

Bericht des Gemeinderats

Interfraktionelles Postulat GFL/EVP, GLP, BDP/CVP, FDP (Prisca Lanfranchi/Rania Bahnan Buechi, GFL/Michael Köppli, GLP/Judith Renner-Bach, BDP/Dolores Dana, FDP) vom 12. Januar 2012: Zusammenführen von Fachstellen mit Querschnittsaufgaben im Dienste einer wirksamen und ressourcenschonenden Politik der Vielfalt (2012.SR.000022)

In der Stadtratssitzung vom 24. Januar 2013 wurde das folgende Interfraktionelle Postulat GFL/EVP, GLP, BDP/CVP, FDP erheblich erklärt:

Die Stadt Bern fördert gemäss Gemeindeordnung die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung, die Integration von Menschen mit Behinderungen und die Gleichstellung von Frauen und Männern. Auch bezüglich anderer gesellschaftlicher Zielgruppen haben sich Stadt- und Gemeinderat Leitbilder und Konzepte gegeben (z.B. Konzept für eine kindergerechte Stadt, jugendpolitisches Konzept p_a_r_t, Alterskonzept 2020 der Stadt Bern etc.).

Organisatorisch erfolgt die Bearbeitung solcher gesellschaftspolitischer Themen durch eine Reihe von Fachstellen und Verwaltungseinheiten, die verschiedenen Direktionen angegliedert sind (z.B. Fachstelle zur Gleichstellung von Frau und Mann, Kompetenzzentrum Integration, Kinderbüro Bern, p_a_r_t-Stelle für Jugendmitwirkung, Fachstelle Gleichstellung von Menschen mit Behinderung etc.). Nebst ihrer jeweiligen zielgruppenspezifischen Arbeit, haben diese Stellen auch Querschnittsaufgaben, die sie innerhalb der jeweiligen Linienorganisation nicht selbständig erfüllen können. Fachstellen- und teilweise direktionsübergreifende Kooperationen sind nötig und finden bereits heute – allerdings nur situativ – statt.

Wie Bestrebungen und Beispiele aus anderen Städten und Kantonen (z.B. Basel-Stadt, Kanton Luzern) zeigen, kann die Schaffung einer einzigen Stelle zur Bearbeitung gesellschaftlicher Querschnittsthemen in verschiedener Hinsicht lohnenswert sein:

- Eine solche Stelle widerspiegelt eine Politik der Vielfalt, die gesellschaftliche Unterschiede nicht als Probleme, sondern als Chance wahrnimmt
- Sie stellt eine kontinuierliche, fächerübergreifende Zusammenarbeit sicher, ohne zielgruppenspezifische Aktivitäten zu gefährden
- Politische Aufträge können besser untereinander koordiniert und umgesetzt werden, da eine einzige Linienorganisation und politische Verantwortlichkeit besteht
- Neue gesellschaftliche Entwicklungen und Fragestellungen können aufgenommen werden, ohne dass gleich wieder eine neue Fachstelle gegründet werden muss
- Synergien können genutzt und dadurch Aufgaben ressourcenschonender erfüllt werden etc.

Die Organisation der Stadtverwaltung liegt in der Zuständigkeit des Gemeinderates. Wir ersuchen diesen, in einem direktionsübergreifenden Projekt und unter Beizug der betroffenen Stellen deren Zusammenführung in eine einzige Verwaltungseinheit zum Umgang mit gesellschaftlicher Vielfalt zu prüfen. Dabei sind u.a. folgende Fragen zu bearbeiten:

1. Was sind die Vor- und Nachteile einer solchen Zusammenführung?
2. Wie wirkt sie sich auf die Gesamtressourcen aus?
3. Inwieweit lassen sich die Erkenntnisse und Erfahrungen anderer Städte und Kantone auf Bern übertragen?
4. Wo ist eine solche Verwaltungseinheit organisatorisch anzusiedeln?

