

Entwicklung einer Strategie und eines Steuerungssystems für das Amt für Wald des Kantons Bern

David Walker Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH (CH)*
Stefan Rieder Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH (CH)
Bendicht Urech Amt für Wald des Kantons Bern (CH)
Sonja Stalder Amt für Wald des Kantons Bern (CH)

Das Amt für Wald des Kantons Bern hat zwischen 2016 und 2018 für das Geschäftsfeld Wald eine Strategie entwickelt und darauf aufbauend ein Steuerungssystem eingerichtet. Dieser Artikel erläutert die wichtigsten Schritte dieses Prozesses und beschreibt dessen zentrale Ergebnisse. Führungskräften und Mitarbeitenden von Verwaltungsstellen vermittelt der Artikel zudem, welche Herausforderungen zu meistern waren und welche Faktoren zum Erfolg des Projekts beigetragen haben.

doi: 10.3188/szf.2019.0161

* Seidenhofstrasse 12, CH-6003 Luzern, E-Mail walker@interface-pol.ch



Abb 1 In einer der fünf Fachstrategien sind Rahmenbedingungen, Herausforderungen und Ziele für die Walderhaltung im Kanton Bern festgehalten. Foto: KAWA

Ende 2015 schloss das Amt für Wald (KAWA) des Kantons Bern eine weitreichende Reorganisation ab. Mit der Reorganisation sollte erreicht werden, dass das KAWA seinen gesetzlichen Auftrag wirksamer um-

setzen kann. Es wurden vier Waldabteilungen eingerichtet, die auf die Naturräume des Kantons Bern abgestimmt sind. Damit sollen die strategischen Vorgaben angepasst an die Gegebenheiten in den Regio-

nen umgesetzt werden können. Zudem wurde der eigentliche Fachdienst des Amtes gestärkt, indem fünf thematische Fachgruppen gebildet wurden, die sich aus Spezialist/innen der Waldabteilungen

und der zentralen Abteilung Fachdienste und Ressourcen (AFR) zusammensetzen.

Parallel zum Abschluss der Reorganisation hat das KAWA das Projekt «Strategie, Planung und Umsetzung» (SPU) initiiert. Ziel des Projekts SPU war es, in einer ersten Phase eine Vision und eine Strategie für das Geschäftsfeld Wald zu entwickeln. In einer zweiten Phase sollte dann ein Steuerungssystem für die Planung der operativen Umsetzung und die Berichterstattung der Leistungserbringung konzipiert und eingeführt werden. Die beiden anderen Geschäftsfelder Risikomanagement/Naturgefahren und Bewirtschaftung des Staatswaldes waren nicht Teil des Projekts SPU.

Organisation und Ablauf des Projekts

Verantwortlich für das Projekt SPU war der Ausschuss Wald der Geschäftsleitung des KAWA. Dieser Ausschuss setzt sich aus dem Amtsvorsteher sowie den Leitenden der vier Waldabteilungen und der AFR zusammen. Es wurde ein interner Projektleiter eingesetzt. Seine Stellvertreterin war zudem zuständig für die in diesem Projekt entscheidende Kommunikation. Für die Initiierung des Projekts und die Erarbeitung eines ersten Entwurfs einer Vision und einer Dachstrategie hatte das KAWA das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern beigezogen. Interface Politikstudien Forschung Beratung aus Luzern wurde anschliessend beauftragt, mit dem KAWA die Vision und die Dachstrategie weiterzuentwickeln, darauf abgestützt mit den Fachgruppen Fachstrategien zu erarbeiten sowie ein Steuerungssystem aufzubauen und einzuführen.

