

I. Organisation

1. Begriff

Ursprünglich wird der Begriff „Organisation“ der griechischen, französischen oder auch lateinischen Sprache zugeordnet und lässt sich mit „planmäßiger Gliederung“, „Aufbau“ oder auch „Gestaltung“ übersetzen. Daneben gibt es auch die „Organisation“ im Sinne einer Gruppe oder eines Verbandes mit einem bestimmten, gemeinsamen Zweck.

Heute wird das Wort der Organisation mit drei unterschiedlichen und dennoch in gewisser Weise verknüpften Bedeutungen verwendet:

- eine Organisation als Institution,
- die Organisation als Funktion zur Strukturierung und Optimierung verschiedener Prozesse sowie
- die Organisation als Produkt zur Gliederung der Aufbau- und Ablaufsysteme

2. Funktion der Organisation

Eine Organisation im Sinne einer Funktion bzw. eines Produkts ist immer dann notwendig, wenn ein „unbestimmtes Chaos“ als Ergebnis einer „Nicht-Organisation“ droht. Aufgrund der Komplexität des heutigen Zusammenlebens in der Gesellschaft mit allen erdenklichen Facetten der Beziehungen, Kontakte und umfänglichen, immer weiter steigenden Aufgaben ist dieses im Kleinen (z. B. auf privater Ebene) sinnvoll und im Größeren (wie z. B. in Betrieben und Vereinen) geradezu zwingend. Nur so kann man allen beteiligten Personen und Institutionen in ihren jeweiligen Bedürfnissen gerecht werden.

Durch die Organisation werden einzelnen Personen oder Institutionen bestimmte Verantwortlichkeiten zugeordnet, was zu einer klaren Definition der Zuständigkeitsbereiche und damit zu gesteigerter Identifikation zwischen dem Bearbeiter und der zu erledigenden Aufgabe führt.

Der Begriff der Organisation dient auch dazu, ein Vorhaben, das auf eine ganz bestimmte Zeit und ein ganz bestimmtes Ergebnis angelegt ist, planvoll und zielgerichtet voranzutreiben und mögliche Störfaktoren weitgehend auszuschließen.

Abzugrenzen hiervon ist die Improvisation, die dazu dient, kurzfristig auf unvorhergesehen eintretende Ereignisse reagieren zu können, ohne zwingend die durch die Organisation vorgegebenen Rahmenbedingungen verlassen zu müssen.

3. Ziele der Organisation

Bei der Organisation im Sinne von Funktion oder Produkt sollen

- a) Ressourcen koordiniert zusammengeschlossen und verwendet werden, damit
- b) Aufgaben strukturiert erledigt werden können und
- c) daraus resultierende und gewünschte Ergebnisse zielgerichtet erreicht werden können.

Im Verlauf der Abwicklung einer Aufgabe kann eine Korrektur der bis dahin gültigen Organisation sinnvoll sein, z. B. wenn Ressourcen noch nicht vorhanden sind bzw. im vorangehenden Verlauf neue Aufgaben entstehen oder andere Aufgaben entfallen.

4. Zuständigkeiten

In der kommunalen Selbstverwaltung ist die **Organisationshoheit** die Grundlage des selbstständigen Handelns.

Diese resultiert aus Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG), welcher besagt, dass „*den Gemeinden das Recht gewährleistet sein muss, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.*

Diese Berechtigung setzt sich für Schleswig-Holstein fort in Art. 46 Abs. 1 der Landesverfassung, der folgenden Wortlaut hat: „*Die Gemeinden sind berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen.*“

In dieser Norm wird den Gemeinden nicht nur eine Berechtigung zugestanden, sondern auch eine Verpflichtung auferlegt, alle öffentlichen Aufgaben zu erfüllen.

Die Organisationshoheit kann auch aus §§ 1 und 2 Gemeindeordnung Schleswig-Holstein (GO) abgeleitet werden. Die Regelungen lauten wie folgt:

§ 1 GO

(1) *Den Gemeinden wird das Recht der freien Selbstverwaltung in den eigenen Angelegenheiten als eines der Grundrechte demokratischer Staatsgestaltung gewährleistet. Sie haben das Wohl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu fördern. Sie handeln zugleich in Verantwortung für die zukünftigen Generationen.*

§ 2 GO

(1) Die Gemeinden sind berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen. Die Gemeinden sind nicht verpflichtet, öffentliche Aufgaben selbst zu erfüllen, wenn diese ebenso gut auf andere Weise, insbesondere durch Private, erfüllt werden; Absatz 2 bleibt unberührt. Bevor die Gemeinde eine öffentliche Aufgabe übernimmt, die zu erfüllen sie nicht gesetzlich verpflichtet ist, hat sie zu prüfen, ob die Aufgabe nicht ebenso gut auf andere Weise, insbesondere durch Private, erfüllt werden kann; § 102 Abs. 1 und. 5 sowie § 105 bleiben unberührt.

