



Dr. Volkmar Kunze  
Fachdozent für Verwaltungs- und Kommunalrecht  
Oberbürgermeister a.D.

## Vorlesungsbegleiter (Lesematerial<sup>©</sup>)

**Studiengang: Verwaltungs-Betriebswirt/in (VWA)**  
**Modul 10 „Öffentliche Finanzwirtschaft und Verwaltungsmanagement“**  
**V 10.1. Verwaltungsmanagement (24 UE V, SK)**

---



### Vorbemerkungen zum Vorlesungsbegleiter

Sehr geehrte Studierende im Studiengang  
Verwaltungs-Betriebswirt/in,

seit 1991 bin ich in bzw. für die Sächsische Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie tätig. Mein Hauptthemenbereich liegt natürlich im Verwaltungsrecht und im Kommunalrecht. In der SVWA begleite ich zur Zeit vor allem Praxisseminare zu aktuellen Fragen der Kommunalverwaltungen, an der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Leipzig GmbH / Kommunales Studieninstitut unterrichtete ich im Vorbereitungslehrgang für die Prüfung zum Verwaltungsfachwirt / zur Verwaltungsfachwirtin (A II) an der Landesdirektion Sachsen das Fach Kommunalrecht sowie an der Hochschule Harz in Halberstadt „Personalmanagement“.

Sie haben schon einige Module Ihres Studiums erfolgreich absolviert. In den nächsten Studienveranstaltungen wollen wir uns gemeinsam mit Fragen des Verwaltungsmanagements befassen. Dazu gehören Themeninhalte, wie Grundlagen der Verwaltungslehre, äußere und innere Behördenorganisation, Organisations- und Personalmanagement, Mitarbeiterführung, einige Aspekte der Psychologie der Leitungstätigkeit, Verwaltungs- und Organisationsgrundsätze, Verwaltungskontrolle, Wege zum neuen Steuerungsmodell und Aspekte der Doppik.

Auf Grund meiner langjährigen Erfahrungen als Chef von Kommunalverwaltungen mit verbundenen Wirtschaftseinheiten bin ich bemüht, theoretische Grundlagen mit praktischen Erfahrungen zu verbinden. Der Vorlesungsbegleiter fasst die Inhalte der Lehrveranstaltungen zusammen, kann allerdings den dort vermittelten Lehrstoff, der mit PowerPoint präsentiert wird, nicht ersetzen. Die Präsentationen werden im OPAL-Teilnehmerprogramm eingestellt.

Wenn Sie auch außerhalb der Lehrveranstaltungen Fragen an mich stellen möchten, beispielsweise auch in Vorbereitung des nächsten Studientermins, schreiben Sie mir bitte eine kurze E-Mail an:  
[dr.volkmar.kunze@t-online.de](mailto:dr.volkmar.kunze@t-online.de).

Ich wünsche uns einen gemeinsamen erfolgreichen Studienverlauf

Ihr

Dr. Volkmar Kunze

Radebeul, im Januar 2019

## Inhalts- und Stichwortverzeichnis

1. Grundlagen der Verwaltungslehre – Verwaltung als Organisation	4
Vom Verwalten - Grundlagen der Verwaltungslehre	4
Was ist die Organisation? Wie wirkt sie?	5
Organisationsinstrumente und Deutungen in Lehre und Praxis	5
2. Organisationsmanagement	7
Grundlagen der Organisation	7
Der Regelkreis der Organisation	10
Organisationsziele	10
Planung, Durchführung und Kontrolle einer Organisation	11
Organisationsgrundsätze	12
Organisationsgestaltung, - methoden und -techniken	12
Mit der SWOT-Analyse zum Leitbild	13
Leitbilder in Theorie und Praxis	14
3. Staatsaufbau und Behördenorganisation – die Rechtsgrundlagen	16
Das Grundgesetz (GG) regelt die verfassungsmäßige Ordnung	16
Bundesstaatsprinzip, Föderalismus	16
Durchgriff der Europäischen Gemeinschaft?	17
3.1. die äußere Behördenorganisation	20
vertikale und horizontale Gliederung	21
Träger der öffentlichen Verwaltung im Freistaat Sachsen	22
die Staatsverwaltung im Freistaat Sachsen	23
Kommunale Selbstverwaltung – die Garantie des Grundgesetzes	25
Kommunale Selbstverwaltung im Freistaat Sachsen	26
Formen der unmittelbaren Demokratie im Freistaat Sachsen	27
3.2. Staatlicher Behördenaufbau - Begriffsbestimmungen	28
Bundesbehörden	28
Landesbehördengliederung	29
Sonderbehörden	29
Organisation der Behörden (Kompetenzen)	29
Aufgabenübertragung	29
3.3. Kommunalverwaltung in der Fortentwicklung	30
Der Begriff des öffentlichen Wohles als Handlungsgrundlage der Gemeinden wird aus dem Gebietsbezug abgeleitet.	30
Struktur und Aufgabenzuweisung	30
Aufgaben der Gemeinden	31
Kommune als Behörde für untere Staatsverwaltung sowie Erfüllung von Weisungsaufgaben	32
Interkommunale Zusammenarbeit	33
Was muss der Landkreis / die Gemeinde selbst erledigen	33
Outsourcing	34
4. Grundsätze der Verwaltung	35
4.1. Die innere Behördenorganisation	35
Politische Entscheidungsträger und Verwaltung, eine Aufgabenteilung	35
Konzentration und Dekonzentration (Behördenstrukturen)	36
Aufbauorganisation (Verwaltungsgliederungsplan)	37
Ablauforganisation	39
Interne Kommunikation	41
E-Government	41
Datenschutz versus Informationszugangsrecht	42

4.2. Qualitätsmanagement und Verwaltungskontrolle	43
Qualitätsmanagement (QM) in der öffentlichen Verwaltung	43
Changemanagement	43
Projektmanagement	44
Kontrollformen	45
Kontrollinstanzen	45
Kontrollarten und –intensität	45
Die Anwendung „Interner Kontrollsysteme“ (IKS)	46
Controlling	46
Benchmarking	47
Rechts-, Fach- und Kommunalaufsicht	48
5. Neues Steuerungsmodell (NSM)	49
Verwaltungsmodernisierung	49
Reformziele in Sachsen	50
Grundzüge der Doppikkonzeption	50
Produkte - Was kann die Doppik bewirken	50
Kosten- und Leistungsrechnung	51
Neuorganisation der Verwaltung	51
6. Personalmanagement	54
Begriffsbestimmungen	54
von der Führung und Leitung zum Management der öffentlichen Verwaltung	54
Aufgaben- und Mitarbeiterorientierung sowie -auswahl	55
Motivation	56
Leistungs- und Führungsstile	57
Einflussfaktoren auf Prozesse und deren Steuerung	58
Psychologische Aspekte der Führungstätigkeit	59
Personalentwicklung und –bedarf in Unternehmen und Organisationen	60
In der arbeitspsychologischen Lehre beschäftigt man sich seit 1969 mit dem sogenannten „Peter-Prinzip“.	60
Quellenvermerke	62
vertiefende Literaturhinweise	62

# 1. Grundlagen der Verwaltungslehre – Verwaltung als Organisation

## Vom Verwalten - Grundlagen der Verwaltungslehre

Mit der gewachsenen Zivilisation wurden immer mehr Regeln des Zusammenlebens eingeführt. Die Arbeitsteilung in der Gesellschaft wies ihren Mitgliedern nach ihren Fähigkeiten und Voraussetzungen Aufgaben zu. Diese Arbeitsteilung bedurfte einer Organisation. Je größer sich eine Organisation und je mehr sich der damit verbundene Organisationsbedarf entwickelte, war diese Organisation auch zu verwalten, d.h. einzelne Mitglieder der Gesellschaft traten hervor, um anderen Mitgliedern der Gesellschaft „den richtigen Weg“ zu zeigen.

So haben wir ganz simple schon im privaten Leben eine Organisation, d.h. wir verwalten uns und das, was uns gehört. Wir organisieren unsere Tages- und Lebensabläufe, verwalten unser Vermögen, unser Konto, die Vorräte zur täglichen Ernährung, die Kleidung etc. vielfach unbewusst. Wir sind in unseren Entscheidungen und Entscheidungswegen, in der Selbstorganisation des privaten Bereiches soweit frei, als wir nicht die Freiheit eines Anderen berühren.

Verlassen wir unser Zuhause, treten wir unmittelbar in den Lebensraum auch Dritter. Mit diesem Schritt begeben wir uns in eine andere Organisation, in der wir nur noch begrenzt für unsere Entscheidungen frei sind, wir haben die Regeln auch der Anderen zu beachten. Dafür hat die Gesellschaft selbst eine Organisation geschaffen, in der der Einzelne verwaltet wird.

Die Verwaltungslehre befasst sich mit den Strukturen, Aufgaben und Arbeitsabläufen, die überall anzutreffen, zu gestalten, zu organisieren, zu leben und bei denen definierte Regeln einzuhalten sind. Im beruflichen Leben beginnt das nicht erst am Arbeitsplatz, es geht bei der Zeitplanung der Arbeit los. Die Gesellschaft hat dafür „Hilfsmittel“, wie das Arbeits- und Arbeitszeitrecht geschaffen. Die Wirtschaft ist organisiert und „verwaltet“.

In der Gesellschaft geht es um Rahmenbedingungen mit der Organisation und Verwaltung der Lebensabläufe. Die Verwaltung organisieren heißt, Koordinieren der Elemente Aufgabe, Mensch und Sachmittel. Das Ziel Die öffentliche Verwaltung hilft, Aufgaben zu erfüllen, die auf der Handlungsgrundlage von Gesetzen (Satzungen) einem öffentlichen Bedürfnis, dem öffentlichen Wohl, entsprechen. Das öffentliche Wohl wiederum ist die Summe der Erfüllung von Ansprüchen von Menschengruppen, das heißt, die Verwaltung organisiert. Die Verwaltungsorganisation strukturiert und definiert Regeln, wie die Mitarbeiter sich den Zielen der Verwaltung entsprechend verhalten bzw. die Aufgaben in bestmöglicher Weise erfüllen sollen.

Die Verwaltungslehre gibt uns Methoden, Funktionen und Mittel an die Hand, wie wir dieses „Verwalten“ zweckmäßig und zielführend organisieren.

Im Volksmund wird vor allem eine Organisation als „Verwaltung“ verstanden, die „öffentliche Verwaltung“, „öffentlich“ wird als „allen zugänglich“ / „für alle bestimmt“ definiert. Die öffentliche Verwaltung finanziert sich aus Steuern und Abgaben. Der Einzelne erfährt seine Beziehungen zur öffentlichen Verwaltung unterschiedlich. Das Aufgabenspektrum umfasst die „bloß“ weisungsgebundene Ausführung und Durchsetzung der Rechtsordnung sowie Hoheits- und Leistungsaufgaben im Rahmen der Selbstverwaltung.

Im öffentlichen Recht gilt das Über- und Unterordnungsprinzip. Gegenüber dem Bürger erscheint die Verwaltung als Behörde. Die Verwaltung tritt im organisatorischen, im materiellen und im formellen Sinn auf. Sie ist hierarchisch gegliedert. Je größer die Organisation als strukturelle Einheit der Verwaltung, umso stärker wirken auch innere Hierarchien. Große Verwaltungen mit ausgeprägten Hierarchieebenen regeln ihren inneren Geschäftsverlauf durch Geschäftsordnungen, Geschäftsverteilungspläne, Zeichnungsberechtigungen, Dienstanweisungen, Dienstvereinbarungen mit der Personalvertretung und Einzelanordnungen. In der Regel nimmt die Zahl solcher interner Vorschriften mit der Zahl der Hierarchieebenen zu.

Einige formulieren: „Auch ohne Bürger sind wir sehr beschäftigt“ oder „Eine Verwaltung mit mehr als 200 Mitarbeitern kann sich selbst beschäftigen“. Die öffentliche Verwaltung wird oft auf deren ordnende Außenwirkung reduziert, am Meldewesen, Baugenehmigungen, schlechten Straßenzuständen und „Knöllchen“ reflektiert. Bei Bürgermeisterwahlen sehen viele Wähler nicht, dass der Bürgermeister zum überwiegenden Teil seiner Aufgaben die Verwaltung und deren Entscheidungsprozesse zu führen hat.

Die öffentliche Verwaltung soll im Selbstverständnis **Dienstleister** für den Bürger sein. Dabei kann sie es nicht Jedem recht tun, sie orientiert sich an der öffentlichen Ordnung als eine Form der Organisation.

## Was ist die Organisation? Wie wirkt sie?

Sie ist erst einmal der Zusammenschluss von Menschen mit gleichen Interessen. Organisation heißt auf Lateinisch „temperatio“. Man könnte sich vorstellen, dass sie etwas Temporäres ist. Organisieren heißt auf Lateinisch „ordinare“, was etwas mit ordnen, in die Bahn bringen, verteilen bzw. in Ordnung bringen zu tun hat.

**Die Organisation** ist die Zuordnung und das Abstimmen von verschiedenen Tätigkeiten zur Erreichung eines Zieles. In einem Betrieb umfasst die Organisation alle Bereiche, um eine **Betriebsbereitschaft** zu gewährleisten. Die Organisation regelt die **Arbeitsverteilung**, die **Zuständigkeit** und die **Verantwortung**. Organisation ist dann möglich, wenn eine teilbare Aufgabe über einen unbestimmten Zeitraum möglich ist.

Dieser Grundsatz gilt auch für die Organisation „öffentliche Verwaltung“ in der gesellschaftlichen Gesamtstruktur. Sie unterliegt demzufolge mit ihren Strukturen, den Arbeitsabläufen, dem Umgang mit ihren Mitgliedern, ihren Ergebnissen der Theorie, den Regeln und den Grundsätzen der **Organisationslehre**. Die Verwaltung ist mehr als nur ein statisches Gefüge, sie definiert auch ihre Vorgehensweisen, ihre Handlungen, ihre Abläufe, ihre Regeln und den Umgang mit Normverstößen.

Die heutige Gesellschaft gestaltet sich durch ihre Selbstorganisation. Nur über die Organisation ist die Gesellschaft in der Lage, sich planmäßig, geregelt und zukunftsorientiert zu entwickeln und sich zu gestalten. Eine Organisation ist eine Einrichtung in der Menschen wirken, die bestimmte Ziele verfolgen und eine festgelegte Ordnung einhalten.

Organisationen werden vom Menschen planvoll eingerichtet, um mit ihrer Hilfe Ziele zu verwirklichen und Entwicklungen einzuleiten, wie beispielsweise in Parteien und Wählervereinigungen (politisch), in Freizeit- und Bildungseinrichtungen (gesellschaftliche Entwicklung und „familiäre Hilfeleistungen“ / Dienstleistungen), in Vereinen, in Arbeits- und Interessengemeinschaften (Sport, Kultur, soziale Angelegenheiten, Brand- und Katastrophenschutz), auch die Familie ist eine Organisation.

## Organisationsinstrumente und Deutungen in Lehre und Praxis

Es werden vier Deutungen der Organisation beschrieben:

1. Die Verwaltung ist eine Organisation. Sie ist auf die Erfüllung definierter Ziele und Zwecke ausgerichtet. Dabei bestehen Rechte ebenso, wie Pflichten einzuhalten sind. Sie wird durch ihre Handlungen (Verwaltungsvollzug) und ihre Darstellungen (Corporate Identity und Corporate Design) wahrgenommen und entwickelt selbst den eigenen Ruf und das eigene Image. Man nennt es die **Institutionalform** der Organisation.
2. Die Verwaltung hat eine Organisation. Dazu gehören die inneren Instrumentarien wie die Aufbau- und Ablauforganisation mit deren Strukturen zur Zielerreichung. Als Mittel gibt es dazu Geschäftsordnungen, Aufgabengliederungspläne, Geschäftsverteilungspläne und Arbeitsordnungen. Man nennt es die **Instrumentalform** der Organisation.
3. Die Verwaltung wird organisiert. Im Mittelpunkt des Verwaltungshandelns steht das Ziel, woraus der Weg abgeleitet wird. Die Strukturen, Formen und Organisationsgliederungen werden daraus abgeleitet. Man nennt es die **Funktionalform** der Organisation.  
Bei politischen Entscheidungsträgern und Entscheidungsvorgängen kommt es allerdings auch vor, dass – das machen wir erst mal – die Umkehr Realität ist, also der Weg beschritten wird, ohne das Ziel bereits abschließend definiert zu haben: „Wir wollen es aber jetzt so, weil wir es versprochen haben!“

4. Die Verwaltung kann organisieren (systemische Form). Hierzu gehört der Abgleich des Handelns zum Umfeld als Wechselbeziehung. Verschiedene Reaktionen werden reflektiert, Wirkungen analysiert und Ideen entwickelt, wodurch Einflussfaktoren zur Zielerreichung neu zu definieren sein könnten

Als Instrumente der Organisation werden beschrieben:

- **Planung:** Sie ist die Zielbeschreibung, wie etwas sein soll (Soll-Zustand). Das kann der Chef selbst, ein Beauftragter oder eine Organisationsabteilung erledigen. Bei öffentlichen Körperschaften bedarf es allerdings der mitwirkenden Genehmigung z.B. der Vertretungskörperschaft. Ein Ziel kann mit Organisation durch Planung, Durchführung und Kontrolle erreicht werden.
- **Improvisation:** Das ist das unvorbereitete Handeln aus der aktuellen Problemstellung heraus für eine bestimmte Zeit mit einem bestimmten Ziel.
- **Rationalisierung:** Mit Rationalisierung soll das Ergebnis / Ziel mit weniger Aufwand erreicht werden, in produktiven Bereichen soll sie die Produktivität steigern.
- **Disposition** ist die geplante Einzelfallentscheidung
- **Arbeitsteilung:** Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter führen die gleiche oder ähnlich gelagerte Arbeiten aus. Ein komplizierter Vorgang wird in einzelne Vorgänge aufgespalten. Die Arbeitsteilung darf in der Verwaltung nicht so weit gehen, dass Herrschaftswissen entsteht, d.h. die Vertretung nicht mehr gewährleistet ist, um die Dienstleistungen für den Bürger jederzeit mit Qualität zu erfüllen.

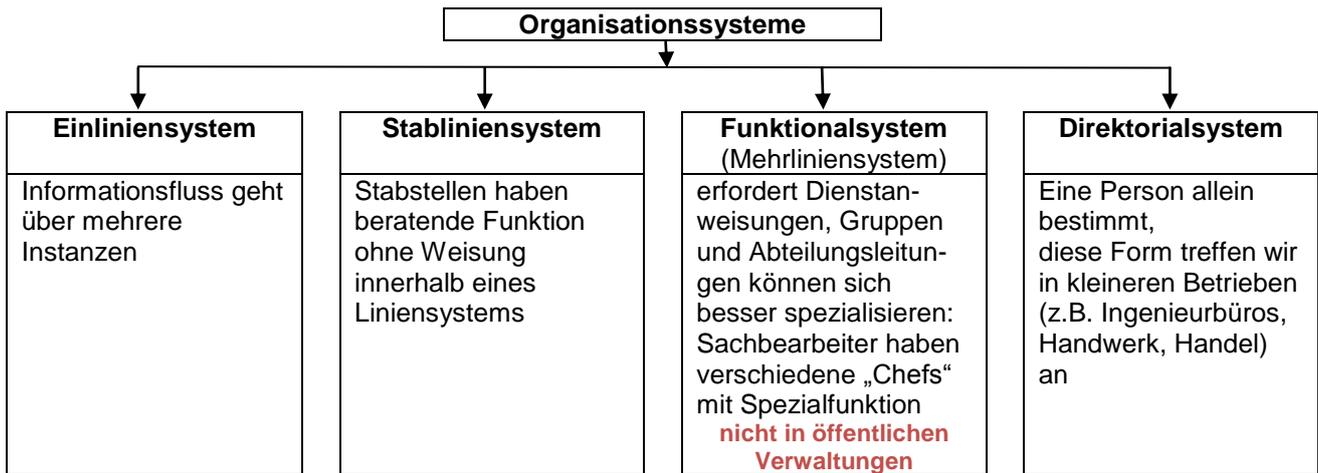
\* \* \*



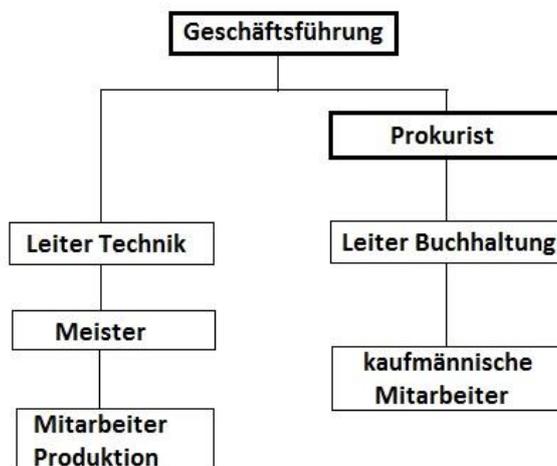
## 2. Organisationsmanagement

### Grundlagen der Organisation

Es werden vier grundsätzliche Organisationssysteme angewendet:



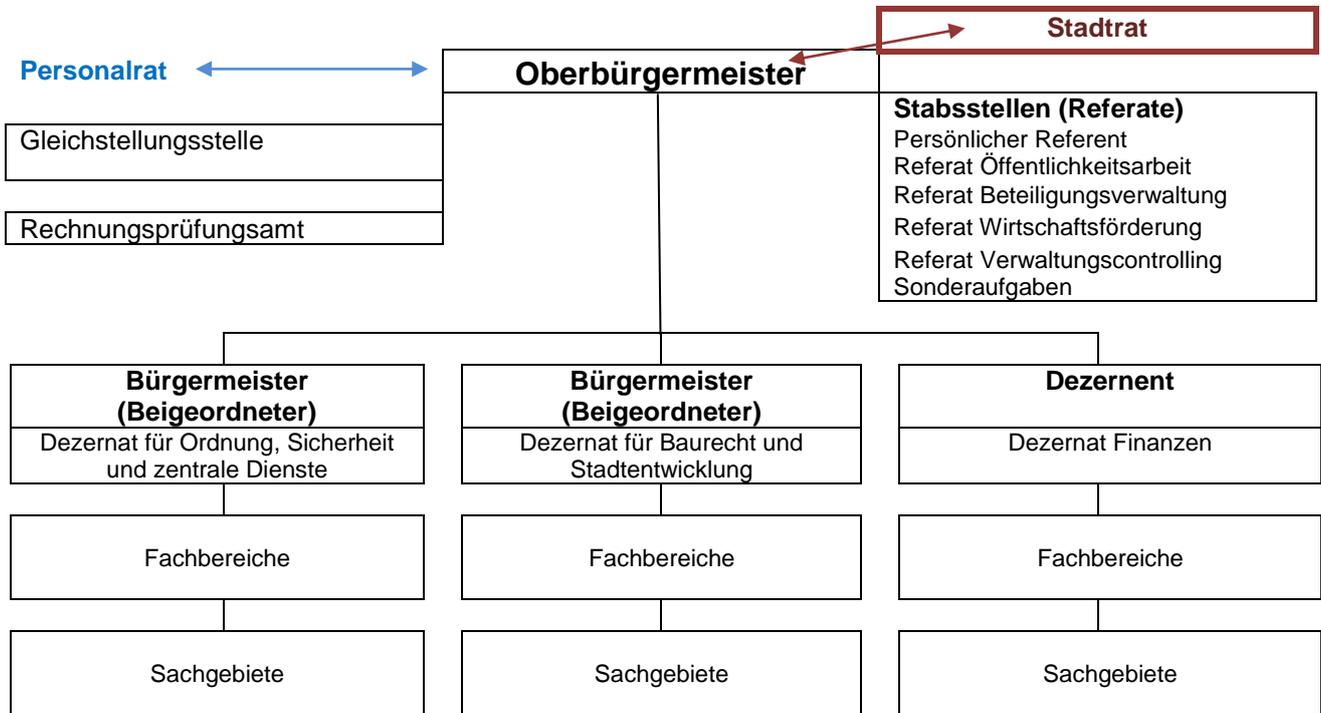
Im **Einliniensystem** gehen der Informationsfluss und die Aufgabenteilung über die direkte Unterstellung bis zum Mitarbeiter. Es ist für kleine und mittlere Wirtschaftsunternehmen charakteristisch.



Das Einliniensystem stellt die straffste Form der organisatorischen Gliederung dar und beinhaltet das Prinzip der Einheitlichkeit der Auftragserteilung. Hiernach darf in der Organisation eine Instanz nur von einer übergeordneten Instanz Anweisungen erhalten. Die Hierarchie ist mit einem einheitlichen Dienstweg aufgebaut, der vom Auftraggeber bis zum Mitarbeiter unmittelbar verläuft. Das System funktioniert nur in relativ kleinen Organisationen.

Diese zentrale Organisation sichert einheitliche Entscheidungen mit hoher Leistungsfähigkeit und kurzen (direkten) Dienstwegen.

Das **Stabliniensystem** ist häufig in mittleren und großen öffentlichen Verwaltungen anzutreffen. Stabstellen haben beratende oder organisierende Funktion ohne grundsätzliche Vorgesetztenfunktion innerhalb des Liniensystems einer Verwaltungsorganisation:



Hier sind zwei Elemente von Bedeutung. Einerseits gibt es eine klare Struktur der Liniensystematik, es wirken Referenten mit ihrer Querschnittsfunktion in die Verwaltung, sie sind aber auch Bündelungsstelle für den Hauptverwaltungsbeamten. Damit können sie auch entlastend auf nachgeordnete Ebenen wirken. In großen Verwaltungen nehmen Stabsstellen nicht selten die Arbeitsfunktion eines Spiegelreferats zu Fachbereichen an, um vor allem die Aufgaben gegenüber der Vertretungskörperschaft (Kreistag, Stadtrat in Großstädten) gebündelt zu erfüllen. Stabsstellen verfügen meist über einen Informationsvorsprung gegenüber den Fachbereichen. Dies eröffnet ihnen Verhaltensspielräume zur Durchsetzung eigener Ziele. Dieser Freiraum, der in Liniensystemen fehlt, wird in Stäben bewusst geschaffen. Des Weiteren entstehen Schwierigkeiten falls es - aufgrund der nicht vorhandenen Entscheidungskompetenz - nicht gelingt, motivierend zu handeln.