Bern, 12. Januar 2012

Interfraktionelles Postulat GFL/EVP, GLP, BDP/CVP, FDP (Prisca Lanfranchi/Rania Bahnan Buechi, GFL/Michael Köppli, GLP/Judith Renner-Bach, BDP/Dolores Dana, FDP): Susanne Elsener, Daniela Lutz-Beck, Tania Espinoza, Peter Künzler, Claude Grosjean, Jürg Weder, Peter Ammann, Alexandre Schmidt, Christoph Zimmerli, Kurt Hirsbrunner, Vania Kohli, Martin Schneider, Alexander Feuz, Edith Leibundgut

Bericht des Gemeinderats

Der Gemeinderat hat die Organisation der Fachstellen mit Querschnittsaufgaben sowie deren Zusammenführung oder allfällige andere Massnahmen zur Optimierung des Status quo geprüft. Bei der Prüfung einbezogen wurden die Fachstelle für die Gleichstellung von Frau und Mann (PRD) sowie das Kompetenzzentrum Integration, die Fachstelle Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, der Bereich Kinder- und Jugendförderung mit dem Kinderbüro und p_a_r_t, Stelle für Jugendmitwirkung, sowie der Bereich Alter des Alters- und Versicherungsamts AVA (alle BSS). Alle diese Fachstellen und Bereiche erfüllen unter anderem Querschnittsaufgaben, für die sie auf die Mitwirkung aller Verwaltungseinheiten angewiesen sind. Als primäres Ziel einer allfälligen Zusammenführung wurde formuliert, dass dadurch die einzelnen Bereiche gestärkt und die Wirksamkeit insgesamt durch einen interdisziplinären Ansatz erhöht werden sollen. In Zeiten knapper finanzieller Verhältnisse wurde zudem bereits zu Beginn der Überprüfung festgehalten, dass durch eine allfällige Zusammenlegung keine zusätzlichen Kosten entstehen dürfen.

Zu den einzelnen Punkten:

Zu Punkt 1:

Der Gemeinderat sieht in einer Zusammenlegung der verschiedenen Fachstellen, die sich um die Anliegen von besonderen Bevölkerungsgruppen kümmern, die folgenden Vorteile: Eine räumliche Zusammenführung würde die Zusammenarbeit der Fachstellen untereinander erleichtern (kurze Wege, rasche Absprachen und informelle Kontakte). Prozesse, Kontakte, Arbeits- und Kommunikationsmittel würden zusammengeführt und der Wissenstransfer zwischen den einzelnen Fachstellen erleichtert. Eine Zusammenlegung der Fachstellen führt weiter zu Synergien, da ähnliche Fragestellungen vorhanden sind (z.B. betreffend Zugang zu Informationen, Verbindlichkeit der Massnahmen bei den Ämtern, Öffentlichkeitsarbeit). Für gewisse Aufgaben liessen sich gemeinsame Ressourcen nutzen. Gewisse Themen könnten zielgruppenunabhängig gemeinsam angegangen werden und die Koordination würde vereinfacht. Gäbe es innerhalb der Stadtverwaltung nur eine Organisationseinheit, die sich mit Querschnittsthemen befassen würde, so hätte diese einen breiteren Bekanntheitsgrad und würde etwa bei Vernehmlassungsverfahren konsequenter einbezogen. Dadurch wären die Vertretung der Interessen in den jeweiligen Projekten auch themenübergreifend sichergestellt. Der Einbezug von Querschnittsthemen innerhalb der Stadtverwaltung würde insgesamt einfacher, da Kontakte, Prozesse und Kommunikationsmittel einheitlich wären. Weiter würde die politische Beachtung der Querschnittsaufgaben unter Umständen verstärkt, etwa indem der Einbezug in die Erarbeitung der Legislaturrichtlinien verbessert würde. Die themenübergreifende Struktur würde die Aufnahme neuer Querschnittsthemen (z.B. Familienförderung) ohne vorgängige Schaffung neuer Organisationseinheiten ermöglichen.