(2) Die Gemeinden können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung einzelner Aufgaben verpflichtet werden.

Es bestehen für die Gemeinden und Gemeindeverbände (Kreise) keine Vorschriften, wie eine Organisation zur Erledigung ihrer Aufgaben aufzubauen ist. Lediglich die Organe sind vorgegeben (§§ 7 GO/KrO), um eine einheitliche Strukturierung und Erscheinung der öffentlichen Verwaltung auf der untersten Ebene des Staatsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland herzustellen.

Die weitergehende Organisation der Verwaltung, also der Ämter bzw. Abteilungsstruktur, obliegt allein den kommunalen Körperschaften.

4.1 Selbstverwaltungs-/Weisungsaufgaben

Bei den Aufgaben der kommunalen Körperschaften sind folgende Aufgabentypen zu unterscheiden:

- a) die *freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten* (§ 2 Abs. 1 GO). Sie zeichnen sich dadurch aus, dass die Entscheidung „ob“ eine Aufgabe überhaupt übernommen wird und „wie“ sie erledigt wird, allein der Verantwortung der Gemeinde obliegt. Typische Beispiele hierfür sind im kulturellen und sozialen/gesellschaftlichen Bereich zu finden (Theater, Grünanlagen, Jugendfreizeiteinrichtungen, Sport- bzw. Schwimmstätten).

- b) die *pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten* (§ 2 Abs. 2 GO).

Für sie ist die generelle Durchführung dieser Aufgaben durch Spezialgesetze oder Verordnungen vorgeschrieben, die Durchführung und Ausgestaltung ist jedoch den Gemeinden und Kreisen vorbehalten. Beispiele hierfür sind die Kinderbetreuung im Elementarbereich, die Errichtung und der Betrieb von Schulgebäuden, der Brandschutz sowie der Straßenbau.

Bei beiden Aufgabentypen ist das Entscheidungsorgan die Gemeindevertretung (§ 27 GO, „wichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten“). Auch hier sind weitere Vorschriften zur Organisation nicht vorhanden. Dies betrifft nicht nur den Verwaltungsbereich mit möglichen Ämtern und Abteilungen, sondern auch die politische Ebene. So gibt sich die Gemeindevertretung selber die für notwendig gehaltenen Ausschüsse, die Entscheidungen vorzubereiten, eigene Entscheidungen zu treffen und die Verwaltung zu kontrollieren haben. Zu beachten sind hier lediglich wenige gesetzliche Vorgaben, die eine Bildung bestimmter Ausschüsse zwingend vorsehen (z. B. der Hauptausschuss in hauptamtlich verwalteten Gemeinden, § 45a GO oder der Jugendhilfeausschuss gem. §§ 47 und 48 des Jugendförderungsgesetzes in den Kreisen).

Ansonsten sind bei der Einrichtung der Ausschüsse keine Vorgaben hinsichtlich des Aufgabengebietes und der Anzahl der Mitglieder zu berücksichtigen; diese sind in eigener Verantwortung in der Hauptsatzung zu regeln, wobei die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Zusammensetzung der Ausschüsse zu beachten sind (§§ 45 ff. GO). Örtliche Unterschiede sind bereits wegen der vielfältigen lokalen Gegebenheiten selbstverständlich. Nach der generellen Zuständigkeitsnorm in § 27 Abs. 1 GO „legt die Gemeindevertretung die *Ziele* und *Grundsätze* für die Verwaltung der Gemeinde fest“.

- c) Bei den **Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung** gem. § 3 GO ist allein zuständiges Organ der Bürgermeister nach §§ 55 Abs. 5, 65 Abs. 5 GO, in amtsangehörigen Gemeinden das Amt (§ 4 Abs. 1 AO). Es handelt sich hierbei um Aufgaben, bei denen der Gestaltungsspielraum der Gemeinden auf Null reduziert ist (z. B. Meldewesen, § 1 Landesmeldegesetz) bzw. stark eingeschränkt ist (z. B. Gefahrenabwehrrecht). Es kann also nicht entschieden werden, „ob“ und „wie“ diese Aufgaben wahrgenommen werden. Somit wird die

Organisationshoheit der Gemeinden in diesem Bereich faktisch von außen beeinflusst, indem die Einrichtung einer zuständigen Abteilung/eines zuständigen Amtes für die Erledigung der Aufgaben (z. B. Einwohnermeldeamt) zwingend notwendig sind.