Das **Funktionalsystem** ist als Leitungsform einer öffentlichen Verwaltung nicht anzutreffen. Es spielt aber eine Rolle innerhalb großer Wirtschaftsorganisationen, die eigene Produkte entwickeln. Hier wirkt das Funktionalsystem für Teile der Organisation z.B. bei der Forschung bzw. Produktentwicklung, wenn schon bei der Produktentwicklung ein Austausch zwischen Entwicklung und späterer effizienter Produktion der Produkte geboten ist (Einbeziehung Labore, Techniker, Technologen, Werkzeugbauer u.a.m.). Hier ist oft die dezentrale Organisation zweckmäßig, die schnelle Entscheidungen in kleinen Gruppen ermöglicht, weshalb weniger Arbeitsstörungen eintreten.

Im **Kollegialsystem** entscheiden mehrere Personen gemeinsam. In der Praxis wirtschaftlicher Organisationen handelt es sich um liniengeführte Organisationen, wo allerdings kollegiale Führungsebenen angelegt sind. Beispiele sind größere Wirtschaftseinheiten, bei denen mehrere Geschäftsführer bestellt sind. In einer solchen Geschäftsführung hat jeder Geschäftsführer seinen eigenständigen Bereich, Geschäftsführungsentscheidungen werden jedoch kollegial mit vorgeschriebener Einstimmigkeit getroffen. Es besteht eine hohe Entscheidungssicherheit durch die Mitwirkung mehrerer Personen an der Entscheidungsfindung und Entscheidung, nachteilig ist allerdings der dadurch bedingte höhere Zeitaufwand. Auch die Entscheidungszeiträume sind dabei in der Regel länger anzulegen.

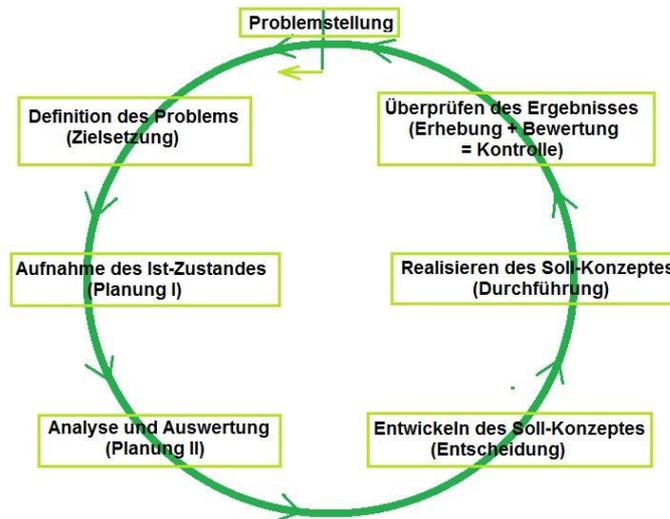
#### Aus den „Rathaus-Grundsätzen“

1. Es wird nicht alles so heiß gegessen, wie es gekocht wird.
2. Alles ist klar, keiner weiß Bescheid.
3. Es bleibt alles ganz anders.
4. Jeder macht was er will, keiner macht was er soll, aber alle machen mit.
5. Wir wissen zwar nicht, was wir wollen, das aber mit ganzer Kraft.
6. Wer nicht weiß, was er will, muss wenigstens wissen, was die anderen sollen.



## Der Regelkreis der Organisation

Der allgemeine Regelkreis einer Organisation beinhaltet:



<b>Zielsetzung</b>	=	Einordnung in das entsprechende Gesellschaftssystem)
<b>Planung</b>	=	auf der Grundlage der 6-W-Regel, Vorbereitung
<b>Entscheidung</b>	=	über den rationalsten Weg zum Ziel
<b>Durchführung</b>	=	Abläufe, Grundsätze, Strukturen, Techniken, Methoden, usw.
<b>Kontrolle</b>	=	Feststellungen, ob und wie Geplantes realisiert wurde, durch <b>Erheben</b> und anschließendes <b>Bewerten</b> )

## Organisationsziele

Jede Organisation besitzt zwei Hauptmerkmale

- ⇒ Zielorientierung – Ziele müssen erreichbar bestimmt sein
- ⇒ Zweckbindung – „Das Ziel bestimmt den Weg!“ und den Zweck der Organisation (Kernaufgabe)

Funktionen der Zielbeschreibung

- ⇒ Die Legitimation, das Ziel muss von den Mitgliedern der Organisation getragen sein
- ⇒ Das Ziel ist erforderlich, damit die Mitglieder der Organisation wissen, was zu leisten ist
- ⇒ Mit der Zielerreichung war die Organisation erfolgreich, der Regelkreis war richtig als Weg untersetzt

## Planung, Durchführung und Kontrolle einer Organisation

**Die Planung** ist die Vorbereitung des Weges zum Ziel auf der Grundlage der Planungsgrundsätze nach den **6-W-Fragen**:

**Was** ist grundsätzlich alles zu tun? (Regelwerk, Schritte zum Ergebnis – einzubeziehende Partner)

**Warum** muss diese Aufgabe gelöst werden? (Zeithorizont)

**Womit** soll der Mitarbeiter ausgestattet werden? (Arbeitsmittel)

**Wer** soll bei der Ausführung mitwirken? (Teambildung)

**Wie** soll bei der Ausführung vorgegangen werden? (Arbeitsmethoden)

**Wann** soll die Aufgabe begonnen und wann soll sie beendet werden? (Zeitrahmen)

Mit der Planung trifft die Organisation die Entscheidung über Möglichkeiten der Zielerreichung, das heißt, der Weg, die Mittel und die Methoden werden beschrieben. Werden recht viele potentielle Teammitglieder der Organisation in die Planung eingebunden, entwickelt sich auch deren Motivation zur Mitwirkung. Eingebunden heißt jedoch nicht, dass „Jedermann recht getan“ wird, nach der Teamdiskussion erfolgt die Entscheidung, die „demokratisch“ vom Team getroffen und getragen wird – wenn das nicht zum Ergebnis führt, trifft der „Chef“ nach Diskussionsschluss eine Einzelentscheidung, die er erläutert und darstellt, welche Diskusionelemente in seiner Entscheidung nach seiner Auffassung nun wiederzufinden sind.

### Das Ende jeder Planung muss eine Entscheidung sein!

**Die Durchführung** ist folgerichtig die Umsetzung eines Vorhabens in die Praxis. Das dafür erforderliche Wirken und Handeln einer Organisation und ihrer Mitglieder basiert grundsätzlich auf den Organisationsgrundsätzen. Einzelne Organisationsgrundsätze können sich dabei überlagern. Die Durchführung eines Gesetzes im Sinne des Vollzuges unterliegt beispielsweise noch verschiedenen Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Erlassen sowie Durchführungsbestimmungen.

**Die Kontrolle in einer Organisation (Evaluation des Prozesses)** ist der Vergleich von Plangrößen, des Soll-Zustandes mit dem Ist-Zustand. Die Kontrolle besteht damit aus Erhebung und Bewertung.

Kontrollziele sollen dabei sein:

- die Führung eines kontinuierlicher Verbesserungsprozesses (Aus Fehlern lernen!),
- die Analyse der Qualität, Quantität und der Abweichungen, um mögliche Optimierungsmöglichkeiten zu erkennen,
- die Analyse der Funktionsbereiche, der Organisation und der Führungsmethoden um die Mitglieder zu motivieren.

Die wichtigsten Evaluationsgrundsätze sind:

- Selbsteinschätzung durch die Teamleitung
- Selbsteinschätzung durch das Team, gemeinsame Auswertung
- Analyse der Mängel im Prozess und in der Prozesssteuerung mit dem Ziel der Verbesserung
- Kontrollen sind auf das Wesentliche zu konzentrieren
- wurden die Standards angewendet, Kontrollstandards sind allerdings keine „Bibel“, sie sind Hilfsmittel, deren jeweilige Einzelbedeutung variieren kann
- Einrichtung einer Kontrollhierarchie

## Organisationsgrundsätze

Die wichtigsten Organisationsgrundsätze sind Zweckmäßigkeit und Zielorientierung.

Dabei wird die Zweckmäßigkeit von der inneren Ordnung der Organisation, der optimierten Ablauf- und Aufbauorganisation (Prozess- und Aufgabenorientierung), der Wirtschaftlichkeit und der Klarheit für das Team über die Aufgabe geprägt. Zu den weiteren Elementen gehören:

- ⇒ Gleichgewicht von Flexibilität und Stabilität (Veränderung, Anpassung und Verlässlichkeit sind gegeben, Vertrauen ist ein wichtiger Grundsatz)
- ⇒ Kongruenz von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung
- ⇒ Delegation von Aufgabe und Kompetenzen heißt, Befähigung der Aufgabenträger
- ⇒ Kunden- und Bürgerorientierung der Verwaltung als Dienstleister
- ⇒ Mitarbeiter werden einbezogen und motiviert
- ⇒ Eindeutige Zuordnung von Verantwortlichkeiten, Leistungsfähigkeit der Akteure genau einschätzen
- ⇒ Schneller Informationsfluss, flache Hierarchie, gute Kommunikation

## Organisationsgestaltung, -methoden und -techniken

In der arbeitspsychologischen Analyse besteht die Erfahrung, dass in 20% der Zeit 80% der Arbeiten erledigt werden, mithin also in den weiteren 80% Zeit nur noch 20% Arbeiten zu erledigen sind. Diese sogenannte 80:20-Regel gilt in allen Bereichen gleichermaßen, besonders aber bei geistigem Arbeiten und Verwaltungstätigkeiten. Nur spezielle Produktionsprozesse (z.B. bei Fließbandarbeit) weichen davon ab.

Die Organisationsgestaltung erfolgt durch eine sinnvolle Organisationsstruktur, die die Beziehung zwischen Aufbau und Ablauf, die Organisationsmethode regelt die Vorgehensweise für den Weg zum Ziel, die Organisationstechnik stellt Kenntnisse und Informationen über die Organisation zur Verfügung.

Jede Organisation benötigt, ausgerichtet auf die zu erreichenden Ziele, eine innere Struktur. Das ist die bei jeder Organisationsplanung festzulegende Ordnung. Als Hauptelemente betrachten wir hier Arbeitsteilung und Spezialisierung, Koordination, Kompetenzzuweisung sowie Konfiguration (Standardisierung, Formalisierung).

Die Organisationsmethoden dienen der inneren Ordnung einer Organisation, damit diese im Rahmen ihrer Struktur und im Rahmen ihrer Grundsätze im funktionalen Sinne wirksam werden kann (Arbeitsgestaltung, Stellenbewertung, Stellenbemessung).

Auch die „Bürokratie“ ist eine Organisationsmethode. Ihre Vorteile liegen in der Berechenbarkeit, der Gerechtigkeit, der Sicherheit der Beteiligten, der Unbestechlichkeit und Verlässlichkeit. Nachteile sind hingegen ein zunehmendes „wucherndes“ Regelwerk, schematisches Festhalten an Normen, Unkenntnis der Kosten, Dominanz der Hierarchie und nicht selten auch Desinteresse am „Kunden“.

Die verschiedensten Organisationstechniken tragen wiederum dazu bei, umfassende Kenntnisse über Wirkung, Abläufe und Wertungen in der Organisation zu bekommen. Hier handelt es sich um Techniken zur Analyse von Abläufen, Erhebungstechniken, die auch dazu beitragen sollten, die Mitarbeiter inhaltlich zu beteiligen.

Ein organisatorisches Optimum gibt es nicht. Merkmale, wie

- ⇒ Art der Aufgabe
- ⇒ Größe der Organisation
- ⇒ Persönlichkeitsmerkmale der Organisationsmitglieder
- ⇒ Umfang und Detaillierung der zu beachtenden Regeln
- ⇒ Qualifikationsniveau der „Mitwirkenden“

beeinflussen den optimalen Formalisierungsgrad der Organisationstechniken.

Einige Grundsätze helfen hier, die richtigen Wege zu finden. Dazu gehören nach Pippke<sup>1</sup>:

- ⇒ das SOS-Prinzip, d.h. die **S**teuerung (Führung und Management), die Ausführung (**O**peration) und der Service mit Querschnittsaufgaben (**S**upport)
- ⇒ die Einheit der Aufgabenerteilung
- ⇒ das Prinzip nach Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung
- ⇒ die Gestaltung der Geschäftsprozesse
- ⇒ der innerbetriebliche Informationsfluss und Kommunikation
- ⇒ die Balance zwischen Standardisierung und Flexibilität
- ⇒ das Prinzip der Integration der Einzelteile des Systems (Subsysteme) in den Gesamtprozess

Bestimmende Elemente sind Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Produktivität, Liquidität, Rentabilität, Effektivität und Effizienz.

### Mit der SWOT-Analyse zum Leitbild

In der Wirtschaft, im Sport, in der Verwaltung und in zahlreichen gesellschaftlichen Bereichen wird eine Leitbilddiskussion geführt. Dabei geht es vor allem um die Selbstanalyse als Voraussetzung für ein Corporate Identity und eine Zielbestimmung für zu gestaltende Entwicklungswege. Abgeleitet aus Erfahrungen militärischer Ziele sowie in einigen Bereichen des Sports hat unterdessen als Analysemethode auch in Wirtschaft und Verwaltung die sogenannte SWOT-Analyse Einzug gehalten.

**SWOT**, das heißt:

- |   |          |
|---|----------|
| ➤ Stärken ( <b>S</b> trengths)            | <b>S</b> |
| ➤ Schwächen ( <b>W</b> eaknesses)         | <b>W</b> |
| ➤ Chancen ( <b>O</b> pportunities)        | <b>O</b> |
| ➤ Bedrohungen, Risiken ( <b>T</b> hreats) | <b>T</b> |

und ist ein Instrument strategischer Planungen zur Positionsbestimmung und zur Entwicklung von Strategien in Organisationen.

**Stärken und Schwächen** beziehen sich auf die Organisation bzw. das Unternehmen selbst. Es sind die Eigenschaften, die die Organisation selbst besitzt (Qualifikation der Mitarbeiter, Image, Arbeitsmittel). Sie werden in einer Selbstanalyse (Eigenbeobachtung) herausgearbeitet, weil sie selbst erzeugt werden. Sie sind Ergebnis von Prozessen der eigenen Organisation, werden also von ihr selbst geschaffen.

**Chancen** sind Möglichkeiten, durch innovative Produkte und Dienstleistungen Kundenentwicklungen zu beeinflussen, das bedeutet, neue eigene Marktauftritte gegenüber Wettbewerbern zu entwickeln.

**Risiken** ergeben sich aus Einflussfaktoren von außen auf die Organisation, das heißt, beispielsweise aus dem Handeln wettbewerblicher Organisationen. Sobald die Risiken aus Sicht der Organisationsführung zu groß werden, sind geeignete Maßnahmen einzuleiten, die sich am Steuerungsprozess der eigenen Stärken und Schwächen ausrichten. Chancen und Risiken werden nicht unwesentlich von wirtschaftlichen und politischen Faktoren beeinflusst.

<sup>1</sup> Wolfgang Pippke in Rainer Paulic (Hrsg.), Verwaltungsmanagement und Organisation, Seite 100

Es gilt, den Nutzen aus Stärken und Chancen zu entwickeln, die Verluste aus Schwächen und Risiken zu minimieren.

- **S-O Stärken-Chancen-Betrachtung** untersucht, welche Stärken passen zu welchen Chancen? Wie können Stärken genutzt werden, so dass sich die Chancenrealisierung der Organisation erhöht? Welche internen Stärken können zur Realisierung externer Chancen genutzt werden?
- **S-T Stärken-Gefahren-Betrachtung** schafft Erkenntnisse, welchen Gefahren kann mit welchen Stärken begegnet werden? Wie können vorhandene Stärken der Organisation eingesetzt werden, um den Eintritt bestimmter Gefahren von der Organisation abzuwenden? Welche internen Stärken werden genutzt, um externe Gefahren zu reduzieren?
- **W-O Schwächen-Chancen-Betrachtung** gibt im Ergebnis Antworten, wie aus Schwächen der Organisation Chancen abgeleitet werden können, wie Schwächen zu Stärken transferiert werden. Welche internen Schwächen werden abgebaut, um externe Chancen wahrzunehmen?
- **W-T Schwächen-Gefahren-Betrachtung** reflektiert die eigenen Schwächen, wie die Organisation vor Schaden geschützt werden kann. Welche internen Schwächen werden minimiert um damit externe Gefahren zu vermeiden?

Bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben kann das bei Einhaltung des gesellschaftlichen Rahmens (öffentliche Ordnung mit ihren Gesetzen und Vorschriften) zu sehr differenzierten Ergebnissen und Erkenntnissen führen, wo auch Störungen durch äußere und innere politische Einflüsse eintreten können. Wie die meisten Management-Modelle beruhen SWOT-Analysen auf einer rationalen Sicht der Welt, in der Stärken, Schwächen, Gelegenheiten und Risiken analysiert und dann rationale Strategien entwickelt werden. Für die Organisation ist der Anschein von Rationalität wichtig, um ihren Zugang zu Ressourcen aufrecht zu erhalten.

Beispielsweise kann in der Praxis der kommunalen Selbstverwaltung die SWOT-Analyse für themenbezogene Entwicklungskonzeptionen angewendet werden. Vielen kommunalen Leitbildern, Stadtentwicklungs- und Tourismuskonzeptionen von Städten liegen SWOT-Analysen zugrunde.

## Leitbilder in Theorie und Praxis

Leitbilder in der Praxis der Landkreise, Städte und Gemeinden beschäftigen sich mit den längerfristig aufzustellenden Globalzielen des Gebietes sowie ihren Prinzipien, Normen und Spielregeln. Leitbilder sollen der inhaltliche und organisatorische Konsens von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft für konkrete langfristige Ziele sein.

Im kommunalen Leitbild sind Grundsätze formuliert, es gestaltet die Kommunikation mit der Bürgerschaft und beschreibt strategische, erstrangige und nachrangige Ziele und Aufgaben, dient zur Steuerung des Mitteleinsatzes an Personal und Finanzen und wird in den Produkten der doppelten Steuerung eingearbeitet. Ein Leitbild ist dann gut aufgestellt, wenn es von möglichst vielen Mitgliedern der Organisation mitgetragen wird. Strategische Leitbilder dürfen nicht jeden Einzelfall reflektieren, sie sollten auf ein ausreichendes Abstraktionsvermögen der Zielbeschreibung hinzielen, weil sich ansonsten die Orientierungswirkung mehr und mehr verkleinert. Als „Idealbild“ erschiene dann die „Eierlegende Wollmilchsaue“.

**Leitbilder beschäftigen sich mit den längerfristig kodifizierten Zielen einer Kommune sowie ihren Prinzipien, Normen und Spielregeln. Es verbindet die Interessen der Bürgerschaft, der Politik, der Öffentlichkeit und der Verwaltung, ohne selbst schon einen Konsens, vielmehr ein langfristiges Ziel darzustellen.**

Einem Leitbild liegen eine Mission und eine Vision zugrunde.

### **Mission: Wer sind wir und was ist uns wichtig?**

- ✓ Zentrale Handlungs- und Entscheidungsprinzipien sowie Werte, auf die nicht verzichtet werden kann. (die Kundenorientierung der Verwaltung mit Bürgerorientierung und Bürgerservice, aber auch eigene Bindungen von Organisationen an Rahmenbedingungen, wie beispielsweise Recht und Gesetz)
- ✓ Daraus leitet sich der grobe Rahmen für künftige Strategien ab

**Vision: Wo sehen wir Handlungsbedarf?**

- ✓ Erkannte, notwendige Veränderungen innerhalb der Organisationen
- ✓ richtiges Maß an Bestimmtheit und Unverbindlichkeit der Veränderungsvorhaben
- ✓ Als Idealbild Ausgangspunkt der strategischen Planung

Für das Leitbild einer Gebietskörperschaft sind folgende Prämissen signifikant:

- Ein Leitbild ist ein System von Grundsätzen.
- Das Leitbild ist an politisch konsensfähigen Themen auszurichten (Umfragen im Leitbildprozess starten; Medien einbeziehen; Workshops der Hauptakteure).
- Die Ziele müssen durch die Gebietskörperschaft selbst beeinflussbar sein (Realziele aus dem Bereich der eigenen Aufgaben auswählen).
- Die Aufgaben sind entsprechend ihrer Priorität festzulegen und umzusetzen (Priorität heißt auch Machbarkeit; Ziele in die erste Priorität aufzunehmen, für die allein die Finanzierung unsicher ist, schafft Unglauben und Misserfolg; Fertigstellung muss gesichert sein).
- Eine nachhaltige Finanzierbarkeit der Zielerreichung muss gegeben sein (bei einer Investition sind zwingend auch die Folgekosten zu beachten, sie müssen fester Bestandteil der Planung sein).
- Es muss eine Effizienzsteigerung bei der Aufgabenwahrnehmung angestrebt werden (mehr Aufgaben mit möglichst weniger Personal erfüllen; demografische Entwicklung berücksichtigen).
- Die örtliche Lage der Gebietskörperschaft ist in das Umfeld einzubinden und für überörtliche Angebote zu nutzen (insbesondere wichtig für die Bereiche Kultur, Tourismus, Sport).
- Das bürgerschaftliches Engagement soll zunehmend einbezogen und unterstützt werden (Einbeziehung von Vereinen und Verbänden).
- Es soll eine Partizipation und Mitbestimmung der Bevölkerung bei politischen Entscheidungsprozessen ermöglichen (Einwohnerbefragungen, Bürgerentscheide, „Bürgerhaushalt“).
- Mit der Entwicklung des öffentlichen Sektors der Kommune soll die Inklusion in allen gesellschaftlichen Bereichen sichergestellt werden (öffentliche Gebäude, Verkehrseinrichtungen, Veranstaltungsservice für Benachteiligte an Sehkraft und Gehör)).
- Fairness, Chancengleichheit und Teilhabemöglichkeiten unabhängig von Herkunft, Geschlecht, Behinderung und Alter (diskriminierungsfreier Umgang in allen Bereichen; Bildung, Kinderbetreuung, Sport, Kultur) sind wichtige gesellschaftliche Werte.



### 3. Staatsaufbau und Behördenorganisation – die Rechtsgrundlagen

#### Das Grundgesetz (GG) regelt die verfassungsmäßige Ordnung

Das Grundgesetz ist die geltende Verfassung für die Bundesrepublik Deutschland. Es regelt und gestaltet die rechtliche, politische und soziale Grundordnung. Es regelt einerseits die Grundrechte als sogenannte „Jedermanns-Rechte“, beschreibt die Staatsziele und -prinzipien, andererseits definiert es die staatliche Ordnung der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt (Verwaltung) wie auch die Rechtsprechung – mithin die Gewaltenteilung.

Daraus leitet sich der Grundsatz ab, dass die Grundrechte in erster Linie als Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat zu verstehen sind, während sie weiterhin auch eine objektive Wertordnung verkörpern, die als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gilt.

#### Art. 28 GG

(1) <sup>1</sup>Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. <sup>2</sup>In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. <sup>3</sup>Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar. <sup>4</sup>In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.

#### Art. 20 GG

(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.  
(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. <sup>2</sup>Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.  
(3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.

#### Bundesstaatsprinzip, Föderalismus

Ebenso gliedert das Grundgesetz die Aufgabenteilung zwischen der Bundesebene, den Ländern und der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Die Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung wird den Ländern als eigene Angelegenheit zugewiesen. Diese haben in den Länderverfassungen die entsprechenden Regelungen zu treffen und mit Gesetzen auszugestalten.

#### Art. 30 GG

Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.

#### Art. 83 GG

Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.

#### Art. 84 GG

(1) <sup>1</sup>Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. <sup>2</sup>Wenn Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. <sup>3</sup>Hat ein Land eine abweichende Regelung nach Satz 2 getroffen, treten in diesem Land hierauf bezogene spätere bundesgesetzliche Regelungen der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt ist. <sup>4</sup>Artikel 72 Abs. 3 Satz 3 gilt entsprechend. <sup>5</sup>In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. <sup>6</sup>Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. <sup>7</sup>Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.

(2) Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen.

(5) <sup>1</sup>Der Bundesregierung kann durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, zur Ausführung von Bundesgesetzen die Befugnis verliehen werden, für besondere Fälle Einzelweisungen zu erteilen. <sup>2</sup>Sie sind, außer wenn die Bundesregierung den Fall für dringlich erachtet, an die obersten Landesbehörden zu richten.

#### Art. 85 GG

(1) <sup>1</sup>Führen die Länder die Bundesgesetze im Auftrage des Bundes aus, so bleibt die Einrichtung der Behörden Angelegenheit der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen. <sup>2</sup>Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.

(2) <sup>1</sup>Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen. <sup>2</sup>Sie kann die einheitliche Ausbildung der Beamten und Angestellten regeln. <sup>3</sup>Die Leiter der Mittelbehörden sind mit ihrem Einvernehmen zu bestellen.