Die Themen und Arbeitsinstrumente der verschiedenen Fachstellen haben Schnittstellen, dennoch gibt es auch gewichtige Unterschiede, die auch in Zukunft ein eigenständiges Handeln notwendig machen würden. Es ist dabei zu beachten, dass durch das Zusammenführen der verschiedenen Fachstellen zu einer Organisationseinheit auch bestehende Fachbereiche auseinandergerissen würden. Bisherige Kooperationen und Synergien in den angestammten Organisationseinheiten

gingen verloren oder würden zumindest erschwert. Im Fall des Kompetenzzentrums Integration (KI) müsste beispielsweise die bestehende Organisationseinheit wieder aufgeteilt werden in die Fachbereiche Integration und Asyl. Die heutige Nähe der beiden Bereiche, von denen die Integration vorwiegend Fachstellen-Aufgaben und der Bereich Asyl vorwiegend operative Aufgaben wahrnimmt, bringt viele Vorteile mit sich. Die Nähe zu einem Teil des Zielpublikums sowie die teilweise gemeinsame Nutzung von administrativen Ressourcen gingen durch eine Aufteilung verloren. Integration wird zudem mit Umsetzung der vom Bund vorgegebenen Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) und des Integrationsgesetzes (voraussichtlich per Mitte 2015) zunehmend operativer. Auch im heutigen Bereich Kinder- und Jugendförderung bestehen Synergien zwischen Fachstellen-Aufgaben und operativen Aufgaben. Die Nähe zur Zielgruppe Jugend und die Zusammenfassung verschiedener Angebote und Leistungen wie Fäger, Job-Börse, Jugendrat, Kinderparlament sind ein grosser Gewinn. Weiter bringt auch die heutige Angliederung des Bereichs Alter im Alters- und Versicherungsamt (AVA), das unter anderem auch für die Ausrichtung von AHV/IV- und Ergänzungsleistungen zuständig ist, Synergien mit sich. Die Nähe zu den Zielgruppen und zu operativen Aufgaben, die in den heutigen Strukturen vorhanden sind und grosses Synergiepotential haben, würde bei einer Zusammenlegung verloren gehen. Weiter würde durch eine Zusammenführung aller Fachstellen die Identifizierbarkeit der einzelnen Aufträge und die themenspezifische Positionierung der einzelnen Fachstellen erschwert. Schliesslich würden durch eine Zusammenlegung die Budget- und die fachliche Autonomie unter Umständen eingeschränkt. Wird eine neue Organisationseinheit geschaffen, entstehen neue Schnittstellen zu den jeweiligen Fachabteilungen.

Gestützt auf diese Überlegungen kommt der Gemeinderat zum Schluss, dass weder die Vor- noch die Nachteile einer Zusammenführung klar überwiegen. Zu beachten ist zudem, dass ein Reorganisationsprozess über rund zwei Jahre Ressourcen bindet.

Zu Punkt 2:

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass der Reorganisationsprozess selbst wie oben erwähnt während rund zwei Jahren bei allen beteiligten Stellen personelle und finanzielle Ressourcen binden würde. Der Aufwand einer Zusammenführung ist nicht zu unterschätzen (Informatik mit Fachapplikationen, Kommunikationsaufwand, räumliche und personelle Anpassungen). Weiter ist davon auszugehen, dass eine neue Abteilungsleitung einzusetzen wäre, soll sie nicht auf Kosten der bisherigen Fachstellenressourcen erfolgen. Dies erfordert zusätzliche Mittel. Sollen die heute von den bestehenden Fachstellen wahrgenommenen Aufgaben auch weiterhin aufrechterhalten werden, können die Ressourcen auf fachlicher Ebene jedenfalls nicht reduziert werden. Einsparungen sind allenfalls möglich bei gemeinsamer Administration und Infrastruktur. Aber auch hier ist zu beachten, dass bereits heute teilweise administrative Ressourcen gemeinsam mit anderen genutzt werden - beispielsweise im KI, im AVA und im Bereich der Kinder- und Jugendförderung. Insgesamt sind bei gleichbleibendem Leistungsangebot und Erhalt der Bereichsleitungen keine Einsparungen zu erwarten. Es ist eher davon auszugehen, dass eine Zusammenlegung zusätzliche Ressourcen erforderlich machen wird.