4.1.1 Ziele

Ziele sind in der Zukunft liegende Maßnahmen, Ergebnisse und gewollte Zustände. Für sie müssen Umfang, Größe (zahlenmäßig, finanziell usw.) sowie zeitliche Abläufe und ein möglicher Termin zur Erreichung der Ziele festgelegt werden.

Beispiel:

Eine Gemeinde in Grenzlage zu einem internationalen Flughafen möchte auf Dauer den Standort in Bezug auf die Ansiedlung größerer Gewerbe- und Logistikbetriebe stärken. Hierbei handelt es sich um ein sogenanntes „Globalziel“. Eine konkrete Benennung von Umfang, Größe und genauer zeitlicher Abfolge ist noch nicht möglich. Um das „Globalziel“ zu konkretisieren, ist die Definition mehrere „Einzelziele“ notwendig. Ein Einzelziel könnte zum Beispiel die Senkung der Gewerbesteuer um insgesamt 30 Punkte bis zum Jahr 2010 sein. Ferner wäre die Ausweisung bestimmter Teilflächen in verschiedenen Zeitabschnitten zu Baugebieten mit gewerblicher und/oder industrieller Nutzung ein Einzelziel auf dem Weg zum Erreichen des Globalziels.

Einzelziele sind konkreter und mit genau umrissenen Vorgaben (zeitlich wie finanziell) versehen. Gerade auf dem Gebiet der kommunalen Selbstverwaltung, und damit auf der untersten Ebene des Staatsaufbaus, sind zeitlich kurzfristig zu erreichende Ergebnisse wichtig. Es ist stets zu beachten, dass auf dieser Ebene mit ausschließlich ehrenamtlich Tätigen im Entscheidungsbereich gearbeitet wird und die Wahlzeiten relativ kurz bemessen sind. Bedeutend ist insoweit, dass zur Zufriedenheit aller Beteiligten eine größtmögliche Identifikation zwischen den Entscheidern und ihren Zielen bestehen sollte.

4.1.2 Grundsätze

Grundsätze sind die zum Erreichen der Ziele notwendigen und allgemein gültigen Verfahrens- und Verhaltensrichtlinien. Damit soll gewährleistet werden, dass z. B. auch bei einem Wechsel von Zuständigkeiten oder Personalien ein höchstes Maß an Kontinuität und Einheitlichkeit sichergestellt werden kann. Richtlinien binden sowohl die Gemeindevertretung als auch die Verwaltung und gelten im Prinzip dauerhaft. Als Beispiele können Richtlinien zur Beteiligung von Beauftragten oder die Bezuschussung von Sportvereinen nach bestimmten Kriterien genannt werden.

4.1.3 Mittelbereitstellung

Wichtig bei der Festlegung von Zielen und Grundsätzen ist auch die Bereitstellung entsprechender Mittel. Dies geschieht im Rahmen des ebenfalls der Gemeindevertretung obliegenden Etatrechts (§§ 75 ff. GO).

Die Ausführung der Selbstverwaltungsangelegenheiten nach der entsprechenden Beschlussfassung fällt in die Zuständigkeit des verwaltungsleitenden Organs (Bürgermeister, §§ 55, 65 GO), bei amtsangehörigen Gemeinden in die Zuständigkeit des Amtes (§ 3 Abs. 1 AO). Damit tritt eine rechtsverbindliche Außenwirkung der vorher festgesetzten Ziele, Grundsätze und Mittel erst nach einem Tätigwerden des Bürgermeisters bzw. des Amtes ein.

Grundsätzlich kann festgehalten werden:

- Entscheidungen der Vertretung wirken nach innen und binden lediglich die Vertretung selbst und die Verwaltung,
- Ein Tätigwerden des Vollzugsorgans (Bürgermeister) entwickelt die rechtsverbindliche Wirkung nach außen.

Beispiel:

Nach § 28 Ziff. 12 GO, „legt die Gemeindevertretung die allgemeinen Grundsätze für die Ernennung, Einstellung sowie Entlassung, für die Dienstbezüge und Arbeitsentgelte sowie die Versorgung von Beschäftigten

der Gemeinde fest, soweit nicht ihre Stellung und ihre Ansprüche durch das allgemeine Beamten- und Tarifrecht geregelt sind.“

Damit können z. B. eine mögliche Wiederbesetzungssperre, Wartezeiten für Beamte zur Beförderung, Sonderzahlungen und die Anzahl von Auszubildenden durch die Vertretung geregelt werden. Dagegen werden die Einzelentscheidungen (welcher Auszubildender eingestellt wird, die Auszahlung von Sonderzahlungen usw.) allein durch den Bürgermeister an die Beschäftigten weitergegeben (§ 55 Abs. 1 Ziff. 4 GO).

