

Organisation der Planungs-, Hochbau- und Immobilien- Aufgaben der Stadt Biel

Organisationsvarianten und deren Bewertung im Hinblick auf die neue politische Struktur der Stadtverwaltung

Projektarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Reto Steiner**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Kurt Weber**
aus Golaten (BE)
Gryphenhübeliweg 29
3006 Bern

Bern, 22. November 2010

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt beim Autor.

Vorwort

Ab 2013 wird die neue Grundstruktur der Stadtverwaltung von Biel fünf Direktionen umfassen, denen hauptamtliche Gemeinderäte vorstehen. Dies bildet den Anlass die Organisation der Planungs-, Hochbau- und Immobilienaufgaben in der Stadt Biel zu überprüfen und allenfalls anzupassen. Dieser Aufgabenbereich verlangt eine vielfältige thematische und fachliche Zusammenarbeit zwischen den verantwortlichen Organisationseinheiten. Die Überlegungen zur organisatorischen Zuordnung der Aufgaben werden daher komplexer als bei vielen anderen Verwaltungseinheiten, die über einen klarer abgrenzbaren Zuständigkeitsbereich verfügen. Der Aufgabenbereich hat für die Stadt als grösste Grundeigentümerin auf Gemeindegebiet zudem einen besonderen sachlichen und politischen Stellenwert. Eine tiefere Prüfung möglicher neuer Organisationsmodelle ist daher von Interesse.

Der Autor ist als externer Berater im Teilprojekt Verwaltungsorganisation des Projektes „Struktur Biel 2013“ engagiert. Die Bearbeitung der Thematik in der vorliegenden Arbeit erfolgt aber methodisch und inhaltlich unabhängig von den Projektarbeiten. Ein Nutzen für dieses Projekt wird aber selbstverständlich angestrebt. Die Entscheidungen im Hinblick auf die Organisation der Stadtverwaltung fallen ausschliesslich im Rahmen des Projektes „Struktur Biel 2013“ und nicht aufgrund der hier vorliegenden Ergebnisse.

Ich danke Hans Stöckli, Stadtpräsident, für die Offenheit und das Vertrauen, die es ermöglicht haben diese Arbeit „quer“ zum laufenden Projekt in der Stadt in Angriff zu nehmen. Thomas Gfeller, Delegierter Wirtschaft, danke ich für sein Engagement als erste Ansprechperson und allen Verantwortlichen der Stadt in diesem Aufgabenbereich für die Bereitschaft zur Mitarbeit und die interessanten Informationen aus den persönlichen Gesprächen.

Stefanie Becker danke ich für alles, aber in diesem Zusammenhang speziell für das sorgfältige Korrekturlesen eines Textes fernab von ihrem Alltag.

Bern, im November 2010

Kurt Weber

Zusammenfassung

Am 26. September 2010 hat die Bieler Stimmbevölkerung der künftigen politischen Struktur („Biel 2013“) zugestimmt. Ab 2013 werden neu fünf hauptamtliche Exekutivmitglieder der Stadtverwaltung vorstehen. Die künftige Zuordnung der Aufgaben auf die neu zu definierenden Direktionen wird im Laufe des Jahres 2011 festzulegen sein.

Die Planungs-, Hochbau- und Immobilien-Aufgaben und die damit übergeordnet zusammenhängende Aufgaben der Stadtentwicklung werden heute im Präsidiastab, in der Finanz- und der Baudirektion wahrgenommen.

Für die Stadt als grösste Grundeigentümerin im Gemeindegebiet sind die Leistungsfähigkeit und damit die Organisation in diesem Aufgabenbereich von grosser Bedeutung.

Die heutige Organisationsform der Planungs-, Hochbau- und Immobilien-Aufgaben der Stadt Biel weist bei der Grundstruktur der Aufbauorganisation keine expliziten Schwachstellen auf, die sich negativ auf die Effizienz und die Qualität der Leistungserbringung auswirken.

Optimierungspotenzial besteht hingegen bei der inhaltlichen Definition der Aufträge der Abteilungen und deren Abgrenzungen.

Im Hinblick auf die neu zu gestaltende politische Struktur, muss jedoch die Frage nach der Zuordnung der untersuchten Aufgabenbereiche gestellt werden. Bei den Planungs-, Hochbau- und Immobilien-Aufgaben müssen immer unterschiedliche Interessen austariert werden. Damit dies im Sinne einer ganzheitlich optimierten Lösung für die Zukunft der Stadt geschieht, ist es bedeutsam, dass sämtliche Aspekte mit dem angemessenen Gewicht eingebracht werden können.

Die künftige Struktur der Stadtverwaltung auf Direktionsstufe wird erst im Jahr 2011 festgelegt. Für die Entwicklung der Organisationsmodelle im Untersuchungsbereich kann aber von einer Annahme zur thematischen Strukturierung der relevanten Direktionen ausgegangen werden. Die Bildung einer Präsidialdirektion ist mit der angenommenen Volksvorlage zur neuen politischen Struktur vorgegeben. Dass weiter zwei Direktionen mit je einem inhaltlichen Schwerpunkt „Finanzen“ und „Bauen/Infrastruktur“ entstehen werden, ist von der Bedeutung dieser städtischen Aufgaben her faktisch klar.

Für die Entwicklung der Organisationsmodelle war ein zweistufiges Vorgehen notwendig. Die Überlegungen zur optimalen Aufgabenbündelung auf Stufe Abteilung musste der Frage nach der optimalen Zuordnung der Aufgabenfelder auf die Direktionen vorausgehen. Die eigentliche aufbauorganisatorische Optimierung der Aufgabenerfüllung wird primär durch die Gestaltung der Stufe Abteilungen erreicht. Bei der Zuordnung zu den Direktionen stehen die Aspekte der politischen Ausgewogenheit und direktionsübergreifenden Prozesse im Vordergrund.

Aufgrund von spezifischen Rahmenbedingungen im Aufgabenbereich und in der Gesamtorganisation der Stadt wird das Beibehalten der vier Abteilungen mit den grundsätzlichen Auf-

gabenbereichen „Stadtmarketing“, „Stadtplanung“, „Immobilien(Liegenschaften)“ und „Stadtbauten (Hochbau)“ vorgeschlagen. Für Aufträge dieser Abteilungen, bzw. für die Aufgabenbündelung auf dieser Stufe werden die folgenden Anpassungen als optimal erachtet:

- Bei städtischen Immobilienentwicklungsprojekten ist neu die Federführung klarer der Abteilung Liegenschaften zuzuordnen. Diese vertritt damit in ihrer Rolle die primär finanziellen Eigentümerinteressen der Stadt. Das Stadtmarketing wird dabei weiterhin für die Stadtentwicklung im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtungsweise der Stadt als Lebens- und Wirtschaftsstandort einbezogen. Der Stadtplanung obliegt weiter die planerische/fachliche und rechtliche Perspektive der städtischen Grundordnung.
- Teilaufgaben des Bewilligungswesens mit fachlichem Bezug zum Baubewilligungsverfahren sind von der Abteilung Liegenschaften zur Abteilung Stadtplanung zu transferieren.
- Der Auftrag der Abteilung Hochbau ist zu erweitern. Bauen, Unterhalten und Betreiben wird für sämtliche städtischen Liegenschaften übernommen. Die Abteilung Liegenschaften konzentriert sich auf die „Verwaltung“ des Finanzvermögens. Dazu gehören das Portfolio- und Asset-Management und der kaufmännische Betrieb der Liegenschaften des Finanzvermögens. Für diese definiert sie auch den Auftrag für Bauprojekte, Unterhalt und technischen Betrieb zuhanden der Abteilung Hochbau.

Auf Stufe Direktionen wird als einzige Veränderung zum IST-Zustand die neue Zuordnung der Stadtplanung zur Präsidialdirektion vorgeschlagen. Damit würden die übergeordneten planerischen Aspekte der Stadtentwicklung und Stadtplanung in einer Direktion zusammengeführt. Diese thematische Verantwortung für „Stadtentwicklung / Stadtplanung“ kann eine sinnvolle Ergänzung des Aufgabenportfolios einer Präsidialdirektion darstellen.

Der Aufgabenbereich „Planung, Hochbau und Immobilien“ wird so weiterhin auf drei Direktionen aufgeteilt. Damit wird eine ausgewogene und kongruente Verteilung der Rollen und der damit zusammenhängenden Interessen gewährleistet.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Zusammenfassung	2
Inhaltsverzeichnis	4
Abbildungsverzeichnis	6
Tabellenverzeichnis	7
Anhangverzeichnis	8
1 Einleitung	9
1.1 Ausgangslage, Problemstellung und Zielsetzung	9
1.2 Vorgehen	10
1.3 Bezugsrahmen / Abgrenzung	11
2 IST-Zustand der Organisation	12
2.1 Aufbauorganisation	12
2.1.1 Organisation der Stadt Biel	12
2.1.2 Organisation des Untersuchungsbereiches	13
2.2 Aufträge / zentrale Prozesse	14
2.2.1 Formelle Aufträge	14
2.2.2 Zentrale Prozesse	17
2.3 Entscheidungs- und Führungsstrukturen	18
2.4 Beurteilung des IST-Zustandes	19
2.4.1 Aufbauorganisation	19
2.4.2 Aufträge / zentrale Prozesse	19
2.4.3 Entscheidungs- und Führungsstrukturen	20
2.4.4 Generelle Stärken und Schwächen	21
3 Betrachtungen zur Thematik in anderen Gemeinwesen	22
4 Definition des Lösungsbereichs	24
5 Lösungsvarianten zur Organisation	25
5.1 Lösungsvarianten auf Stufe Abteilungen	25
5.2 Lösungsvarianten auf Stufe Direktionen	28
6 Beurteilungskriterien	30
6.1 Definition der Beurteilungskriterien	30
6.2 Gewichtung der Beurteilungskriterien	32

7	Bewertung der Lösungsvarianten.....	33
7.1	Bewertung der Varianten auf Stufe Abteilungen	33
7.2	Bewertung der Varianten auf Stufe Direktionen	35
8	Fazit / Lösungsvorschlag.....	37
9	Literaturverzeichnis.....	38
10	Anhang	40
11	Selbständigkeitserklärung	67
12	Über den Autor.....	68

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bezugsrahmen (Konzeptionsrahmen).....	11
Abbildung 2: Organigramm der Stadtverwaltung Biel.....	12
Abbildung 3: Detailorganigramm der Abteilungen im Untersuchungsbereich	13
Abbildung 4: Zentrale Prozesse und Zuständigkeiten	17
Abbildung 5: Lösungsoptionen und –varianten auf Stufe Abteilungen	26
Abbildung 6: Lösungsvorschlag	37

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Relevante Aufgaben der Direktionen gemäss Organisationsreglement.....	14
Tabelle 2:	Relevante Aufgaben der Abteilungen gemäss Organisationsverordnung.....	16
Tabelle 3:	Kompetenzregelungen.....	18
Tabelle 4:	Übersicht Aufbauorganisation vergleichbarer Gemeinden.....	22
Tabelle 5:	Beschreibung der Lösungsvarianten auf Stufe Abteilung.....	27
Tabelle 6:	Lösungsvarianten auf Stufe Direktionen.....	28
Tabelle 7:	Effizienzkriterien.....	30
Tabelle 8:	Spezifische Beurteilungskriterien.....	31
Tabelle 9:	Gewichtung der Beurteilungskriterien.....	32
Tabelle 10:	Nutzwertanalyse zu Varianten „Immobilienmanagement“.....	34
Tabelle 11:	Nutzwertanalyse zu Varianten auf Stufe Direktion.....	36

Anhangverzeichnis

Anhang 1:	Auswertung der Interviews mit Vertretern der Stadt Biel	40
Anhang 2:	Aufgabenerhebung aus Projekt „Struktur Biel 2013“ – Phase 1	57

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage, Problemstellung und Zielsetzung

Ausgangslage und Problemstellung

Die Stadt Biel bereitet einen umfassenden Umbau der Stadtverwaltung mit folgender Zielsetzung vor:

„Attraktiver Service Public, erbracht in einer zeitgemässen politischen Struktur durch eine effiziente Verwaltung in einem zentralen Gebäude im Herzen eines neu gestalteten innerstädtischen Quartiers.“ (Gemeinderat von Biel (2009): Bericht des Gemeinderates an den Stadtrat betreffend der Projekte I Struktur Biel 2013 und II Esplanade, Biel 9. April 2009, S. 2).

Das Vorhaben ist in die folgenden Teilprojekte gegliedert:

- Politische Struktur
- Verwaltungsorganisation
- Zentrales Verwaltungsgebäude

Die Planungs-, Hochbau- und Immobilien-Aufgaben und die damit übergeordnet zusammenhängende Aufgaben der Stadtentwicklung werden heute im Präsidialstab, in der Finanz- und der Baudirektion wahrgenommen. Mit der Neudefinition der Direktionen stellt sich die Frage der optimalen Zuordnung dieser Aufgabenbereiche. Damit verbunden muss auch die heutige Aufgabenzuteilung auf der Stufe der Abteilungen (Stadtplanung, Hochbau, Liegenschaften, Stadtmarketing) hinterfragt werden.