Wichtiger Bestandteil des Projekts war, dass die Mitarbeitenden der verschiedenen Stufen der Aufbauorganisation des KAWA während der Initiierungs-, Konzeptions- und Einführungsphase einbezogen wurden. Dazu wurden gewisse Inhalte in halb- oder ganztägigen Arbeitssitzungen bearbeitet. Der Teilnehmerkreis dieser Arbeitssitzungen variierte und bestand je nach Inhalt aus dem Ausschuss Wald der Geschäftsleitung des KAWA, den Leitenden der Fachgruppen oder allen Mitgliedern der Fachgruppen und weiteren Fachverantwortlichen der AFR. Für andere Inhalte wurden den Fachgruppen schriftlich Aufträge erteilt, die sie dann selbstständig oder auf Wunsch mit Unterstüt-

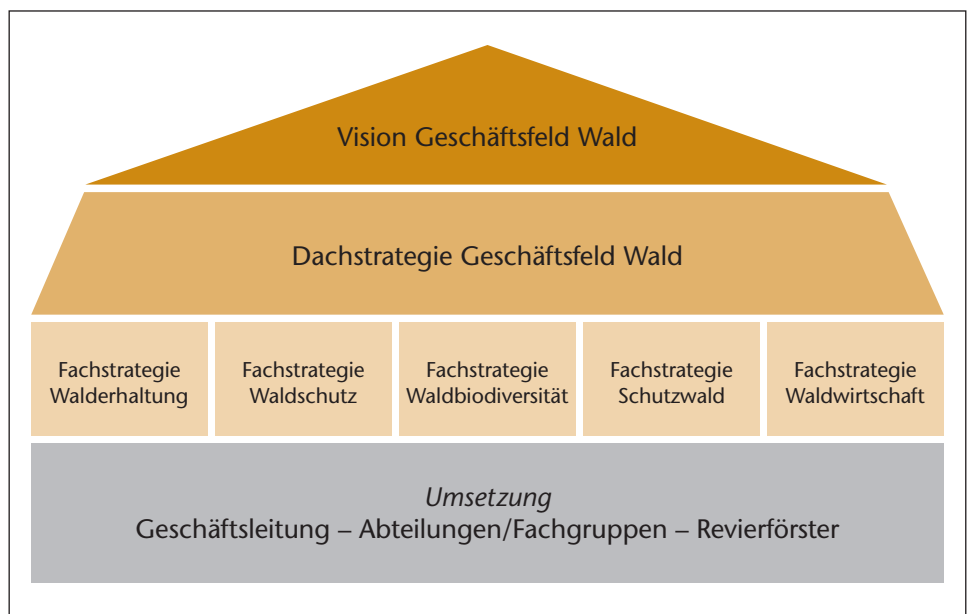


Abb 2 Die Strategie mit den drei Ebenen Vision, Dachstrategie und Fachstrategie sowie der nahtlos daran anschliessenden Umsetzung.

zung von Interface erledigten. Für die Strategieentwicklung wurden auch die Revierförster angehört.

Ende 2016 konnte die Strategieentwicklung abgeschlossen werden. Im ersten Halbjahr 2017 wurden sodann die einzelnen Elemente des Steuerungssystems konzipiert. Die entwickelten Instrumente konnten so im zweiten Halbjahr 2017 für die Planung des Jahres 2018 eingesetzt werden. Folglich konnte im Jahr 2018 auch ein erstes Controlling mit dem neuen System durchgeführt werden. Wichtig für diesen ersten Einsatz der Instrumente war, dass der Prozess und die Anwendung der Instrumente im Vordergrund standen. Erst in der Planung für das Jahr 2019 wurde dann das Augenmerk auf den Inhalt gelegt (z.B. inhaltliche Abstimmung zwischen den Planungen der Waldabteilungen, der AFR und den Fachgruppen).

Strategie des Geschäftsfeldes Wald

Mit der Strategie für das Geschäftsfeld Wald bezweckt das KAWA, den vier Waldabteilungen und der AFR für ihre Tätigkeiten eine gemeinsame Ausrichtung zu geben und dadurch eine grössere Wirkung zu erzielen (Abbildung 1). Die Strategie steht im Einklang mit den Vorgaben des kantonalen Waldgesetzes (Schmidt 2018) und besteht aus drei Ebenen (Abbildung 2):

- Die Vision bildet die oberste Ebene. Sie ist nicht terminiert und enthält je eine Aussage zum Zustand des Waldes, zur Waldwirtschaft und zur Rolle des KAWA.