(3) <sup>1</sup>Die Landesbehörden unterstehen den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden. <sup>2</sup>Die Weisungen sind, außer wenn die Bundesregierung es für dringlich erachtet, an die obersten Landesbehörden zu richten. <sup>3</sup>Der Vollzug der Weisung ist durch die obersten Landesbehörden sicherzustellen.

(4) <sup>1</sup>Die Bundesaufsicht erstreckt sich auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung. <sup>2</sup>Die Bundesregierung kann zu diesem Zwecke Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Beauftragte zu allen Behörden entsenden.

## Durchgriff der Europäischen Gemeinschaft?

Mit den Verträgen über die Europäische Union ist eine Neuorganisation der Rechtsordnung in Europa entstanden.

Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon (in Kraft getreten 2009) wird das Recht der Europäischen Union als **Unionsrecht** bezeichnet. Das Unionsrecht grenzt sich vom Völkerrecht insbesondere durch zwei Merkmale ab, die das Verhältnis zum nationalen Recht der Mitgliedstaaten betreffen: seine teilweise unmittelbare Anwendbarkeit in den Mitgliedstaaten ohne nationalen Umsetzungsakt und den Anwendungsvorrang des Unionsrechts vor dem mitgliedstaatlichen Recht. Dem entspricht auch Artikel 23 GG, der 1992 eingefügt wurde:

#### Art. 23 GG

(1) <sup>1</sup>Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. <sup>2</sup>Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. <sup>3</sup>Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3.

(2) <sup>1</sup>In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit. <sup>2</sup>Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten.

(3) <sup>1</sup>Die Bundesregierung gibt dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union. <sup>2</sup>Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahmen des Bundestages bei den Verhandlungen. <sup>3</sup>Das Nähere regelt ein Gesetz.

Das anzuwendende Europarecht unterscheidet sich in das unmittelbare Unionsrecht (Grundlagenverträge), das Primärrecht und das Sekundärrecht.

Im Primärrecht, d.h. dem Recht, welches den Staatsverträgen selbst zu entnehmen ist, finden wir die Wirtschaftsverfassung, die auf den Europäischen Binnenmarkt ausgerichtet ist. Zu dieser gehören durchgreifende Regelungen des Wettbewerbs-, Kartell- und Beihilferechts. Im Primärrecht ist auch die Unionsbürgerschaft geregelt. Nach deren Einführung wurde der Bürgerbegriff in den Gemeindeordnungen angepasst, da den Unionsbürgern bei ansonsten gleichen Voraussetzungen wie Deutschen im Sinne Art. 116 GG ein kommunales Wahlrecht zusteht.

Das Sekundärrecht wird von den Organen der Europäischen Union aus dem Primärrecht abgeleitet. Es wird in Form von Verordnungen (rechtsverbindlich), Richtlinien (rechtsverbindlich), Beschlüssen (rechtsverbindlich in Einzelfällen, was im innerstaatlichen deutschen Recht ein Verwaltungsakt wäre) Empfehlungen und Stellungnahmen (ohne unmittelbare Rechtswirkung) ausgestaltet. Für die Gestaltung des Sekundärrechts sind bestimmte Regeln vorgegeben.

In der Rechtspraxis bestehen vor allem Regelungen des Wettbewerbs-, Konzessions- und Beihilferechts. Mit den von der Kommission vorgegebenen Schwellenwerten bei der Vergabe von Lieferungen, Leistungen und Bauaufträgen soll gesichert sein, dass jeder Wettbewerber gleichen Zugang zu diesen erhält und nicht schon aus Gründen der Staatsangehörigkeit ausgeschlossen wird.

Bei der Wahl der Vergabeart lassen sich zwei Konstellationen unterscheiden:  
das nationale Vergabeverfahren und  
das europaweite Vergabeverfahren.

Das heißt:

<b>Nationales Vergabeverfahren</b>	=	<b>Europaweites Vergabeverfahren</b>
Öffentliche Ausschreibung	=	Offenes Verfahren
Beschränkte Ausschreibung mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb	=	Nichtoffenes Verfahren
Freihändige Vergabe mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb	=	Verhandlungsverfahren

Nach der Bestimmung der Leistungsart (z.B. Dienstleistung oder Lieferleistung) richtet sich die Wahl des richtigen Vergabeverfahrens nach der Schätzung des **Netto-Gesamtauftragswertes**. Zu prüfen ist, ob der Auftragswert die geregelten europäischen Schwellenwerte (Stand 01.01.2018) erreicht oder übersteigt:

	Oberste und obere Bundesbehörden	Andere öffentliche Auftraggeber im Sinne von § 98 GWB
Lieferleistungen	135.000 €	209.000 €
Forschungs- und Entwicklungsleistungen	209.000 €	209.000 €
Dienstleistungen des Anhangs IB	209.000 €	209.000 €
übrige Dienstleistungen	135.000 €	209.000 €
Liefer- und Dienstleistungsaufträge im Bereich der Sektoren	418.000 €	418.000 €
Bauleistungen	5.225.000 €	5.225.000 €

Das Verfahren unterhalb des Schwellenwertes wird als „nationales Verfahren“, das Verfahren oberhalb des Schwellenwertes als „europäisches Verfahren“ geführt.

**Davon abzugrenzen ist die Auftragsvergabe im sogenannten „Inhouse-Geschäft“.**

Ein weiteres EU-Durchgriffsrecht besteht beispielsweise mit der „Europäischen Public Sector Information Richtlinie“ (2003/98 /EG), die in Deutschland durch das Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (IWG) des Bundes seit dem 1. Januar 2007 umgesetzt ist. Diesem liegt zugrunde, dass öffentliche Stellen als größte Informationsproduzenten in Europa mit ihren Daten auch über ein bedeutendes Wirtschaftspotential verfügen. Der Anspruch richtet sich gegen Bundesbehörden im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Bedient sich eine Bundesbehörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben einer juristischen oder natürlichen Person des Privatrechts, so ist sie auch dann auskunftspflichtig, wenn die begehrten Informationen bei der privatrechtlichen Person vorliegen. Gleiche Durchgriffe erfolgten mit der Einführung der **Datenschutzgrundverordnung**.

7. Jeder kann werden, was er will – ob er will oder nicht.
8. Wir sind zwar zu allem bereit, aber zu nichts zu gebrauchen.
9. Man sagt, es gibt keine Probleme, aber wo wir sind, gibt es immer welche.
10. Wo wir auftreten klappt nichts mehr, aber wir können nicht überall sein.
11. Wer schon die Übersicht verloren hat, muss wenigstens Mut zur Entscheidung haben.
12. Wir kennen zwar nicht die Aufgaben, aber bringen das Doppelte.



### 3.1. die äußere Behördenorganisation

Die Verwaltung ist kein Selbstzweck. Entsprechend des Staatszwecks und der Staatsziele hat sie eine dienstleistende und dienende Funktion mit den jeweiligen Aufgaben. Sie ist allerdings auch für die Politikvorbereitung und die Politikumsetzung verantwortlich.

Sie setzt Vorgaben um, leitet Umsetzungen ein und sorgt für die Durchführung in den Aufgabenbereichen

- gesellschaftliche Aufgaben
- politische Aufgaben
- staatliche Aufgaben
- soziale Aufgaben

Sie dient

- der Sicherung des Rechtsstaates (Verfassung, Föderalismus, Grundrechte, Gesetze)
- der Legalität und Legitimität (Transparenz, Vertrauen, Bürgernähe)
- der Flexibilität und Lernfähigkeit ((Erfüllung neuer Anforderungen und Aufgaben)
- der sachkundigen Beratung der Politik
- der Zuverlässigkeit und Vertraulichkeit (einheitliches Handeln, klare Entscheidungen, Steuerung und Kontrolle)
- der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung

Die unterschiedlichen Aufgaben sind Trägern zugewiesen. Die Träger untergliedern sich in ihre Behörden- und Entscheidungsfunktionen der

- unmittelbaren Staatsverwaltung (der Staat und seine Behörden erfüllen gesetzliche Aufgaben selbst),
- der mittelbaren Staatsverwaltung (der Staat überträgt die ihm obliegenden Verwaltungsaufgaben auf mehr oder weniger selbständige, autonome Verwaltungseinheiten),
- Träger „fremder“ Staatsverwaltung (der Staat überträgt seine Aufgaben zur Erfüllung mit oder ohne Weisung an andere öffentliche Körperschaften),
- eigenen Selbstverwaltung (Verbindung mit eigenen Aufgaben).

Die Handlungsebenen sind

- der Deutsche Bundestag mit der Bundesverwaltung,
- die Landtage der Bundesländer mit den Landesverwaltungen,
- die verfassungsmäßige Selbstverwaltung der Landkreise, Städte und Gemeinden.

## vertikale und horizontale Gliederung

Die beschriebene Gewaltenteilung ist horizontal und vertikal gegliedert. Die horizontale Gliederung beschreibt die Aufgabenteilung auf einer Ebene, während die vertikale Gliederung die Zuständigkeiten den Ebenen zuweist.

	<b>Legislative</b> Gesetzgebung Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden	<b>Exekutive</b> Vollziehende Gewalt Die vollziehende Gewalt ist an Gesetz und Recht gebunden	<b>Judikative</b> Rechtsprechung Die Rechtsprechung ist an Gesetz und Recht gebunden (Ausn. BVerfG)
<b>B U N D</b>	<b>Bundestag Bundesrat</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ ausschließliche Gesetzgebung (71 und 73 GG)</li> <li>➤ konkurrierende Gesetzgebung (72 und 74 GG)</li> <li>➤ Rahmengesetzgebung (75 GG)</li> </ul>	<b>Bundesregierung Bundesverwaltung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Artikel 86 – 87b GG</li> <li>➤ Artikel 87d – 89 GG</li> </ul>	<b>Gerichte des Bundes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Bundesverfassungsgericht</li> <li>➤ Oberste Gerichtshöfe</li> <li>➤ Bundesgerichte</li> </ul> Artikel 93 – 96 GG
<b>L Ä N D E R</b>	<b>Parlamente der Länder</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Gesetzgebung der Länder</li> <li>➤ Konkurrierende Gesetzgebung</li> </ul>	<b>Landesregierungen Landesverwaltungen</b> Ausführung der Bundesgesetze <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ als eigene Angelegenheit</li> <li>➤ Bundesauftragsverwaltung</li> </ul> Landeseigene Verwaltung	<b>Gerichte der Länder</b> Die Gerichte wenden Bundes- und Landesrecht an. <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Verfassungsgerichte / Länder</li> <li>➤ Oberlandesgerichte, Landgerichte, Amtsgerichte</li> <li>➤ Oberverwaltungsgericht, Verwaltungsgerichte</li> </ul>
<b>K O M M U N E N</b>	<b>Kommunalvertretungen</b> Kreistage, Verbandsversammlungen, Stadträte, Gemeinderäte	<b>Kreis-, Stadt- und Gemeindeverwaltungen</b> Vollzug der Bundes- und Landesgesetze Vollzug der kommunalen Selbstverwaltung	<b>Laiengerichte (Schiedsstellen)</b> nur Schlichtungsrecht, keine vollziehbare Rechtsanwendung

Dabei gibt es einerseits ausschließliche Zuständigkeiten einer Ebene, andererseits nach dem Subsidiaritätsprinzip auch ergänzende Zuständigkeiten, bei denen der unteren Ebene der Vorrang eingeräumt wird.

Nach dem **Subsidiaritätsprinzip** soll eine Aufgabe soweit wie möglich von der unteren Ebene bzw. kleineren Einheit wahrgenommen werden. Die Europäische Gemeinschaft darf nur tätig werden, wenn die Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichen und wenn die politischen Ziele besser auf der Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

Das Subsidiaritätsprinzip legt eine genau definierte Rangfolge staatlich-gesellschaftlicher Maßnahmen fest und bestimmt die prinzipielle Nachrangigkeit der nächst höheren Ebene: Die jeweils größere gesellschaftliche oder staatliche Einheit soll nur dann, wenn die kleinere Einheit dazu nicht in der Lage ist, aktiv werden und regulierend oder kontrollierend oder helfend eingreifen. Hilfe zur Selbsthilfe soll immer das oberste Handlungsprinzip der jeweils höheren Ebene sein.

Aufgaben, Handlungen und Problemlösungen sollten so weit wie möglich vom Einzelnen, von der kleinsten Gruppe oder der untersten Ebene einer Organisation ausgefüllt werden.

In der Staatstheorie bedeutet dies, dass der Staat kein Selbstzweck ist, sondern dienen soll. Er darf nicht Aufgaben an sich ziehen, die von Selbstverwaltungskörperschaften (Gemeinden, Verbände, Landkreise), gesellschaftlichen Vereinigungen (Vereine, Genossenschaften) oder von den Einzelnen selbst genauso gut oder besser erledigt werden können. Wenn aber nachgeordnete Einheiten mit bestimmten Aufgaben überfordert sind, soll die übergeordnete Organisation die Aufgaben übernehmen oder die nachgeordneten Einheiten bei deren Erledigung unterstützen. Kurz, das Subsidiaritätsprinzip bedeutet, dass die leistungsfähigen kleineren Einheiten einen Handlungsvorrang, die übergeordneten Einheiten eine Einstands- und Unterstützungspflicht haben.

Das Subsidiaritätsprinzip stellt auf die Entfaltung der individuellen Fähigkeiten, der Selbstbestimmung und Selbstverantwortung ab. Nur dort, wo die Möglichkeiten des Einzelnen bzw. einer kleinen Gruppe nicht ausreichen Aufgaben zu lösen, sollen staatliche Institutionen subsidiär eingreifen können. Dabei ist der Hilfe zur Selbsthilfe der Vorrang vor einer unmittelbaren Aufgabenübernahme zu geben.

## Träger der öffentlichen Verwaltung im Freistaat Sachsen

Man unterscheidet in der Sächsischen Staatsverfassung staatliche und kommunale Verwaltungsträger:

### Artikel 82 SächsVerf - Träger der Verwaltung

(1) Die Verwaltung wird durch die Staatsregierung, die ihr unterstellten Behörden und durch die Träger der Selbstverwaltung ausgeübt. Sie ist dem Wohl der Allgemeinheit verpflichtet und dient dem Menschen.

(2) Träger der Selbstverwaltung sind die Gemeinden, die Landkreise und andere Gemeindeverbände. Ihnen ist das Recht gewährleistet, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung zu regeln.

(3) Andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen sind nach Maßgabe der Gesetze Träger der Selbstverwaltung.

### Artikel 83 SächsVerf - Verwaltungsorganisation

(1) Aufbau, räumliche Gliederung und Zuständigkeiten der Landesverwaltung werden durch Gesetz geregelt. Aufgaben, die von den nachgeordneten Verwaltungsbehörden zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können, sind diesen zuzuweisen.

(2) Die Einrichtung der staatlichen Behörden im Einzelnen obliegt der Staatsregierung. Sie kann Staatsminister hierzu ermächtigen.

Demnach sind dem staatlichen Verwaltungsträger neben dem Bund die Bundesländer, hier der Freistaat Sachsen und seine Verwaltung, also exekutiv die Behörden des Bundes und des Landes, zuzuordnen. Die Erfüllung der Bundesgesetze erfolgt in Sachsen durch den Freistaat Sachsen als Bundesauftragverwaltung (z.B. Bewirtschaftung der Bundesstraßen, Organisation der Finanzverwaltung u.a.).

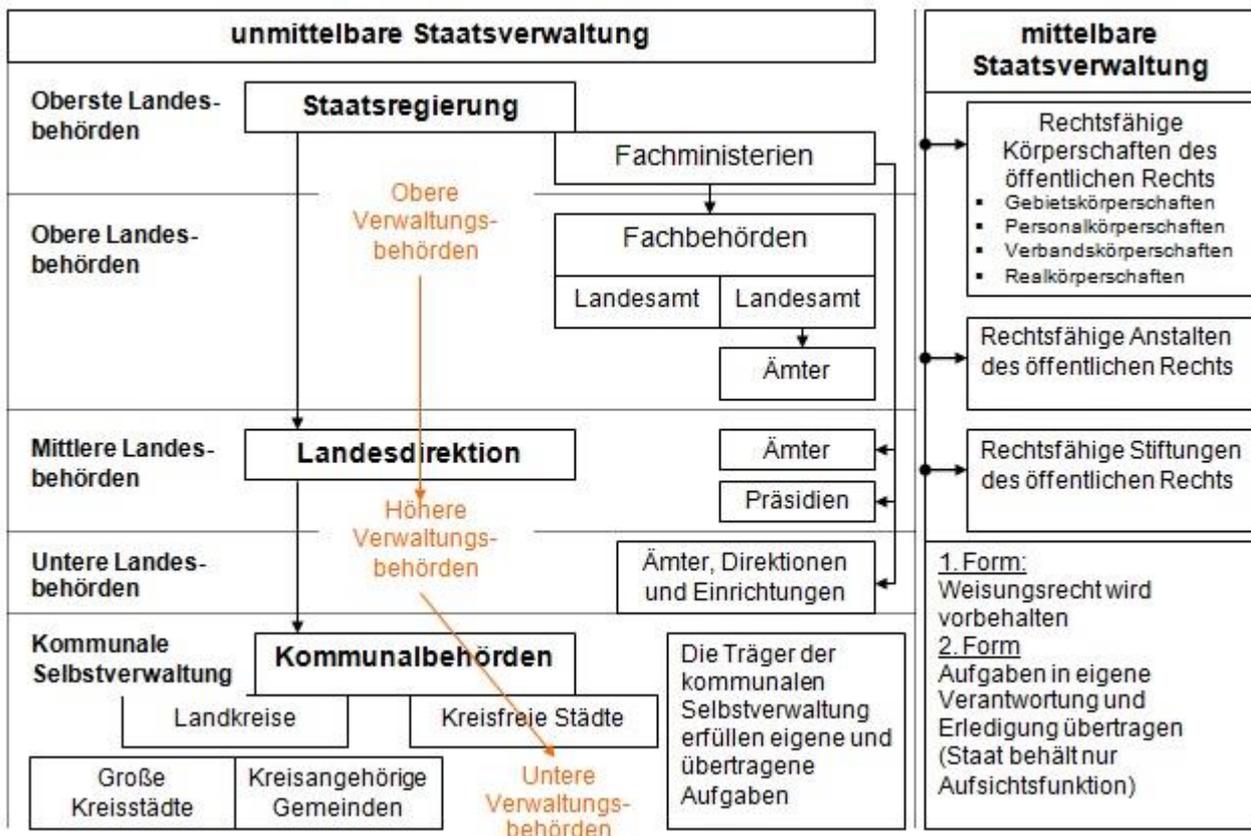
Die kommunalen Verwaltungsträger sind die Landkreise, die Städte und Gemeinden sowie deren Behörden. Auch sie erfüllen Auftragsangelegenheiten der Staatsverwaltung, beispielsweise das Pass- und Meldewesen, die Wehrrfassung, die Durchführung der Wahlen zum Deutschen Bundestag und zum Sächsischen Landtag. Die Landkreise sind untere Verwaltungsbehörde und erfüllen für den Bund das Ausländer- und Asylrecht sowie Aufgaben bei der Arbeits- und Sozialverwaltung.

## die Staatsverwaltung im Freistaat Sachsen

Der Freistaat Sachsen hat seine Verwaltung nach

- räumliche Zuständigkeiten (zentrale, regionale, örtliche Behörden)
- hierarchische Zuständigkeiten (oberste, obere, mittlere und untere Behörden)
- Aufgabenspektrum (allgemeine und Sonder-, Fachverwaltung)

strukturiert:



Mit dem „Gesetz über die Verwaltungsorganisation des Freistaates Sachsen (Sächsisches Verwaltungsorganisationsgesetz – SächsVwOrgG)“ vom 25. November 2003 sind die Zweige der Staatsverwaltung in die Zuständigkeiten der Staatsministerien eingegliedert (Ressorts).

Die **Staatsregierung** wird vom Ministerpräsidenten geleitet und setzt sich aus dem Ministerpräsidenten und den Staatsministern zusammen. Die Koordinationsfunktion obliegt der Staatskanzlei mit einem beamteten Staatssekretär. Die Staatsministerien werden von Staatsministern geleitet, in jedem Staatsministerium handelt als Ressortchef (Ministerialverwaltung) ein beamteter Staatssekretär.

Die **Landesdirektion** Sachsen mit ihren Verwaltungsstandorten Chemnitz, Dresden und Leipzig ist allgemeine Staatsbehörde, organisatorisch ist sie dem Staatsministerium des Innern zugeordnet, Aufgaben werden für mehrere Staatsministerien (Ressorts) erfüllt. Sie koordiniert die staatliche Verwaltungstätigkeit im Freistaat Sachsen.

Den Staatsministerien sind besondere Fachbehörden mit verwaltungsrechtlichen und organisatorischen Zuständigkeiten zugeordnet (Dienststellen mit Verwaltungsvollzug / Auszug):

➔ dem Staatsministerium des Innern (SMI)

- das Landesamt für Verfassungsschutz,
- die Polizei des Freistaates Sachsen (Polizeidirektionen, Landeskriminalamt, Bereitschaftspolizei),
- das Landesamt für Denkmalspflege,
- das Sächsische Staatarchiv,

Bildungseinrichtungen des SMI:

- die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege Meißen
- die Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule
- die Hochschule der Polizei

➔ dem Staatsministerium der Finanzen ist u.a. das Landesamt für Steuern und Finanzen zugeordnet, welches neben der eigenen Finanzverwaltung auch Dienstleister für den Bund ist

➔ dem Staatsministerium der Justiz mit

- dem Landesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR
- den Justizvollzugsanstalten und
- das ministeriale Ausbildungszentrum für die Laufbahnausbildung des mittleren nichttechnischen Verwaltungsdienstes (allgemeine Verwaltung, Justiz und Justizvollzug, Staatsfinanzen, Steuern und Soziales)

➔ dem Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst sind Landesämter für Archäologie bzw. Denkmalspflege in Sachsen zugeordnet

➔ dem Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr beispielsweise mit dem Landesamt für Straßenbau und Verkehr (Bundesauftragsverwaltung für Bundesstraßen und Betriebes der Staatsstraßen), das Sächsische Oberbergamt als sogenannte Bergbehörde

➔ dem Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz mit dem Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen sowie der Landesuntersuchungsanstalt für das Gesundheits- und Veterinärwesen

➔ dem Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft mit dem Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie sowie der Landestalsperrenverwaltung

Der Verwaltungsaufbau ist rechtlich systematisiert:

- verfassungsrechtliche Grundlagen (Staatsverfassung des Freistaates Sachsen)
- kommunalrechtliche Grundlagen (SächsGemO, SächsLKrO, SächsKomZG)
- Fachgesetze (SächsVwOrgG, Sächsisches Verwaltungsneordnungsgesetz, Bauordnung, Polizeigesetz)
- Sonstige Regelungen

Die Aufgabenerfüllung erfolgt entweder „konzentriert“ (Kompetenzen liegen bei einer Verwaltungsbehörde) oder „dezentriert“ (Kompetenzen sind auf mehrere Verwaltungsbehörden aufgeteilt). Die Dekonzentration erfolgt durch Auslagerung der Aufgaben der „Haupt“-Behörde in die Sonderverwaltung (horizontal) bzw. auf nachgeordnete Behörden z.B. mit regionalen Zuständigkeiten (vertikal). Solche Aufgabenübertragungen dienen der Vereinfachung des Verfahrens und des –vollzugs, der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, der Reduzierung des Koordinierungsbedarfs sowie einer bürgernahen Aufgabenerfüllung.

## Kommunale Selbstverwaltung – die Garantie des Grundgesetzes

Art.28/1 GG: Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten, d.h.:

- ⇒ verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern (Art. 30, 1 – Länderprimat)
- ⇒ Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates (Art. 20, 1 und 19, 4)
- ⇒ Kreisen und Gemeinden (Vertretungskörperschaften)
- ⇒ allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahlen (Europäer)
- ⇒ Sonderfall - Gemeindeversammlung

Art.28/2 GG: Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, 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.

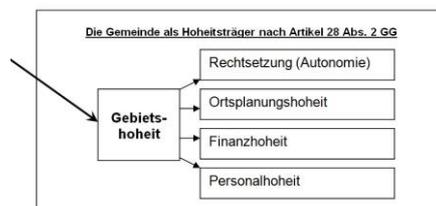
d.h.

- **den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein**
  - ⇒ alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Generalklausel – Bindewirkung für die Länderverfassungen und Ländergesetzgebung)
  - ⇒ im Rahmen der Gesetze (Gesetzesvorbehalt – Grenzen)
  - ⇒ in eigener Verantwortung (Selbstbestimmungsrecht)
  - ⇒ **zu regeln**
- **Gemeindeverbände im gesetzlichen Aufgabenbereich gleich**
- **Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung** (Steuerrecht nach Art. 106, 6 – Anteile an Umsatzsteuer nach Art. 106, 5a)

Art. 23 Abs. 1 GG erlaubt die Übertragung von Hoheitsrechten auch der Länder durch den Bund auf „Europa“, was auch zu Einschnitten in die grundgesetzliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung führen kann. Dabei muss anerkannt werden, dass die Bundesrepublik Deutschland in Europa mit dem ausgeprägten föderalen System einen Sonderfall darstellt, weil die Ländergliederung des Bundesstaates mit ausgeprägten Zuständigkeiten der Bundesländer und der Kommunen mit keinem weiteren europäischen Land vergleichbar ist.

