheidungen wurde die Umsetzung der Verwaltungsreform VR07 Mitte 2007 der dritten Phase bzw. der Spezifikation und Umsetzung übertragen. Diese Prozesse wurden dann wiederum bewusst mit internen Ressourcen gesteuert und verfolgt.

## 6 Kritische Würdigung der beiden Reformprozesse

Im Rahmen der RVR04 und VR07 wurden ein Vorgehen und ein Change-Management verfolgt und realisiert, das u.a. durch die in **Abbildung 5** skizzierte Ausprägung verschiedener Change-Merkmale gekennzeichnet war.

Dieses Vorgehen, das vor dem Hintergrund von Erkenntnissen aus der Organisationsentwicklung durchaus als kritisch und problematisch beurteilt werden kann (vgl. Glasl & Lievegoed 1996, Argyris & Schön 1999, Doppler & Lauterburg 2000), hat sich mit Blick auf die Ausgangslage, auf zurückliegende Erfahrungen dieser Regierungen mit Veränderungsvorhaben, auf die skizzierten Prämissen und Gegebenheiten sowie mit Blick auf die inhaltlichen und zeitbezogenen Ergebnisse und die damit verbundenen Prozesskosten als angemessen und sinnvoll erwiesen. Mit der jeweils expliziten Aussage des Gemeinderates, die Gestaltungs- und Lösungsarbeit weitgehend selbst wahrzunehmen, wurden u.a. die bei vergleichbaren Prozessen üblichen und mit

Merkmalsausprägung	Tendenz			Merkmalsausprägung
Top-down-Vorgehen				Bottom-up-Vorgehen
Machtorientierte Entscheidungsprozesse				Basisdemokratische Entscheidungsprozesse
Linear-sequentielle Planung und Umsetzung				Inkrementell-zyklische Planung und Umsetzung
Lösungsorientierte Information				Prozessorientierte Kommunikation
Expertenberatung				Prozessberatung
Strukturfokus („harte Fakten“)				Kulturfakten („weiche Fakten“)

**Abbildung 5:** Ausprägung verschiedener Change-Prinzipien im Rahmen der beiden Regierungs- und Verwaltungsreformen in der Stadt Bern

viel Frustrationspotential verbundenen pseudopartizipativen Diskussionsrunden und „Schlaufen“ vermieden. Die mächtigste Systemebene nahm die relevanten Schritte und Entscheidungen selbst in die Hand.

Dieser Ansatz darf jedoch nicht verallgemeinernd sowie als auf andere Prozesse übertragbar verstanden werden, sondern sollte als eine Bestätigung von Konzepten zu situationsangemessenen Change-Prozessen eingeordnet werden (vgl. u.a. Inversini 2005). In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die weiterführende operative Spezifikation und Umsetzung der neuen Strukturen jeweils in den Direktionen eindeutig unter Einbezug der Linie erfolgt ist und noch erfolgt.

Die Angemessenheit des Vorgehens bei diesen Reformen ist zudem auch mit Blick auf die folgenden systemspezifischen Merkmale einzuordnen:

- Die durch die Volksabstimmungen demokratisch legitimierten Strukturvorgaben („5 statt 7“ und „Kantonalisierung der Polizei“) waren wichtige Voraussetzungen für die jeweilige Lösungserarbeitung und die Lösungsverpflichtung durch den Gemeinderat.
- Demokratische Entscheidungsprinzipien im Sinne von Abstimmungen im Rahmen des Kollegialitätsprinzips halfen der Etappierung und Akzeptanz von Zwischenschritten und -lösungen.
- Für die Konzeption und Umsetzung der beiden Reformen bestand jeweils ein sehr knapper Zeitrahmen von ca. 10 Monaten.
- Prozessberatung unter Wahrung absoluter inhaltlicher Neutralität konnte konstruktive Aushandlungsprozesse sinnvoll unterstützen.



Im Hinblick auf die Rolle der Beratung bleibt die Erkenntnis zu berücksichtigen, dass gängige Modelle der Expertenberatung bei Strategie- und Strukturveränderungen vor allem mikropolitischen Interessen einzelner Interessengruppen Rechnung tragen und damit konstruktive und vertrauenswürdige Aushandlungsprozesse zwischen den EntscheidungsträgerInnen häufig verhindern. Im Unterschied dazu wurden mittels konsequenter Prozessberatung in beiden Reformen, d.h. über den Fokus auf prozessbezogene und methodische Unterstützung, eine zielorientierte und verpflichtende Aushandlung von Lösungen bewirkt und die Voraussetzungen für akzeptierte Veränderungen im Konsens geschaffen. Aus Sicht der Beratung kann im Weiteren auch das Fazit gezogen werden, dass Beratung in politischen Systemen erfolgreich sein kann, wenn ein situationsangemessenes und im Sinne der skizzierten Prinzipien geprägtes Beratungsverständnis eingelöst wird. Insofern ergeben sich für diese spezifischen Veränderungsprozesse seitens des Beratersystems in der Retrospektive kaum alternative Vorgehens- und Handlungsweisen.

183

### Literatur

- Argyris, C. & Schön, D. (1999). Die lernende Organisation. Grundlagen, Methoden, Praxis. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Baumgartner, K., Peter, S. & Strohm, O. (2006). Regierungs- und Verwaltungsreform im Spannungsfeld von Sachorientierung und Politik. Zeitschrift für Organisationsentwicklung, 1, S. 15–27.
- Doppler, K. & Lauterburg, D. (2000). Change Management. Den Unternehmenswandel gestalten. Frankfurt: Campus.
- Glasl, F. & Lievegoed, B. (1996). Dynamische Unternehmensentwicklung. Wie Pionierbetriebe und Bürokratien zu schlanken Unternehmen werden. Bern: Haupt.
- Inversini, S. (2005). Wirkungsvolles Change Management in Abhängigkeit von situativen Anforderungen. Organisationale Veränderungsprozesse im Spannungsfeld von betrieblichen Voraussetzungen und Umwelтанforderungen unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen, organisationsbezogenen und qualifikatorischen Erfolgskriterien. Dissertation, Universität Potsdam. Humanwissenschaftliche Fakultät.
- Schedler, K. (1995). Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Bern: Haupt.