Die Vision lautet: *Der Berner Wald bleibt erhalten, gesund, vielfältig und anpassungsfähig. Eine erfolgreiche Waldwirtschaft nutzt die Ressource Holz und erbringt Leistungen im öffentlichen Interesse. Das Amt für Wald leistet dazu einen wichtigen Beitrag und erfüllt seinen Auftrag überzeugend.* (KAWA 2018: 3)

- Die Dachstrategie nimmt die zweitoberste Ebene ein. Sie richtet sich ausdrücklich an die Mitarbeitenden des KAWA, weshalb sie bewusst in «Wir-Sätzen» formuliert worden ist. Inhaltlich besteht die Dachstrategie aus zwei Elementen. Das erste Element sind vier konkrete Ziele:

- 1) *Wir schaffen Rahmenbedingungen, die eine erfolgreiche unternehmerische Entwicklung der Wald- und Holzwirtschaft unterstützen.*
- 2) *Wir sorgen dafür, dass der Wald in seiner Fläche und Qualität erhalten bleibt.*
- 3) *Wir sichern Schutzleistungen, fördern Biodiversitätsleistungen und lenken Freizeitnutzungen im Wald.*
- 4) *Wir verfolgen die waldrelevanten Politikfelder und bringen uns im Interesse des Waldes aktiv ein.*

Das zweite Element sind fünf Botschaften oder Massnahmen, wie das Geschäftsfeld diese Ziele verfolgt (z.B. *Wir verstehen uns als Teil eines Netzwerkes ...; Unsere Ressourcen setzen wir gezielt ein ...;* KAWA 2018: 3).

- Die fünf Fachstrategien zu den Bereichen Walderhaltung, Waldschutz, Waldbiodiversität, Schutzwald und Waldwirtschaft bilden die Pfeiler der Dachstrategie.