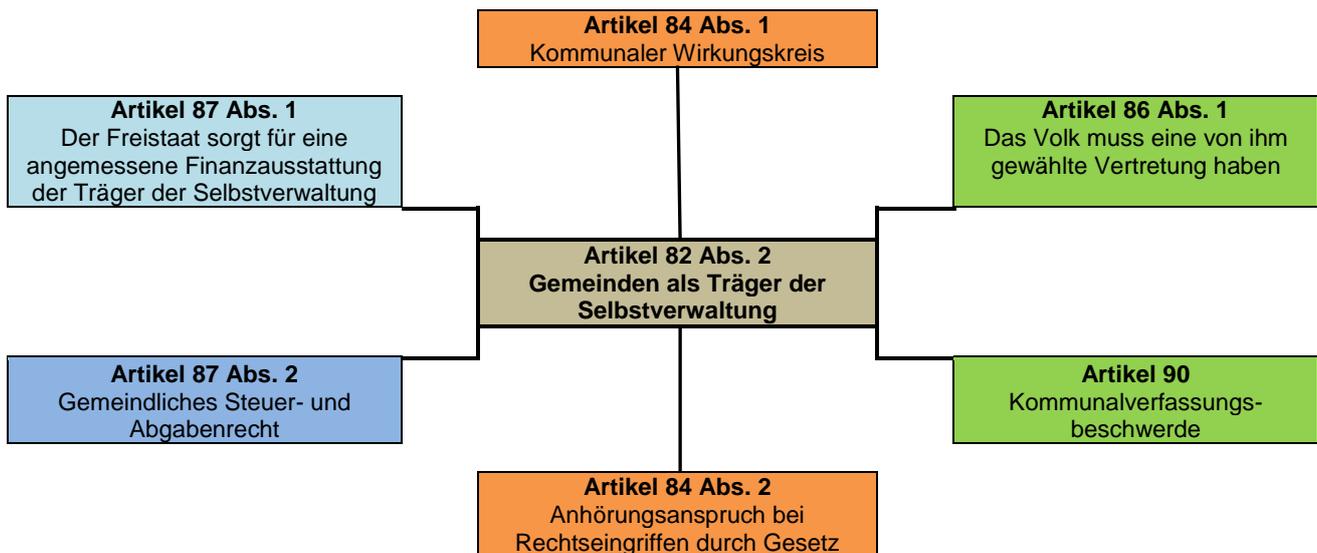
### Garantie der kommunalen Selbstverwaltung

- Allzuständigkeit
- Eigenverantwortlichkeit
- Satzungsrecht



## Kommunale Selbstverwaltung im Freistaat Sachsen

Träger der Selbstverwaltung sind nach Artikel 82 ff SächsVerf die Gemeinden, die Landkreise und andere Gemeindeverbände. Ihnen **ist das Recht** gewährleistet, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Gemeinden sind **in ihrem Gebiet die Träger der öffentlichen Aufgaben**, soweit nicht bestimmte Aufgaben im öffentlichen Interesse durch Gesetz anderen Stellen übertragen sind. Gemeindeverbände besitzen keine Allzuständigkeit, das Recht der Selbstverwaltung besteht nur im Rahmen des gesetzlichen Aufgabenbereiches. **Bevor** durch Gesetz oder Rechtsverordnung allgemeine Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden oder Gemeindeverbände berühren, sind diese oder ihre Zusammenschlüsse **rechtzeitig** zu hören.



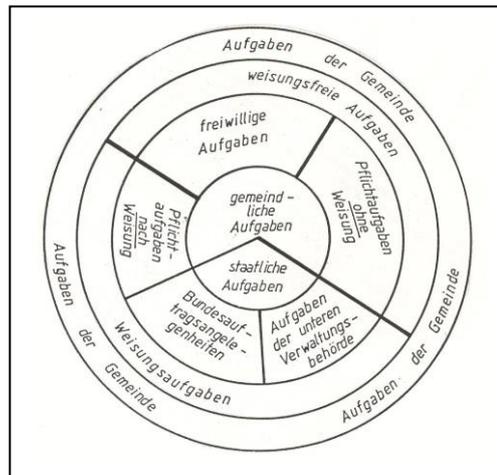
### Grundsätze der Kommunalorganisation im Freistaat Sachsen

Diesen Grundentscheidungen folgt dann auch das allgemeine Kommunalrecht im Freistaat Sachsen. Auch Artikel 85 -SächsVerf- favorisiert die Übertragung möglichst vieler Aufgaben auf die gemeindliche Ebene; getreu der Erfahrung aus Kommunalen Selbstverwaltung, dass Aufgaben möglichst bürgernah erfüllt werden sollen, dass der Bürger "zu seinem Staat" einen kurzen Weg hat. Diesem Verfassungsgrundsatz muss folgerichtig durch personelle Prämissen auch im Wahlrecht entsprochen werden.

Das Kommunalrechtsmodell nach der Süddeutschen Ratsverfassung bildete sich bereits vor der Zeit der Weimarer Republik in Bayern und Baden-Württemberg heraus und ist gekennzeichnet, durch die einerseits dominierende Stellung des Gemeinderates, der nach den auch in der Verfassung des Freistaates Sachsen definierten Kriterien für fünf Jahre gewählt wird, andererseits durch die Stellung des Spitzenamtes sowohl als Vorsitzender des Rates, als auch als Chef der Verwaltung. Die Regelungen geben dem freien Mandat einen besonderen Rang. So soll das Ratsmitglied nicht an die Partei gebunden sein, sondern sein Selbstverständnis aus dem Gemeinwohlinteresse entnehmen. Die Bestimmungen beider Rechtsvorschriften verzichten deshalb auf die ausdrückliche Institutionalisierung der Fraktionen in kommunalen Räten.

Der Gemeinde- bzw. Stadtrat ist insbesondere zuständig für alle Angelegenheiten der Gemeinde, insofern diese nicht durch Gesetz dem Bürgermeister als zweites Gemeindeorgan zugewiesen sind. Der Bürgermeister seinerseits ist Vorsitzender des Gemeinderates, Vorsitzender der vom Gemeinderat gebildeten beschließenden Ausschüsse und steht der Verwaltung vor. Um diese Stellung demokratisch zu legitimieren, wird der Bürgermeister (und auch der Landrat) von der Bürgerschaft direkt für eine feste Amtszeit von sieben Jahren gewählt. In Gemeinden über 5.000 Einwohner ist der Bürgermeister grundsätzlich als hauptamtlicher Beamter auf Zeit tätig.

Die grundsätzliche Aufgabenstruktur der Kommunalorganisation beinhaltet:



## Formen der unmittelbaren Demokratie im Freistaat Sachsen

Die Volksgesetzgebung ist als Form der unmittelbaren Demokratie in der Verfassung des Freistaat Sachsen durch Artikel 70 bis 73 SächsVerf eingeführt. Sie kann durch einen Volksantrag (Artikel 71) eingeleitet werden, wenn das von mindestens 40.000 Stimmberechtigten (Artikel 4 SächsVerf und § 11 SächsWahlG: Deutsche nach Artikel 116 GG, 18. Lebensjahr vollendet und mindestens drei Monate mit Hauptwohnung im Freistaat Sachsen leben und nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen sind) unterstützt wird.

Ein solcher Volksantrag wird dem Landtag innerhalb sechs Monaten zur unveränderten Zustimmung vorgelegt. Folgt er dem Volksantrag nicht unverändert, so können 450.000 Stimmberechtigte (höchstens jedoch 15 v.H.) innerhalb von sechs Monaten mit einem Volksbegehren einen Volksentscheid herbeiführen.

Auf kommunaler Ebene ist ein analoges Instrumentarium als Bürgerbegehren und Bürgerentscheid mit den §§ 24 und 25 SächsGemO eingerichtet. Um in der politischen Entscheidungsfindung immer mehr Einwohner einbeziehen zu können, hat der Gesetzgeber weitere Instrumentarien vorgesehen, wie in den Kommunen mehr Transparenz und Einwohnernähe umgesetzt werden kann (Einwohnerversammlungen, Petitionsrechte, ehrenamtliche Mitwirkung).

Die Formen der unmittelbaren Demokratie können in die Aufgaben und Zuständigkeiten der gewählten Vertretungskörperschaften eingreifen, können deren Entscheidungswege mit eigenen Entscheidungen überlagern (z.B. Trassenführung der A 17 als Südumfahrung Dresden, Bau der „Waldschlösschenbrücke“ Dresden u.a.m.).

## 3.2. Staatlicher Behördenaufbau - Begriffsbestimmungen

### Bundesbehörden

Die Behörden des Bundes sind in die Ministerialhierarchie eingeordnet. Die fachliche Zuordnung zu Ministerien wird nach jeder Bundestagswahl entsprechend der Koalitionsverträge geordnet. Dabei kann es zu erheblichen Änderungen kommen.

Die Bundesbehörden erfüllen die Aufgaben der Bundesverwaltung und sind für die Vorbereitung und Durchführung der Gesetze zuständig, die vom Deutschen Bundestag beschlossen werden. Zur Durchführung dieser Gesetze ist ihnen ein Verordnungsrecht übertragen. Mit diesem können Aufgaben von der obersten Bundesbehörde (zentrale Zuständigkeit) auf nachgeordnete obere Behörden (zentrale Zuständigkeit), mittlere Behörden (regionale Zuständigkeit), untere Behörden (örtliche Zuständigkeit) und „Sonderbehörden“ (Fachzuständigkeit) übertragen werden.

Die Bundesverwaltung umfasst die Behörden unterhalb der Ministerialebene. Dazu gehören:

- Behörden ohne eigenen Verwaltungsunterbau (Art. 87 Abs. 1 GG)
- Behörden mit eigenem Verwaltungsunterbau (Art. 87 Abs. 1 GG)
- Nicht rechtsfähige Anstalten und sonstige Einrichtungen.

Die Aufgaben gliedern sich in

- Pflichtaufgaben
  - ⇒ Auslandsbeziehungen, Landesverteidigung
  - ⇒ Staatsangehörigkeitsrecht
  - ⇒ Ausländer- und Asylrecht
  - ⇒ Grundsatzfragen im Bereich des Währungs-, Geld- und Münzwesens
  - ⇒ Überwachung des Luftverkehrs
  - ⇒ Überwachung der natürlichen Lebensgrundlagen (Umwelt)
- Freiwillige Aufgaben
  - ⇒ Soziale Sicherungssysteme
  - ⇒ Naturschutz und Landschaftspflege
  - ⇒ Bau und Unterhaltung der Bundesautobahnen und Bundesstraßen
  - ⇒ Gesetzgebung für den Straßenverkehr

## Landesbehördengliederung

Die Landesbehörden sind betraut

- mit der Wahrnehmung von Bundesaufgaben
  - ⇒ Ausführung der Bundesangelegenheiten als eigene Angelegenheiten, hier besteht ein großer Handlungsspielraum mit beschränkten Aufsichts- und Eingriffsrechten der Bundesebene
  - ⇒ Ausführung als Bundesauftragsangelegenheiten, hier gibt es keine Handlungsspielräume, es bestehen Aufsichts- und Eingriffsrechte des Bundes (Bundesstraßenverwaltung)
  
- mit der Wahrnehmung von Landesaufgaben
  - ⇒ Gerichtsbarkeit in Amts-, Land- und Oberlandesgerichten
  - ⇒ Bau und Unterhaltung der Landesstraßen
  - ⇒ Polizeihochheit
  - ⇒ Beamtenrecht innerhalb der Rahmengesetzgebung, besonders Beamtenbesoldung

Dieser Aufgabenstellung folgt auch die Landesbehördengliederung, zu der in Kapitel 3.1. (S. 23 ff) ausgeführt wurde.

## Sonderbehörden

Als Sonderbehörden werden, wie bereits in Kapitel 3.1. aus dem SächsVwOrgG erläutert, nachgeordnete Dienststellen der Ministerien mit speziellen Fachaufgaben bezeichnet. Hierzu zählen Landesämter, z.B. für Archäologie, für Denkmalspflege oder auch für Umweltschutz und Geologie, die in Verwaltungsverfahren, aber besonders in der Landesplanung und Landesentwicklung tätig werden und als sogenannte Träger öffentlicher Belange in den Landesplanungen, aber auch in der Bauleitplanung der kommunalen Ebene zwingend einzubeziehen sind. Oft steht ihnen gegenüber Kommunen ein abschließendes Vetorecht zu.

## Organisation der Behörden (Kompetenzen)

Der Gesetzgeber hat den jeweiligen Behörden bestimmte Aufgaben und Befugnisse übertragen, die dann in der inneren Struktur der Behörde abgebildet sind. Das wird bei der Einteilung nach der obersten, der oberen, der mittleren und der unteren Verwaltungsbehörde deutlich. Nach § 2 Abs. 5 SächsLKrO sind die Landkreise untere Verwaltungsbehörden auch der staatlichen Aufgaben, soweit nicht sondergesetzlich andere Zuständigkeiten festgelegt sind.

Der „übertragene Aufgabenkreis“ der Städte und Gemeinden kann sondergesetzlich auch Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde beinhalten. Sie sind untere Verwaltungsbehörde nach dem Bundesmeldegesetz (BMG vom 03.05.2013) und im Personenstandswesen, wenn die Aufgabe nicht einer größeren (benachbarten) Kommune übertragen wurde. Große Kreisstädte sind untere Verwaltungsbehörden beispielsweise nach der StVO, der GewO und dem GastG.

## Aufgabenübertragung

Aufgaben werden durch allgemeine Normen, also Gesetze und wenn diese dazu ermächtigen, durch Rechtsverordnungen übertragen. Der Freistaat Sachsen hat sich nicht dazu entschlossen, eine allgemeine Zuständigkeits-Verordnung, wie andere Bundesländer zu erlassen. Deshalb müssen Aufgabenübertragungen einzelgesetzlich hergeleitet werden.

### 3.3. Kommunalverwaltung in der Fortentwicklung

#### **Der Begriff des öffentlichen Wohles als Handlungsgrundlage der Gemeinden wird aus dem Gebietsbezug abgeleitet.**

Da ist zuerst die verfassungsrechtliche Interpretation. Sie beinhaltet:

- die Stärkung der kommunalen Leistungs- und Verwaltungskraft
- die Schaffung einer einheitlichen Lebens- und Umweltqualität
- der Abbau des Leistungs- und Ausstattungsgefälles zwischen Verdichtungsraum und dünn besiedelten Gebieten
- die Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Gemeindeverwaltung
- die Wahrung der örtlichen Verbundenheit der Einwohner
- die Schaffung von Bürgernähe der Verwaltung
- die Stärkung der gesamtstaatlichen Einbindung der Kommunen, speziell der Förderung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung

Das Ziel der "Stärkung der kommunalen Leistungs- und Verwaltungskraft" ist wichtiger Inhalt des Demokratieprinzips. Die Festigung der "Verbundenheit der Bürger" sowie die "Bürgernähe" der Verwaltung sind Grundbestandteil demokratischen Selbstverständnisses des Staates. Die Optimierung der "gesamtstaatlichen Einbindung" der Kommunen rechtfertigt sich aus ihrem Status als integrierte Teile der Länder und deren „Basisorganisation“ („**Im Zweifel für die Gemeinde**“ – Freiherr vom Stein).

#### **Struktur und Aufgabenzuweisung**

Die Sächsische Staatsverfassung bestimmt:

##### **Artikel 85 SächsVerf - Übertragung von Aufgaben, Mehrbelastungsausgleich**

(1) Den kommunalen Trägern der Selbstverwaltung kann durch Gesetz die Erledigung bestimmter Aufgaben übertragen werden. Sie sollen ihnen übertragen werden, wenn sie von ihnen zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können. Dabei sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen.

(2) Führt die Übertragung der Aufgaben zu einer Mehrbelastung der kommunalen Träger der Selbstverwaltung, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Dies gilt auch, wenn freiwillige Aufgaben in Pflichtaufgaben umgewandelt werden oder wenn der Freistaat Sachsen durch ein Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes nachträglich eine finanzielle Mehrbelastung bei der Erledigung übertragener oder bestehender Aufgaben unmittelbar verursacht.

(3) Bei Übertragung öffentlicher Aufgaben kann sich der Freistaat ein Weisungsrecht nach näherer gesetzlicher Vorschrift vorbehalten. <sup>1</sup>

Landkreise und Gemeinden üben eine Doppelfunktion aus. Die Landkreise und Gemeinden sind einerseits

- Träger eigener Selbstverwaltungsangelegenheiten
  - ständige Erfüllung der eigenen Selbstverwaltungsaufgaben
  - mit eigener und eigenverantwortlicher Aufgabenerfüllung im sachlichen und räumlichen Wirkungskreis
  - Wahrnehmung nach verpflichtenden und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben für die örtliche Gemeinschaft
  - der Staat übt Rechtsaufsicht aus

andererseits

- Träger fremder Staatsverwaltung
  - Erfüllung von Auftragsangelegenheiten fremder bzw. übertragener Tätigkeitsbereiche
  - Aufgaben der überörtlichen Verwaltung, die Aufgabenwahrnehmung ist Staatsaufgabe
  - der Staat übernimmt die damit verbundenen finanziellen Aufwendungen
  - der Staat übt die Fachaufsicht aus

## Aufgaben der Gemeinden

Wie in Artikel 85 SächsVerf bestimmt, gestalten die Sächsische Landkreisordnung und die Sächsische Gemeindeordnung diese grundlegende Aufgabenübertragung aus. Der Gesetzgeber nennt sie:

- **eigene Aufgaben, auch als sogenannte „Freiwillige Aufgaben“ bezeichnet**  
Die Gemeinden erfüllen in ihrem Gebiet im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung und schaffen die für das soziale, kulturelle, sportliche und wirtschaftliche Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen.
- **Pflichtaufgaben**  
Die Gemeinden können durch Gesetz zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden (Pflichtaufgaben). Werden den Gemeinden neue Pflichtaufgaben auferlegt, sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.
- **Weisungsaufgaben**  
Pflichtaufgaben können den Gemeinden zur Erfüllung nach Weisung auferlegt werden (Weisungsaufgaben). Das Gesetz bestimmt den Umfang des Weisungsrechts. Die Weisungen sollen sich auf allgemeine Anordnungen beschränken und in der Regel nicht in die Einzelausführung eingreifen.

### Selbstverwaltungsaufgaben bedeutet:

#### 1. Freiwillige Aufgaben (§ 2 Abs. 1 SächsGemO)

Freiwillige Aufgaben sind Aufgaben, zu deren Erledigung die Gemeinde nicht verpflichtet ist. Bei den freiwilligen Aufgaben entscheidet die Gemeinde über die Aufgabenerfüllung bzw. über die Reihenfolge (Setzen von Prioritäten).

#### Beispiele für freiwillige Aufgaben sind:

- kulturelle Angelegenheiten (Bücherei, Archiv, Museum, Theater, Volkshochschule, kommunales Kino, Galerien)
- soziale Angelegenheiten (Jugendhaus, Altenheim, Sozialstation, Altenclub)
- Sportanlagen, Sportplätze,
- Freibäder, Hallenbäder
- Erholungsanlagen (Grünanlagen, Wanderwege, Loipe)
- Verkehrseinrichtungen (Straßenbahn, Flugplatz, Buslinie)
- Versorgungseinrichtungen (Fernwärme, Wasser, Strom, Gas)
- kommunale Wirtschaftsförderung
- Vereinsförderung (Zuschüsse an Vereine für Vereinsarbeit)
- Städtepartnerschaften

### **Organzuständig ist der Gemeinderat**

## 2. Pflichtaufgaben ohne Weisung (§ 2 Abs. 2 SächsGemO) (weisungsfreie Pflichtaufgaben)

Pflichtaufgaben ohne Weisung (weisungsfreie Pflichtaufgaben) sind solche Aufgaben, zu deren Erfüllung die Gemeinden gesetzlich verpflichtet sind (§ 2 Abs. 2 SächsGemO). Sie beziehen sich grundsätzlich nur auf das

"**ob**" der Aufgabenerfüllung, nicht auf das "**wie**".

Beispiele für weisungsfreie Pflichtaufgaben sind:

- Einrichtung öffentlicher Schulen nach dem Schulgesetz § 22 SchulG
- Unterhaltung einer Feuerwehr nach dem Brandschutzgesetz
- Straßenbaulast nach dem Straßengesetz § 9, 44 SächsStrG
- Abwasserbeseitigung nach dem Wassergesetz § 63 Abs. 2 SächsWG
- Unterhaltung und Ausbau zweiter Ordnung §§ 70 und 79 SächsWG
- Einstellung von Bediensteten nach der Gemeindeordnung § 61 SächsGemO
- Bebauungspläne, Flächennutzungspläne nach dem Baugesetzbuch § 2 Abs. 1 BauGB
- Erschließungslast § 123 Abs. 1 BauGB
- Kindertagesbetreuung
- Bestattungswesen

**Organzuständig ist der Gemeinderat**

## **Kommune als Behörde für untere Staatsverwaltung sowie Erfüllung von Weisungsaufgaben**

### Pflichtaufgaben nach Weisung (§ 2 Abs. 3 SächsGemO) (weisungsgebundene Pflichtaufgaben)

Pflichtaufgaben nach Weisung sind solche Aufgaben, zu deren Erfüllung die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist. Die Verpflichtung bezieht sich dabei jedoch nicht nur auf das "**ob**", sondern auch auf das "**wie**".

Beispiele für Weisungsaufgaben sind:

- Öffentliche Sicherheit und Ordnung nach dem Polizeigesetz § 64, 67, 80 SächsPolG
- Meldewesen nach dem Meldegesetz, Passwesen - Passgesetz
- Zuständigkeit als untere Baurechtsbehörde nach der Bauordnung § 59 Abs.3 und 4 SächsBO  
(soweit sondergesetzlich übertragen)
- Aufgaben nach dem Gaststättengesetz § 1 Abs. 3 GastVO
- Vollzug der StVO (soweit übertragen) § 44 und § 45 StVO
- Ausweiswesen - Gesetz über Personalausweise
- Bundestags- und Landtagswahlen
- Statistiken
- Aufgaben nach der Gewerbeordnung § 4 SächsGewODVO

**Organzuständig ist der (Ober-) Bürgermeister**

### **Allgemeine untere Verwaltungsbehörden**

Die Landkreise und die Kreisfreien Städte erfüllen die Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörden als Pflichtaufgaben nach Weisung, soweit Gesetze und Verordnungen nichts anderes bestimmen. Den Großen Kreisstädten sind Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörden teilweise übertragen. Städten und Gemeinden sind Aufgaben der unteren Staatsverwaltung übertragen. Zuständig ist in den Landkreisen der Landrat (§ 49 Abs. 3 SächsLKRö), in den Städten und Gemeinden der Bürgermeister (§ 53 Abs. 3 SächsGemO).

## Interkommunale Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit dient dem Ziel, Effizienz- und Organisationsvorteile größerer Verwaltungseinheiten zur Optimierung der Aufgabenerfüllung durch gemeinsamen Einsatz qualifizierten Personals nutzbar zu machen.

Nach dem Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG) sind die Formen

- Zweckverband (§ 44 ff SächsKomZG),
- Zweckvereinbarung (§ 71 ff SächsKomZG) und
- kommunale Arbeitsgemeinschaft (§ 73a SächsKomZG),
- privatrechtliche Formen (§ 2 Abs. 2 SächsKomZG i.V.m. BGB, GmbHG)

relevant.

Ein Zweckverband ist eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts bei dessen Bildung sich Gemeinden, Landkreise aber auch natürliche und juristische Personen des Privatrechts (ausnahmsweise, wenn die Erfüllung der Verbandsaufgabe dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen; § 44 Abs. 2 SächsKomZG) zur gemeinsamen Durchführung einer Sachaufgabe zusammengeschlossen haben.

Bei einer Zweckvereinbarung entsteht keine eigenständige Rechtspersönlichkeit, hier wird vereinbart dass die beteiligten Körperschaften (Landkreise, Gemeinden, Zweckverbände) eine der beteiligten Gebietskörperschaften mit der Erfüllung einer gemeinsam getragenen Sachaufgabe beauftragt. Auch hier ist es möglich, natürliche und juristische Personen des Privatrechts einzubinden.

Durch eine Zweckvereinbarung können auch die Durchführung bestimmter Aufgaben durch eine der beteiligten Körperschaften im Namen und nach Weisung der übrigen Beteiligten oder der Betrieb einer gemeinsamen Dienststelle vereinbart werden. Die Zuständigkeit der Beteiligten als Träger der Aufgabe bleibt unberührt. In einer Zweckvereinbarung kann auch geregelt werden, dass eine Gebietskörperschaft den beteiligten anderen Gebietskörperschaften Dienstkräfte zur Erfüllung ihrer Aufgaben zeitanteilig zur Verfügung stellt.

Eine kommunale Arbeitsgemeinschaft erwirbt keinerlei Rechtspersönlichkeit. Die Arbeitsgemeinschaften beraten entsprechend der getroffenen Vereinbarung ihre Mitglieder in den sie gemeinsam betreffenden Angelegenheiten, stimmen Planungen sowie Tätigkeiten von Einrichtungen ihrer Mitglieder aufeinander ab, um eine möglichst wirtschaftliche und zweckmäßige Erfüllung der Aufgaben in einem größeren nachbarlichen Gebiet sicherzustellen.

Eine vierte Form der interkommunalen Zusammenarbeit erfolgt über die Möglichkeiten des Privatrechts.

## Was muss der Landkreis / die Gemeinde selbst erledigen

Gemeinden und Landkreise sind verpflichtet, die ihnen übertragenen hoheitlichen Aufgaben selbst zu erfüllen.

Als Beispiel für eine gemeinschaftliche Erledigung kann hier angeführt werden, dass die Aufgaben des Personenstandswesens eine hoheitliche Aufgabe darstellen, die vom Standesamt der Gemeinde (§ 1 PStG, § 1 SächsAGPStG) durchzuführen sind. Für und mit Gemeinden unter 5.000 Einwohner können benachbarte Gemeinden einen gemeinsamen Standesamtsbezirk nach § 2 SächsAGPStG bilden.