Die Stadt ist die grösste Grundeigentümerin in Biel. Keine Stadt der Schweiz verfügt über derart grosse Landreserven wie Biel. Von der Landfläche des Gemeindegebietes sind 25% im Eigentum der Stadt. Entsprechend gross ist der Einfluss auf die räumliche und wirtschaftliche Entwicklung der Stadt und die Verantwortung als Eigentümerin eines beträchtlichen Immobilienvermögens. Projekte und Entscheide in diesem Umfeld sind somit von grosser politischer Bedeutung und entsprechend gross der Anspruch der politischen Akteure Einfluss nehmen zu können. Der Gemeinderat verfolgt als Vertretung der Grundeigentümerin eine Liegenschaftspolitik im Interesse einer attraktiven Stadt. Eine entsprechende Eigentümerstrategie und Zielpositionen, welche dies ermöglichen sollen, sind in den Legislaturzielen festgehalten (vgl. Gemeinderat von Biel (2009): 2009 – 2012 Schwerpunkte gemeinderätlicher Politik, S. 30). Ein wesentlicher Erfolgsfaktor zum Erreichen dieser Ziele ist die wirkungsvolle und effiziente Organisation der Verwaltung in den relevanten Aufgabenbereichen.

Die Organisation dieses Aufgabenbereiches auf der Stufe der Direktionen und der Abteilungen wird den Entscheidungsprozess über die neue Verwaltungsorganisation massgebend prägen und ist von grosser Bedeutung für den künftigen Erfolg der Stadt. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit möglichen Gestaltungsvarianten und eine Beurteilung aufgrund der entscheidenden Kriterien sind somit angezeigt.

Zielsetzung

Die vorliegende Arbeit soll den Entscheidungsträgern im Projekt „Struktur Biel 2013“ folgende Grundlagen liefern:

- Grundsätzliche Organisationsvarianten im untersuchten Aufgabenbereich
- Entscheidungskriterien für die Wahl der optimalen Organisationsform im Hinblick auf politisch-strategische wie auch fachlich/betriebswirtschaftliche Aspekte unter Berücksichtigung der Gewichtung durch die Entscheidungsträger bzw. Verantwortlichen der Stadt Biel
- Beurteilung der Varianten und Lösungsvorschläge aus externer Sicht

Die Lösungsvarianten und deren Bewertung sollen weitgehend unabhängig vom IST-Zustand der Organisation und der entsprechenden Rahmenbedingungen erarbeitet werden. Es wird also nicht primär vom Ziel der Beseitigung von Schwachstellen ausgegangen, sondern es werden möglichst optimale Zukunftsmodelle aufgezeigt. Damit wird die vertiefte Analyse des IST-Zustandes als Gegenstand der Untersuchung abgegrenzt. Eine summarische Bestandsaufnahme der heutigen Organisation ist als Grundlage der Überlegungen aber unumgänglich. Dabei wird auch die Beurteilung der Ausgangslage aus Sicht der verantwortlichen Führungskräfte berücksichtigt. Schwachstellen der heutigen Organisation, die im Rahmen dieser Erhebungen erkannt werden, bilden selbstverständlich wichtige Orientierungspunkte für die Lösungsmodellierung und die Bewertung der Lösungsvarianten.

1.2 Vorgehen

Die Methodik orientiert sich grundsätzlich an einem qualitativen und entscheidungsorientierten Ansatz. Die Überlegungen und Resultate beziehen sich auf den Einzelfall „Stadt Biel“. Allgemein gültige Thesen zu Aspekten des Untersuchungsbereiches werden nicht angestrebt.

Das Vorgehen gliederte sich in folgende Schritte:

- Erarbeiten der Grundlagen: Dokumentenanalyse (bestehende Erhebungsergebnisse, Dokumentationen, Literatur).
- Erhebung bei Entscheidungsträgern: Basierend auf einem Fragebogen wurden Interviews mit den heute zuständigen politischen Vorgesetzten und den Verantwortlichen der Verwaltung geführt (Interviewpartner siehe Anhang 1).
- Analyse: Auswertung der Interviews, Informationssammlung zu vergleichbaren Städten und gezielte Literaturrecherche zu den relevanten Themenbereichen.
- Lösungsmodellierung: Definition des Lösungsbereiches aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse und Entwickeln von Lösungsvarianten im entsprechenden Rahmen.
- Beurteilung und Lösungswahl: Definition und Gewichtung der Beurteilungskriterien aufgrund theoretischer Modelle und der spezifischen Anforderungen der Stadt Biel. Bewertung der Lösungsvarianten und Lösungsvorschlag aus Sicht des Verfassers.

1.3 Bezugsrahmen / Abgrenzung

Der Organisationsbegriff beinhaltet verschiedene Bedeutungen. Er wird hier nicht im institutionalen Sinn (Organisation als Institution) und nicht in der funktionalen Bedeutung (Organisation als Organisationmanagement) verwendet. Der instrumentale Organisationsbegriff umschreibt die Organisation als Regelwerk, das der Zweck- und Zielerreichung eines sozio-technischen Systems (Unternehmen) dient. Damit umfasst er eigentlich den gesamten Gestaltungsrahmen der Verwaltung wie er im folgenden Bezugsrahmen abgegrenzt ist.

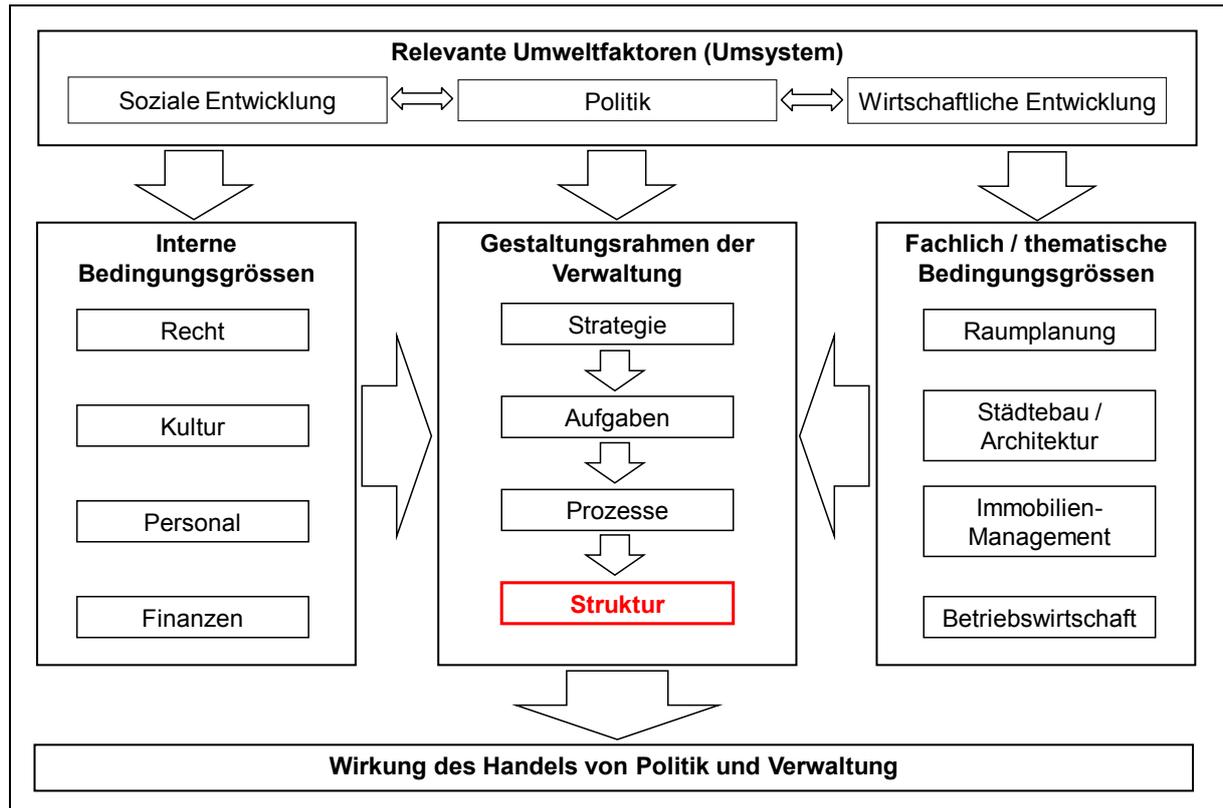


Abbildung 1: Bezugsrahmen (Konzeptionsrahmen)

Der Organisationsbegriff, und damit der Untersuchungsbereich, werden hier auf die strukturellen Aspekte (Aufbauorganisation) beschränkt.

Die Gestaltungselemente Strategie und Aufgaben sind nicht in Frage gestellt. Die zentralen Prozesse im zu untersuchenden Aufgabenbereich sind einerseits durch gesetzliche Vollzugsaufträge auf Ebene Gemeinde und andererseits durch standardisierte bzw. gängige Praxis im Immobilienmanagement weitgehend vorgeben. Einbezogen in die Überlegungen werden hingegen die Auswirkungen des strukturellen Rahmens auf die Prozesse.

Elemente, die im weiteren Sinne auch zum Gestaltungsrahmen des Verwaltungshandels gezählt werden können, wie Kultur, Personal, Recht und Finanzen, werden hier bewusst als interne Bedingungsgrößen definiert. Sie sind nicht Gegenstand der anstehenden Neuorganisation der Stadtverwaltung.

Die Organisationseinheiten des Untersuchungsbereiches (Abteilungen Stadtmarketing, Liegenschaften, Stadtplanung und Hochbau) sind heute auf den Präsidialstab und zwei Direktionen (Finanz- und Baudirektion) verteilt. Die Direktionssekretariate des Präsidialstabes und der Finanz- und Baudirektion und die Abteilungen Informatik & Logistik, Schule & Sport und Infrastruktur sind teilweise in die relevanten Prozesse involviert (siehe dazu Kapitel 2.2).

2.1.2 Organisation des Untersuchungsbereiches

Die Abteilungen des Untersuchungsbereiches weisen die folgende aufbauorganisatorische bzw. thematische Struktur auf:

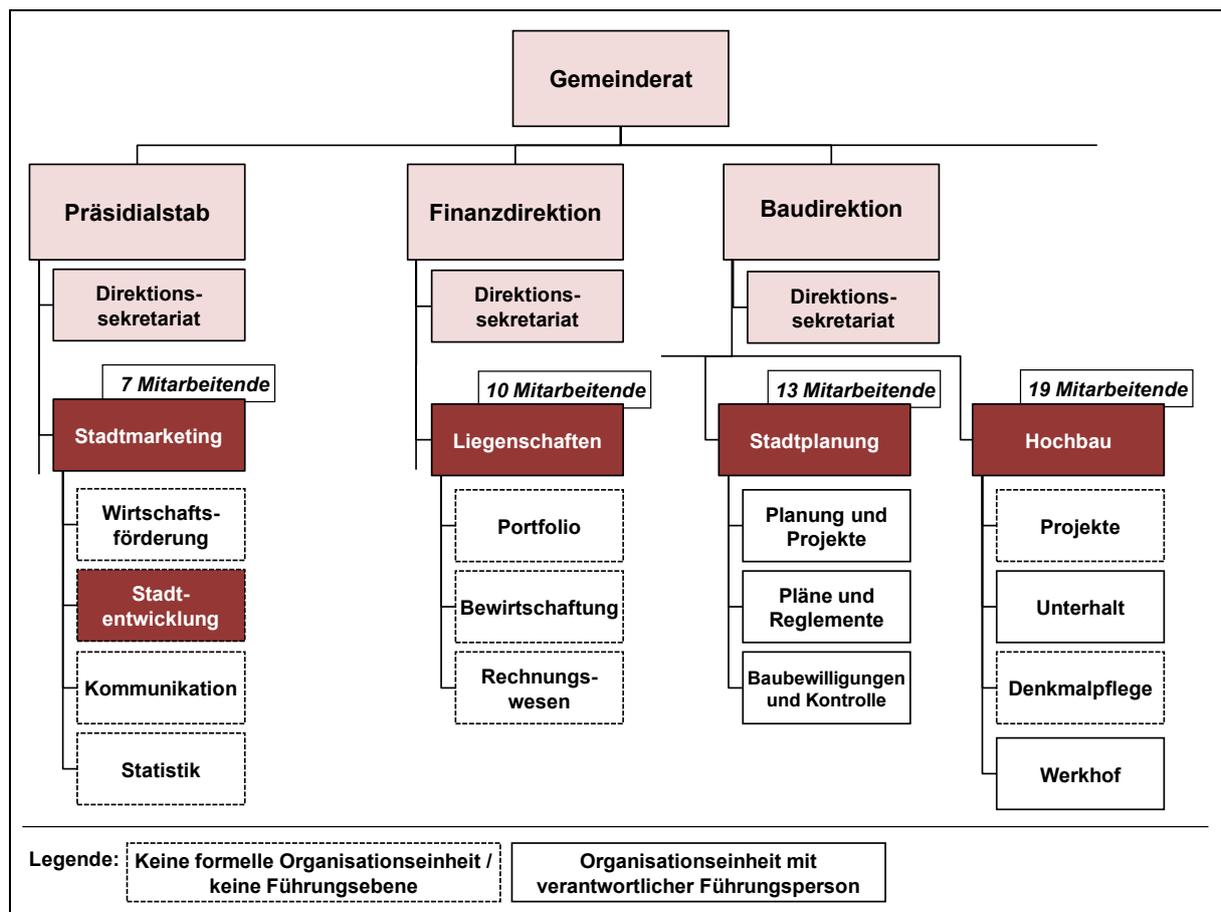


Abbildung 3: Detailorganigramm der Abteilungen im Untersuchungsbereich (eigene Darstellung)

Die Abteilungen haben weitgehend informelle Strukturen und werden hierarchisch flach geführt. Dies ist für die Stadt Biel nicht ungewöhnlich. Im Verhältnis zum Gewährleistungsauftrag des städtischen Gemeinwesens hat der Verwaltungsapparat eine tendenziell kritische Grösse. Die Aufgaben haben in der Regel die Komplexität, die sich aus der Rolle einer Zentrumsstadt ergeben. Durch die absolute Grösse der Gemeinde ist aber der Rahmen zum Einsatz von Verwaltungsressourcen stark beschränkt. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen haben sich relativ schlanke und flexibel organisierte Strukturen etabliert.