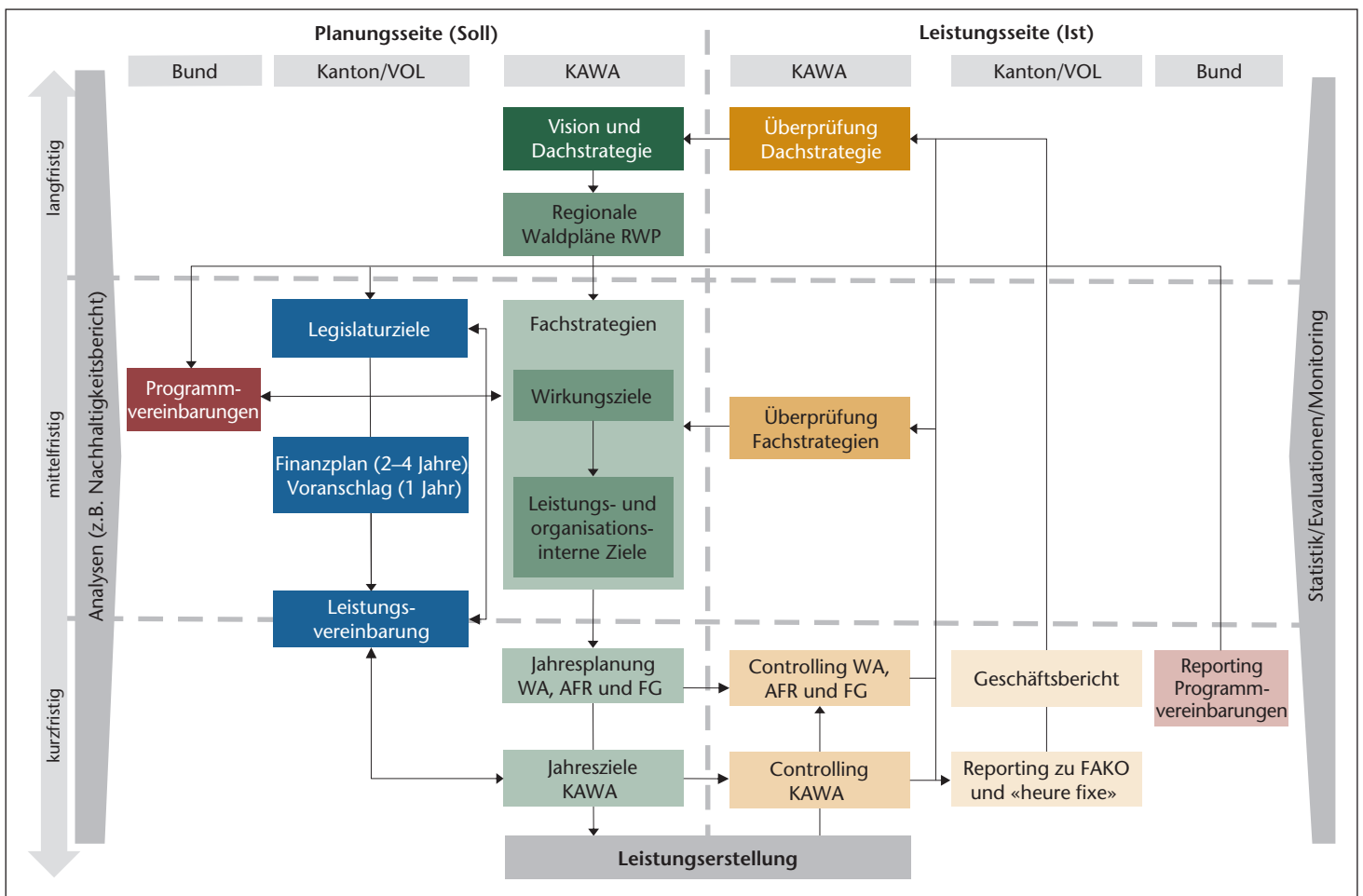


Abb 3 Steuerungssystem für das Geschäftsfeld Wald des KAWA. AFR: Abteilung Fachdienste und Ressourcen, FAKO: Fachkonferenz, FG: Fachgruppe, KAWA: Amt für Wald, VOL: Volkswirtschaftsdirektion, WA: Waldabteilung.

Sie sind alle nach der gleichen Struktur aufgebaut: Zunächst sind die mit der Fachstrategie zu verfolgenden Prioritäten aus der Dachstrategie aufgeführt. Danach folgen zentrale, die Fachstrategie betreffende Rahmenbedingungen sowie Herausforderungen. Anschliessend sind für die Fachstrategie jeweils drei Arten von Zielen festgelegt: Wirkungsziele, Leistungsziele und organisationsinterne Ziele.

Für die Umsetzung der Strategie sind zwei Elemente zentral:

1. die Organisation des KAWA, die mit der vorangegangenen Reorganisation optimiert wurde. So sind beispielsweise die Verantwortlichkeiten der verschiedenen Organisationseinheiten in einem Reglement oder in einem Pflichtenheft festgehalten.

2. das im nächsten Abschnitt beschriebene Steuerungssystem, das es der Geschäftsleitung des KAWA mit einem systematischen Planungs- und Berichterstattungsprozess ermöglicht, die Leistungserbringung des KAWA zu steuern.

Dass sich die Tätigkeiten des KAWA an den erwarteten Wirkungen orientieren

sollen, war im ganzen Prozess zur Entwicklung der Strategie ein grundlegender Leitsatz. Aus diesem Grund wurde die gesamte Strategie auch in einem Wirkungsmodell visualisiert. Es veranschaulicht, auf welchen Grundlagen die Strategie umgesetzt wird, welche Leistungen daraus resultieren und welche Wirkungen diese Leistungen entfalten sollen. Zum Abschluss wurde eine Kurzversion der Strategie des Geschäftsfeldes Wald in einer Broschüre veröffentlicht, um auch die Umsetzungspartner und die Anspruchsgruppen der Berner Waldpolitik über den Inhalt der neuen Strategie zu informieren (KAWA 2018).