Gleiches gilt für das Pass- und Meldewesen nach dem Bundesmeldegesetz (BMG). Dazu gehören auch Aufgaben der Straßenbulasträgerschaft und der StVO. In Vorschriften des Bundes- und des Landesrechts erfolgt die Zuordnung dieser Aufgabenkreise.

Zu den originären Aufgaben, die in der Allzuständigkeit der Gemeinden selbst erledigt werden müssen, gehören auch die Aufgaben des Brand- und Katastrophenschutzes und der Gefahrenabwehr, , sofern der Gesetzgeber die Aufgabe nicht einer anderen Behörde zugewiesen hat (Katastrophenfall: zuständig Landkreise).

## Outsourcing

Landkreise, Städte und Gemeinden können Aufgaben an Dritte übertragen, wenn das der öffentliche Zweck rechtfertigt und die Übertragung zweckmäßig ist. Das kommt insbesondere in Betracht, wenn der Dritte schon aus der Fachspezifik und des Umfangs besser geeignet ist, die Aufgabe fachkundig, wirtschaftlich und organisatorisch effizienter zu erfüllen.

Mit Outsourcing (Auslagerung) von nicht hoheitlichen Aufgaben wird das Ziel verfolgt, in einer Wirtschaftseinheit die gleiche Aufgabe effizienter und mittelfristig auch kostengünstiger zu erfüllen. Vor allem werden Personalkosten in Sachkosten umgewandelt. Der Gesamtkostenaufwand sollte mit Outsourcing erkennbar sinken.

Zwei Formen finden in der Praxis Anwendung:

- ⇒ Vergabe der Aufgabe an eine wirtschaftlich vom Auftraggeber „Kommune“ **unabhängige** Struktur oder Wirtschaftseinheit:
  - das können Wirtschaftseinheiten sein (GmbH, Handwerksbetriebe, Einzelunternehmer u.a.) die durch Ausschreibung und Vergabe den Auftrag zur kurz-, mittel- oder langfristigen Erledigung erhalten,
  - das können auch rechtsfähige Verbände, Vereine oder Formen der interkommunalen Zusammenarbeit sein.
  
- ⇒ Vergabe der Aufgabe an eine wirtschaftlich vom Auftraggeber „Kommune“ **abhängige** Struktur oder Wirtschaftseinheit:
  - das können eine Eigengesellschaft, ein Eigenbetrieb, eine Stiftung, eine Anstalt sein, die bereits tätig sind,
  - das kann eine Eigengesellschaft, ein Eigenbetrieb, eine Anstalt sein, die zur Erfüllung dieses Zweckes mit Ausrichtung auf die Zukunft neu errichtet wird.

## 4. Grundsätze der Verwaltung

### 4.1. Die innere Behördenorganisation

Die innere Behördenorganisation leitet sich aus

- ⇒ den Aufgaben, die übertragen und zu erfüllen sind,
- ⇒ den politischen Einflüssen auf die Entscheidungsfindung,
- ⇒ den politischen Einflüssen auf die Umsetzung der Entscheidungen,
- ⇒ der allgemeinen Leistungsfähigkeit dieser Organisation bzw. Behörde

ab.

### Politische Entscheidungsträger und Verwaltung, eine Aufgabenteilung

Der Bundestag (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) und die Landtage (z.B. Art. 39 SächsVerf) sind die Organe der politischen Willensbildung und der damit verbundenen Gesetzgebung (Art. 70 bis 74 GG, Art. 70 Abs. 2 SächsVerf). Bei der Gesetzgebung im Rahmen der politischen Willensbildung werden Fraktionen (§ 10 GoBT, §§ 45 – 48 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages /Abgeordnetengesetz - AbgG, Art. 64 SächsVerf) gebildet und tätig.

Als Fraktion wird ein Zusammenschluss von Abgeordneten bezeichnet, die gemeinsam ihre politischen Interessen im Parlament durchzusetzen versuchen. Um eine Fraktion im Deutschen Bundestag bilden zu können, müssen sich mindestens fünf Prozent der Volkvertreter zusammenschließen. Zudem müssen sie derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die aufgrund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander in Wettbewerb stehen. Fraktionen können eine Zusammenarbeit vereinbaren (Koalition). Damit entsteht auch die parlamentarische Opposition aus den Fraktionen, die nicht der Regierungskoalition angehören.

Die Regierungen (Bundeskanzler, Bundesminister und deren parlamentarische Staatssekretäre auf Bundesebene; Ministerpräsident und Staatsminister im Freistaat Sachsen) sind Mitglieder der Organisation zur politischen Willensbildung, unabhängig der Frage, ob sie selbst dem Parlament angehören. Sie sind von „ihren“ Fraktionen in diese Aufgabe politisch berufen.

Davon grenzt sich die Bundes- bzw. Staatsverwaltung als Exekutive ab. Sie bereitet Gesetze und weitere Rechtsetzung nach den Vorgaben der politischen Willensbildung, aber auch nach Sacherfordernissen vor und vollzieht diese.

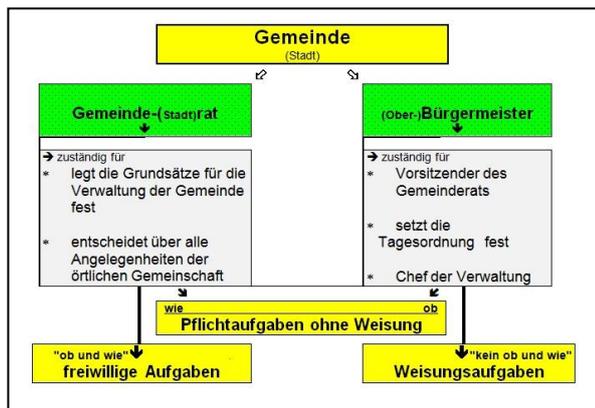
**Auf der kommunalen Ebene steht die Umsetzung der Gesetze im Vordergrund.** Die Landkreise und die Gemeinden haben das Recht, ihre Angelegenheiten in ihrem Gebiet **im Rahmen der Gesetze** selbst zu regeln. Damit kommt den kommunalen Vertretungen keine legislative Zuständigkeit zu, sie sind kein Parlament, sondern „Ebene“ der Exekutive. Normierende Befugnisse sind ausschließlich im Selbstverwaltungsbereich gegeben (§ 4 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO).

Die Gemeinde ist rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts. Organe der Gemeinde sind der Gemeinderat und der Bürgermeister (§ 1 Abs. 4 SächsGemO). Der Gemeinderat wird als das Hauptorgan der Gemeinde definiert (§ 27 Abs. 1 SächsGemO) und setzt sich aus den Gemeinderäten und dem Bürgermeister als Vorsitzendem zusammen (§ 29 Abs. 1 SächsGemO).

Der Gemeinderat ist das Organ der politischen Willensbildung und in allgemeinen Kommunalwahlen für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt,

- ⇒ der die Leitlinien der Entwicklung der Gemeinde beschreibt (Leitbild, Entwicklungskonzeptionen, Flächennutzungsplanung)
- ⇒ der das Budgetrecht besitzt (Haushaltplanung, Verteilung der finanziellen Ressourcen, Organisation)
- ⇒ der die Kontrolle seiner Beschlüsse gegenüber der Verwaltung, geführt vom Bürgermeister, ausübt.

Der Bürgermeister wird in einem gesonderten Wahlgang von der Bürgerschaft für eine Amtszeit von sieben Jahren gewählt. Er ist damit einerseits Teil des Gemeinderates mit Stimmrecht bei der politischen Willensbildung, ihm werden aber auch eigene politische Beurteilungsspielräume eingeräumt (Widerspruch, „wenn er der Auffassung ist“, dass der Beschluss des Gemeinderates für die Gemeinde nachteilig ist, vgl. § 52 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO).



Gleichzeitig sind der Gemeinderat und der Bürgermeister „nebeneinander“ wesentliche Aufgabenträger mit zugewiesenen Aufgaben.

Die innere Aufgabenteilung folgt diesem Grundsatz. Deshalb muss jede Gemeinde nach § 4 Abs. 2 SächsGemO eine Hauptsatzung erlassen. Die Hauptsatzung der Gemeinde (vergleichbar bei kommunalen Aufgaben auch beim Landkreis) regelt die innere Organisation des Hauptorgans, dessen Prinzipien der Zusammenarbeit und weist eigenen Organgliederungen Aufgaben und Befugnisse innerhalb bestimmter Wertgrenzen der Leistungsfähigkeit zu.

Zum Zwecke der fachkundigen Entscheidungsfindung werden durch die Hauptsatzung beschließende (§ 41 SächsGemO) und beratende (§ 43 SächsGemO) Ausschüsse gebildet. Den beschließenden Ausschüssen werden Aufgaben zur abschließenden Entscheidung an Stelle des Gemeinderates übertragen, beschließende und beratende Ausschüsse sind zudem zur Entscheidungsvorbereitung für den Gemeinderat tätig und geben diesem auch Entscheidungsempfehlungen (§ 41 Abs. 4 und § 43 Abs. 1 SächsGemO).

Die Aufgabenübertragung des Gemeinderates an beschließende Ausschüsse ist an die Einschränkungen des § 28 Abs. 2 SächsGemO gebunden. Hier sind nur die Ziffern 14., 17. und 20 „geöffnet“, allerdings sind auch an anderer Stelle Regelungen zu finden (§ 73 Abs. 5 SächsGemO).

## Konzentration und Dekonzentration (Behördenstrukturen)

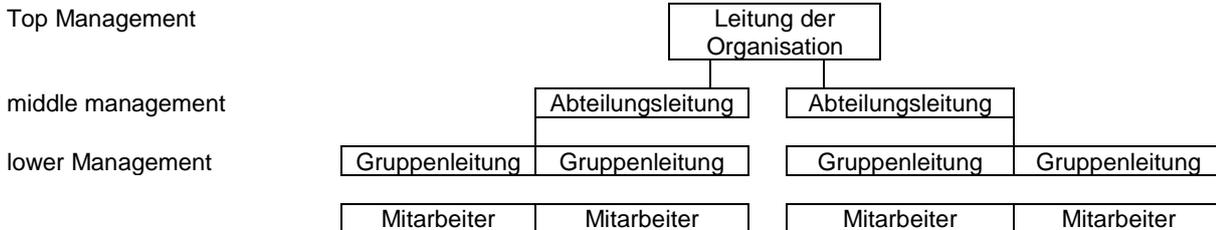
Aus den Grundsätzen der Verwaltung

- Sicherung des Rechtsstaates,
- Legalität und Legitimität,
- Flexibilität und Lernfähigkeit,
- Sachkundige Beratung der Politik,
- Zuverlässigkeit und Vertraulichkeit,
- Wirtschaftliche Effizienz

leiten sich die Aufgabenformen ab. Der Katalog ist vielfachert und umfasst Grundsatzaufgaben, Daueraufgaben, Projektaufgaben, Planungsaufgaben, Fachaufgaben u.a.m.

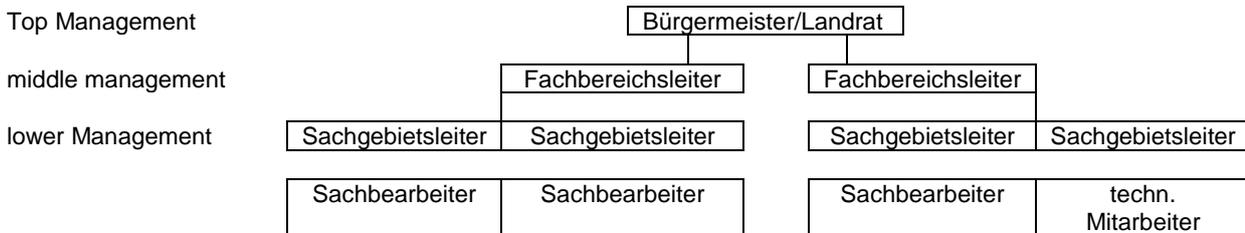
## Aufbauorganisation (Verwaltungsgliederungsplan)

Wie bereits in Kapitel 2 erläutert, wird unter Aufbauorganisation der innere Aufbau eines Unternehmens bzw. einer Verwaltung verstanden. Der Aufbau ist natürlich von der Größe des Betriebes / der Behörde, der Anzahl der dort beschäftigten Personen und der Art des Betriebes / der Behörde abhängig. Eine typische Aufbaustruktur beinhaltet:



Dieses in der Regel hierarchische System findet sich in vielen, aber nicht allen Organisationen.

In der Verwaltung einer Kommune ist das:



Die Aufbauorganisation dient dem Zweck, hierarchische Verwaltungsabläufe in eine Organisation zu ordnen, was zugleich der Ablauforganisation „Vorleistungen“ bieten soll. Aufbauorganisation heißt vor allem, was sachlich zusammen gehört, soll auch strukturell in einer Einheit der Organisation gefasst sein. Andererseits gibt es Aufgaben, die trotz thematischer Nähe aus der Ausrichtung einer bzw. unterschiedlicher Behördenfunktionen gerade im Widerstreit stehen können.

In einer typischen Verwaltungsorganisation gibt es klassisch angelegte Strukturbereiche:

- Die **Stelle** ist das Basiselement einer Verwaltung.
- In einem **Sachgebiet** sind sachverwandte Stellen zusammengefasst. Es ist die Grundeinheit einer Behörde.
- Das **Referat** verbindet fachlich zueinander stehende Sachgebiete.
- **Fachbereiche oder Ämter** fassen verschiedene Referate zusammen und haben oft hohe Entscheidungsbefugnisse (Fachbehörden).
- **Dezernate** sind in kleineren Organisationseinheiten nicht eingerichtet
- **Behördenleiter** vertritt die Behörde nach außen.

**Die Stelle (Arbeitsplatz, Verwendung) als Basiselement einer Verwaltung** ist die kleinste organisatorische Einheit. Hier erfolgt die Koordinierung der Organisationselemente **Aufgabe, Mensch und Sachmittel**. Die Stelle grenzt die Aufgaben, den Zuständigkeitsbereich, die Kompetenzen und die Verantwortung für den Stelleninhaber ab und definiert ihn.

Die Stelle wird durch die Stellenbeschreibung charakterisiert und dargestellt. Darin sind typische Merkmale enthalten:

- Stellenbezeichnung
- Qualifikationsanforderungen
- Allgemeine Aufgaben des Stelleninhabers, Spezielle Aufgaben der Stelle
- Entscheidungsbefugnisse in der Haushaltswirtschaft, Unterschriftsbefugnisse

Ein Aufgabengliederungsplan einer Kommunalverwaltung kann also folgende Aufgabenhauptgruppen umfassen, die in der Aufbauorganisation abgebildet werden:

(KGSt-Muster)

Muster - Verwaltungsgliederungsplan (angepasst)							
1	2	3	4	5	6	7	8
Allgemeine Verwaltung	Finanzverwaltung	Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung	Schul- und Kulturverwaltung	Sozial-, Jugend- und Gesundheitsverwaltung	Bauverwaltung	Verwaltung der öffentlichen Einrichtungen	Verwaltung für Wirtschaft und Verkehr
10 Hauptamt	20 allg. Finanzverwaltung und Haushalt	30 Rechtsamt	40 Schulverwaltungsamt	50 Sozialamt	60 Bauverwaltungsamt	70 Bauhof	80 Amt für Wirtschaftsförderung
11 Personalamt	21 Kasse	31	41 Kulturamt	51 Jugendamt	61 Stadtplanungsamt	71	81 Eigenbetriebe
12 Statistisches Amt	22 Steueramt	32 Ordnungsamt	42 Bibliothek	52 Sportamt	62 Vermessungs- und Katasteramt	72 Marktamt	82
13 Presseamt	23 Liegenschaftsamt	33 Bürgerservice	43 Volkshochschule	53 Gesundheitsamt	63 Bauordnungsamt	73 Touristinformation	83 Beteiligungsverwaltung
14 Rechnungsprüfungsamt	24	34 Standesamt	44 Musikschule	54 Krankenhäuser	64 Wohnungsförderungsamt		
15 Wahlen		35 Versicherungsamt	45 Museum	55 Ausgleichsamt	65 Hochbauamt		
16		36	46 Theater		66 Tiefbauamt		
17 Verwaltungsarchiv		37 Feuerwehr	47 historisches Archiv		67 Grünflächenamt		
		38 Zivilschutzamt					

**Die Aufbauorganisation regelt die Zuständigkeiten!**

**Die Ablauforganisation ihrerseits regelt die durchzuführenden Aufgaben und Arbeiten.**



13. Operative Hektik ersetzt geistige Windstille.
14. Es genügt nicht, keine Gedanken zu haben, man muss auch unfähig sein, sie auszudrücken.
15. Lösen können wir die Probleme nicht, aber wir werden sie auflockern: Was heute nicht richtig ist, kann morgen schon falsch sein.
16. Dein Verstand ist Dein Vermögen, aber Armut schändet nicht.
17. Wissen ist Macht, nichts wissen macht auch nichts.
18. Bei uns ist jeder zu gebrauchen, und sei es als abschreckendes Beispiel.
19. Jeder wird solange befördert, bis er mit Sicherheit unwirksam ist.

## Ablauforganisation

Die Ablauforganisation regelt die durchzuführenden Aufgaben und Arbeiten.

Die Ablauforganisation („Fahrplan“) stellt sicher, dass alle Vorgänge reibungslos ablaufen.

Der Mitarbeiter kann für sich erkennen:

- ⇒ wie arbeite ich
- ⇒ in welcher Reihenfolge arbeite ich
- ⇒ wann führe ich entsprechende Arbeiten aus.

Die Ablauforganisation, d.h. der allgemeine Geschäftsablauf, ist in allgemeinen Geschäftsanweisungen, Dienstanweisungen, Dienstvereinbarungen und Plänen geregelt. Diese sind durch interne Vorschriften über Zeichnungsberechtigungen in der Haushaltswirtschaft und eine Unterschriftenordnung ergänzt. Sie haben den Verwaltungsgrundsätzen Rechnung zu tragen.

Die Aufgabe solcher Dienstanweisungen und Pläne ist es wiederum die Beantwortung der „W-Fragen“:

W-Frage	d.h. Ziel der Frage	das bedeutet: welche Anforderungen
<b>Wer?</b>	Arbeitszuordnung	Einzel, Gruppen, Personeller Einsatz
<b>Wann?</b>	Zeitlicher Arbeitsablauf	Zeitfolge, Zeitdauer, Zeitpunkt
<b>Wo?</b>	Räumlicher Arbeitsablauf	Kurze Wege, schneller Durchlauf
<b>Was?</b>	Arbeitsinhalte ordnen	Arbeitsobjekte und Verrichtung
<b>Wie?</b>	Gestaltung des Arbeitsprozesses	Dynamisch, Arbeitsschritte
<b>Womit?</b>	Einsatz von Arbeitsmitteln	Nutzung der Ressourcen

Die erfolgsbezogenen, zeitlichen und qualitativen Ziele dabei sind:

- ⇒ eine Verringerung der Durchlauf-, Warte- und Leerzeiten,
- ⇒ eine Reduzierung der Kosten der Vorgangsbearbeitung,
- ⇒ eine Qualitätssteigerung der Vorgangsbearbeitung,
- ⇒ eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen, Optimierung der Arbeitsplatzanordnung,
- ⇒ eine Berücksichtigung interner und externer Einflussgrößen.

**Bestandteile der Ablauforganisation einer Verwaltung sind:**

<b>Rechtsvorschriften (Grundlagenmaterial)</b>	Fachbibliothek
<b>Verwaltungsarchiv</b>	Ablage früherer Vorgänge (in Bauverwaltungen und Baugenehmigungsbehörden als „historische“ Bauakten)
<b>Kommunikationswege</b>	Innere Kommunikation (Innerer Dienstweg) Äußere Kommunikation (Äußerer Dienstweg)
<b>Behördliche Schriftstücke und Unterlagen</b>	Grundsätze, Zugang, Aufbewahrung, Aktenumgang, Aktenvermerke, Ausfertigung usw.
<b>Geschäftsgang, Geschäftsordnung</b>	Eingang, Bearbeitung, Ausstellung, Ausgang usw.
<b>Dienstliche Besprechungen, Gespräche</b>	Abstimmung, Informationen, Belehrungen, Entscheidung, Durchführung, usw.
<b>Arbeitsmitteleinsatz</b>	Berechtigungen, Techn. Geräte, Kommunikationsträger, Dienstsiegel, Fahrzeuge, usw.
<b>Arbeitszeitregelungen</b>	Urlaub, Pausen, Dienstreisen, Außendienst, Wochenenddienst, Rauchen usw.
<b>Kontrollen</b>	Selbstkontrolle, Kontrollmöglichkeiten, Aufsichten usw.

In einer Verwaltung gibt es typische Ablaufmuster:

Ein Beispiel, wie es nicht sein sollte<sup>2</sup>:

Fünf Ziegelsteine im Kindergarten – eine Verwaltungsgeschichte

Wer an wen?	Information	Kosten der Verwaltung
<b>Eine Geschichte am 10.12. eines Jahres</b>		
Mutter an Erzieherin	Ich habe gesehen, dass in der Mauer fünf Ziegelsteine fehlen.	
Erzieherin an Leiterin	Eine Mutter hat berichtet, dass in der Mauer fünf Ziegelsteine fehlen	5 Min
Leiterin an Hausmeister	Eine Mutter hat berichtet, dass in der Mauer fünf Ziegelsteine fehlen, kümmern Sie sich mal bitte darum	5 Min
Hausmeister an Sachgebietsbearbeiter	In unserer Mauer fehlen fünf Ziegelsteine, wenn ich die habe und etwas Maurermaterial, mache ich das selbst in Ordnung	10 Min
Sachgebietsbearbeiter an Baumarkt 1. – 3.	Holt von drei Märkten Angebote ein, Baumarkt „III“ hat das wirtschaftlichste Angebot mit 10,25 EURO	45 Min
Sachgebietsbearbeiter an Budgetverwalter	Darf ich 10,25 EURO für fünf Ziegelsteine und Maurermaterial beim Baumarkt beauftragen?	10 Min
Budgetverwalter an Sachgebietsbearbeiter	Wir haben am 15.12. Jahreskassenschluss, außerdem ist der Deckungskreis ausgeschöpft	5 Min
Sachgebietsbearbeiter an Budgetverwalter	Wenn wir nicht handeln, wird der Schaden größer	
Budgetverwalter an SG Haushalt mit Mail	Da unser Deckungskreis ausgereizt ist, brauche ich aus anderer Quelle 10,25 EURO	15 Min
SG Haushalt an Budgetverwalter mit Mail	Ist das Reparatur (Ergebnis-HH) oder Wertschöpfung (Invest-HH)	5 Min
Budgetverwalter an SG Haushalt mit Mail	Reparatur, also Ergebnis-HH	5 Min
<i>Sachgebiet könnte Nachfrage bei OB halten</i>		
SG Haushalt an Budgetverwalter (10 Minuten später)	Auf der HH-Stelle im Deckungskreis haben Sie noch 18,25 EURO [oder: eine <u>üpl</u> darf der OB entscheiden]	20 Min
Budgetverwalter an Sachgebietsbearbeiter	Die 10,25 EURO sind doch noch da, die Ausgabe im Baumarkt ist bewilligt	10 Min
Sachgebietsbearbeiter an Hausmeister	Fahren Sie zu Baumarkt „III“ und kaufen Sie zum Preis von 10,25 EURO auf Rechnung der Stadt gemäß Angebot vom ....	10 Min
Hausmeister fährt zu Baumarkt „III“ und kauft das Material, die Maurerarbeit ist in 25 Minuten abgeschlossen		20 Min
		Unterdessen ist der 29.12. d.J.
		<b>165 Minuten</b>

<sup>2</sup> Ähnlichkeiten mit tatsächlichen Ereignissen sind rein zufällig und nicht beabsichtigt!

## Interne Kommunikation

Zur internen Kommunikation werden alle Formen des Informationsaustausches zwischen Gliederungen der Verwaltung gerechnet. Dazu gehören:

- Leitungssitzungen
- Dienstberatungen
- interner Briefverkehr
- Bereitstellung zentraler Informationsdienste als Intranet
- Bereitstellung zentraler Informationsdienste ggfls. auch im Internet (Nachschlagewerke)
- Telefon
- E-Mail-Verkehr innerhalb der Verwaltung und nach außen
- Sitzungen des Personalrates

Es ist damit zu rechnen, dass selbst bei der internen Kommunikation zukünftig auch soziale Netzwerke einbezogen werden könnten, es ist aber darauf zu achten, dass der Datenschutz gesichert ist.

Dieser Regelablauf wird in Zukunft durch neue Informationstechnologien gestaltet.

## E-Government

wird weltweit als neuer unabdingbare Teil einer dringend notwendigen und angestrebten Verwaltungsmodernisierung verstanden. Die damit beabsichtigten Strategien sollen Abläufe in der Verwaltung rationalisieren und den Bürgern schnelleren Zugang zu Behörden und Verwaltungsvorgängen schaffen.

Das Ziel ist die Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie und Umsetzungsplanung der Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen, denn E-Government kann nicht aus der Perspektive einzelner Verwaltungen entwickelt werden. Neben anderen wichtigen Handlungsfeldern – beispielsweise dem Bürokratieabbau oder der Einführung moderner Managementmethoden in die Verwaltungspraxis – kann die konsequente Nutzung der Informationstechnologien wesentlich zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Verwaltungen beitragen.

E-Government zielt darauf hin, Verwaltungsleistungen mit modernen Informationstechnologien zu erbringen – vor allem für Bürger, Unternehmen und weitere externe Zielgruppen. Das kann nur durch neu gestaltete Verwaltungsprozesse erfolgen, die von den jeweiligen Adressaten und Nutzern akzeptiert und genutzt werden. Hier geht es vor allem auch um die Mitwirkung der Zielgruppen bei der Angebotsentwicklung und um die Gestaltung eines nutzerbezogenen Qualitätsmanagements. E-Government - Angebote müssen immer an den Nutzungserwartungen der adressierten Nutzer ausgerichtet werden, um die für die Verwaltungsmodernisierung erwarteten Effekte tatsächlich zu erreichen.