2.2 Aufträge / zentrale Prozesse

2.2.1 Formelle Aufträge

Die für die Untersuchung relevanten Aufträge bzw. Aufgaben auf Stufe Präsidialstab bzw. Direktionen sind im Organisationsreglement der Stadt Biel definiert. (Stadtrat von Biel (1997): Organisationsreglement, Art. 8 ff.).

Stab / Direktion	Aufgaben
Präsidialstab (Art. 8)	¹ Der Präsidialstab nimmt direktionsübergreifende Koordinationsaufgaben wahr, so insbesondere in den Bereichen Stadtentwicklung (unter Vorbehalt der Zuständigkeiten der Baudirektion), städtische Aussenpolitik, Stadtmarketing und Stadtpromotion.
Finanzdirektion (Art. 10)	⁴ Sie verwaltet das städtische Grundeigentum, bewirtschaftet die Liegenschaften des Finanzvermögens sowie ihr zugeteilte Bauten des Verwaltungsvermögens und Liegenschaften Dritter im Mandatsverhältnis. ⁵ Sie sorgt für die zentrale Beschaffung und den Unterhalt von Mobilien und Materialien und organisiert den Hauswartdienst für die Verwaltungsgebäude.
Baudirektion (Art. 18)	¹ Die Baudirektion berät den Gemeinderat und die Direktionen in Belangen der Raumplanung und des Umweltschutzes. Sie bereitet die raumplanerischen Geschäfte des Gemeinderates vor. Sie ist federführende Direktion für die Belange des Umweltschutzes und der Belange, welche die Mobilität der Bevölkerung betreffen. Sie nimmt die strategisch bedeutsamen Verkehrsaufgaben wahr und ist administrativ für die Belange der Verkehrsbetriebe zuständig. ² Sie ist zuständig für die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens, den Vollzug der baupolizeilichen Aufgaben, den Vollzug des baulichen Zivilschutzes, im Rahmen der kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Gesetzgebung. Sie entscheidet im vom übergeordneten Recht vorgegebenen Zuständigkeitsbereich oder stellt der zuständigen Behörde Antrag. ⁴ Sie projiziert, erstellt und bewirtschaftet die Liegenschaften des Verwaltungsvermögens, mit Ausnahme der Ausstattung der Schulliegenschaften; sie verantwortet die Verpflichtungskredite sämtlicher öffentlicher Hochbauvorhaben; sie ist Geschäftsstelle der Stadtbildkommission und Fachstelle für Bauökologie sowie für Altstadt- und Denkmalpflege; sie entscheidet über Reklamegesuche.
Bildungs-, Sozial- und Kulturdirektion (Art. 14)	¹ Die Bildungs-, Sozial- und Kulturdirektion besorgt die Verwaltung der städtischen Schulliegenschaften, deren Ausstattung sowie die Planung der Klassenorganisation und der Schulräume. [...]

Tabelle 1: Relevante Aufgaben der Direktionen gemäss Organisationsreglement

Auf Stufe Abteilung sind die Aufträge bzw. Aufgaben in der Organisationsverordnung definiert. (Gemeinderat von Biel (2004): Organisationsverordnung, Art. 9 ff.).

Abteilung	Aufgaben
Stadtmarketing (Art. 9)	¹ Dem Stadtmarketing obliegen federführend die Stadtentwicklung und die Stadtpromotion.
Liegenschaften (Art. 16)	<p>¹ Die Abteilung Liegenschaften der Stadt Biel initiiert die Grundsätze der städtischen Liegenschaftspolitik und vollzieht die entsprechenden behördlichen Beschlüsse.</p> <p>² Sie führt Kaufs- und Verkaufsverhandlungen und unterbreitet den zuständigen Instanzen Anträge für Kauf, Verkauf, Tausch und baurechtsweise Abgabe von Grundeigentum und Dienstbarkeiten. Sie ist vorbehaltlich der Zustimmung durch die finanzkompetenten Organe bevollmächtigt, alle entsprechenden Verträge zu unterzeichnen und die erforderlichen Rechtshandlungen vorzunehmen.</p> <p>³ Sie besorgt die Verwaltung und den Unterhalt der städtischen Liegenschaften im Finanzvermögen.</p> <p>⁴ Sie vertritt die Interessen der Einwohnergemeinde Biel als Grundeigentümerin.</p> <p>⁵ Sie kann mit Zustimmung des Gemeinderates Liegenschaften Dritter verwalten, so insbesondere Liegenschaften von unselbständigen Stiftungen oder der öffentlich-rechtlichen Anstalt Pensionskasse der Stadt Biel.</p> <p>⁶ Sie beantragt der zuständigen gerichtlichen Instanz Parkierungsverbote auf städtischen Liegenschaften im Finanz- und Verwaltungsvermögen und erstattet Strafanzeigen bei deren Missachtung.</p>
Stadtplanung (Art. 35)	<p>¹ Die Abteilung Stadtplanung besorgt die raumplanerischen Aufgaben der Stadt Biel. Sie erstellt Richtpläne und Konzepte zur Nutzung des Bodens, zu Erschliessungsfragen, sowie weitere Grundlagen zum Schutze und zur Gestaltung von Siedlung und Landschaft.</p> <p>² Sie ist verantwortlich für die städtischen Massnahmen im Bereich der Umweltschutzgesetzgebung und strategische Verkehrsfragen im Rahmen der Stadtentwicklung.</p> <p>³ Sie führt die geforderten Verfahren bei Planungsgeschäften, insbesondere Informations-, Mitwirkungs- und Auflageverfahren durch. Sie sorgt für die Dokumentation über alle Rechtsgrundlagen in ihrem Aufgabenbereich, die zugehörigen Grundlagen und Statistiken, Modelle, Fotos, Luftbilder und dergleichen.</p> <p>⁴ Sie führt das Baubewilligungsverfahren durch, prüft Baugesuche und erlässt entsprechende Verfügungen.</p> <p>⁵ Sie erlässt Ramm- und Sprengbewilligungen gemäss Artikel 83 Absatz 3 der kantonalen Bauverordnung.</p> <p>⁶ Sie versieht die baupolizeilichen Aufgaben gemäss kantonaler Gesetzgebung, insbesondere die Baustellenkontrolle und die Anordnung entsprechender Massnahmen sowie die Baukontrolle bei Zivilschutzbauten. Sie ist weiter zuständig für die Rechnungsführung betreffend Beanspruchung von öffentlichem Terrain. Sie führt die geforderten Statistiken im Bereich der Baupolizei sowie der Wohnungsbezüge und des Standes der Bautätigkeit in der Stadt Biel.</p> <p>⁷ Sie ist zuständig für den baulichen Zivilschutz. Dieser umfasst die Beratung, Prüfung, Kontrolle und Abnahme der Zivilschutzbauten auf Gemeindegebiet und das Einholen der Subventionen. Ferner arbeitet sie bei periodischen Nachkontrollen durch den Zivilschutz mit.</p> <p>⁸ Sie ist zuständig zur Bewilligung von Reklamegesuchen gemäss Artikel 2 Absatz 2 der kantonalen Verordnung über die Aussen- und Strassenreklame.</p>

Abteilung	Aufgaben
Hochbau (Art. 36)	¹ Die Abteilung Hochbau plant, erstellt und bewirtschaftet die Liegenschaften des Verwaltungsvermögens und verantwortet die Verpflichtungskredite für öffentliche Hochbauvorhaben, bei denen sie federführend zeichnet. ² Sie führt das Sekretariat des Fachausschusses für Planungs- und Baufragen gemäss diesbezüglicher Verordnung. ³ Sie versieht die Fachstelle für Bauökologie und diejenige für Denkmalpflege. ⁴ Sie ist zuständig für Wettbewerbe auf dem Gebiet des Hochbaus, wenn die Stadt ausschreibt; sie berät private Bauherrschaften bei Wettbewerben. ⁵ Sie betreibt einen Werkhof.
Schule & Sport (Art. 29)	² Sie ist verantwortlich für das Rechnungswesen der Schulen, verwaltet die städtischen Schulliegenschaften und sorgt für deren Ausstattung. Sie organisiert die Nutzung städtischer Schul- und Sportanlagen durch Dritte. ³ Sie vertritt die Interessen der Benutzenden in Bauausschüssen und -kommissionen bei Neubauten und Sanierungen sowie zuhanden der Abteilung Hochbau für den baulichen Unterhalt der Liegenschaften.

Tabelle 2: Relevante Aufgaben der Abteilungen gemäss Organisationsverordnung

Mit Ausnahme der Reklamegesuche, die heute durch die Abteilung Liegenschaften bearbeitet werden, entsprechen die aktuellen Aufgaben der Abteilungen den Vorgaben der Organisationsverordnung.

Die Organisationsverordnung benennt zwar die wichtigsten Aufträge der Abteilungen, sie gibt aber nur ein unzureichend transparentes Bild über die effektiv wahrgenommenen Aufgaben. Weiter detaillierte Aufträge oder formalisierte Aufgabenbeschriebe, z.B. als Auftrag der Direktionen an die Abteilungen, existieren nicht.

Im Rahmen einer Aufgaben- und Organisationsanalyse bei der Abteilung Liegenschaften wurden die Aufgaben und die Mengengerüste der betreuten Portfolios eingehend erhoben (vgl. Weber 2009: 5ff.).

In der Phase 1 des Projektes „Struktur Biel 2013“ wurden die Aufgaben und die dafür eingesetzten Personalressourcen bei allen Abteilungen erhoben. Die Erhebungsergebnisse für die Abteilungen im Untersuchungsbereich sind im Anhang 2 zusammengestellt.

2.2.2 Zentrale Prozesse

Die Prozesse sind einerseits durch gesetzliche Vollzugsaufträge auf Ebene Gemeinde und andererseits durch standardisierte bzw. gängige Praxis im Immobilienmanagement weitgehend vorgeben. Eigentliche Gestaltungsfreiheit besteht nur auf strategischer Ebene (Stadtentwicklung, Eigentümerstrategie, strategische Immobilienprojekte).

In der folgenden Abbildung werden die zentralen Prozesse des Untersuchungsbereiches den Ebenen und Elementen des Immobilienmanagement zugeordnet. (Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Schedler 2006: 9, Baumann 2009: 14 und Teichmann 2007: 12).

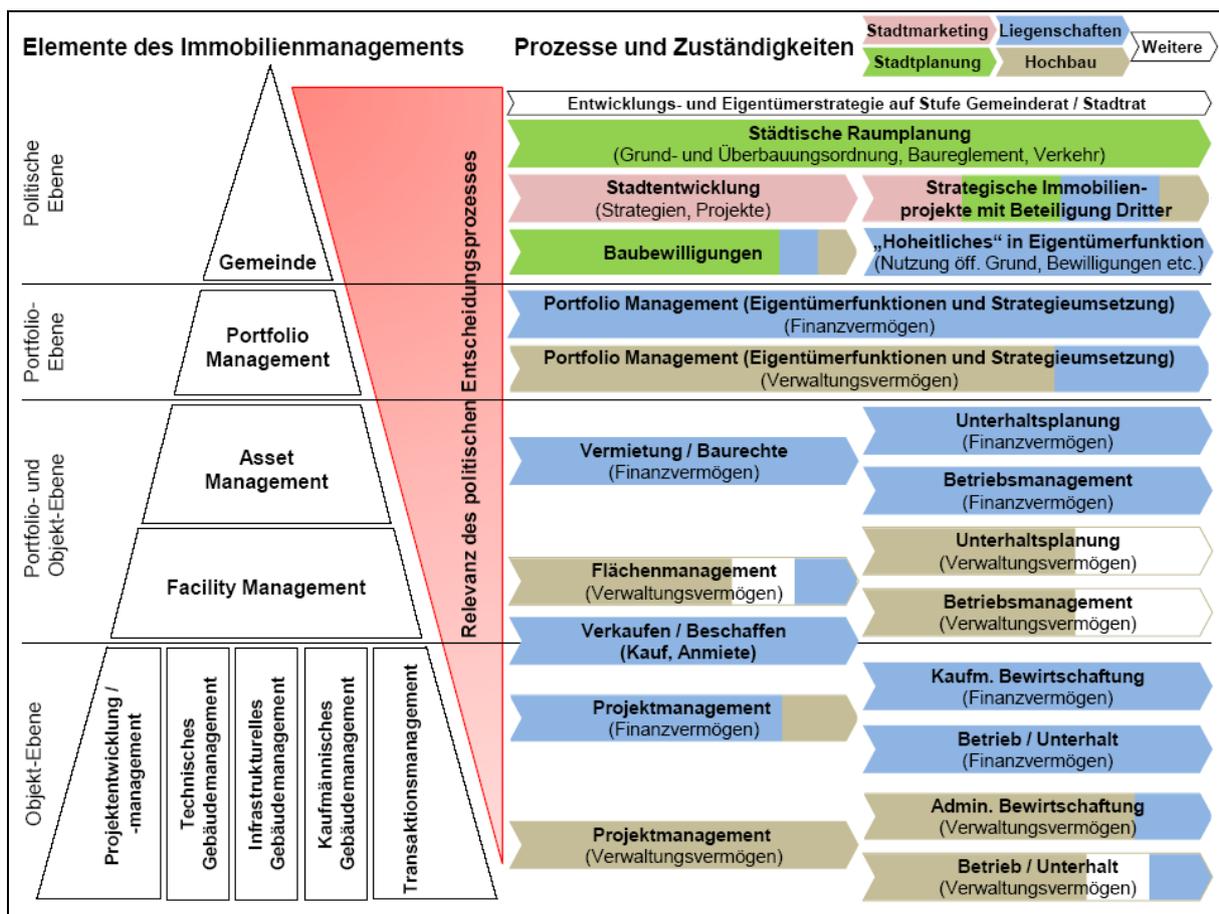


Abbildung 4: Zentrale Prozesse und Zuständigkeiten

Die Komplexität und der Einfluss der Politik auf die Prozesse nehmen von der Objekt- bis zur Politik-Ebene kontinuierlich zu.