Zu Punkt 3:

Der Trend zur Zusammenführung vorab von Fachstellen für die Gleichstellung von Frau und Mann mit anderen Fachbereichen oder Erweiterung des Auftrags auf andere Themenbereiche lässt sich seit mehreren Jahren beobachten. Auslöser für Umstrukturierungen waren häufig Verwaltungsreorganisationen oder Sparvorhaben. Aktuell verfügen die Kantone SG, LU, AR und OW über Organisationseinheiten, die verschiedene Querschnittsthemen umfassen. Die Zusammenführungen in GE und BS wurden bereits wieder rückgängig gemacht.

Den Start machten 2007 die Kantone Luzern mit der Fachstelle für Gesellschaftsfragen (Gleichstellung Frau/Mann, Kind/Jugend/Familie und Migration) und St. Gallen mit dem Kompetenzzentrum Gleichstellung, Integration und Projekte. 2011 setzte sich der Trend zur Zusammenlegung in

Obwalden mit einer Fachstelle für Gesellschaftsfragen und 2012 in Appenzell Ausserrhoden mit dem neuen Amt für Gesellschaft fort. Die neuen Einheiten in den kleinen Kantonen OW und AR umfassen je fünf oder mehr kleine Fachressorts meist ohne eigenständige Leitungen.

Im Kanton Genf nahm 2008 das Office des Droits Humains ODH mit den Dienststellen Gleichstellung Frau/Mann, Häusliche Gewalt, Migration und Internationale Solidarität seine Arbeit auf. In Basel-Stadt vereinte ab 2009 die Abteilung Gleichstellung und Integration die Bereiche Gleichstellung Frau/Mann, Gleichstellung Menschen mit Behinderung, Integration und Antidiskriminierung. Beide Reorganisationen wurden in der Zwischenzeit (BS 2011, GE 2013) wieder rückgängig gemacht. Sowohl in Genf als auch in Basel-Stadt erfolgten die Zusammenführungen im Zuge von Verwaltungsreorganisationen und mit dem Anspruch, als fortschrittliche Verwaltungen die gesellschaftliche Vielfalt besser abzubilden. Als Gründe für die Auflösung der fusionierten Stellen wurden von beiden Kantonen GE und BS fehlende oder nicht den Erwartungen entsprechende Synergien angeführt. In Basel-Stadt hat sich zudem die Doppelfunktion von Gesamtleitung und Bereichsleitung Integration in einer Person nicht bewährt. In Genf löste der zuständige Regierungsrat das Office des Droits Humains mit Hinweis auf den Verlust „en visibilité et en lisibilité“ der einzelnen Fachbereiche, „réunis un peu artificiellement“¹ wieder auf.

Eine Analyse der bis 2009 erfolgten Zusammenführungen und einen Einblick in den Fusionsprozess in Basel-Stadt bietet der Arbeitsbericht der Hochschule für Wirtschaft FHNW „Erfolgreiche Zusammenführung von Verwaltungsstellen“² von Bettina Bannwart. Anhand der Kriterien Struktur, Inhalt, Prozessverlauf, Partizipation und Externe Kommunikation nimmt sie eine kritische Würdigung der Change-Prozesse vor und formuliert Empfehlungen für eine erfolgreiche Zusammenführung. Als kritische Erfolgsfaktoren identifiziert sie folgende:

- Zentrale, regierungsnaher Ansiedlung
- Erhalt der Fachstellenleitungen
- Beibehaltung der Kommissionen (wo vorhanden)
- Gesetzliche Absicherung der strukturellen Anliegen
- Abteilungsleitung mit Fachkompetenzen in diversen Fachbereichen
- Erhalt eigener Budgets
- einheitlicher, zentraler Standort
- Trennung zwischen Gefässen für bereichseigene Kernarbeit und übergreifende Projekte
- externe Begleitung des OE-Prozesses
- Profilierung/Positionierung der Fachbereiche sichern
- Klärung der Repräsentation der Bereiche (Auftritte, Auskünfte).

Die Erfahrungen anderer Kantone sind insgesamt eher kritisch zu würdigen. In den am ehesten mit Bern vergleichbaren Stadtkantonen GE und BS sind ähnliche Fusionsprojekte gescheitert. In SG und LU haben die einzelnen Fachbereiche eher an Profil und Eigenständigkeit eingebüsst. Die Erfahrungen der fusionierten Stellen in AR und OW sind von der geringen Grösse der Fachressorts her nicht übertragbar auf Berner Verhältnisse.