Als interdisziplinäre Aufgabe setzt E-Government gleichzeitig Kompetenz in Handlungsfeldern zusätzlich zu Verwaltungsmanagement und Informationstechnologie mit Marketingstrategien, Personalwirtschaft, Qualitäts- und Wissensmanagement voraus. Voraussetzung für erfolgreiches E-Government sind motivierte und qualifizierte Mitarbeiter. Diese neuen Perspektiven erfordern auch ein neues, daran angepasstes Führungsmanagement, möglicherweise auch Neuordnungen in den Verwaltungen.

## Datenschutz versus Informationszugangsrecht

Der Schutz persönlicher Daten ist ein hohes Gut. Dieser Schutz ist aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrechten des Grundgesetzes herausgearbeitet. Artikel 23 der SächsVerf bestimmt, dass jeder Mensch das Recht hat, über die Erhebung, Verwendung und Weitergabe seiner personenbezogenen Daten selbst zu bestimmen. Sie dürfen ohne freiwillige und ausdrückliche Zustimmung der berechtigten Person nicht erhoben, gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden.

Der Zweck des Datenschutzes wird darin gesehen, den Einzelnen davor zu schützen, dass er durch den Umgang mit seinen personenbezogenen Daten in seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung beeinträchtigt wird. Datenschutz steht für die Idee, dass jeder Mensch grundsätzlich selbst entscheiden kann, **wem, wann, welche**, seiner persönlichen Daten zugänglich sein sollten.

Das ist auch ein Grundsatz liberaler Auffassungen in Politik und Recht. Der Datenschutz will den sogenannten gläsernen Menschen verhindern. Datenschutz umfasst alle Maßnahmen zur Sicherung gespeicherter personenbezogener Daten vor jeglichem Missbrauch bei der Erfassung, Erhebung, bei der Verarbeitung und bei der Weitergabe. Der Bürger soll durchschauen können, **wer** seine persönlichen Daten mit **welchem Grund** und mit **welcher Berechtigung** verwendet und **was er unternehmen können**, wenn er mit der Verarbeitung seiner Daten nicht einverstanden ist.

Die Kontrolle des Datenschutzes ist zweigeteilt. Im deutschen Recht wird grundsätzlich unterschieden zwischen dem

⇒ **Öffentlichen** Bereich

zuständig sind die Aufsichtsbehörden für den Datenschutz im öffentlichen Bereich des Bundes und der Länder gemäß § 24 Abs. 1 BDSG bzw. der Regelungen der jeweiligen Landesgesetze (Bundesbeauftragter für den Datenschutz; Landesbeauftragter für den Datenschutz)

⇒ und dem **nichtöffentlichen**, privaten Bereich

zuständig sind die Aufsichtsbehörden der Länder für den Datenschutz im nicht öffentlichen Bereich, § 38 Abs. 1, 6 BDSG in Verbindung mit den entsprechenden Landesregelungen (Oberste Aufsichtsbehörde des Landes; Regional zuständige Aufsichtsbehörde, in Sachsen die Landesdirektion)

Diesem Recht auf Schutz der persönlichen Daten steht **scheinbar** das Europäische Recht des allgemeinen Informationszugangs zu allen öffentlichen Daten gegenüber. Dieser scheinbare Widerspruch liegt darin begründet, dass zahlreiche Daten und Informationen zu Personen bei Behörden im öffentlichen Recht begründet sind, jedoch in ihrem Kerninhalt, privat-persönliche Daten bleiben. Sie können nur im öffentlich-rechtlichen Verfahren einem Dritten mitgeteilt werden (Nachbarschaftsrecht im Baugenehmigungsverfahren).

Das europäische Informationsfreiheitsrecht umfasst die Informationsfreiheit, auch Informationszugangsfreiheit oder Informationstransparenz, zur öffentlichen Einsicht in Dokumente und Akten der öffentlichen Verwaltung. In diesem Rahmen können z.B. Ämter und Behörden verpflichtet werden, ihre Akten und Vorgänge zu veröffentlichen bzw. für Bürger zugänglich zu gestalten und zu diesem Zweck verbindliche Qualitätsstandards für den Zugang zu definieren.

**Damit stellen sich der Schutz persönlicher Daten und die Informationsfreiheit nicht als originäre Widersprüche dar.**

## 4.2. Qualitätsmanagement und Verwaltungskontrolle

Oft gibt es sogenannte Witze die über „die Verwaltung“ oder über „die Beamten“ gemacht werden. Dabei ist oftmals viel Unkenntnis dabei, welche Aufgaben in „der Verwaltung“ zu erfüllen sind. Selbst bei Personenwahlen zu Spitzenämtern sind Sprüche zu hören, dass „neue Besen“ gebraucht werden, die mal richtig auskehren oder auch „ohne Bürger sind wir sehr beschäftigt“, was sogar als Buch geschrieben wurde. Nur wenige Bereiche stehen so unter öffentlicher Beobachtung, wie die öffentliche Verwaltung. Deshalb muss es eine Aufgabe sein, die Tätigkeit der Verwaltung transparent zu gestalten und die Ergebnisse an der öffentlichen Wahrnehmung zu messen.

### Qualitätsmanagement (QM) in der öffentlichen Verwaltung

Das Qualitätsmanagement dient der gezielten Steuerung des Verwaltungshandelns, orientiert an der Kundenzufriedenheit der Bürger sowie der Wirtschaftlichkeit der Arbeitsweise der Organisation / Verwaltung, anhand vorgegebener, prüfbarer Kriterien. Das Qualitätsmanagement ist im globalen Wettbewerb unverzichtbar. Die Qualität ist dabei die Gesamtheit von Eigenschaften und Merkmalen eines Produktes / Erzeugnisses / eines Handelns / einer Leistung bezüglich seiner Eignung, festgelegte und vorausgesetzte Anforderungen zu erfüllen.

Gute Qualität ist erreicht, wenn die tatsächlichen und wahrgenommenen Eigenschaften mit den Erwartungen übereinstimmen – Qualität ist damit ein relativer Begriff. Um vergleichen zu können, ob ein Produkt die geforderten Eigenschaften besitzt, müssen diese vorher hinreichend beschrieben sein. Qualität zu definieren erfordert eine bestimmte Datenmenge, die einzusammeln und auszuwerten ist.

Instrumente zur Bestimmung von Qualität in öffentlichen Verwaltungen	Bestandteile des Qualitätsmanagements
<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Audit und Zertifizierungen</li> <li>⇒ Bürger- und Kundenbefragung</li> <li>⇒ Das Beschwerdemanagement</li> <li>⇒ Vorschlagwesen</li> <li>⇒ Mitarbeiter – Vorgesetzten – Gespräch</li> <li>⇒ Mitarbeiterbefragung</li> <li>⇒ Benchmarking</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Kundenorientierung</li> <li>⇒ Produktorientierung</li> <li>⇒ Führungsorientierung</li> <li>⇒ Mitarbeiterorientierung</li> <li>⇒ Prozessorientierung</li> <li>⇒ Entwicklungsorientierung</li> <li>⇒ Gemeinwohlorientierung</li> </ul>

Um eine Differenzierung der Qualitätskriterien in Qualitätsschwächen und in Qualitätsstärken möglich zu machen eignen sich für die Einschätzung von Qualität:

- ⇒ Zensurenskalen (Note 1 bis 6 )
- ⇒ Einschätzungen (ausgezeichnet, eher gut, unzureichend, völlig unzureichend)
- ⇒ Punktsysteme (Wertung von 10 bis 0)

### Changemanagement

Changemanagement [Change = Wechsel, Tausch, Veränderung] ist ein bewusster Steuerungsprozess, der alle Maßnahmen umfasst, die eine grundlegende und tiefgreifende, breit angelegte und inhaltlich weitreichende Veränderung zur Umsetzung neuer Strategien, Strukturen, Systeme, Prozesse und Verhaltensweisen bewirkt.

Mit der gesellschaftlichen Entwicklung ändern sich auch die Rahmenbedingungen für die Verwaltung. Sie hat als politisch-administratives System die Aufgabe, den politischen Willen des Parlaments oder auf Kommunalebene des örtlichen Rates zuverlässig, kontrollierbar und wirksam auszufüllen. Dabei ist sie an die Rechtsordnung gebunden, die selbst der ständigen Fortentwicklung nach der politischen Willensbildung unterliegt.

Strenge Regelgebundenheit mit bürokratischen Elementen steht Flexibilität zu neuen Situationen gegenüber und beeinflusst kreative Lösungsansätze.

Klassische Handlungsfelder sind dabei:

- ⇒ die Reflexion des demografischen Wandels einschließlich der Einflüsse auf diesen durch Migration,
- ⇒ Innovationen in der Informatik und Telekommunikation,
- ⇒ Mangel an den notwendigen finanziellen Handlungsgrundlagen, Konsolidierungserfordernisse, Veränderungsdruck.

Diese Handlungsfelder erfordern neue Handlungsansätze in Form von Neuverteilung von Aufgaben, Abbau von Hierarchieebenen, Dezentralisation und Outsourcing. Selbst sich ändernde Zuständigkeiten und Arbeitsweise anderer Behörden und Kooperationen mit solchen sind zu berücksichtigen. Zur Umsetzung der Veränderungsprozesse sind erforderlich:

- ⇒ zielorientiertes Management
- ⇒ keine Maßnahme ohne Diagnose
- ⇒ ganzheitliches Denken und Handeln
- ⇒ konsequente Prozesssteuerung
- ⇒ Beteiligung der Betroffenen
- ⇒ Hilfe zur Selbsthilfe
- ⇒ Besetzung der Führungs- und Schlüsselfunktionen
- ⇒ intensive Kommunikation zwischen Führungskräften und Mitarbeitern

In der Umsetzung ist die Fortbildung für Führungskräfte und Beschäftigte ebenso erforderlich, wie Maßnahmen des Coaching, Gruppen- und Teamwork, Qualitätsmanagement und Leitbilder.

## Projektmanagement

Auch in der öffentlichen Verwaltung setzt sich der Projektbegriff immer mehr durch. Insbesondere im Bereich der „freiwilligen Aufgaben“ der Kommunen bildet man „Projekte“ und meint damit eine Aufgabe, die nicht nach dem bisherigen Regelwerk abgearbeitet werden soll. Projektmanagement ist Projektsteuerung, das heißt, es ist ein Ziel erkannt oder vorgegeben, für das der möglichst schnelle, unbürokratische und wirtschaftlichste Weg gefunden und beschritten werden soll. Deshalb umfasst es sämtliche Handlungen zur Steuerung eines Leistungsprozesses einer Organisation mit Planung, Durchführung, Kontrolle und Evaluierung. Projektmanagement kann nach der DIN 69901 als „Gesamtheit der Führungsaufgaben, -organisation, -techniken und –mitteln für die Initiierung, Definition, Planung, Steuerung und den Abschluss von Projekten“ definiert werden.

Das Management von Projekten dient der Realisierung eines Zieles nach Termin und Qualität, Projektmanagement beinhaltet die Verantwortung für

- Aufwand (Input)
- Zeit (Terminstellungen)
- Ergebnis (Output)

Projekte werden mittels eines Managementkonzeptes nach einem Projektverlauf mit Projektphasen organisiert und zielorientiert geführt.

## Kontrollformen

Entsprechend des Regelkreises von Organisationen (vgl. Kapitel 2) gehören Kontrollen zur Feststellung von Erfüllungsständen, zur Qualitätssicherung und zur Verbesserung der Verwaltungsarbeit.

Davon werden die Grundelemente der Verwaltung

- ⇒ Gesetzmäßigkeit der Verwaltung
- ⇒ Zweckmäßigkeit der Aufgabenerledigung
- ⇒ Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung
- ⇒ Zusammenarbeit in der Verwaltung (Organisation)
- ⇒ Verhalten gegenüber dem Bürger
- ⇒ Beachtung innerdienstlicher Ordnungen
- ⇒ Auslastung der Arbeitszeit
- ⇒ Erfüllung der vereinbarten Arbeitsziele
- ⇒ Weiter- oder Fortbildungsergebnisse

unmittelbar erfasst.

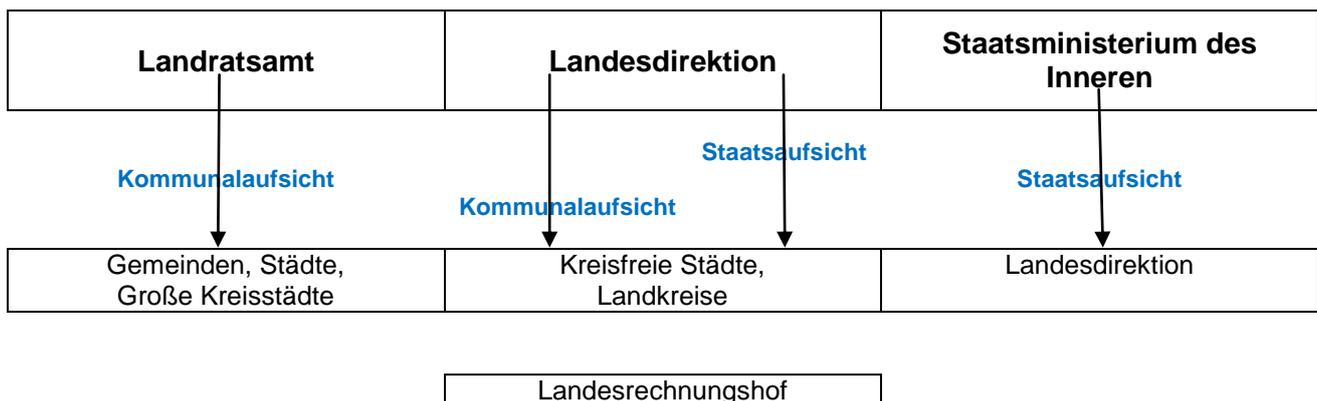
Die allgemeine, rechtliche und fachliche Kontrolle der Verwaltung ist ein wesentliches Element und wichtiges Merkmal einer demokratischen Gesellschaftsordnung.

Die Kontrolle innerhalb des administrativen Systems erfolgt durch Rechnungsprüfungsämter, Controller oder unmittelbar durch Führungskräfte bei der Prozess- und Projektsteuerung.

Eine Kontrolle außerhalb des administrativen Systems, das heißt von außerhalb der eigenen Organisation / Verwaltung / Behörde erfolgt durch Kontrollbehörden und –organe sowie durch Bürger, Gremien und Medien.

## Kontrollinstanzen

Kontrollinstanzen sind die vom Gesetzgeber regelmäßig vorgegebenen Behörden mit Aufsichtsfunktion.



## Kontrollarten und –intensität

Als Elemente sind die Fremd- und Selbstkontrolle, die Kontrollhäufigkeit, der Kontrollzeitpunkt, die Kontrollintensität, die Kontrollinitiative und die Befugnisse, auch Korrekturen zu veranlassen.

Die Kontrollintensität wird davon bestimmt, ob es sich um Erstkontrollen handelt oder ob im Ergebnis früherer Kontrollen eine erneute Kontrolle geboten ist (Nachkontrolle der Mängelbeseitigung). Kontrollen haben einerseits eine Präventivwirkung (es könnte eine Kontrolle kommen) andererseits eine sogenannte Dedektivwirkung, bei der die Fehler festgestellt werden.

## Die Anwendung „Interner Kontrollsysteme“ (IKS)

Das IKS zählt zum zentralen Bestandteil der Aufbau- und Ablauforganisation eines Unternehmens oder einer öffentlichen Verwaltung und minimiert bei optimaler Durchführung die prozessualen Risiken. Es bindet in seiner oft komplexen Form allerdings bei seiner Ausführung auch Kapital- und Zeitressourcen, sodass bei Überziehung der Möglichkeiten (richtig: so gut wie möglich, so genau wie nötig!) an teilweise redundanten Kontrollen, Ineffizienzen entstehen können. Deshalb müssen Mindestkontrollanforderungen für eine ressourcensparende Umsetzung des IKS ebenso definiert und die Komplexität reduziert werden, jedoch gleichzeitig keine substantielle Erhöhung der Gesamtrisikopositionen zugelassen werden.

Das Interne Kontrollsystem ist die Gesamtheit aller prozessbezogenen Überwachungsmaßnahmen einer Verwaltung. Darin enthalten sind die jeweiligen organisatorischen Richtlinien des gesamten operativen Managements „top-down“, sowie die festgelegten Kontrollmechanismen und Überwachungsaufgaben der unmittelbaren Führungskraft. Es ist deutlich von Aufgaben eines Rechnungsprüfungsamtes bzw. einer Innenrevision abzugrenzen, da es nicht primär der Mängelauflärung, sondern der Steuerung dient.

Grundlage eines IKS bilden Prinzipien, wie:

- Das Prinzip der Transparenz: Dieses Prinzip besagt, dass für Prozesse Sollkonzepte etabliert sein müssen, die es einem Außenstehenden ermöglichen zu beurteilen, inwieweit Beteiligte konform zu diesem Sollkonzept arbeiten. Gleichzeitig wird dadurch die Erwartungshaltung der Organisationsleitung definiert.
- Das Prinzip der vier Augen: Dieses Prinzip besagt, dass in einem gut funktionierenden Kontrollsystem kein wesentlicher Vorgang ohne (Gegen-) Kontrolle bleiben soll. Es enthält Maßnahmen zur Abwehr von illegalen Vorgängen im Bereich der Wirtschaftskriminalität, Maßnahmen zur Verhinderung von Veruntreuung, Korruption und Kompetenzüberschreitung.
- Das Prinzip der Funktionstrennung: Dieses Prinzip besagt, dass vollziehende, verbuchende und verwaltende Tätigkeiten, die innerhalb eines Prozesses vorgenommen werden, nicht in einer Hand vereinigt sein sollen. Das dient wiederum dem Schutz der materiellen und immateriellen Vermögenswerte sowie der Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Prozesse.
- Das Prinzip der Mindestinformation: Dieses Prinzip besagt, dass für Mitarbeiter nur diejenigen Informationen verfügbar sein sollen, die sie für ihre Arbeit brauchen. Dies schließt auch die entsprechenden Sicherungsmaßnahmen bei IT-Systemen mit ein. Das dient der Sicherheit, der Vertraulichkeit von Betriebs- und Dienstgeheimnissen, der Zuverlässigkeit von betrieblichen Informationen sowie der Kommunikation nach außen.

## Controlling

Das Controlling ist ein wichtiges System zur Unterstützung von Führungskräften bei ihren Planungs-, Steuerungs- und Kontrolltätigkeiten mit Daten, die zur Steuerung von Aufgaben und Prozessen benötigt werden.

- Organisation der Informationsbesorgung
- Konzipierung des Berichtswesens
- Entwicklung von Kennzahlen und Indikatoren
- Vergleiche und Analytik
- Steuerung und Koordination.

Controlling in der öffentlichen Verwaltung ist eine Querschnittsaufgabe, die sich deutlich aus monetären Indikatoren heraushebt.

Während das Controlling die Prüfung innerhalb einer Organisation (Unternehmen, Verwaltung) ist, ist Benchmarking nach außen ausgerichtet.

## Benchmarking

Benchmarking bedeutet „sich an gleichen Maßstäben zu messen“. Es ist die vergleichende Analyse von Prozessen, Ergebnissen, Produkten mit einem dafür festgelegten Bezugswert.

Benchmarking bedeutet: bench = Prüfstand/Richterstuhl, marking = Benotung/Markierung.

Es dient dazu, durch Vergleich mit anderen, besser zu werden!

Es werden drei Ansätze des Benchmarking unterschieden:

- Partielle Benchmarkingmethoden; hier werden Kennzahlen und/oder Leistungsindikatoren nebeneinander gesetzt und verglichen.
- multidimensionale Benchmarkingmethoden; hier sind Durchschnittsansätze zu nennen, mit diesen wird eine Wirkungsanalytik angestrebt.
- Data Mining; ein recht junger Wissenschaftszweig ist die Anwendung von Data-Mining-Methoden zum Benchmarking. Hier geht es zum Einen darum, aussagekräftige benchmarkingfähige Kennzahlen zu generieren, wobei vor allem das externe Benchmarking und die Beschaffung von Kennzahlen von außerhalb des eigenen Unternehmens enorme Bereicherungen erfährt. Zum anderen bietet das Data Mining auch hervorragende Möglichkeiten, aus den oft reichen Datenschätzen in den Unternehmen neue Erkenntnisse für das Management, insbesondere die Prozessoptimierung, zu schöpfen.

Benchmarking ist der kontinuierliche Vergleich von Produkten, Dienstleistungen sowie Prozessen und Methoden mit weiteren Organisationen und Unternehmen, um die Leistungslücke zum sog. Klassenbesten (Unternehmen, die Prozesse, Methoden etc. hervorragend beherrschen) systematisch zu schließen. Grundidee ist es, festzustellen, welche Unterschiede bestehen, warum diese Unterschiede bestehen und welche Verbesserungsmöglichkeiten es gibt.

Der Vergleich hat

- ⇒ einen Erkenntniswert, das heißt, Wo stehe ich ? Was bin ich wert ?)
- ⇒ einen Steuerungsaspekt, das heißt, Warum sind andere besser und wie kann ich vergleichbare Werte erreichen ?

*Die dazu gehörenden Fragen sind:*

- Was machen andere anders?
- Wie machen sie es anders?
- Warum machen sie es anders?
- Unter welchen Bedingungen machen sie es anders?
- Was sollte übernommen werden?
- Wo sind wir bereits besser?

In der kommunalen Verwaltungspraxis wird versucht, solche Analysen und Methoden im interkommunalen Vergleich anzuwenden. Hier erfolgen beispielsweise Ansätze, wie Personalkosten je Einwohner, Betriebskosten je Kinderbetreuungsplatz, Leistungswert von Mitarbeitern in Bauhöfen, Umfang der freiwilligen Leistungen u.a.m.

## Rechts-, Fach- und Kommunalaufsicht

Die Aufsicht wird nach folgenden Arten untergliedert:

<b>Rechtsaufsicht</b>	Hier erfolgt die Kontrolle des rechtskonformen Handelns einer Organisation oder Gliederung. Die Rechtsaufsichtsbehörde hat mehr Eingriffsrechte als eine Fachaufsichtsbehörde.
<b>Fachaufsicht</b>	Die Fachaufsicht dient einerseits der Rechtsaufsicht, andererseits auch der Zweckmäßigkeitkontrolle (Ermessensausübung). Die Fachaufsicht umfasst ein größeres Kontrollspektrum als die Rechtsaufsicht.
<b>Dienstaufsicht</b>	Die Dienstaufsicht prüft Organe, Organisationen und Behörden hinsichtlich ihrer inneren Ordnung, Arbeitsweise und der Personalwirtschaft.
<b>Disziplinaraufsicht</b>	Die Disziplinaraufsicht ist die Prüfung des rechtmäßigen Handelns von Beamten.

## Das Wesen der Kommunalaufsicht

### Artikel 89 SächsVerf - Kommunalaufsicht

(1) Der Freistaat überwacht die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung der Gemeinden, der Landkreise und der anderen Gemeindeverbände.

(2) Durch Gesetz kann bestimmt werden, dass die Übernahme von Schuldverpflichtungen und Gewährschaften sowie die Veräußerung von Vermögen von der Zustimmung der mit der Überwachung betrauten Behörde abhängig gemacht und dass diese Zustimmung unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Wirtschaftsführung erteilt oder versagt werden kann.

### § 111 SächsGemO - Wesen und Inhalt der Aufsicht

(1) Die Aufsicht beschränkt sich darauf, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sicherzustellen (Rechtsaufsicht), soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.

(2) Die Aufsicht über die Erfüllung von Weisungsaufgaben erstreckt sich auf die Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung (Fachaufsicht), soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.

(3) Die Aufsicht ist so auszuüben, dass die Rechte der Gemeinden geschützt und die Erfüllung ihrer Pflichten gesichert sowie die Entschlusskraft und Verantwortungsbereitschaft gefördert werden.

Im Kontext des § 111 Abs. 1 und 3 SächsGemO wird bei Aufsichtsmaßnahmen nach § 114 ff SächsGemO vom sogenannten Opportunitätsgrundsatz gesprochen, der auf die im Gesetz anschließend aufgeführten Maßnahmemöglichkeiten wirkt. Das bedeutet, dass den Aufsichtsbehörden Möglichkeiten zur Verfügung stehen, jedoch als „kann“-Regelung nicht angewandt werden müssen. Insbesondere geht es darum, die kommunale Selbstverwaltung abzusichern und den Gemeinden bei Entscheidungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben behilflich zu sein. Der Grundsatz des § 111 Abs. 3 schließt die präventive Aufsicht mit ein (Beratungsbedürfnis z.B. der Gemeinde).

## 5. Neues Steuerungsmodell (NSM)

### Verwaltungsmodernisierung

Die Landkreise, Städte und Gemeinden sind in der Situation, die kontinuierlich gestiegenen und noch weiter zunehmenden gesellschaftlichen Leistungsansprüche mit weniger Geld und auch weniger Personal zu befriedigen. So bleiben gewohnte Leistungsbereiche teilweise zurück, weil die Befriedigung der originären Bedürfnisse der Einwohner (subjektive Reflexionen) nachrangig zu finanzieren sind. Dadurch wächst die Unzufriedenheit mit den öffentlichen Verwaltungen.