Die Zuständigkeiten für die Prozesse sind weitgehend klar den Abteilungen zugeordnet. Die unterschiedlichen Verantwortungen für das Finanz- und das Verwaltungsvermögen führt dazu, dass inhaltlich gleichartige Prozesse von zwei verschiedenen Abteilungen (Liegenschaften, Hochbau) geführt werden.

Neben den Fachabteilungen sind Schule & Sport und Informatik & Logistik in planerische und operative Prozesse des Immobilienmanagements mit Teilzuständigkeiten involviert (Flächenmanagement, Unterhalt und Betrieb).

2.3 Entscheidungs- und Führungsstrukturen

Die Entscheidungsprozesse sind formell bestimmt durch die Kompetenzordnung bezüglich Finanzen und die sachlichen Zuständigkeiten. Für den Untersuchungsbereich sind primär die folgenden Regelungen aus der Stadtordnung und der Finanzordnung von Bedeutung: (Stadtordnung (1996) und Stadtrat von Biel (1996): Finanzordnung)

	Gemeinderat	Stadtrat	Volk
Verpflichtungskredite	Fr. 300 000.-	> Fr. 300 000.-	> Fr. 5 000 000.-
Rechtsgeschäfte Grundstücke	Fr. 1 000 000.-	> Fr. 1 000 000.-	> Fr. 5 000 000.-
Bauwesen	<ul style="list-style-type: none"> - Überbauungsordnungen für Zonen mit Planungspflicht - Überbauungsordnungen, die nur Detailerschliessungsanlagen festlegen 	<ul style="list-style-type: none"> - Überbauungsordnungen ohne Abweichung von Grundordnung 	<ul style="list-style-type: none"> - Baurechtliche Grundordnung (Baureglement und Zonenplan) - Überbauungsordnungen bei Abweichung von Grundordnung - Parkplatzerstellungspflicht und Parkierungsgebühren

Tabelle 3: Kompetenzregelungen

Die Entscheidungsvorlagen werden durch die federführende Abteilung und Direktion vorbereitet und im Mitberichtsverfahren den anderen Direktionen vorgelegt. Bei grösseren Vorhaben ist der Einbezug der betroffenen Direktionen bereits vorgängig durch spezifische Projektorganisationen sichergestellt, die vom Gemeinderat festgelegt werden. (Gemeinderat von Biel (2004): Organisationsverordnung, Art. 4).

Vorhaben mit weitgehender Bedeutung für die Stadtentwicklung werden im Steuerungsausschuss Stadtentwicklung (SAS) behandelt, der informell geschaffen wurde, aber mittlerweile institutionalisiert ist. Der Ausschuss tagt monatlich unter dem Vorsitz des Stadtpräsidenten/Finanzdirektors. Die Koordination obliegt dem Leiter Stadtmarketing. Die weiteren Mitglieder sind die Sicherheitsdirektorin, der Baudirektor, die Direktionssekretäre der Finanz- und Baudirektion und die Abteilungsleiter Finanzen, Liegenschaften, Öffentliche Sicherheit & Bevölkerung, Stadtplanung, Hochbau und Infrastruktur.

Eine weitere Führungs- und Koordinationsfunktion bei direktionübergreifenden Aufgaben haben die gemeinderätlichen Delegierten (Gemeinderat von Biel (2004): Organisationsverordnung, Art. 3). Der Delegierte Finanzen (Direktionssekretär der Finanzdirektion) und der Delegierte Wirtschaft (Leiter Stadtmarketing) haben zentrale Rollen in Stadtentwicklungsprojekten und Vorhaben mit grösserer finanzieller Tragweite.

2.4 Beurteilung des IST-Zustandes

Die folgenden Beurteilungen basieren auf den Einschätzungen der interviewten Führungsverantwortlichen. Eine aussenstehende Beurteilung des IST-Zustandes ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Die durch die Verantwortlichen erkannten Stärken und Schwächen der heutigen Organisation sind bei der Beurteilung der möglichen künftigen Organisationsmodelle von zentraler Bedeutung. Die detaillierte Auswertung der Interviews ist im Anhang 1 zusammengestellt.

2.4.1 Aufbauorganisation

Verteilung der Planungs-, Hochbau- und Immobilienaufgaben auf mehrere Direktionen

Die Frage nach der Richtigkeit der heutigen Zuteilung der Aufgaben auf die Direktionen wird unterschiedlich beurteilt. Nur eine Minderheit erachtet die heutige Lösung jedoch als für die Zukunft nicht tauglich. Grundlegende Probleme, die auf die bestehende Organisationsform zurückzuführen wären, sind nicht erkennbar. Es wird klar auf die notwendige differenzierte Betrachtung bezüglich sachlogischer Zuordnung und politischer und führungsmässiger Ausgewogenheit hingewiesen. Die breite Abstützung der Thematik durch die Verantwortung mehrerer Direktionen wird als erfolgsentscheidend beurteilt. Die Frage nach den Verantwortlichkeiten für das Finanz- und das Verwaltungsvermögen können nicht nur aus der Sicht eines sachgerechten Immobilienmanagements beurteilt werden. Zielkonflikte, denen die Stadt ausgesetzt ist müssen beachtet werden. Interessen der Stadtentwicklung und Eigentümerinteressen sollten nicht von der gleichen Direktion vertreten werden müssen.

(Details siehe Anhang 1 Pkt. 1.1)

Abteilungsstruktur (Stadtplanung, Hochbau, Liegenschaften)

Die grundsätzliche Aufteilung der Aufgaben in die heutige Abteilungsstruktur wird nicht in Frage gestellt. Schwachstellen werden bei der Zuordnung einzelner Aufgaben auf die Abteilungen festgestellt, wobei diese Beurteilungen teilweise widersprüchlich sind. Hinterfragt werden die Projekt- und Unterhaltsaufgaben der Abteilung Liegenschaften, die teilweise verzettelten Zuständigkeiten im Facility Management und die Integration der Baubewilligungen und Baukontrolle in der Abteilung Stadtplanung. Mögliche Synergien werden durch Know-how-Transfer und Bündelung von Ressourcen vermutet.

(Details siehe Anhang 1 Pkt. 1.2)

2.4.2 Aufträge / zentrale Prozesse

Leistungserbringung

Die Leistungserbringung der Abteilungen Stadtplanung und Hochbau wird weitgehend positiv beurteilt. Verbesserungspotenziale bestehen lediglich in Teilbereichen. Bei der Abteilung Liegenschaften werden grundsätzliche Schwachstellen aufgezeigt. Es besteht eine Diskrepanz zwischen Auftrag/Aufgaben und dem vorhandenen Know-how sowie den verfügbaren Res-

sourcen (speziell im Bereich Bau- und Projektmanagement-Know-how). Eine Beschränkung auf die Kernkompetenzen Transaktionen und Verwalten wird angeregt.

(Details siehe Anhang 1 Pkt. 2.1)

Auslagerung von Aufgaben

Die Möglichkeit zur Auslagerung von Aufgaben wird als sehr beschränkt beurteilt. Diesbezüglich überprüft werden könnten Aufgaben der klassischen Immobilienverwaltung der Abteilung Liegenschaften, vereinzelt Aufgaben in Zusammenhang mit Projekten und der Werkhof der Abteilung Hochbau.

(Details siehe Anhang 1 Pkt. 1.3)

Zentrale Prozesse

Die Definition und Umsetzung der städtischen Immobilien-Strategie (Eigentümer-Strategie) wird widersprüchlich beurteilt. Ein eigentlicher Prozess ist nicht feststellbar. Die Umsetzung der diesbezüglichen gemeinderätlichen Legislaturziele basiert primär auf Schlüsselprojekten. Für die Bewirtschaftung des Immobilienvermögens fehlen strategische Vorgaben.

Weitgehend positiv beurteilt werden die Prozesse der städtebaulichen Planung und Raumordnung, die baulichen Entwicklungsprojekte mit städtischer Beteiligung, das Baubewilligungsverfahren, das Projektmanagement bei Bauvorhaben des Verwaltungsvermögens und der Kauf und Verkauf von Liegenschaften. Die Bewirtschaftung der Liegenschaften des Verwaltungsvermögens ist teilweise zu verbessern. Bei der Bewirtschaftung der Liegenschaften und Baurechte des Finanzvermögens und beim Projektmanagement bei Bauvorhaben des Finanzvermögens wird grösserer Verbesserungsbedarf geortet.

(Details siehe Anhang 1 Pkt. 2.2)

2.4.3 Entscheidungs- und Führungsstrukturen

Rollendefinition (Aufgaben, Verantwortung, Kompetenzen)

Ausserhalb der verbindlichen Kompetenzordnungen wird eine recht stark informelle und personenabhängige Rollenwahrnehmung festgestellt. Bei Geschäften in der Kompetenz des Gemeinderates und des Stadtrates sind die Rollen eingespielt. Der Steuerungsausschuss Stadtentwicklung spielt eine entscheidende Rolle bei wichtigen Vorhaben. Die Abgrenzungen und Schnittstellen zwischen den Abteilungen sind in Einzelfällen zu optimieren.

(Details siehe Anhang 1 Pkt. 2.3)

Generell

Führung und Entscheidungen weisen eine hohe Dynamik aus. Projekte mit grosser Tragweite für die Stadt werden in grossem Mass durch einzelne Schlüsselpersonen geprägt und vorangetrieben. Bei der Stadtentwicklung und bei grösseren Bau- und Immobilienprojekten laufen alle Fäden beim Stadtpräsidenten zusammen. Die formelle Organisation wird stark durch Projektorganisationen überlagert.

2.4.4 Generelle Stärken und Schwächen

In einer summarischen Beurteilung werden die folgenden Stärken und Schwächen der heutigen Organisation des Aufgabenbereiches „Planung / Hochbau / Liegenschaften“ hervorgehoben:

Stärken

- Die Stadt ist eine bestimmende Kraft im Immobiliensektor der Gemeinde.
- Die Dynamik bei der städtebaulichen Planung erlaubt Kreativität und rasches Reagieren und Handeln.
- Es entstehen Synergien durch Planen und Bauen in der gleichen Richtung.
- Die Verteilung der Aufgaben auf mehrere Direktionen und Abteilungen führt zu mehr Perspektiven und Pluralität.
- Die starke Rolle des Stadtpräsidenten ermöglicht eine effiziente Koordination und Problemlösung.
- Die Organisation erlaubt Eigeninitiative.

Schwächen

- Die Dynamik bei der städtebaulichen Planung stellt die Planbeständigkeit in Frage.
- Die Stadt wird von aussen heterogen wahrgenommen.
- Die herrschende Dynamik vermindert teilweise die Effizienz.
- Die möglichen Interdependenzen durch die Integration des Bauinspektorates in der Stadtplanung.
- Fehlende Konzentration der Abteilung Liegenschaften auf zweckmässige Kernkompetenzen.
- Fehlendes Kostenbewusstsein und Finanzierungsverantwortung bei der Abteilung Hochbau.

3 Betrachtungen zur Thematik in anderen Gemeinwesen

Aufbauorganisation in vergleichbaren Städten

Die folgende Übersicht zeigt die Zuordnung der Aufgabenbereiche des Untersuchungsbereiches in vergleichbaren Städten der Schweiz. Die Auswahl erfolgte, mit Ausnahme von Bern, aufgrund der Anzahl Einwohner. Da die Stadt Biel zweisprachig ist, wurden bewusst auch Beispiele aus dem französischsprachigen Kulturraum ausgewählt.

	Biel	Bern	Thun	Luzern
Stadtentwicklung	Präsidiastab	Präsidialdirektion	Bildung + Entwicklung	Baudirektion
	Stadtmarketing	Stadtentwicklung	Planungsamt	1. Stadtentwicklung 2. Städtebau
Stadtplanung	Baudirektion	Präsidialdirektion	Bildung + Entwicklung	Baudirektion
	Stadtplanung	Stadtplanungsamt	Planungsamt	1. Stadtentwicklung 2. Städtebau
Bauinspektorat	Baudirektion	Präsidialdirektion	Bildung + Entwicklung	Baudirektion
	Stadtplanung	Bauinspektorat	Bauinspektorat	Städtebau
Hochbau	Baudirektion	-	Bau + Liegenschaften	Baudirektion
	Hochbau	Stadtbauten (Anstalt)	Stadtliegenschaften	1. Immobilien 2. Städtebau
Liegenschaftsverwaltung	Finanzdirektion	Direktion für Finanzen..	Bau +Liegenschaften	Baudirektion
	Liegenschaften	Liegenschaftsverwaltung	Stadtliegenschaften	Immobilien

	St. Gallen	Winterthur	Fribourg	La Chaux-de-Fonds
Stadtentwicklung	Bau und Planung	Bau	Edilité, Sport, Services industriels	Präsidiial / Urbanisme
	Stadtplanungsamt	Amt für Städtebau	Aménagement et bâtiments	Service d'urbanisme et de l'environnement
Stadtplanung	Bau und Planung	Bau	Edilité, Sport, Services industriels	Präsidiial / Urbanisme
	Stadtplanungsamt	Amt für Städtebau	Aménagement et bâtiments	Service d'urbanisme et de l'environnement
Bauinspektorat	Bau und Planung	Bau	Edilité, Sport, Services industriels	Präsidiial / Urbanisme
	Baubewilligungen	Baupolizeiamt	Aménagement et bâtiments	Service d'urbanisme et de l'environnement
Hochbau	Bau und Planung	Bau	Edilité, Sport, Services industriels	- / Infrastructures
	Hochbauamt	Amt für Städtebau	Aménagement et bâtiments	Architecture et bâtiments
Liegenschaftsverwaltung	Bau und Planung	Bau	Edilité, Sport, Services industriels	Präsidiial / Urbanisme
	Liegenschaftsamt	Immobilien	Aménagement et bâtiments	Gérance des immeubles

Legende:	Stufe Direktion / Departement (Führungsbereich eines Mitglieds der Exekutive)	Stufe „Abteilung“ (direkt Direktion/Departement unterstellt)
----------	--	---

Tabelle 4: Übersicht Aufbauorganisation vergleichbarer Gemeinden
(Quelle: Websites der Städte)

Das auffälligste Muster bei den Vergleichsstädten ist, dass vier von sieben sämtliche Aufgabenbereiche in einer „Baudirektion“ zusammengefasst haben (Luzern, St. Gallen, Winterthur, Fribourg). In Fribourg besteht auf der zweiten Führungsebene sogar nur eine Organisationseinheit, der alle Aufgaben zugeordnet sind. Bei allen anderen Städten sind die Aufgabenbereiche auf drei bis fünf Organisationseinheiten auf der zweiten Führungsebene aufgeteilt.