Steuerungssystem

Ausgehend von einem administrativen und betriebswirtschaftlichen Verständnis müssen die für die Zielerreichung notwendigen Leistungen des Geschäftsfeldes Wald des KAWA gesteuert werden. Im Public Management hat sich ein einfaches Schema etabliert, das einzelne Gegenstände der Planung, der Leistungserbringung und der Berichterstattung zusammenfasst (Schedler & Proeller 2011, Ritz &

Sinelli 2013, Thom & Ritz 2017). Diesem Schema liegt ein Kreislauf über drei Ebenen zugrunde (Abbildung 3):

- Auf den «strategischen» oder «politischen» Ebenen des Schemas sind die Instrumente mit einem mittel- bis langfristigen Zeithorizont abgebildet.
- Die «operative» oder «betriebliche» Ebene beinhaltet die Instrumente mit kurzfristiger Perspektive von rund einem Jahr.
- Die Planung und die Berichterstattung sind verbunden mit der eigentlichen Leistungserbringung der Mitarbeitenden des Geschäftsfeldes Wald.

Diverse Instrumente, die zum Beispiel die Zusammenarbeit des KAWA mit dem Bund (Programmvereinbarungen) oder mit der Volkswirtschaftsdirektion (Legislaturziele, Leistungsvereinbarung usw.) regeln, bestanden bereits und wurden in das Steuerungssystem miteinbezogen.

Kern der zweiten Phase des Projekts SPU bildete die Erarbeitung eines Instrumentariums für die Jahresplanung und die Berichterstattung. Aus den Arbeiten sind folgende Produkte hervorgegangen:

● Für die Jahresplanungen der Waldabteilungen, der AFR und der Fachgruppen wurde in Microsoft Excel ein Formular kreiert, in welchem diese für ein Kalenderjahr Ziele und Massnahmen niederschreiben. Das gleiche Formular wird für die Berichterstattung Mitte und Ende des Kalenderjahres sowie gegen Ende des ersten Quartals des Folgejahres benutzt, um die Zielerreichung und den Stand der Massnahmenumsetzung zu beurteilen.

● Für die Geschäftsleitung des KAWA wurde ein Cockpit entworfen, das eine Übersicht über die für die Steuerung des Geschäftsfeldes Wald relevanten Informationen liefert. Im Cockpit sind neben den Ergebnissen aus der Berichterstattung auch Informationen zur Leistungsvereinbarung mit der Volkswirtschaftsdirektion, zu den Finanzen, zum Personal und zur Entwicklung des Umfeldes enthalten.

● In einem Microsoft-Powerpoint-Foliensatz wurde der ganze Steuerungskreislauf dokumentiert. Der in Abbildung 3 dargestellte Steuerungskreislauf dient im Prinzip als Einstiegsseite, um mittels Hyperlinks direkt zu den nachfolgenden Folien zu gelangen, die eine kurze Beschreibung jedes Steuerungsinstrumentes und eine Verknüpfung zu weiteren relevanten Ordnern und Dateien enthalten. Die Idee ist, dass alle Mitarbeitenden des KAWA auf ihrem Desktop eine Verknüpfung zu diesem Foliensatz installiert haben. Dadurch haben sie schnell und einfach Zugang zu allen für die Umsetzung der Strategie und die Steuerung des Geschäftsfeldes Wald relevanten Informationen und Dateien.

● Schliesslich wurden für das ganze Steuerungssystem ein Handbuch sowie für die Jahresplanung und die Berichterstattung je eine einfache Nutzungsanleitung verfasst.

Das KAWA hat sich bei der technischen Umsetzung für Lösungen entschieden, die auf Microsoft Excel oder Powerpoint basieren. So musste das KAWA keine spezifische Software anschaffen und die Mitarbeitenden auch nicht extra schulen. Darüber hinaus kann das KAWA den Inhalt und die Funktionalitäten der erarbeiteten Produkte ohne externe Unterstützung anpassen.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Die grösste Herausforderung für das Projekt bestand in den Nachwirkungen der vorangegangenen Reorganisation des

KAWA. Beim Projektstart mussten sich viele Mitarbeitende noch in den neuen Strukturen zurechtfinden. Gerade bei der Konzipierung der Jahresplanungen hat sich zudem gezeigt, dass gewisse Aufgaben und Verantwortlichkeiten von den Organisationseinheiten (Waldabteilungen, AFR) und Gremien (Geschäftsleitung des KAWA, Fachgruppen) noch geklärt werden mussten. Dank dem offenen und konstruktiven Dialog zwischen dem grossen Kreis von Mitarbeitenden der Waldabteilungen, der AFR und der Fachgruppen sowie dem Ausschuss Wald der Geschäftsleitung des KAWA konnte diese Herausforderung gemeistert werden. Zudem sind die erarbeiteten Instrumente breit akzeptiert.