Es kommen Überlegungen hinzu, wie neben den wirtschaftlichen und finanziellen auch den veränderten ökologischen, demographischen, sozialen, kulturellen und globalen Rahmenbedingungen Rechnung getragen werden kann. Es geht um eine bedeutend größere Nähe zum Bürger und um höhere Wirtschaftlichkeit in den öffentlichen Verwaltungen zur Erfüllung des Dienstleistungsauftrages.

Zur Modernisierung und Neuausrichtung der Verwaltungen unter dem Oberbegriff „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) gehören Elemente, wie:

- Orientierung auf professionelles und auf verantwortungsbewusstes Management
- Instrumente und Standards der administrativen Leistungsmessung und Output- Kontrolle
- Kunden und Qualitätsorientierung
- Verselbstständigung und Dezentralisierung von Verwaltungseinheiten
- Stärkung des Wettbewerbs
- Einsatz privatwirtschaftlicher Managementinstrumente und - praktiken
- Größere Disziplin und Sparsamkeit in der Ressourcen-Nutzung

Die angestrebte moderne Kommunalverwaltung wird gekennzeichnet durch:

- qualifizierte, motivierende und leistungsfördernde Führung,
- wirkungsorientierte Zielsetzungen,
- klare Definition der kommunalen Produkte und Leistungen,
- Zusammenarbeit, Kommunikation und Transparenz zwischen Politik und Verwaltung,
- wirtschaftlicher und wirksamer Ressourceneinsatz,
- aussagefähiges Rechnungswesen,
- wirksames Controlling,
- Leistungsvergleiche und Wettbewerb,
- konsequente Kundenorientierung und Bürgerbeteiligung,
- Nutzung der Potenziale der Informations- und Kommunikationstechnik.

Die 10 Elemente des NSM sind:

- 1) **Output-orientierte Steuerung oder Steuerung durch Produkte**  
Steuerung über Ziele (Leistungs- und Finanzziele) und den Output der Verwaltung
- 2) **Kosten-Leistungs-Rechnung**  
Verknüpfung der Produkte mit Kosten nach der kaufmännischem Buchführung
- 3) **Dezentrale Ressourcenverantwortung, Produktverantwortlichkeit**  
Dezentrale Gesamtverantwortung der Fachbereiche
- 4) **Budgetierung**  
Veränderung der Haushaltsaufstellung und des Haushaltsvollzuges
- 5) **Kontraktmanagement**  
Steuerung über Zielabsprachen und Zielvereinbarungen
- 6) **Neubestimmung der Verhältnisse von Politik und Verwaltung**  
Verantwortungstrennung in Was und Wie
- 7) **Controlling** - Einführung eines Kontroll- und Berichtswesens
- 8) **Benchmarking** - Aktivierung der Verwaltung durch Wettbewerb und Vergleich
- 9) **Qualitätsmanagement**  
Planung, Prüfung, Lenkung, Sicherung und Verbesserung der Qualität auch in der Aufbau- und Ablauforganisation
- 10) **Eine Verwaltung stellt sich organisatorisch wie ein Konzern dar**  
Veränderung der internen Verwaltungsorganisation nach Leistungsarten

## Reformziele in Sachsen

Der Bürger erlebt die Reforminhalte des NSM nicht selbst. Er erwartet mehr Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung und meint damit

- ✓ verlängerte bzw. seinem Bedarf angepasste Öffnungszeiten der Verwaltung
- ✓ verbesserte Information der Bürgerinnen und Bürger
- ✓ bessere Orientierung in Verwaltungsgebäuden (Leitsysteme)
- ✓ Einführung von Namenschildern und Visitenkarten für das Personal
- ✓ Nutzung moderner Kommunikationsmedien (Internet, e-mail)
- ✓ Ideen- und Kummerkästen
- ✓ Einrichtung von Bürgerbüros oder Info-Centern, um BürgerInnen die Wege zu verkürzen.
- ✓ Verbesserung der **Zusammenarbeit zwischen Ehrenamt und hauptamtlicher Verwaltung** z.B. durch Berichtswesen und Kontraktmanagement (Zielvereinbarungen)

## Grundzüge der Doppikkonzeption

Das bis etwa 2003 allein dominierende kamerale System der Bewirtschaftung öffentlicher Haushalte litt daran, dass es zur betriebswirtschaftlichen Steuerung untauglich war. Ursache war, dass dieses System allein den Geldverbrauch betrachtete, die Ressourcen selbst aber nicht einbezogen waren. Dadurch war es möglich, „Lasten für die Zukunft“ zu erzeugen, diese aber „späteren Kämmerern“ zu überlassen, die dann zu sehen hatten, wie sie gerade diese späteren Haushaltspläne zum Haushaltsausgleich bringen können.

Die Volkswirtschaftslehre beruht im Wesentlichen auf dem Kreislaufwirtschaftsmodell und denkt deshalb in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und damit in Zahlungsströmen. Insofern sind Kameralistik und volkswirtschaftliche Gesamtrechnung kompatibel. Diesem Kriterium genügt eine kaufmännische Buchführung nicht.

Die Aufgaben eines Rechnungswesens mit externem Adressatenkreis, also der doppischen Finanzbuchhaltung ebenso wie der kameralen Haushaltsrechnung, lassen sich unter den Begriffen:

- ⇒ Dokumentation: aller Geschäftsvorfälle, welche die Vermögens- oder die Schuldensituation der Organisation verändern
- ⇒ Information: außenstehender Personen über solche Veränderungen zusammenfassen.

Beide Aufgaben nimmt die Kameralistik nur eingeschränkt wahr. Das Kassenwirksamkeitsprinzip verhindert hierbei die Erfassung von im Haushaltsjahr entstandenen Aufwendungen bzw. Erträgen, für die Zahlungsströme erst in Folgejahren stattfinden.

Gemäß der Allgemeinen Haushaltgrundsätze in § 72 SächsGemO hat die Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass eine stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dabei ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts grundsätzlich Rechnung zu tragen. Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen. Spekulative Finanzgeschäfte sind verboten. Die Gemeinde hat Bücher in der Form der doppelten Buchführung zu führen, in denen die Verwaltungsvorfälle und die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung ersichtlich zu machen sind.

## Produkte - Was kann die Doppik bewirken

Äußere Merkmale eines Produktes sind:

- Das Produkt stellt das zentrale Element der Verwaltungsmodernisierung dar, indem innerhalb von und mit Produkten das Leistungsspektrum der kommunalen Verwaltung für ihre Bürger erfasst und beschrieben wird.
- Das Produkt als Kosten- und Informationsträger eröffnet den öffentlichen Verwaltungen eine neue Form, Rechenschaft über das Handeln des modernen Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung gegenüber der Bürgerschaft abzulegen.
- Die Produkte der Verwaltung bilden das Grundgerüst der Verwaltungskostenrechnung, denn erst die notwendige Transparenz und das Wissen um den Preis ermöglichen einen effizienten Einsatz von Haushaltsmitteln.

- Die Produkte sind die Grundlage von Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollverfahren, an welchen die Organisation der Geschäftsprozesse und die Personalentwicklung zu orientieren sind.
- Die Produkte ermöglichen eine neue, ergebnisorientierte Steuerung der zukünftigen Verwaltung.

Im Freistaat Sachsen (auch in anderen Bundesländern) wurde für die Kommunen ein Rahmenproduktplan als zentrale Empfehlung und einheitliche Grundlage erarbeitet. Darin erfolgt

- eine Abgrenzung der Entscheidungs- und Verantwortungsbereiche zwischen Politik und Verwaltung,
- die Durchsetzung der dezentralen Ressourcen- und Ergebnisverantwortung,
- die Steuerung der Gesamtverwaltung durch Kontraktmanagement mit Umsetzung output-orientierter Steuerung,
- Einführung von "Anreizsystemen" zur wirtschaftlichen Leistungserstellung.

Der kommunale Rahmenproduktplan Sachsens gliedert sich in:

- ⇒ 14 Produktbereiche
- ⇒ 52 Produktgruppen und Produktuntergruppen
- ⇒ 192 Produkte (153 Fachprodukte, 19 Serviceprodukte, 20 Steuerungsprodukte)

In der Praxis zeigen sich aber immer wieder auch Darstellungs- und Gliederungsprobleme. Durch die spätestens ab 01.01.2020 Umsatzsteuerabrechnungspflicht auch der öffentlichen Hand mit der Ausweisung der Umsatzsteuer, allerdings auch der Vorsteuerabzugsberechtigung, sind umsatzsteuerlich auch Kostenarten (Einnahmen und Ausgaben erfolgen als Nettorechnung) so darzustellen, wie sie auch „wesensverwandt“ sind.

## Kosten- und Leistungsrechnung

Das neue Steuerungsmodell (NSM) will mit Hilfe der Kosten- und Leistungsrechnung von der traditionellen Steuerung mit einer zentralen Zuteilung von Ressourcen (Inputsteuerung) zu einer Ausrichtung des Verwaltungshandelns an Produkten (Outputsteuerung) übergehen. Das Produkt steht im Mittelpunkt des Neuen Steuerungsmodells.

Dabei erfasst die Kostenrechnung den Verbrauch der Güter und beantwortet die Frage, wo und wie die Kosten entstanden sind. Die Leistungsrechnung ermittelt den Wert des entsprechenden Produktes.

Die grundsätzlich zu behandelnden Fragestellungen beim Aufbau der Kosten- und Leistungsrechnung lautet, **WELCHE** Kosten entstehen **WO** und **WOFÜR**?

- ⇒ **WELCHE**, das heißt, die Kostenart bezeichnet die Art der angefallenen Kosten,
- ⇒ **WO** bedeutet den Ort der Entstehung, also die Kostenstelle,
- ⇒ **WOFÜR** kennzeichnet die Produkte und Leistungen bei einem Kostenträger.

**Ziele der Kosten- und Leistungsrechnung sind:**

- Transparente Darstellung der Kosten (Ressourcenverbrauch) und Leistungen des Verwaltungshandelns,
- Kalkulation von Gebühren und Beiträgen sowie von privatrechtlichen Entgelten und internen Verrechnungspreisen,
- Bereitstellung von Informationen für die Entscheidungsträger bei folgenden Fragestellungen: Eigenfertigung oder Fremdbezug, Privatisierungsentscheidungen, Auswahl des Produktprogramms,
- Wirtschaftlichkeitssteuerung zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung,

## Neuorganisation der Verwaltung

Mit der Neuorganisation der Verwaltung erfolgt die Organisation, Steuerung und Orientierung der jeweiligen Kommunalverwaltung im Sinne eines Konzerns. Sie enthält die Einführung von Management- und Marketingelementen, eine Einführung von E-Government, die Anwendung neuer modernerer Arbeitsmethoden und eine Übernahme von Aufbaustrukturen aus der Wirtschaft. Der Konzernaufbau erfolgt weitgehend nach Produktleistungen, Serviceleistungen, Steuerungsleistungen und nach allgemeinen Leistungen [!] Der Jahresabschluss kommt im Selbstverständnis dem System eines Konzernabschlusses nahe.

Es gibt zwei Bausteine, die als Gerüst jeder Neuorganisation dienen können,

- ➔ **die Veränderung der Organisationsstruktur mit**
  - ✓ Trennung von Ausführungs- und Führungsebene
  - ✓ Nach Aufgaben- und Produktdefinition
  - ✓ Leitliniensteuerung und Kontraktmanagement
  - ✓ Delegation von Aufgaben und Kompetenzen
- ➔ **die Einbindung betriebswirtschaftlicher Elemente mit**
  - ✓ Budgetierung
  - ✓ Controlling
  - ✓ Kosten- und Leistungsrechnung
  - ✓ Doppelte kaufmännische Buchführung
  - ✓ Personalentwicklung
  - ✓ Berichtswesen

Kernelemente sind:

- dezentrale Ressourcenverantwortung
- Budgetierung
- Kontraktmanagement
- Neubestimmung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung

Bei der dezentralen Ressourcenverantwortung erfolgt die Verlagerung der Verantwortung für die Ressourcen von zentral gesteuerten Querschnittsbereichen auf die dezentral angesiedelten Fachbereiche. Die dezentralen Organisationseinheiten sollen neben der Fachverantwortung auch die Ressourcenverantwortung in der Einheit von Entscheidung und Verantwortung übernehmen. Die bisherigen Querschnittsbereiche werden zu internen Dienstleistern, die Abrechnung erfolgt beim Produkt (Sanierungsleistungen an einer Kindertagesstätte, bislang Hochbaubereich oder Liegenschaften, neu bei Sachgebiet Kindertagesstätten). Die Dezentralisierung ist dabei das Herzstück des NSM, denn ergebnisorientierte Verfahren greifen erst dann, wenn Organisationseinheiten bestehen, denen Kosten und Leistungen zugeordnet werden können. Erst mit dem höheren Autonomiegrad aller Organisationseinheiten sind neue Formen des Berichtswesens, des Controllings und auch des Kontraktmanagements möglich.

Als Vorteile der Dezentralisierung können genannt werden

- klare Ergebnisverantwortung für die Aufgabenerledigung,
- Sachverstand und Engagement der Mitarbeiter wird besser genutzt,
- Kompetenzen der Mitarbeiter werden erhöht,
- Gestaltungsspielraum wird vergrößert,
- Kostenbewusstsein bei den Mitarbeitern wird gestärkt,
- es besteht eine größere Transparenz bei der Aufgabenerledigung.

Unter Budgetierung wird verstanden, wie die der Verwaltung zur Verfügung stehenden Mittel global auf die Leistungsbereiche der Aufbau- und Ablauforganisation verteilt werden. Das Budget bedeutet die Zusammenfassung von Ressourcen, die einer bestimmten Organisationseinheit zur eigenverantwortlichen

- inputorientierten Steuerung,
- der Einführung von betriebswirtschaftlichen Elementen,
- und höherer Ergebnisverantwortung.

zur Verfügung bereitgestellt werden.

Im Sinne des NSM wird Kontraktmanagement als Weg von der Regelsteuerung zur Ergebnissteuerung verstanden und enthält ein durchgängiges Gestaltungsprinzip zur Erreichung von Leistungszielen auf der Basis von Vereinbarungen und Leistungsabsprachen. Kontraktmanagement ist damit ein Steuerungs- und Planungsinstrument, bei dem zwischen der Leitung einer Organisationseinheit und der Leitung einer operativen Ebene Absprachen über, die zu erbringenden Leistungen, die dafür zur Verfügung gestellten Ressourcen sowie die Art der Berichterstattung über das Ergebnis getroffen werden.

Die Neubestimmung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung enthält thematisch die Veränderung der Verantwortungsbeziehungen und Überlegungen zu einer veränderten Verantwortungsabgrenzung.

Wiederum greifen wir auf „W-Fragen“ zurück:

<p><b>Was</b> will und soll Politik erreichen?</p>	<p>Aufgabe der Politik sind die strategischen Entscheide  <b>Wozu</b> - mit den Wirkungen / Outcome  <b>Womit</b> – durch die Bewilligung der dazu erforderlichen Ressourcen (im Produkthaushalt bzw. Outcome-Budget) und die strategische Steuerung auf der Grundlage entsprechender Informationen und Berichte, sowie die Kontrolle der Verwaltung</p>
<p><b>Wie</b> soll die Verwaltung die strategischen Entscheidungen umsetzen?</p>	<p><b>Welche</b> – hier sind Output, Produkte/Leistungen festzulegen  <b>Wie</b> - die Prozesse und Strukturen zu gestalten, um die festgelegten Leistungen (Produkte) zu erbringen oder die Wirkungen zu erreichen</p>



20. Gefährlich ist, wenn die Dummen fleißig werden.
21. Hier wird zwar viel gemacht, aber was gemacht wird, ist nicht zu gebrauchen.
22. Die Vorgesetzten kann man am besten kaputt machen, indem man ihre Befehle ausführt.
23. Ordnung halten die Dummen, das Genie übersieht das Chaos.
24. Damit immer mehr weniger tun, müssen immer weniger mehr tun.
25. Wo wir sind, ist vorn, und wenn wir hinten sind, ist hinten vorn.
26. Grüße jeden Dummen, denn er könnte morgen Dein Chef sein.
27. Gestern standen wir noch am Abgrund, aber heute sind wir schon einen bedeutenden Schritt weiter.
28. Planung bedeutet, den Zufall durch den Irrtum ersetzen.
29. Wir müssen schwach anfangen, dann aber stark nachlassen.
30. Nichts tun ist besser, als mit viel Mühe nichts schaffen.

## 6. Personalmanagement

### Begriffsbestimmungen

<b>Führung</b>	Führung wird vorwiegend funktional verstanden und bezieht sich auf die personenbezogene Personalorientierung und damit auf die Steuerung des menschlichen Verhaltens
<b>Leitung</b>	Leitung wird vorwiegend instrumental verstanden und enthält die prozessbezogene Sachorientierung und damit die Steuerung der Organisationseinheiten und des Mitteleinsatzes
<b>Management</b>	Management wird als Personen-, Sach- sowie Organisations- und Umweltorientierung verstanden. Im Management geht es im Wesentlichen darum, zu entscheiden, was zu geschehen hat.
<b>Personal</b>	Personal ist das Humankapital einer Organisation bzw. Verwaltung. Geschultes und motiviertes Personal ist die entscheidende Grundlage, auf die ein Management zurückgreift und die Organisation dem Ziel zuführt.

Danach muss dafür gesorgt werden, dass die Mitarbeiter die Entscheidungen gezielt und effizient umsetzen. Die Definition macht die Mitarbeiter grundsätzlich zur wichtigsten Ressource, die im Management zur Verfügung steht. Mit Hilfe der Ressource „Mitarbeiter“ werden alle anderen Ressourcen gemanagt (Wissen, Geld, Material, Anlagen, Einrichtungen usw.).

### von der Führung und Leitung zum Management der öffentlichen Verwaltung

Es gibt verschiedene Betrachtungen auf die Führung von Menschen in Organisationen. Dazu gehören:

- Führung nach unten, praktisch als Führung im engeren Sinn verstanden, wobei der Willen der „Heeresleitung“ in die nächsten Ebenen nach unten durchgesetzt wird;
- Führung nach oben, hier wird die Führungskraft von ihrem Team beeinflusst, mit der Reflexion der Führungskraft auf das Team, kann diese häufig besser überzeugen und leiten;
- Führung ohne direkte Hierarchiebeziehung (lateral = seitlich) ist dadurch gekennzeichnet, dass sich gleichberechtigte Organisationsmitglieder im Prozess gegenseitig befruchten und gegenseitig steuern (nicht „Chef herausstellen“).
- Selbstführung ist die Fähigkeit, sich selbst zu steuern, um zum „Vorbild“ zu werden und andere Mitzunehmen. Maßstab ist hier nicht die Quantität der Aufgabenerfüllung der Führungskraft selbst, sondern die Qualität und Effizienz [Nietzsche: „Dem wird befohlen, der sich nicht selbst gehorchen kann!“].

Führen ist die zielgerichtete Beeinflussung des Verhaltens und des Erlebens von Gruppen oder von Einzelpersonen innerhalb einer Organisation.

- Führung ist damit zielgerichtet,
- Führung bezieht sich auf „das Erleben“, was Emotionen, Motivationen und Bewertungen der Aufgabenerfüllung beinhaltet und das Gesamtverhalten gestaltet,
- Führung bezieht sich auf Menschen und Menschengruppen mit ihrem jeweils individuellen Lebensumfeld,
- Führung ist Beeinflussung innerhalb einer Organisation.

Führung und Management sind nicht zu verwechseln, schon gar nicht gleichzusetzen. Führung betont die Einflussnahme auf die Mitarbeiter, ist also vorrangig psychologische Komponente. Management hingegen bezieht weitere Einflussgrößen, wie Finanzen, Infrastruktur, Technologie sowie die Möglichkeiten, Ressourcen in Anspruch zu nehmen, mit ein.

Dabei kommt es darauf an, Führungsziele zu definieren. Im Focus steht „Das Ziel bestimmt den Weg“, in der Politik ist allerdings manchmal anzunehmen, dass der Weg das Ziel bestimmt. Die Frage steht, was ist zu tun, wie ist es zu tun? Dabei erweist sich als hilfreich, wenn wenige zentrale Ziele ausgewählt und konsequent werden, nachgelagerte Ziele jedoch im Blick bleiben. Allerdings kann es auch vorkommen, dass übergeordnete (übergreifende) Ziele vom Zwischenziel abweichende Entscheidungen erfordern. Erfolgreiches Management besteht in dem Vermögen, Entscheidungen auch aus der Ursache organisationseigener und betriebswirtschaftlicher Elemente zu verstehen, vorherzusagen und organisiert zu beeinflussen. Führungsziele liegen stets im Bereich des erwarteten Verhaltens und Erlebens. Die Bedeutung einer Führungspersonlichkeit bemisst sich schließlich daran, wie gut sie beeinflussen kann.

## Aufgaben- und Mitarbeiterorientierung sowie -auswahl

Die erfolgreiche Arbeit in einer Organisation hängt immer entscheidend vom Umgang mit den Mitarbeitern ab. Die Ziele der Mitarbeiterführung in der Verwaltung sind der Aufbau von persönlichen Beziehungen zur Organisation und die persönliche Identifizierung mit deren Zielen, Inhalten und Grundsätzen. Dabei besitzen die Motivation der Mitarbeiter und deren Einbindung in die Zielbeschreibung, die Führung der Mitarbeiter und das Betriebsklima wichtige Funktionen.

In der Führungspsychologie wird von

- ⇒ aufgabenorientierter Mitarbeiterführung
- ⇒ mitarbeiterorientierter Führung

gesprochen. Nur wer beides miteinander beherrscht, kann wirklich führen.

Um sich mit den Zielen der Organisation identifizieren zu können, bedarf es der sozialen Einbindung des Mitarbeiters. Die Einbindung enthält im Hinblick auf Führung, Motivation, Leistung, Organisationsverbundenheit, Engagement, Einbringen des Potentials usw. wichtige Aspekte eines modernen Managements. **Hauptformen der Mitarbeitereinbindung sind:**

Einbindungsart	Persönlichkeit	Ausdrucksform
instrumentalistische Einbindung	Egoist	Wertungen, Belohnung, Persönliches, Anerkennung
bürokratische Einbindung	Bürokrat	Es muss alles seine Ordnung haben, Gewohntes
professionalistische Einbindung	Karrierist	Anerkennung der Arbeit, Nutzen, Aufstieg
organisationspolitische Einbindung	Idealist	Ergebnis und Organisationsleben muss stimmen

Was erwarten oder wünschen sich die Mitarbeiter in einer Organisation?

- Die Arbeitsgestaltung muss ihre körperlichen und psychischen Bedingungen des Menschen berücksichtigen. Humankriterien sind dabei Ganzheitlichkeit, Anforderungsvielfalt, Möglichkeiten zur sozialen Integration, Autonomie sowie Lern- und Entwicklungsmöglichkeiten.
- Die Arbeit muss ausführbar sein und darf nicht schädigen.
- Die Arbeit soll auf die Entwicklung der Persönlichkeit und Zufriedenheit ausgerichtet sein. Persönlichkeitsfördernd sind Arbeitsaufgaben, die die vielfältigen Kompetenzen der Beschäftigten und Ihre Entwicklungsmöglichkeiten berücksichtigen. Das Bestreben gehört zu werden, mitzusprechen, sich einzubringen oder Ideen zu entwickeln, sind grundlegende Merkmale jeder Persönlichkeit. Eine gute Arbeitsgestaltung fördert Motivation und Leistung.
- Die Arbeit soll auf Dauer ein ausgewogenes Maß an Beanspruchung und Herausforderung enthalten.
- Die Arbeitsgestaltung soll Kontrollmöglichkeiten bieten und Möglichkeiten zur Kooperation und Entwicklung beinhalten. Jeder Mitarbeiter hat Vorstellungen, Ideen, Vorschläge oder Antworten zur Gestaltung der Arbeitsbedingungen, zum Ablauf der Arbeitsprozesse, zur Zusammenarbeit in der Organisation und zur Erfüllung der Arbeitsaufgaben. Eine Nichtbeachtung, demotiviert die Mitarbeiter und wirkt sich immer negativ auf das Betriebsklima aus.

Die Mitarbeiter einer Organisation sind deren größtes Kapital, nämlich das **Humankapital**. Die besten Arbeitsmittel, das beste Betriebsvermögen, die sorgfältig ausgewählten Arbeitsbedingungen können erfolglos werden, wenn die Funktionen in der Organisation „fehlbesetzt“ sind. Deshalb kommt es darauf an, bei der Auswahl der Mitarbeiter zweckmäßige Entscheidungen zu treffen. Deshalb kommt es bei der Besetzung von Funktionen auf Elemente, wie

- ✓ Fachwissen für die zu erfüllende Aufgabe (Qualifikation),
- ✓ Allgemeinwissen zur Einordnung der Aufgabe in einen Gesamtprozess und zur allgemeinen Kommunikation mit „unbekannten“ Dritten
- ✓ soziale Kompetenz (Führungseigenschaften, Teamfähigkeit, Charakter, Kommunikationsfähigkeit)
- ✓ Auftreten gegenüber Dritten privat bzw. für die Organisation

an. Die richtige Mitarbeiterauswahl erfolgt nach der höchsten positiven Schnittmenge dieser Elemente. Die Entscheidung dazu erfolgt in Bewerbungs- oder Teamgesprächen, Belegen für abrufbereites Fachwissen, Identifikationskraft mit dem Leitbild der Organisation und Führungsfähigkeit in Abhängigkeit der zu führenden Gruppe.

## Motivation

Unter Motivation wird eine emotionale Aktivität verstanden, die darauf ausgerichtet ist, ein bestimmtes Ziel oder ein wünschenswertes Zielobjekt zu erreichen. Sie ist die Gesamtheit der Motive, die zur Handlungsbereitschaft führen.