Zu Punkt 4:

Für die erfolgreiche Erfüllung der Querschnittsaufgabe ist eine hierarchisch hohe und zentrale Ansiedlung von Bedeutung. Von der Ablauforganisation her muss sichergestellt sein, dass die Querschnittsstellen mit allen Direktionen und Dienststellen der Verwaltung direkt verkehren können. Der systematische und rechtzeitige Einbezug der Querschnittsstellen muss garantiert sein (bei Stel-

¹ http://www.lecourrier.ch/104029/je_veux_redonner_un_rang_politique_aux_droits_humains

² <http://www.fhnw.ch/wirtschaft/nppm/publikationen/arbeitsbericht-erfolgreiche-zusammenfuehrung-von-verwaltungsstellen>

lungnahmen und Vernehmlassungen, Strategieentwicklungen, Personalpolitik, Einsatz in Arbeitsgruppen/Gremien).

Der Gemeinderat ist der Ansicht, dass die Frage der Zuteilung zu einer Direktion eher sekundär ist. Je nach direktonaler Zuordnung ist der Zugang zum einen oder anderen Thema oder Handlungsfeld einfacher. Verlässliche Kooperationen und Vernetzungen zu allen anderen Direktionen und über die Verwaltung hinaus aufzubauen und zu pflegen, bleibt aber eine Kernaufgabe aller Querschnittsstellen.

Fazit

Aus Sicht des Gemeinderats fehlt es angesichts dieser Auslegeordnung insgesamt an triftigen Gründen für eine Zusammenführung. Die im Postulat erwähnten Fachstellen sind gut aufgestellt. Sie arbeiten bereits heute in verschiedenen Bereichen erfolgreich zusammen. So bieten etwa die Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann, das Kompetenzzentrum Integration und die Fachstelle Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Rahmen des städtischen Weiterbildungsangebots ein gemeinsames Modul für Führungskräfte an. Diese drei Stellen arbeiten auch bei anderen Projekten regelmässig zusammen, etwa bei der Überarbeitung des städtischen Personalrekrutierungsinstruments Pegasus, bei der Erarbeitung von Massnahmenplänen oder von Mentoring-Programmen. Die Stadt Bern nimmt für sich in Anspruch, in den aufgeführten Politikfeldern Integration, Gleichstellung von Frau und Mann, Gleichstellung von Menschen mit Behinderung, Kinder- und Jugendmitwirkung und Alter fortschrittliche Politiken zu betreiben, die nicht selten Vorbildcharakter für andere Städte haben. Eine Strategie oder Politik der Vielfalt entsprechend dem Titel des Postulats existiert in der Stadt bisher nicht. Zu unterschiedlich sind die rechtlichen Grundlagen, die Aufträge verwaltungsintern und -extern sowie die Ziel- und Anspruchsgruppen der einzelnen Fachstellen. Der Gemeinderat hat aber in praktisch allen aufgeführten Politikfeldern Strategien und Leitbilder für die nächsten Jahre verabschiedet. Die Entstehung zusätzlicher Synergien im Falle einer Zusammenlegung hält sich nach Einschätzung des Gemeinderats in Grenzen. Es besteht vielmehr die Gefahr, dass durch eine Zusammenlegung die heutigen klaren Positionierungen der einzelnen Fachstellen verwässert werden und die Nähe zu ihrem jeweiligen Zielpublikum verloren geht - nicht zuletzt deshalb, weil damit die operativen von den Fachstellen-Aufgaben getrennt werden. Einsparungen sind keine zu erwarten. Auch gibt es aus Sicht des Gemeinderats schweizweit kein vergleichbares Beispiel für eine geglückte Zusammenführung, aus der die einzelnen Bereiche gestärkt hervorgegangen wären. Verbesserungspotenzial sieht der Gemeinderat daher nicht auf struktureller, sondern allenfalls auf Ebene der Abläufe und Prozesse, der Koordination und der Kooperation.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Eine allfällige Zusammenlegung der einzelnen Fachstellen hat voraussichtlich einen erhöhten Ressourcenbedarf zur Folge.

Bern, 22. Januar 2014

Der Gemeinderat