5. Aufbau- und Ablauforganisation

Aus den beschriebenen Aufgabenarten resultiert, dass die zu erledigenden Aufgaben die Grundlage für die Verwaltungsorganisation darstellen. Zu unterscheiden sind hierbei zwei große Bereiche, welche in Abbildung 1 erläutert werden.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass beide Formen der Verwaltungsorganisation trotz ihrer unterschiedlichen Stellung zueinander nicht getrennt zu betrachten sind. Evtl. vorhandene Mängel in der Aufbauorganisation wirken sich negativ auf die Ablauforganisation aus und umgekehrt.

Verwaltungsorganisation

Aufgaben gem. §§ 2/3 GO

Aufbauorganisation

(institutionelle Organisation)

Wer? Erledigt was? Wo?

Elemente

Gegebene bzw. zu schaffende Mittel zur Erledigung der Aufgaben

- personelle Grundlagen
- finanzielle und Sachmittel
- Räumlichkeiten
- Informationstechniken
- Zeit

Ziele der Organisation

Wie sollen die Aufgaben erledigt werden?

- rechtmäßig
- zweckmäßig
- einfach
- schnell
- sparsam/wirtschaftlich
- bürgernah
- effektiv/effizient

Organisationsmittel

Pläne zur Darstellung der Aufgaben und ihrer Erledigung

- Aufgabengliederungsplan
- Verwaltungsgliederungsplan
- Dienst-/Geschäftsverteilung
- Haushaltsplan
- Stellenplan
- Produktplan



Ordnung/Übersicht/Stabilität

Ablauforganisation

(funktionelle Organisation)

Wie? Wird etwas wann erledigt?

Mittel

Wie kann ein geordneter Ablauf während der Erledigung gewährleistet werden?

- Anweisungen (Dienst- und Geschäftsanweisungen, z. B. AGA)

Arbeitsverteilung

Worauf ist bei der Erledigung zu achten?

- Delegation auf alle Ebenen
- Gleichmäßige Auslastung nach Menge und Schwierigkeit

Arbeitsverfahren

Welche Verfahren können zur Erledigung genutzt werden?

Wie können Abläufe optimiert werden?

- mündlich/telefonisch
- schriftlich/Fax/E-Mail
- Arbeitstechniken zur Darstellung der Abläufe

Balkendiagramm

Blockdiagramm

Arbeitsablaufdarstellung

Mitarbeiterlenkung

- Führung und Leitung
- Steuerung
- Motivation



Dynamik/Bewegung

Abb. 1: Aufbau- und Ablauforganisation

5.1 Begriff der Aufbauorganisation

Die Aufbau- oder institutionelle Organisation stellt das „Gerüst“ dar, welches die zu erledigenden Aufgaben verdeutlicht und die sachlichen Rahmenbedingungen (siehe „Elemente“, Abb. 1) vorgibt. Es bildet sich ein erster hierarchischer Rahmen, der sich durch Ordnung, Übersicht und Stabilität auszeichnet.

Wie vorstehend beschrieben, bestehen zwischen der Aufbau- und Ablauforganisation Wechselwirkungen. Aber auch innerhalb der institutionellen Organisation können diese Beziehungen entwickelt werden.

Nehmen z. B. die zu erledigenden Aufgaben aufgrund gesetzlicher oder sonstiger Änderungen zu oder ab, wirkt sich dieses auch auf die Elemente der Organisation (z. B. mehr oder weniger benötigtes Personal) bzw. die Organisationsmittel (Verschiebung in den erstellten Plänen bezüglich der Systematik zur Zuordnung von Aufgaben und Ämtern) aus. Auch die Verbesserung der sachlichen Grundlagen (insbesondere auf dem Gebiet der EDV) kann zu einer positiven Auswirkung auf die Ziele der Organisation (z. B. eine einfachere und schnellere Erledigung von Aufgaben) führen.

5.1.1 Gliederungspläne

Zur Darstellung der anfallenden Aufgaben und ihrer Verteilung auf die Verwaltung werden auch in der heutigen Verwaltungslandschaft die teilweise seit Jahrzehnten bekannten und bewährten Gliederungspläne verwendet. Sie stellen das klassische Organisationsmittel der Aufbauorganisation dar und haben das Ziel, die Verwaltungsstrukturen und deren Verbindungen zu regeln.

Keiner dieser Pläne ist allerdings rechtlich verbindlich vorgeschrieben (Ausnahmen: Haushalts- und Stellenplan, §§ 75 ff. GO). Auch wenn örtliche Unterschiede aufgrund der lokalen Begebenheiten jeder einzelnen Kommune unumgänglich sind, kann durch diese Organisationsmittel eine gewisse Vergleichbarkeit zwischen einzelnen Gemeinden hergestellt werden.