Motive sind die Beweggründe des menschlichen Verhaltens. Motivation bestimmt die Richtung, die Stärke und die Dauer unseres Leistungsverhaltens. Mitarbeiter werden motiviert, wenn sie spüren, dass sich die Organisation um sie bemüht. Das führt zu einer größeren Übereinstimmung von Potential und Leistung.

Das Potential eines Mitarbeiters erschließt sich aus:

- ➔ seinen intellektuellen Fähigkeiten,
- ➔ seinem Engagement,
- ➔ seiner Flexibilität,
- ➔ seiner Lernbereitschaft.

Zwei Hauptelemente bestimmen den Grad der Motivation:

**die Person**                      Der Mensch ist motiviert (Charakter, Antrieb, Drang, Wille, Wunsch, Streben, Ehrgeiz, Eigeninteressen usw.).

**die Situation**                      Der Mensch wird motiviert (Anreiz, Anregung, Anerkennung, Ermächtigung, Prämie, Möglichkeiten, Ziele, Bedürfnisse usw.). Die Motivation der Mitarbeiter erfolgt grundsätzlich über die Bedürfnisse!

Kennen Sie die Bedürfnisse Ihrer Kolleginnen und Kollegen?

Es gibt eine Vielzahl von Regeln, die auf pragmatischem und gesundem Menschenverstand basieren.

- alle Mitarbeiter mit Wertschätzung und Respekt behandeln
- klare, realistische Ziele vereinbaren und Rückmeldung über die Zielerreichung geben
- Mitarbeiter ausreichend informieren und an Entscheidungen beteiligen
- offen sagen, was entschieden ist und wo eine Beteiligung nicht möglich oder nicht erwünscht ist
- das Wissen und die Erfahrungen der Mitarbeiter nutzen
- Verantwortung und Kompetenzen in Einklang bringen
- für individuelle Beratung und Förderung sorgen, Eigenmotivation erkennen und fördern
- Lob und Anerkennung nicht übertreiben aber auch nicht „vergessen“
- Werte leben: Ehrlichkeit, Fairness, Toleranz, Zuverlässigkeit, Gerechtigkeit, Vertrauen
- Vorbild sein und zu dem stehen, was man sagt (auch zur Änderung der eigenen Meinung)
- Versprochenes immer einlösen
- eigene Fehler und Schwächen eingestehen und die daraus gezogenen Konsequenzen verdeutlichen
- Zivilcourage zeigen, auch „nach oben“, Erfolgserlebnisse durch herausfordernde Aufgaben ermöglichen
- Transparente und nachvollziehbare Kriterien für Steigerungen des Einkommens und für Aufstiegsmöglichkeiten etablieren

## Leitungs- und Führungsstile

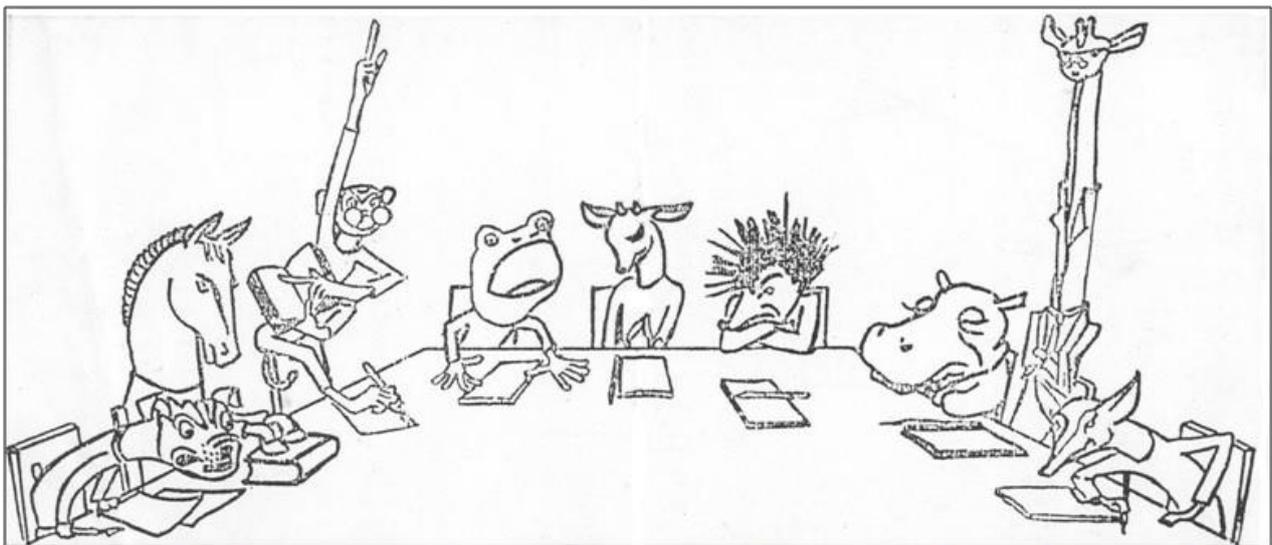
Der Begriff Führungsstil bezeichnet ein langfristiges, relativ stabiles, von der Situation unabhängiges Verhaltensmuster der Führungsperson, das zugleich die Grundeinstellung gegenüber den Mitarbeitern zum Ausdruck bringt. Der Führungsstil hat einen erheblichen Einfluss auf den Erfolg einer Organisation.

Drei grundsätzliche Führungsstile:

Führungsstil:	autoritär	demokratisch	sozial
Andere Begriffe:	<i>patriarchisch</i>	<i>Kommunikativ Kooperativ</i>	<i>Laissez-faire</i>
Merkmale:	trifft Entscheidungen und vollzieht diese	beratender Führungstyp, er schlägt Entscheidungen vor; erwartet „Rückmeldungen“ zur Diskussion	„lässt es laufen“ – es wird schon zum Ergebnis kommen, er möchte alle „im Boot“ haben und möglichst keinem weh tun

## Wie könnte eine Führungskraft eine Konferenz mit unterschiedlichsten Teilnehmern (Charakteren) moderieren?

### Die Konferenzteilnehmer



Streitsüchtige	Positive	Alleswisser	Redselige	Schüchterne	Ablehnende	Dickfellige	Erhabene	Ausfrager
Sachlich und ruhig bleiben, nicht in Streit einlassen, durch Konferenz widerlegen lassen, Technik des toten Winkels	Stütze der Konferenz, Ergebnisse zusammenfassen lassen, bewusst in die Diskussion einschalten	Gruppe zu seinen Behauptungen Stellung nehmen lassen	Zwischenredner taktisch unterbrechen, Redezeit begrenzen	Leichte Fragen stellen, das Selbstbewusstsein heben, Lob verstärken	Ehrgeiz wecken, seine Kenntnisse und Erfahrungen anerkennen und zunutze machen	Uninteressierte, nach seiner Arbeit fragen, Beispiele aus seinem Interessensgebiet bringen lassen	„Das hohe Tier“, keine Kritik üben!, „Ja – aber“ – Technik anwenden	Der schlaue Fuchs will Konferenzleiter reinlegen! Seine Fragen zur Stellungnahme an die Gruppe weitergeben

[alte Quelle – unbekannt]

## Einer Führungsperson werden neun Führungsrollen zugeordnet:

Repräsentant, Führer, Koordinator, Informationssammler und –verteiler, Sprecher, Unternehmer, Krisenmanager, Ressourcenverteiler, Verhandlungsführer.

## **Einflussfaktoren auf Prozesse und deren Steuerung**

Auf die Prozesssteuerung in einer Organisation, sei es ein Unternehmen oder eine Verwaltung, wirken

- objektive Faktoren, wie Qualifikationen, Arbeitsbedingungen, Arbeitsmittel und Kommunikationstechnik
- subjektive Faktoren, wie Betriebsklima, Stress am Arbeitsplatz, Überlastung, Gesundheit und persönliche Befindlichkeiten und empathische Merkmale

beeinflussend.

Den **objektiven Einflussfaktoren** sind Faktoren zugerechnet, die von der jeweiligen Situation unabhängig sind. Störungen sind in der Regel leicht zu erkennen und zielgerichtet zu beheben.

**Qualifikationen**, in einem Unternehmen bzw. in einer Verwaltung sollen die Stellen innerhalb der Struktur mit einer Qualifikation wie nötig, nicht wie möglich, besetzt sein. Überqualifikationen entstehen nicht selten durch den Arbeitsmarkt mit dem Ziel, nach Zugang zur Organisation auch innerhalb der Organisation auf die eigene Entwicklung nach der vorgelegten Qualifikation bedacht zu sein. Beispielsweise bewerben sich Verwaltungsbetriebswirte mit Diplom- oder Bachelorabschluss bei externen Ausschreibungen von Verwaltungen auf Sachbearbeiteraufgaben des mittleren nichttechnischen Verwaltungsdienstes, um „erst einmal drin zu sein“.

**Arbeitsbedingungen**, in einem Unternehmen / in einer Verwaltung gibt es grundsätzliche Rahmenbedingungen der Arbeitsgestaltung. Das betrifft die Arbeitsstruktur (Verwaltung oder produzierender / dienstleistender Bereich), den Arbeitsort (Standortbeschäftigung, „Montagebeschäftigung“) und die Arbeitszeit (40-Std-Woche, Schichtsysteme). Es betrifft aber auch den Einfluss des Wetters auf die Aufgabenerfüllung, die soziale Betreuung (Kantine, „Pausendiktat“, Rauchergewohnheiten versus Nichtrauchererschutz) sowie Tarifverträge.

**Kommunikationstechnik**, in jeder funktionierenden Organisation ist zwischenmenschliche Kommunikation in Pausen, auf dem Arbeitsweg, in der Umkleide oder auch bei Betriebsfesten Normalität. Das gehört allerdings zu den subjektiven Einflussfaktoren der Arbeitszufriedenheit und des Betriebsklimas. Kommunikationstechnik dient vorrangig der auf den Prozess (z.B. Technologie an Meister, Fachbereichsleiter an Sachbearbeiter) oder auf ein- und ausströmende Prozesseinflüsse von und nach außen (Kundenbezug) einwirkenden Informationen. Sie reicht innerbetrieblich zwischen Büros bis zur Umsteuerung einer datengestützt arbeitenden Maschine oder Vorrichtung. In großen Anlagensteuerungen ist die Kommunikation zwischen Steuerungszentrale (Gesamtübersicht der Prozesssteuerung) und Anlagenfahrer (Maschinist vor Ort) unerlässlich, spätestens bei Störungsmeldungen aus der Anlage in die Steuerungszentrale. Neben dieser computergestützten Prozesssteuerung besitzen Medien, wie E-Mail, SMS und Telefon weiterhin grundsätzliche Bedeutung. In einer Verwaltung dominieren an dieser Stelle Intranet als Informationsplattform und E-Mail.

Über Kommunikationstechnik werden auch Warnsysteme geführt, um Gefahren für eine Organisation, z.B. innerhalb einer Organisation ablaufender Prozesse, abzuwenden.

**Arbeitsmittel**, diese sind in jeder Organisation die Grundlagen zur Erarbeitung des Ergebnisses / Zieles. In einer Verwaltung sind das die Arbeitsplatzausstattung und der sächliche Verwaltungsaufwand. In einer Produktion sind das die Anlagen, Maschinen und Werkzeuge.

-----

Den **subjektiven Einflussfaktoren** werden Faktoren zugerechnet, die auf und durch die jeweilige Situationen und Prozesse auf deren Steuerung begünstigend oder erschwerend einwirken. Störungen entstehen in der Regel aus menschlichen Schwächen und Fehlverhalten Einzelner, ob nun der Führungsperson, eines Mitgliedes der Organisation oder einer Menschengruppe, wie eines Teams.

Unter **Betriebsklima** versteht man das subjektive Erleben und Beurteilen des Unternehmens oder der Verwaltung durch die Beschäftigten (Führungskräfte, Beamte, Angestellte und Arbeiter) sowie deren Kommunikation und Empathie untereinander. Die positive Gestaltung des Betriebsklimas ist die wichtigste soziale und kulturelle Dimension in Unternehmen und in öffentlichen Verwaltungen, die selbst einen sozialen Auftrag kulturvoll zu erfüllen haben. Als Kultur wird hier die Gesamtheit der Werte der Gesellschaft und der Umgang damit verstanden.

**Stress am Arbeitsplatz und Überlastung**, ein Phänomen, welches aus der subjektiven Wahrnehmung von psychologischen Einflüssen durch Dritte resultiert. Stress kann vielfältige Ursachen haben. Er kann aus unklaren Aussagen und Weisungen des Vorgesetzten ebenso resultieren, wie aus der Wahrnehmung der Mitarbeiter, was die Organisation von ihnen erwartet. Leistungsdruck bei Fließbandarbeit kann Stress erzeugen, dann ist aber der Leistende den Anforderungen des Arbeitsplatzes nicht gewachsen. In öffentlichen Verwaltungen entsteht Stress, wenn der Vorgesetzte ohne geeignete Effektivitätsempfehlungen auf „zu kurze“ (empfindungsabhängig) Bearbeitungszeiten drückt.

Objektive Überlastung entsteht dann, wenn der Mitarbeiter unter Aufbietung aller Mittel und Möglichkeiten und bei voller Einbringung seiner Arbeitskraft die geforderte Leistung nicht in der zur Verfügung stehenden Zeit mit den zur Verfügung stehenden Arbeitsmitteln erfüllen kann.

Subjektive Überlastung entsteht dann, wenn der Mitarbeiter meint, die geforderte Leistung nicht in der zur Verfügung stehenden Zeit ohne Fehler erfüllen zu können.

Aus der Praxis sind dem Autor aus eigenem Erleben keine Fälle der objektiven Überlastung bekannt, sehr wohl aber Fälle, bei denen die Vorgesetzten nicht fähig waren, die Aufgabenerfüllung zielorientiert auf die Teammitglieder zu verteilen (ebenfalls subjektiv). Zudem empfehlen Gewerkschaften, vorsorgliche Überlastungsanzeigen zu machen, um etwaigen Arbeitgeberentscheidungen bei entstehenden Fehlern vorzubeugen.

**Gesundheit**, das bedeutet, für die Leitung der Organisation ist die Aufgabe gestellt, innerhalb des betrieblichen Managements grundsätzliche Fürsorge dafür zu tragen, dass die Gesundheit und das Wohlbefinden der Mitarbeiter nicht durch betriebliche Prozesse leiden. Deshalb wurde in vielen Organisationen ein betriebliches Gesundheitsmanagement eingerichtet. Externe Bearbeiter, z.B. des TÜV, analysieren die Arbeitssituationen und geben Handlungsempfehlungen an Mitarbeiter und Führungskräfte in gleicher Weise. In der Regel wird die Durchführung des betrieblichen Gesundheitsmanagements durch interne Betriebsvereinbarungen geregelt.

Als Krankheitsbild wird hier oft das Burn-out-Syndrom beschrieben und aus Arbeitsanforderungen und Überforderungen abgeleitet. Die Erfahrungen des Autors geben Indizien dafür, dass auch diese Erkrankung aus der Summe von Einflüssen, allerdings oft mehr aus unbewältigten privat-persönlichen Problemen als aus Problemen des Arbeitsprozesses, resultiert.

**Persönliche Befindlichkeiten**, hier handelt es sich um eine unberechenbare Einflussgröße, die vollständig individuell ist und ausschließlich privat-persönliche Ursachen besitzt. Persönliche Befindlichkeiten wirken auf die Arbeitsmotivation und sind häufig die Suche nach der Bewältigung privat-persönlicher Probleme, Stressbewältigung in der Summe von Belastungen im privaten und im persönlichen Bereich sowie Sympathie und Antipathie zu anderen Mitarbeitern der Organisation, zu Vorgesetzten oder auch Gleichgestellten, wie auch zu Unterstellten, „die nicht selbst erwählt“ sind.

**Empathie** bezeichnet die Fähigkeit und Bereitschaft, Gedanken, Emotionen, Motive sowie Persönlichkeitsmerkmale einer anderen Person zu erkennen, zu verstehen und für eigene Entscheidungen zu verarbeiten. Zur Empathie gehört die Reaktion auf die Gefühle anderer Menschen, wie zum Beispiel Freude, Mitleid, Trauer, Schmerz. Grundlage der Empathie ist die Selbstwahrnehmung. Je offener man für seine eigenen Emotionen ist, desto besser kann man die Gefühle anderer deuten. Empathie spielt in vielen Wissenschaften, Lebens- und Anwendungsbereichen eine fundamentale Rolle. Wir finden sie in der Psychologie, Pädagogik, Philosophie, im Marketing und Management.

## Psychologische Aspekte der Führungstätigkeit

Die Führungspsychologie ist ein Teilgebiet der Wirtschaftspsychologie. Die psychologischen Aspekte der Führungstätigkeit beschäftigt sich mit dem Erleben und Verhalten in der Wechselbeziehung Führungskraft und Mitarbeiter. Nicht jede Führungskraft ist auf eine Teamführung ausreichend vorbereitet. Deshalb ist der Bedarf an Informationen über erfolgreiche Führung sowohl in der Theorie als auch in der Praxis hoch.

Die Führung von Menschen stellt eine komplexe Aufgabe dar, deren Facetten nach differenzierter Betrachtung und Analyse verlangen. Die Führungspsychologie leistet ihren Beitrag durch die Beschäftigung mit den Teilaspekten der Führung auf den verschiedenen Gebieten des menschlichen Zusammenlebens. Vier Variable, die miteinander in Beziehung stehen, gelten in der Literatur als Wegbereiter der führungsbezogenen Interaktionstheorie:

- Die Struktur der Persönlichkeit einer Führungskraft einschließlich ihrer angeborenen Begabungen, und Fähigkeiten als auch ihrer individuellen Erfahrungen.
- Die Persönlichkeiten der Geführten selbst einschließlich deren individueller Einstellungen, Erwartungen und bestimmenden Bedürfnisse mit Bezug auf den Führenden als auch auf die Situation.
- Die Organisation, die Gruppe, das Team sind als Ganzes ein differenziertes und integriertes System von Status-Rollen-Beziehungen und von gemeinsamen Gruppennormen.
- Die Situation, in der sich eine Führungskraft und das Team befinden, ist mitbestimmend für die Wege zur Zielerreichung. Hierzu gehören die Art und Weise der zu bewältigenden Aufgabe, das Gruppenziel und sonstige äußere Bedingungen.

Werden diese Elemente durch Führungsinstrumente und Ziele bzw. den gemeinsam zu erzielenden Erfolg ergänzt und systemtheoretisch in einen Regelkreis eingebracht, dann entsteht der personenorientierte Führungsprozess.

## Personalentwicklung und –bedarf in Unternehmen und Organisationen

Grundlage jeder Personalentwicklung ist eine langfristige Personalbedarfsplanung der Organisation nach

- der Zahl der Mitarbeiter innerhalb der Organisation (je nach Leitungsmodell und Struktur) unter Beachtung fachlicher Anforderungen (technische, wirtschaftliche und Verwaltungsqualifikationen, erworben an Universitäten, Hochschulen, Fachschulen oder aus der Techniker Ausbildung bzw. Meister und Facharbeiter)
- der Zahl der Mitarbeiter innerhalb der Organisation für Führungsaufgaben unter Beachtung fachlicher Anforderungen und Führungseigenschaften
- den Entwicklungspotentialen vorhandenem Personals für zukünftige Aufgaben, die selbst aus dem Unternehmen / der Verwaltung heraus entwickelt werden können (Leistungs- und Qualifizierungsvereinbarungen)
- den Anforderungen an Personal, das für zukünftige Aufgaben qualitativ benötigt wird und nicht aus dem Unternehmen / der Verwaltung heraus selbst entwickelt werden kann; für diese Anforderungen ist frühzeitig Vorsorge durch Personalzuführung zu treffen
- Ableitung der Personalbedarfsplanung aus der Demografie „in der Organisation“ (Altersstruktur der Mitarbeiterpyramide)

Eine Personalentwicklungsplanung bildet zugleich die Mittel, Strukturen und Wege zur Erreichung der Ziele des Leitbildes (Corporate Identity) einer Organisation ab. Im Idealfall wird dazu eine Betriebsvereinbarung zwischen der Organisationsführung und der Personalvertretung abgeschlossen.

Der Personalbedarf ist die Anzahl arbeitsplatzorientierter Mitarbeiter, um die anstehenden Aufgaben des Unternehmens / der Organisation / der Verwaltungseinheit erfüllen zu können (Momentabbildung – Arbeitsanfall).

### Warnung vor falschen Personalentscheidungen – sie schaden der Organisation bis zur Existenz:

In der arbeitspsychologischen Lehre beschäftigt man sich seit 1969 mit dem sogenannten „Peter-Prinzip“. Das **Peter-Prinzip** ist eine Lehre von Laurence J. Peter, einem amerikanischen Sozialwissenschaftler, die besagt, dass „in einer Hierarchie [...] jeder Beschäftigte dazu [neigt], bis zu seiner Stufe der Unfähigkeit aufzusteigen“ [englisch: „*In a hierarchy every employee tends to rise to his level of incompetence.*“]. Sie wurde mit eigenen Notizen zusammen mit Raymond Hull in *The Peter Principle* formuliert. Das Buch zählt zu den Klassikern der nordamerikanischen Managementliteratur.

Peters These ist, dass jedes Mitglied einer ausreichend komplexen Hierarchie so lange befördert wird, bis es das Maß seiner absoluten Unfähigkeit erreicht hat, was in der Regel das persönliche Maximum der Karriereleiter markiert und weitere Beförderungen ausbleiben lässt. Peter: „Nach einer gewissen Zeit wird jede Position von einem Mitarbeiter besetzt, der unfähig ist, seine Aufgabe zu erfüllen.“

Als einzige Einschränkung gilt, dass die Hierarchie hoch genug sein, genügend Hierarchie-Stufen enthalten muss.

In dem provokanten Fazit des Peter Prinzips steckt stets ein wahrer Kern:

- Ein Ingenieur wird Manager, weil er bisher gut organisieren konnte – und scheitert, weil er keine Menschen führen kann.
- Ein Lehrer wird Schulleiter, weil er bisher ein guter Pädagoge war – und scheitert, weil er ein schlechter Verwalter ist.
- Ein neuer Teamleiter wird aus einem lateral arbeitenden Team ausgewählt, weil er häufig die effektivsten und wirkungsvollsten Vorschläge zur Umsetzung bringen konnte, bei der Teamleitung fehlt ihm die anleitende Kompetenz.
- Ein Mitarbeiter der Kulturverwaltung wird zum Festorganisator eines Stadtjubiläums berufen, weil er präzise alle Aufgabenstellungen mit Kulturveranstaltungen realisierte, als Festorganisator entwickelt er nicht den Blick für das Ganze (strategische Ziele) und bleibt in Details stehen.

In hierarchischen Strukturen qualifizieren sich Mitarbeiter für die nächste Stufe fast immer nur, wenn sie ihre aktuelle Position optimal ausfüllen. Dabei müssen sie jedoch irgendwann an ihre natürlichen Grenzen stoßen.

Allerdings hat das Peter Prinzip den berühmten Janus-Kopf. Es sind immer zwei Seiten beteiligt:

- Jemand, der befördert werden will. Also der Mitarbeiter, der sich nicht selbstkritisch genug prüft, ob er für den neuen Job geeignet ist und ihn selbstzufrieden annimmt
- Jemand, der befördern will. Auch er trägt hierfür immer Mitverantwortung.

Und wenn es zwei sichere Wege in die Überforderung und Unzufriedenheit gibt, dann sind es übertriebener Ehrgeiz und die sogenannte „Vetternwirtschaft“. Beides sorgt dafür, dass man dort landet, wo man vielleicht hin will, aber nicht dafür geeignet ist.

Erfolg hängt eben ganz oft davon ab, wie gut man sich selber kennt. Manche Menschen sind immer unzufrieden mit dem Status quo und wie versessen darauf, eine Position zu erreichen, die ihre Fähigkeiten deutlich übersteigt.

Manchmal heißt das Ergebnis:

**Mein Boß wird von der  
Weisheit verfolgt.**

**Doch er ist schneller**



**Gott sieht alles  
hört alles  
und weiß alles!**

**Mein Chef sieht nichts  
hört wenig  
und weiß alles besser!**



**Vielen Dank, dass Sie dem Lehrgebiet „Verwaltungsmanagement“  
Ihre Aufmerksamkeit geschenkt haben.**

## Quellenvermerke

Rainer Paulic (Hrsg.): „Verwaltungsmanagement und Organisation“

Helmut Hopp / Astrid Göbel: „Management in der öffentlichen Verwaltung: Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen“

Florian Becker: „Psychologie der Mitarbeiterführung“

## vertiefende Literaturhinweise

Rainer Paulic (Herausgeber)  
Verwaltungsmanagement und Organisation  
Verlag für Verwaltungswissenschaft, 2014  
ISBN: 978-3-942731-34-8

Helmut Hopp / Astrid Göbel  
Management in der öffentlichen Verwaltung: Organisations- und Personalarbeit in modernen  
Kommunalverwaltungen  
Verlag Schäffer-Poeschel, 2013  
ISBN: 978-3-7910-3317-4

Florian Becker  
Psychologie der Mitarbeiterführung (essentials)  
Verlag: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2014  
ISBN: 978-3-658-07275-9

Christiana Nicolai  
Personalmanagement  
UVK Verlagsgesellschaft mbh Konstanz und München, 4. Auflage 2017  
ISBN: 978-3-8252-8688-0

Laurence J. Peter / Raymond Hull  
Das Peter-Prinzip oder die Hierarchie der Unfähigen  
Verlag: Rowohlt-Taschenbuch, 16. Auflage 2016  
ISBN: 978-3-499-61351-7