Die *Stadtentwicklung* ist, neben Biel, nur in Bern ausserhalb der „Stadtplanung“ angesiedelt. Dabei muss aber beachtet werden, dass der Verantwortungs- und Aufgabenbereich der Stadtentwicklung nicht allgemein gültig definiert ist.

Die *Baubewilligungsaufgaben* sind in vier Vergleichsstädten in einer unabhängigen Einheit auf der zweiten Führungsebene angesiedelt. In zwei Städten ist diese Organisationseinheit jedoch der „Baudirektion“ unterstellt.

Die Aufgaben *Stadtplanung* und *Hochbau* sind, ausser in Fribourg und Luzern, bei allen Beispielen organisatorisch klar getrennt.

Auffällig ist auch, dass die *Liegenschaftsverwaltung* nur in zwei Städten ausserhalb des Baubereichs angesiedelt ist. Hier stellt sich die Frage, ob die finanziellen und baulichen Verantwortungen bei der Betreuung des Finanzvermögens richtig gewichtet wurden.

Das Immobilienportfolio der Stadt Biel im Vergleich

Der Grössenvergleich von öffentlichen Immobilienportfolios ist relativ schwierig. Verkehrswertschätzungen existieren in der Regel nicht. Buchwerte, amtliche Werte und Versicherungswerte sind nur bedingt taugliche Kennwerte. Besonders bei der Stadt Biel mit ihrem beträchtlichen Portfolio an Baurechtspartellen wird das Bild beim Vergleich von Versicherungswerten verzerrt. Folgende Aussagen im Vergleich mit anderen mittelgrossen Städten der Schweiz lassen sich aber festhalten (Vergleichswerte aus Haag/Batzlen 2008):

- Mit rund 1 Mrd. Immobilienvermögen (Versicherungswerte) liegt Biel weit über dem Durchschnitt. Über 1 Mrd. weisen sonst nur die Grossstädte aus.
- Der Wert der Liegenschaften im Finanzvermögen ist im Verhältnis zum Verwaltungsvermögen sehr hoch.
- Die Immobilienwerte pro Einwohner beim Verwaltungsvermögen (ca. Fr. 16'000.-) und beim Gesamtvermögen (ca. Fr. 21'000.- ohne Baurechtspartellen) ist deutlich überdurchschnittlich (Fr. 13'500.- bzw. 17'500.-).

Immobilienmanagement in Gemeinden

Der empirischen Studie zum Immobilienmanagement in den Schweizer Gemeinden können folgende Kernaussagen entnommen werden (vgl. Schedler/Fischbacher/Lau 2006):

- Immobilien der öffentlichen Hand werden anderen Ansprüchen ausgesetzt als in der Privatwirtschaft (besonders gravierend bei jenen des Finanzvermögens).
- Nur 49% der Gemeinden verfügen über eine explizite Immobilienstrategie.
- Auslagerung des Immobilienmanagements ist für 31% der Befragten ein Thema.
- Die Konzentration der Zuständigkeiten im Immobilienmanagement ist sinnvoll (72%).
- Potenzial für Effizienzsteigerung wird in der Vergrösserung des Handlungsspielraums der zuständigen Stellen gesehen.

4 Definition des Lösungsbereichs

Annahmen und Einschränkungen

Die künftige Struktur der Stadtverwaltung auf Direktionsstufe wird erst im Jahr 2011 festgelegt. Für die Entwicklung der Organisationsmodelle im Untersuchungsbereich kann aber von einer verlässlichen Annahme zur thematischen Strukturierung der relevanten Direktionen ausgegangen werden. Die Bildung einer Präsidialdirektion ist mit der angenommenen Volksvorlage zur neuen politischen Struktur vorgegeben. Dass weiter zwei Direktionen mit je einem inhaltlichen Schwerpunkt „Finanzen“ und „Bauen/Infrastruktur“ entstehen werden, ist von der Bedeutung dieser städtischen Aufgaben her faktisch klar.

Die Grundaufträge im Zusammenhang mit Stadtentwicklung, Stadtplanung, Hochbau und Liegenschaften werden als gegeben betrachtet. Die auf den Grundaufträgen basierenden Aufgaben können aber unabhängig von der heutigen Abteilungsstruktur zugeordnet werden. Aspekte möglicher Auslagerungen von Aufgaben aus der Stadtverwaltung werden nicht in die Überlegungen einbezogen. Die Voraussetzungen für Machbarkeit von künftig zweckmässigen Auslagerungen werden aber bei der Beurteilung der Organisationsmodelle berücksichtigt.

In der aktuellen Literatur zur Immobilienökonomie und zum Public Real Estate Management (PREM) wird der Begriff „Organisationsmodelle“ des Immobilienmanagements der öffentlichen Hand mit einem anderen Inhalt als in dieser Arbeit verwendet. Diese Modelle, Eigentümer-Modell, Mieter-/Vermieter-Modell und Management-Modell, definieren das Verhältnis von Eigentümer- und Nutzerrollen. (vgl. Ecke 2004: 27 ff. und Schulte 2008: 912 ff. und Langner 2002).

Für die Stadt Biel werden die heute definierten Eigentümer- und Nutzerrollen in Verwaltung als gegeben angenommen. Die aus diesen Rollen anfallenden Aufgaben sind Gegenstand der Lösungskonzeption.

Relevante Anforderungen und Rahmenbedingungen

Die bestehenden Entscheidungsprozesse und Kompetenzregelungen sind vorgegeben. Die Beurteilung der Lösungsmodelle muss die Kompatibilität mit diesen Rahmenbedingungen berücksichtigen.

Die Aussagen in den Interviews mit den Führungsverantwortlichen zu den Anforderungen und Rahmenbedingungen zur Lösungsentwicklung sind widersprüchlich und zum Teil bezogen auf Detailfragen der Organisation. Die meisten Hinweise sind bei der Definition der Beurteilungskriterien zu berücksichtigen (siehe Anhang 1 Pkt. 1.4).

5 Lösungsvarianten zur Organisation

Für die Entwicklung der Organisationsmodelle ist ein zweistufiges Vorgehen notwendig. Die Überlegungen zur optimalen Aufgabenbündelung auf Stufe Abteilungen muss der Frage nach der optimalen Zuordnung der Aufgabenfelder auf die Direktionen vorausgehen. Die eigentliche aufbauorganisatorische Optimierung der Aufgabenerfüllung wird primär durch die Gestaltung der Stufe Abteilungen erreicht. Bei der Zuordnung zu den Direktionen stehen die Aspekte der politischen Ausgewogenheit und direktionsübergreifenden Prozesse im Vordergrund. Diese Annahme wird auch durch die Hinweise auf Verbesserungspotenzial aus den Interviews gestützt, die mehrheitlich auf die Aufgabenzuteilung auf Stufe Abteilungen zielen.

5.1 Lösungsvarianten auf Stufe Abteilungen

Grundstruktur der Abteilungen

In den ersten Überlegungen zur Organisation auf Stufe Abteilungen stellt sich die Frage, ob die heutige Strukturierung in drei, bzw. vier (mit Stadtmarketing) Organisationseinheiten auf der gleichen Führungsebene zweckmässig ist. Die Analyse der Organisationsformen in vergleichbaren Gemeinden zeigt, dass auch andere Modelle gängig sind. Es könnten beispielsweise Stadtplanung und Hochbau zu einer Abteilung „Städtebau“ (Winterthur, Luzern), Liegenschaften und Hochbau zu einer Abteilung „Stadtliegenschaften“ (Thun) oder sogar alle Aufgabenbereiche in einer Abteilung (Fribourg) zusammengefasst werden.

Im Sinne einer weiteren Einschränkung des Lösungsbereiches, wird vom Beibehalten von vier Abteilungen mit den grundsätzlichen Aufgabenbereichen „Stadtmarketing“, „Stadtplanung“, „Immobilien“ und „Stadtbauten (Hochbau)“ ausgegangen. Dies aus folgenden Überlegungen:

- Jede Abteilung hat unterschiedliche Interessen zu vertreten, die im Hinblick auf ganzheitlich optimierte Lösungen für die Stadt abgestimmt werden müssen. Bei Zusammenlegungen besteht die Gefahr, dass einzelne Aspekte (z.B. die architektonisch, städtebauliche Verantwortung eines Leiter Hochbaus) an Gewicht verlieren.
- Die Anforderungen an die Führungskräfte in fachlichen Belangen sind in den Aufgabenbereichen sehr unterschiedlich. Aufgrund der Grössen der Organisationseinheiten in der Stadt Biel sind die Abteilungsleitenden zu einem grossen Teil auch als die bestqualifizierten Sachbearbeitenden tätig.
- Alle Aufgabenbereiche haben politisch und/oder finanziell grosses Gewicht. Eine Zusammenlegung würde das Gewicht einer einzelnen Organisationseinheit im Quervergleich auf derselben Hierarchiestufe unverhältnismässig erhöhen.
- Bei einer Zusammenlegung würden einzelne Führungskräfte um eine Hierarchiestufe zurückgesetzt. Dies würde in keinem Verhältnis zu ihren Aufgaben, Verantwortungen und für ihre Auftragserfüllung notwendigen Kompetenzen stehen. Auch hier spielt die Grösse der Stadtverwaltung Biel eine Rolle. Die Hierarchien sind sehr flach. So wäre ein Leiter „Stadtplanung“ in einer zusammengelegten Abteilung bereits auf der untersten Führungsebene.

- Die Beurteilung des IST-Zustandes zeigt keine Hinweise auf Schwachstellen, die mit der heutigen Grundstruktur der Abteilungen in Verbindung gebracht werden könnten.

Inhaltliche Strukturierung der Abteilungen

Die zentralen Prozesse der Abteilungen lassen sich inhaltlich/thematisch klar in Kompetenzfelder (oder Aufgabenbereiche) gruppieren. Diese Kompetenzfelder unterscheiden sich in den jeweils spezifischen Anforderungen an die Organisation (Fachwissen, Erfahrung, Prozessmanagement, Sachmittel usw.). Die folgende Darstellung zeigt die Zuordnung der Prozesse und Zuständigkeiten für den IST-Zustand und für sachlich machbare alternative Ausprägungen bei der Definition der Zuständigkeiten im Sinne eines morphologischen Kastens.

Optionen	IST					Mögliche Ausprägungen													
Zuständigkeit Prozess	Stadtmarketing	Liegenschaften	Stadtplanung	Hochbau	Weitere	Stadtmarketing	Liegenschaften	Stadtplanung	Hochbau	Schule & Sport	Neu	Variante IM1 „Immobilien“		Variante IM2 „Stadtbauten“		Variante IM3 „IST optimiert“			
Kompetenzfelder																			
Stadtentwicklung	Stadtentwicklung (Strategien, Projekte)	Städtische Raumplanung	Strategische Immobilienprojekte mit Beteiligung Dritter			Stadtentwicklung (Strategien, Projekte)	Städtische Raumplanung	Strategische Immobilienprojekte mit Beteiligung Dritter				Stadtentwicklung (Strategien, Projekte)	Städtische Raumplanung	Strategische Immobilienprojekte mit Beteiligung Dritter					
Portfolio- und Asset-Management	Portfolio Management (Finanzvermögen)	Portfolio Management (Verwaltungsvermögen)	Vermietung / Baurechte (Finanzvermögen)	Verkaufen / Beschaffen (Kauf, Anmiete)	Flächenmanagement (Verwaltungsvermögen)	Portfolio Management (Finanzvermögen)	Portfolio Management (Verwaltungsvermögen)	Vermietung / Baurechte (Finanzvermögen)	Verkaufen / Beschaffen (Kauf, Anmiete)	Flächenmanagement (Verwaltungsvermögen)		Portfolio Management (Finanzvermögen)	Portfolio Management (Verwaltungsvermögen)	Vermietung / Baurechte (Finanzvermögen)	Verkaufen / Beschaffen (Kauf, Anmiete)	Flächenmanagement (Verwaltungsvermögen)			
Bauen und Unterhalten	Projektmanagement (Finanzvermögen)	Projektmanagement (Verwaltungsvermögen)	Unterhaltsplanung (Finanzvermögen)	Unterhaltsplanung (Verwaltungsvermögen)		Projektmanagement (Finanzvermögen)	Projektmanagement (Verwaltungsvermögen)	Unterhaltsplanung (Finanzvermögen)	Unterhaltsplanung (Verwaltungsvermögen)			Projektmanagement (Finanzvermögen)	Projektmanagement (Verwaltungsvermögen)	Unterhaltsplanung (Finanzvermögen)	Unterhaltsplanung (Verwaltungsvermögen)				
Betreiben	Kaufm. Bewirtschaftung (Finanzvermögen)	Admin. Bewirtschaftung (Verwaltungsvermögen)	Betriebsmanagement (Finanzvermögen)	Betriebsmanagement (Verwaltungsvermögen)	Betrieb / Unterhalt (Finanzvermögen)	Betrieb / Unterhalt (Verwaltungsvermögen)	Kaufm. Bewirtschaftung (Finanzvermögen)	Admin. Bewirtschaftung (Verwaltungsvermögen)	Betriebsmanagement (Finanzvermögen)	Betriebsmanagement (Verwaltungsvermögen)	Betrieb / Unterhalt (Finanzvermögen)	Betrieb / Unterhalt (Verwaltungsvermögen)	Kaufm. Bewirtschaftung (Finanzvermögen)	Admin. Bewirtschaftung (Verwaltungsvermögen)	Betriebsmanagement (Finanzvermögen)	Betriebsmanagement (Verwaltungsvermögen)	Betrieb / Unterhalt (Finanzvermögen)	Betrieb / Unterhalt (Verwaltungsvermögen)	
Bewilligen / „Hoheitliches“	Baubewilligungen	„Hoheitliches“ in Eigentümerfunktion				Baubewilligungen	„Hoheitliches“ in Eigentümerfunktion					Baubewilligungen	„Hoheitliches“ in Eigentümerfunktion					Baubewilligungen	„Hoheitliches“ in Eigentümerfunktion