Das Projekt war für alle Beteiligten anspruchsvoll. Im Gegensatz zum gängigen Tagesgeschäft mussten sich die involvierten Mitarbeitenden des KAWA während zweier Jahre immer wieder mit strategischen Inhalten auseinandersetzen. Konzeptionelles Denken stand dabei im Vordergrund. Diesen oft kurzfristigen Perspektivenwechseln sind sie mit grossem Engagement und dem richtigen Mass an Pragmatismus begegnet.

Für den Erfolg des Projekts SPU war entscheidend, dass sich der Ausschuss Wald der Geschäftsleitung des KAWA und die eingesetzte Projektleitung als Promotoren der neuen Strategie und des Steuerungssystems eingesetzt haben.

Das Projekt wurde mit einer Veranstaltung abgeschlossen, an der alle beteiligten Mitarbeitenden des KAWA teilgenommen haben. Die Diskussion der Teilnehmenden hat gezeigt, dass sich alle bewusst sind, dass mit dem Projekt «nur» ein weiterer Schritt gemacht wurde. Mit der Strategie hat das Geschäftsfeld Wald einen eindeutigen «Plan», den es intern zu festigen gilt. Weiter geht es darum, die Partner des KAWA für die Strategie und deren Umsetzung zu gewinnen. Auch müssen sich die erarbeiteten Steuerungsinstrumente nun in der Praxis bewähren. ■

Literatur

KAWA (2018) Strategie Geschäftsfeld Wald. Bern: Amt für Wald. 11 p.

RITZ A, SINELLI P (2013) Performance Management in der öffentlichen Verwaltung. In: Ladner A, Mader L, Chapelet JL, Soguel N, Emery Y et al, editors. Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. pp. 347–367.

SCHEDLER K, PROELLER I (2011) New Public Management. Bern: Haupt, 5 ed, korrigiert. 354 p.

SCHMIDT R (2018) Die Berner Waldpolitik im «Kampf der Ideologien» (Essay). Schweiz Z Forstwes 169: 125–130. doi: 10.3188/ szf.2018.0125

THOM N, RITZ A (2017) Public Management: innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Gabler, 5 ed. 453 p.

Développement d'une stratégie et d'un système de pilotage pour l'Office des forêts du canton de Berne

Avec l'achèvement de la réorganisation fin 2015, l'Office des forêts du canton de Berne (OFOR) a lancé un projet pour élaborer une stratégie pour son champ d'activité «conservation et gestion de la forêt» et pour développer un système de pilotage. Les deux autres champs d'activité «gestion des risques dus aux dangers naturels» et «gestion des forêts domaniales» ne faisaient pas partie du projet. Avec la stratégie, l'OFOR vise à donner une orientation commune aux quatre divisions forestières, à la Division centrale des services spécialisés et ressources (DSSR) ainsi qu'aux cinq groupes spécialisés et à obtenir un impact plus important. La stratégie se compose d'une vision, d'une stratégie globale ainsi que de cinq stratégies spécialisées (conservation de la forêt, protection de la forêt, biodiversité en forêt, forêt protectrice et économie forestière). Pour le système de pilotage, l'OFOR s'est basé sur le schéma reconnu dans le domaine de la gestion publique, qui combine la planification, la fourniture des prestations et le reporting. Différents instruments (p. ex. convention de prestations avec la Direction de l'économie publique) existaient déjà et ont été intégrés dans ce système de pilotage. De nouveaux instruments ont été créés pour la planification annuelle et le reporting des divisions forestières, de la DSSR et des groupes spécialisés. Pour finir, un cockpit a été mis en place pour fournir à la direction de l'OFOR un aperçu des informations pertinentes pour le pilotage du champ d'activité Forêt.