Abbildung 5: Lösungsoptionen und –varianten auf Stufe Abteilungen

In den Kompetenzfeldern/Aufgabenbereichen des Immobilienmanagements (Portfolio- und Asset-Management, Bauen und Unterhalten, Betreiben) lassen sich die verschiedenen Ausprägungen zu schlüssigen Organisationsvarianten bündeln. Die möglichen Zuordnungen der Zuständigkeiten für „Stadtentwicklung“ und „Bewilligen/ Hoheitliches“ sind jedoch weitgehend unabhängig von den anderen Kompetenzfeldern. Diese Lösungsvarianten müssen separat, oder im Zusammenhang mit der Organisation auf Stufe Direktion beurteilt werden.

Für die Lösungswahl können somit die folgenden Teilvarianten auf der Stufe Abteilungsorganisation als Alternativen zum IST-Zustand beigezogen und beurteilt werden:

Variante	Zentrale Elemente des Lösungsansatzes
Stadtentwicklung: SE1 „Integration in Stadtplanung“	<ul style="list-style-type: none"> - Die Aufgaben der Stadtentwicklung, die heute beim Stadtmarketing angesiedelt sind werden in die Abteilung Stadtplanung integriert. - Die Federführung bei strategischen Immobilienprojekten, bei denen die Stadt als Grundeigentümerin involviert ist, wird von der Abteilung Stadtplanung wahrgenommen.
Stadtentwicklung: SE2 „Immobilienentwicklung in Stadtmarketing“	<ul style="list-style-type: none"> - Die Stadtentwicklung verbleibt beim Stadtmarketing. - Die Federführung bei strategischen Immobilienprojekten wird formell dem Stadtmarketing zugeordnet. Die Kompetenzen (Fähigkeiten) für Immobilienentwicklungsaufgaben werden ausgebaut.
Stadtentwicklung: SE3 „Rollentrennung“	<ul style="list-style-type: none"> - Basierend auf einer bewussten Trennung von Interessenlagen werden die unterschiedlichen Aspekte der Stadtentwicklung auf drei Abteilungen aufgeteilt. <i>Stadtmarketing</i>: Stadtentwicklung im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtungsweise der Stadt als Lebens- und Wirtschaftsstandort. <i>Stadtplanung</i>: Fachlich und rechtliche Perspektiven der städtischen Grundordnung. <i>Liegenschaften</i>: Immobilienentwicklung im Eigentümerinteresse.
Immobilienmanagement: IM1 „Immobilien“	<ul style="list-style-type: none"> - Die Abteilung Liegenschaften wird zu einem „Kompetenzzentrum Immobilien“ ausgebaut. Sämtliche Aufgaben des Portfolio- und Asset-Managements und der Liegenschaftsbetrieb für das Finanz- und Verwaltungsvermögen werden konzentriert. - Das Kompetenzfeld „Bauen und Unterhalten“ wird für alle Liegenschaften durch die Abteilung Hochbau abgedeckt. Sie übernimmt somit alle „baufachtechnischen/planerischen“ Aufgaben im Auftrag der Abteilung Liegenschaften.
Immobilienmanagement: IM2 „Stadtbauten“	<ul style="list-style-type: none"> - Der Auftrag der Abteilung Liegenschaften wird auf das Portfolio- und Asset-Management und den kaufm. Betrieb der Liegenschaften des Finanzvermögens beschränkt. - Die Abteilung Hochbau wird zu einem „fachtechnischen“ Kompetenzzentrum für Bauen, Unterhalten und Betreiben für sämtliche städtischen Liegenschaften ausgebaut.
Immobilienmanagement: IM3 „IST optimiert“	<ul style="list-style-type: none"> - Klare Trennung der Zuständigkeiten für die Portfolios der Stadt. - Das Immobilienmanagement wird getrennt nach Finanz- und Verwaltungsvermögen je durch die Abteilungen Liegenschaften und Hochbau integral wahrgenommen.
Bewilligen/„Hoheitliches“: BH1 „Teilbereinigung“	<ul style="list-style-type: none"> - Verschiebung von Teilaufgaben (z.B. Reklamebewilligungen) von Liegenschaften zu Stadtplanung. - „Hoheitliche“ Aufgaben der Stadt als Grundeigentümer verbleiben bei der Abteilung Liegenschaften. - Das Sekretariat des Fachausschusses für Planungs- und Baufragen bleibt bei Hochbau (Beteiligung im Prozess Baubewilligungen).
Bewilligen/„Hoheitliches“: BH2 „Stadtplanung“	<ul style="list-style-type: none"> - Integration sämtlicher Bewilligungsaufgaben und „Hoheitliches“ der Stadt als Grundeigentümer in der Abteilung Stadtplanung. - Das Sekretariat des Fachausschusses für Planungs- und Baufragen bleibt bei Hochbau (Beteiligung im Prozess Baubewilligungen).
Bewilligen/„Hoheitliches“: BH3 „Bewilligungsabteilung“	<ul style="list-style-type: none"> - Baubewilligungen und weitere „hoheitliche“ Aufgaben werden in einer neuen Organisationseinheit zusammengefasst und direkt einer Direktion unterstellt.

Tabelle 5: Beschreibung der Lösungsvarianten auf Stufe Abteilung

5.2 Lösungsvarianten auf Stufe Direktionen

Aufgrund der Einschränkung des Lösungsbereiches (siehe Kap. 5.1) wird bei den Lösungsvarianten auf Stufe Direktion nur die Zuordnung der Abteilungen Stadtmarketing, Immobilien, Stadtplanung und Hochbau unterschieden. Es handelt sich also um abstrahierte Modelle, bei denen nur der grundsätzliche thematische Inhalt der Aufgabenbereiche betrachtet wird.

Im Schritt der Bewertung und Lösungswahl werden dann die Modelle auf Stufe Abteilungen und Direktionen zusammengeführt. Hinsichtlich einer fachlich/wirtschaftlichen Optimierung wird die Lösungswahl auf Stufe Abteilungen vorgängig erfolgen. Dadurch werden die Lösungsmodelle auf Stufe Direktion bei der Bewertung inhaltlich klarer definiert sein.

Es wird davon ausgegangen, dass das Stadtmarketing der neuen Präsidialdirektion und der Hochbau der neuen Baudirektion angegliedert werden. Diese sachlogische thematische Zuordnung wird nicht umstritten sein.

Damit bleiben als Variablen für die Definition von Varianten die Stadtplanung und die Liegenschaften. Dass die Stadtplanung der neuen Finanzdirektion unterstellt wird ist nicht sinnvoll. Die Liegenschaften können grundsätzlich einer von allen drei neuen Direktionen unterstellt werden. Eine Zuordnung der Stadtplanung und der Liegenschaften zur Präsidialdirektion ist im Hinblick auf eine ausgewogene Aufgabenteilung auf Stufe Direktion kaum durchsetzbar und auch bezüglich möglicher rolleninterner Interessenkonflikten nicht zweckmässig. Somit ergeben sich, ergänzend zum IST-Zustand, die folgenden realistischen Varianten der Organisation auf Stufe Direktionen:

	IST-Zustand			Variante D1 „SPA-PRA“			Variante D2 „LIE-BAU“			Variante D3 „LIE-PRA“		
<i>Direktion</i>	Präsidial	Finanz	Bau	Präsidial	Finanz	Bau	Präsidial	Finanz	Bau	Präsidial	Finanz	Bau
<i>Abteilung</i>	Präsidial	Finanz	Bau	Präsidial	Finanz	Bau	Präsidial	Finanz	Bau	Präsidial	Finanz	Bau
Stadtmarketing												
Liegenschaften												
Stadtplanung												
Hochbau												

Tabelle 6: Lösungsvarianten auf Stufe Direktionen

Variante D1 „SPA-PRA“

Als einzige Veränderung zum IST-Zustand wird die Stadtplanung neu der Präsidialdirektion unterstellt. Damit würden die übergeordneten planerischen Aspekte der Stadtentwicklung und Stadtplanung in einer Direktion zusammengeführt. Diese thematische Verantwortung für

„Stadtentwicklung / Stadtplanung“ kann eine sinnvolle Ergänzung des Aufgabenportfolios einer Präsidialdirektion darstellen.

Der Aufgabenbereich „Planung, Hochbau und Immobilien“ wird weiterhin auf drei Direktionen aufgeteilt.

Variante D2 „LIE-BAU“

In dieser Variante wird neu die Stadtplanung der Präsidialdirektion und die Liegenschaften der Baudirektion unterstellt. Damit wird die Zuständigkeit für den Themenbereich auf zwei Direktionen beschränkt.

Die Zuordnung der Liegenschaften wäre für das Aufgabenportfolio der Baudirektion eine Kompensation für den „Verlust“ der Stadtplanung. Je nach Aufgabenteilung auf Stufe Abteilungen, könnte die Zusammenführung der Liegenschaften und des Hochbaus in der gleichen Direktion Synergie beinhalten.

Variante D3 „LIE-PRA“

Gegenüber der heutigen Organisation, wird ausschliesslich die Abteilung Liegenschaften neu der Präsidialdirektion zugeordnet. Auch damit wird die Zuständigkeit für „Planung, Hochbau und Immobilien“ neu nur noch auf zwei Direktionen verteilt.

Mit der Zuordnung der Liegenschaften würde die Präsidialdirektion mit einem inhaltlich und politisch gewichtigen Zuständigkeitsbereich ergänzen. Im Zusammenhang mit Immobilienentwicklungsprojekten mit städtischer Beteiligung besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen Stadtmarketing und Liegenschaften.

Die heutige Lösung, dass Stadtplanung und Hochbau der gleichen Direktion unterstellt sind, wird von verschiedenen Verantwortlichen bezüglich der Synergien als sinnvoll beurteilt.

6 Beurteilungskriterien

6.1 Definition der Beurteilungskriterien

Aufbauorganisationsvarianten beurteilen bedeutet, die Auswirkungen von strukturellen Lösungen auf die künftige Funktionsweise des sozio-technischen Systems anhand von unterschiedlichen Aspekten zu bewerten. Die Auswahl der Beurteilungskriterien ist dabei entscheidend. Es besteht auch die Gefahr, dass Beurteilungskriterien primär aufgrund einer aktuellen Problemsituation festgelegt oder gewichtet werden. Um dies zu verhindern, hilft die Orientierung an einem generellen, aber alle Aspekte einbeziehenden Kriterienkatalog. In „Die optimale Organisationsform“ (Thom/Wenger 2010) sind Effizienzkriterien hergeleitet, die hier als Orientierungsrahmen zur Definition der Beurteilungskriterien verwendet werden.

Kat.	Nr.	Effizienzkriterien	Unterkriterien
Ökonomisch-technisch	1	Zielorientierung der Organisation	<ul style="list-style-type: none"> - Eindeutiger Zielbezug aller Stellenaufgaben - Einhaltung des Kongruenzprinzips - Aufgabenerfüllung: sach-/problemnah, zielbezogen
	2	Förderung der Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes	<ul style="list-style-type: none"> - Aufwandsgünstige Gliederungstiefe und –breite - Optimierte Anzahl, Art und Ebene von Schnittstellen mit Kooperationsnotwendigkeit, angepasste horizontale Koordinationseinrichtungen
	3	Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse	<ul style="list-style-type: none"> - Für Zeitbedarf und Problemlösungsumsicht gleichermassen günstige Zahl beteiligter Aktionseinheiten - Eindeutige Regeln zur Prioritätensetzung und zielbezogenen Konfliktlösung
Flexibilitätsorientiert	4	Handlungs-, Anpassungs-, und Innovationsfähigkeit der Organisation	<ul style="list-style-type: none"> - Fähigkeit zur anforderungsgerechten, friktionsarmen Aktion und Reaktion auf Änderungen - Optimaler Zentralisationsgrad von Aktions- und Reaktionsentscheidungen - Angemessene Offenheit der Primärstruktur für Sekundär- und temporäre Ergänzungsstrukturen
	5	Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit (Kompetenzbündelungseffizienz)	<ul style="list-style-type: none"> - Einfache ebenen-, bereichs- und funktionsübergreifende Informations-, Kommunikations-, und Kontaktmöglichkeiten - Durchlässigkeit der Strukturen (personelle Mobilität) - Fähigkeit zur Bündelung spezifischer Wissenspotenziale
Intern anspruchsgruppenorientiert	6	Förderung der sozialen Effizienz und individuellen Lernfähigkeit	<ul style="list-style-type: none"> - Abschliessende, ganzheitlich integrierte Bearbeitung einer Aufgabe innerhalb eines Subsystems - Eindeutigkeit der personellen Zuordnung - Günstige stellenbezogene Entwicklungsmöglichkeiten für Führungskräfte - Ausreichende Kompetenz- und Verantwortungsspielräume (Autonomie) mit angemessener Fehlertoleranz

Tabelle 7: Effizienzkriterien
(Quelle: Thom/Wenger 2010: 143)

Ausgehend von dieser generalisierten Ebene, wurden für die spezifische Fragestellung und das Problemverständnis der Entscheidungsträger relevante Kriterien abgeleitet.

Beurteilungskriterium	Beschreibung (in Klammern: Bezug zu Kriterien des Effizienzkonzeptes)
Verteilung von Aufgaben, Verantwortung, Kompetenzen auf mehrere Direktionen („politische Ausgewogenheit“)	Die Zielorientierung der Stadt als Ganzes wird durch eine breitere Abstützung innerhalb der Verwaltung erhöht (Nr. 1). Die Führbarkeit und die Koordination (politisch) wird durch die Verantwortungs- und Aufgabenverteilung erleichtert (Nr. 2). Die Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit wird mit einer Teilung der Verantwortung verbessert (Nr. 4).
Verteilung von Aufgaben, Verantwortung, Kompetenzen auf mehrere Abteilungen („fachliche Ausgewogenheit“)	Interessenkonflikte aufgrund der verschiedenen Rollen der Stadt können entschärft und damit die Zielorientierung auf Stufe Abteilung erhöht werden (Nr. 1). Kompatibilität der strukturellen Gliederung mit den Rahmenbedingungen der Stadt Biel (Nr. 2). Konzentration von spezifischem Know-how und „Konkurrenz der Ideen“ (Nr. 5).
Prozessorientierung der Aufbauorganisation (klar Zuordnung der Führungsverantwortung, Beschleunigung der Prozesse, minimale Schnittstellen)	Förderung der Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes (Nr. 2). Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse (Nr. 3). Abschliessende, ganzheitlich integrierte Bearbeitung einer Aufgabe und Eindeutigkeit der personellen Zuordnung (Nr. 6)
Konzentration Know-how (Synergien durch Bündelung von Wissen und Erfahrung)	Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit (Nr. 5). Förderung der sozialen Effizienz und individuellen Lernfähigkeit (Nr. 6).
Trennung der Verantwortung für „hoheitliche“ und „nicht hoheitliche“ Aufgaben	Zielorientierung der Organisation, Vermeidung von Interessenkonflikten (Nr. 1). Eindeutige Regeln zur Prioritätensetzung und zielbezogenen Konfliktlösung (Nr. 3).
Voraussetzungen für optimalen Einsatz personeller Ressourcen	Kein direkter Bezug. Bezieht sich auf den Einsatz des bestehenden Personals, aber auch auf Voraussetzungen der Organisation am Arbeitsmarkt die geeigneten Mitarbeitenden rekrutieren zu können.
Flexibilität bezüglich strukturellen Veränderungen und Entwicklungen	Die Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation (Nr. 4).
Sparpotenzial bei personellen Ressourcen	Kein direkter Bezug. Aufgrund der Sparziele der Stadt ein zwingender Aspekt.
Leistungsfähigkeit der städtischen Organisationen (Qualität und Kapazitäten wichtiger als Kosten)	Kein direkter Bezug Ergänzendes Kriterium aus Sicht der Anspruchsgruppen, die von der Stadt die Gewährleistung ihres Auftrages erwarten.

Tabelle 8: Spezifische Beurteilungskriterien

6.2 Gewichtung der Beurteilungskriterien

Die Beurteilungskriterien wurden in den Interviews mit den Führungsverantwortlichen diskutiert und die Interviewpartner haben eine persönliche Gewichtung pro Kriterium vorgenommen (Details siehe Anhang 1 Pkt. 3.1).

Keines der Kriterien wurde von mehr als einem Befragten als unwichtig betrachtet. Die individuellen Bewertungen lassen bei allen Kriterien einen klaren Trend erkennen. Das arithmetische Mittel der Gewichtung aus den Interviews sieht folgendermassen aus:

Nr.	Beurteilungskriterium	Gewichtung gem. Interviews	Gewichtung für Bewertung
1	Verteilung von Aufgaben, Verantwortung, Kompetenzen auf mehrere Direktionen („politische Ausgewogenheit“)	Eher wichtig	15
-	Verteilung von Aufgaben, Verantwortung, Kompetenzen auf mehrere Abteilungen („fachliche Ausgewogenheit“)	Wichtig	0
2	Prozessorientierung der Aufbauorganisation (klar Zuordnung der Führungsverantwortung, Beschleunigung der Prozesse, minimale Schnittstellen)	Wichtig	15
3	Konzentration Know-how (Synergien durch Bündelung von Wissen und Erfahrung)	Eher wichtig	15
4	Trennung der Verantwortung für „hoheitliche“ und „nicht hoheitliche“ Aufgaben	Eher wichtig	10
5	Voraussetzungen für optimalen Einsatz personeller Ressourcen	Wichtig	15
6	Flexibilität bezüglich strukturellen Veränderungen und Entwicklungen	Wichtig	10
7	Sparpotenzial bei personellen Ressourcen	Eher wichtig	10
8	Leistungsfähigkeit der städtischen Organisationen (Qualität und Kapazitäten wichtiger als Kosten)	Wichtig	10

Tabelle 9: Gewichtung der Beurteilungskriterien

Das Kriterium „Verteilung von Aufgaben, Verantwortung, Kompetenzen auf mehrere Abteilungen“ wurde bereits bei der Variantendefinition erfüllt und wird daher nicht mehr in die Beurteilung einbezogen.

Aus aussenstehender Sicht gibt es keine Gründe, um die von den Interviewpartnern vorgenommene Gewichtung zu verändern. Daher wird der numerische Gewichtungswert dem verbalen aus den Interviews entsprechend festgelegt.

7 Bewertung der Lösungsvarianten

7.1 Bewertung der Varianten auf Stufe Abteilungen

Varianten der Organisation im Aufgabenbereich „Stadtentwicklung“

Für die Bewertung der Varianten „Integration in Stadtplanung“ (SE1), „Immobilienentwicklung in Stadtmarketing“ (SE2) und „Rollentrennung“ (SE3) sind die systematischen Beurteilungskriterien (gemäss Kap. 6.1) nicht aussagekräftig.

Die Aufgaben der Stadtentwicklung bedingen eine projektorientierte Zusammenarbeit zwischen Stadtmarketing, Stadtplanung und Liegenschaften, die unabhängig von der Organisationsstruktur zweckmässig geregelt werden kann. Entscheidend für die erfolgreiche Zusammenarbeit ist die klare Rollendefinition der einzelnen Akteure. Diese Rollen müssen so festgelegt werden, dass die unterschiedlichen Interessenlagen der Stadt klar abgegrenzt sind (Vermeiden von rolleninternen Interessenkonflikten).

Aufgrund dieser Überlegung ist die Variante „Rollentrennung“ (SE3) zu bevorzugen.

Das Stadtmarketing ist dabei weiterhin für die Stadtentwicklung im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtungsweise der Stadt als Lebens- und Wirtschaftsstandort verantwortlich. Der Stadtplanung obliegt weiter die planerische/fachliche und rechtliche Perspektive der städtischen Grundordnung. Neu ist lediglich die Federführung bei städtischen Immobilienentwicklungsprojekten klarer der Abteilung Liegenschaften zuzuordnen. Diese vertritt damit in ihrer Rolle die primär finanziellen Eigentümerinteressen der Stadt.

Varianten der Organisation im Aufgabenbereich „Bewilligen / Hoheitliches“

Auch für die Bewertung der Varianten „Teilbereinigung“ (BH1), „Stadtplanung“ (BH2) und „Bewilligungsabteilung“ (BH3) sind die Beurteilungskriterien zur Organisationsstruktur nicht massgebend.

Es gilt primär Interessenkonflikte der Stadt als Grundeigentümerin und Bewilligungsbehörde zu vermeiden. Dies ist grundsätzlich gewährleistet, da bei Baugesuchen durch die Stadt der Regierungsstatthalter Baubewilligungsbehörde ist. Die Zuordnung der Baubewilligungsaufgaben zur Stadtplanung ist an sich nicht problematisch und im Vergleich mit anderen Gemeinden auch nicht unüblich. Es kann höchstens im Hinblick auf eine gewisse Gewaltentrennung geprüft werden, ob die Zuständigkeiten für die Baubewilligungen nicht ausserhalb der Baudirektion angesiedelt werden sollten. Dieser Aspekt wird bei der Beurteilung der Varianten auf Stufe Direktionen behandelt.

Eine eigene Abteilung „Bewilligungen“ ist aufgrund des Aufgabenumfangs nicht sinnvoll. Allenfalls könnte dies im Zusammenhang mit weiter hoheitlichen Aufgaben der Stadt geprüft werden.

Somit ist die Variante „Teilbereinigung“ (BH1) zu bevorzugen.

Teilaufgaben des Bewilligungswesens mit fachlichem Bezug zum Baubewilligungsverfahren sind von der Abteilung Liegenschaften zur Abteilung Stadtplanung zu transferieren.

Varianten der Organisation im Kompetenzfeld „Immobilienmanagement“

Bei der Variante „Immobilien“ (IM1) wird der Auftrag der Abteilung Liegenschaften erweitert. Sämtliche Aufgaben des Portfolio- und Asset-Managements und der Liegenschaftsbetrieb für das Finanz- und Verwaltungsvermögen werden dort konzentriert. Der Auftrag der Abteilung Hochbau wird auf die „baufachlich/planerischen“ Aufgaben beschränkt. Dies führt faktisch zu einer Auftraggeber-Rolle der Abteilung Liegenschaften gegenüber der Abteilung Hochbau.

Die Variante „Stadtbauten“ (IM2) erweitert dagegen den Auftrag der Abteilung Hochbau. Bauen, Unterhalten und Betreiben wird für sämtliche städtischen Liegenschaften übernommen. Die Abteilung Liegenschaften konzentriert sich auf die „Verwaltung“ des Finanzvermögens. Dazu gehören das Portfolio- und Asset-Management und der kaufmännische Betrieb der Liegenschaften des Finanzvermögens. Für diese definiert sie auch den Auftrag für Bauprojekte, Unterhalt und technischen Betrieb zuhanden der Abteilung Hochbau.

Die Variante „IST optimiert“ (IM3) bereinigt lediglich das heutige Modell des getrennten Auftrages bezüglich Finanz- und Verwaltungsvermögen. Die Trennung der Zuständigkeiten wird konsequenter umgesetzt. Beide Abteilungen nehmen die Aufgaben des Immobilienmanagement integral für ihr Portfolio wahr.

Der Vergleich mittels einer Nutzwertanalyse anhand der definierten Kriterien ergibt folgende Bewertung der Varianten im Vergleich mit dem IST-Zustand:

Nr.	Beurteilungskriterium	Gewicht	IST-Zustand		Variante IM1 „Immobilien“		Variante IM2 „Stadtbauten“		Variante IM3 „IST optimiert“	
			G	P	G*P	P	G*P	P	G*P	P
1	Verteilung auf Direktionen (politische Ausgewogenheit)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	Prozessorientierung der Aufbauorganisation	20	2	40	4	80	5	100	3	60
3	Konzentration Know-how	20	3	60	4	80	5	100	3	60
4	Trennung „hoheitliche“ und „nicht hoheitliche“ Aufgaben	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Voraussetzungen für Einsatz personeller Ressourcen	20	3	60	4	80	5	100	3	60
6	Flexibilität bez. Veränderungen und Entwicklungen	10	3	30	4	40	4	40	3	30
7	Sparpotenzial bei personellen Ressourcen	15	2	30	4	60	4	60	2	30
8	Leistungsfähigkeit der städtischen Organisationen	15	3	45	4	60	4	60	3	45
	Total	100		265		400		460		285
Legende Punkte (P): 5 = sehr gut 4 = gut 3 = genügend 2 = ungenügend 1 = schlecht										

Tabelle 10: Nutzwertanalyse zu Varianten „Immobilienmanagement“

Die Beurteilungskriterien 1 und 4 sind für die Varianten auf Stufe Abteilung nicht relevant. Die Gewichtung der anderen Kriterien wurde proportional angepasst.

Die Variante „IST optimiert“ (IM3) bringt nur eine unwesentliche Verbesserung gegenüber dem IST-Zustand. Die für die Grösse der Stadtverwaltung Biel problematische Aufteilung von notwendigen, identischen Fachkompetenzen bleibt bestehen (mangelnde Bündelung von Know-how und Erfahrung).

Die Variante „Stadtbauten“ (IM2) hat bezüglich der Prozessorientierung, der Konzentration des Know-how und dem optimalen Einsatz personeller Ressourcen bessere Voraussetzungen als die Variante „Immobilien“ (IM1). Der zusätzlich Aufbau von Know-how und Erfahrung in bautechnischen, planerischen Kompetenz und von Projektmanagement Know-how in der Abteilung Liegenschaften würde zu einer Aufblähung und Heterogenität der Abteilung führen. Die Konzentration der Abteilung Liegenschaften auf das „kaufmännische“ Immobilienmanagement des Finanzvermögens (im Sinne einer aktiven Vermögensverwaltung) ist für die Stadt effektiver und effizienter.

Aufgrund dieser Überlegungen ist die Variante „*Stadtbauten*“ (IM2) zu bevorzugen.

7.2 Bewertung der Varianten auf Stufe Direktionen

Bei der Lösungskonzeption wurden bei allen Varianten das Stadtmarketing der Präsidialdirektion und der Hochbau der Baudirektion zugeordnet. Die Varianten unterscheiden sich also nur in der Zuordnung der Abteilungen Stadtplanung und Liegenschaften. (siehe Tabelle 6, S. 28)

Bei der Variante „SPA-PRA“ (D1) wird die Stadtplanung neu der Präsidialdirektion unterstellt. Die Abteilung Liegenschaften verbleibt bei der Finanzdirektion.

Die Variante „LIE-BAU“ (D2) verschiebt ebenfalls die Stadtplanung zum Präsidialen, aber zusätzlich die Abteilung Liegenschaften von der Finanz- in die Baudirektion.

Bei „LIE-PRA“ (D3) verbleibt die Stadtplanung in der Baudirektion. Die Abteilung Liegenschaften wird von der Finanz- in die Präsidialdirektion verschoben.

Für die Bewertung der Varianten auf der Stufe Direktionen ist auch die Bewertung der Lösungsmöglichkeiten auf Stufe Abteilung zu berücksichtigen, da sich diese Varianten im Aufgabenumfang der Abteilung Liegenschaften und Hochbau entscheidend unterscheiden.

Die folgende Bewertung basiert also bei der Lösung auf Stufe Abteilung auf der Variante „Stadtbauten“ (IM2), die in der Bewertung favorisiert wird.

Das ist für die Bewertung der Zuordnung der Abteilung Liegenschaften relevant. Es wird also davon ausgegangen, dass sich der Auftrag dieser Abteilung auf die „Verwaltung“ des Finanzvermögens beschränkt.

Der Vergleich mittels einer Nutzwertanalyse anhand der definierten Kriterien ergibt folgende Bewertung der Varianten im Vergleich mit dem IST-Zustand:

Nr.	Beurteilungskriterium	Gewicht	IST-Zustand			Variante D1 „SPA-PRA“		Variante D2 „LIE-BAU“		Variante D3 „LIE-PRA“	
			G	P	G*P	P	G*P	P	G*P	P	G*P
1	Verteilung auf Direktionen (politische Ausgewogenheit)	25	5	125	5	125	3	75	3	75	
2	Prozessorientierung der Aufbauorganisation	25	4	100	5	125	4	100	4	100	
3	Konzentration Know-how	25	3	75	4	100	3	75	3	75	
4	Trennung „hoheitliche“ und „nicht hoheitliche“ Aufgaben	15	3	45	5	75	5	75	3	45	
5	Voraussetzungen für Einsatz personeller Ressourcen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
6	Flexibilität bez. Veränderun- gen und Entwicklungen	10	4	40	4	40	3	30	3	30	
7	Sparpotenzial bei personellen Ressourcen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
8	Leistungsfähigkeit der städtischen Organisationen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Total	100		385		465		355		325	

Legende Punkte (P): 5 = sehr gut 4 = gut 3 = genügend 2 = ungenügend 1 = schlecht

Tabelle 11: Nutzwertanalyse zu Varianten auf Stufe Direktion

Die Beurteilungskriterien 5, 7 und 8 sind für die Varianten auf Stufe Abteilung nicht relevant. Die Gewichtung der anderen Kriterien wurde proportional angepasst.

Bei der Beurteilung wurde eine breitere Verteilung der Aufgaben auf die Direktionen höher bewertet. Dies im Hinblick die breitere Abstützung der Thematik, die klarere Rollenteilung und die Zielorientierung der Stadt als Ganzes.

Die Prozessorientierung unterscheidet sich nicht stark, da auf Abteilungsstufe die Prozesse mehrheitlich klar abgegrenzt sind. Die Variante „SPA-PRA“ (D1) hat den Vorteil, dass der übergeordnete Prozess der Stadtentwicklung stärker in einer Direktion konzentriert wird. Dasselbe gilt für die Konzentration des Know-how. In der Variante „SPA-PRA“ (D1) wird das planerische Know-how auf einer übergeordneten Ebene (Stadtentwicklung) in einer Direktion konzentriert.

Mit der Verschiebung der Stadtplanung (inkl. Baubewilligung / -kontrolle) von der Bau- in die Präsidialdirektion wird eine gewisse Gewaltentrennung erreicht, ohne dass auf die Synergien der Integration der Aufgaben der Baubewilligungen / -kontrollen in der Stadtplanung verzichtet werden muss.

Die Zuordnung der Stadtplanung zur Präsidialdirektion ist zudem eine thematisch sinnvolle Ergänzung des Aufgabenportfolios dieser neu zu schaffenden Direktion.

Die Konzentration der Abteilung Liegenschaften auf die Liegenschaften des Finanzvermögens und die primär finanziellen Aspekte des Immobilienmanagements sprechen für eine Zuordnung dieses Aufgabenbereiches zur Finanzdirektion. Zudem ist damit die Rollenteilung im Hinblick auf die Vertretung der Eigentümerinteressen gewährleistet.

Aufgrund dieser Überlegungen ist die Variante „SPA-PRA“ (D1) zu bevorzugen.

8 Fazit / Lösungsvorschlag

Die heutige Organisationsform der Planungs-, Hochbau- und Immobilien-Aufgaben der Stadt Biel weist bei der Grundstruktur der Aufbauorganisation keine expliziten Schwachstellen auf, die sich negativ auf die Effizienz und die Qualität der Leistungserbringung auswirken.

Optimierungspotenzial besteht hingegen bei der inhaltlichen Definition der Aufträge der Abteilungen und deren Abgrenzungen.

Im Hinblick auf die neu zu gestaltende politische Struktur, stellt sich aber die Frage nach der Zuordnung der untersuchten Aufgabenbereiche zurecht. Bei den Planungs-, Hochbau- und Immobilien-Aufgaben müssen immer unterschiedliche Interessen austariert werden. Damit dies im Sinne einer ganzheitlich optimierten Lösung für die Zukunft der Stadt geschieht, müssen sämtliche Aspekte mit dem angemessenen Gewicht eingebracht werden können. Um eine solche Rollenteilung zu gewährleisten wird die Verschiebung der Stadtplanung zur Präsidialdirektion vorgeschlagen. Damit werden die zentralen Interessenlagen auf drei Direktionen verteilt.

Zusammen mit den organisatorischen Anpassungen auf Stufe Abteilungen, die auf eine Fokussierung bei der Aufgabenerfüllung des Immobilienmanagements zielen, sieht der Lösungsvorschlag für die künftige Organisation folgendermassen aus:

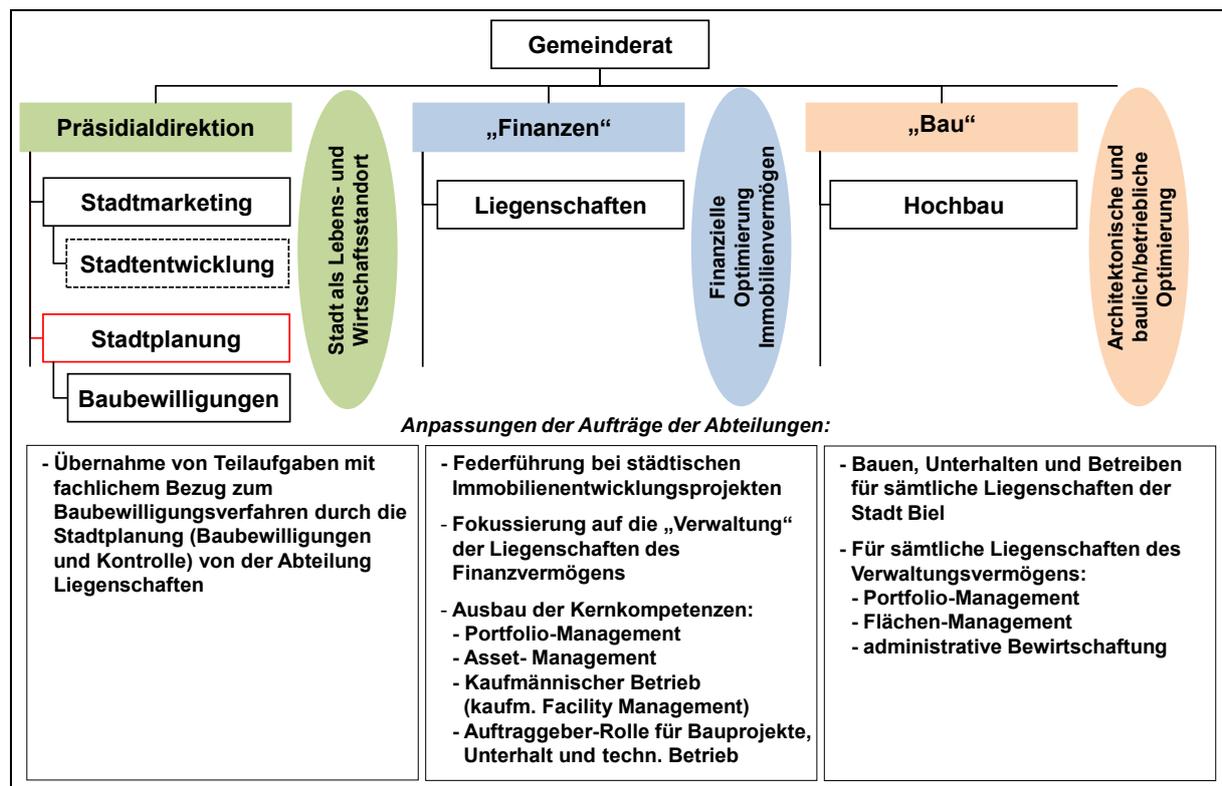


Abbildung 6: Lösungsvorschlag

Der Entscheid über die Zuordnung der Stadtplanung muss im Rahmen der Gesamtorganisationsmodelle für die Stadtverwaltung gefällt werden. Die vorgeschlagene Optimierung auf Stufe Abteilungen kann jedoch unabhängig von der Grundstruktur umgesetzt werden.

9 Literaturverzeichnis

- Baumann, Oliver (2009): Masterthesis, Strukturierter Ansatz zur Entwicklung einer Immobilienstrategie für Gemeinden mit Immobilienbesitz im Finanz- und Verwaltungsvermögen, CUREM. Zürich 2009
- Ecke, Christian (2004): Strategisches Immobilienmanagement der öffentlichen Hand. Schriften zur Immobilienökonomie Band 27, Hrsg. Prof. Dr. Karl-Werner Schulte. Verlag Rudolf Müller, Köln 2004
- Gemeinderat von Biel (2004): Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung (Organisationsverordnung). Biel 17. Dezember 2004 (SGR 152.011)
- Gemeinderat von Biel (2009): 2009 -2012 – Schwerpunkte der gemeinderätlichen Politik. Biel 2009
- Gemeinderat von Biel (2009): Bericht des Gemeinderates an den Stadtrat betreffend der Projekte I Struktur Biel 2013 und II Esplanade. Biel 9. April 2009
- Haag, Matthias und Batzlen, Daniel (2008): Kommunale Immobilienportfolios. Referat Verband Liegenschaften Schweiz. Greifensee 25. Juni 2008
- Kammer Unabhängiger Bauherrenberater KUB, Hrsg. (2009): Immobilienmanagement, Handbuch für Immobilienentwicklung, Bauherrenberatung und Immobilienbewirtschaftung. Schulthess, Zürich, 2009
- Langner, Matthias und Wiegandt, Oliver (2002): Kommunales Immobilienmanagement, Teil 4, Kompetenzen zentralisieren, Verantwortung dezentralisieren. In: Immobilien Zeitung, Nr. 24. Wiesbaden 2002
- Schedler, Kuno/Fischbacher, Janine/Lau, Alexandra (2006): Immobilienmanagement in den Schweizer Gemeinden. Universität St. Gallen 2006
- Schulte, Karl-Werner (2008): Immobilienökonomie, Band I, Betriebswirtschaftliche Grundlagen. Oldenbourg Verlag, München 2008
- Stadtordnung der Stadt Biel (SO) vom 9. Juni 1996 (SGR 101.1)
- Stadtrat von Biel (1996): Finanzordnung. Biel 20. November 1996 (SGR 621.1)
- Stadtrat von Biel (1997): Reglement über die Grundsätze der Organisation der Stadtverwaltung Biel und über die vom Stadtrat zu wählenden ständigen Kommissionen (Organisationsreglement). Biel 17. April 1997 (SGR 152.01)

-
- Teichmann, Sven A. (2007): Bestimmung und Abgrenzung von Managementdisziplinen im Kontext des Immobilien- und Facilities Management. In: Zeitschrift für Immobilienökonomie, Ausgabe 2/2007. Wiesbaden 2007
- Thom, Norbert/Wenger Andreas P. (2002): Die effiziente Organisation. OrganisationsWissen Nr. 9. SGO, Glattbrugg 2002
- Thom, Norbert/Wenger Andreas P. (2010): Die optimale Organisationsform – Grundlagen und Handlungsanleitungen. Gabler, Wiesbaden 2010
- Weber, Kurt (2009): Bericht IST-Analyse, Abteilung Liegenschaften, Aufgaben- und Organisationsanalyse / Optimierungsszenarien. reflecta ag, Bern 27. Juli 2009

11 Selbständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.



Bern, 22. November 2010

Kurt Weber

12 Über den Autor



Kurt Weber, geboren am 18. Januar 1963 in Bern. Nach der Berufslehre als Feinmechaniker Studienabschlüsse als dipl. Maschineningenieur HTL und Wirtschaftsingenieur STV. Nach ersten Berufsjahren bei einer Grossbank und als beratender Ingenieur, langjährige Tätigkeit als Projektleiter und Berater in den Bereichen Projektmanagement und Gestaltung von organisatorischen Veränderungen. Seit 1998 Gründungspartner und Mitinhaber der Firma reflecta ag.

Gryphenhübeliweg 29, 3006 Bern