

Grundsätze der Verwaltungsorganisation

Stand: 11/2024

1. Vorbemerkung

Eine sparsame und wirtschaftliche Verwaltungsführung ist in hohem Maße von den organisatorischen und personellen Verhältnissen abhängig. Das bedingt ständige Rationalisierungsbemühungen, die jedoch nicht zwangsläufig darauf abzielen, die zur Erfüllung von Aufgaben eingesetzten Ressourcen (insbesondere Personal, Sachmittel) zu verringern und damit Einsparungen zu erreichen. Im Vordergrund steht dabei die Umsetzung des „Wirtschaftlichkeitsprinzips“, d.h. mit einem bestimmten Einsatz an personellen und sächlichen Mitteln ein möglichst hohes Ergebnis bzw. einen möglichst hohen Wirkungsgrad zu erreichen.

Um ihre Aufgaben wirtschaftlich und effektiv erfüllen können, benötigen Verwaltungen eine auf Dauer angelegte Ordnung und somit eine „Organisation“. Bei der Organisation im Sinne des instrumentalen Organisationsbegriffs wird unterschieden zwischen **Aufbauorganisation** und **Ablauforganisation**.

2. Aufbauorganisation

Die Aufbauorganisation umfasst Regelungen zur **Verwaltungsgliederung**, zur **Geschäftsverteilung** und zur **internen Arbeitsverteilung**. Diese Grundelemente finden letztlich ihren Niederschlag im personalwirtschaftlichen Stellenplan.

2.1 Verwaltungsgliederung

Die Gliederung der Verwaltung in die einzelnen Organisationseinheiten (Organisationsstruktur) sollte sich am „**Prinzip des organisatorischen Minimums**“ orientieren. Das bedeutet einerseits, dass die Anzahl der Organisationseinheiten auf allen Gliederungsebenen (vertikal und horizontal) möglichst klein zu halten ist, um optimale Leitungsstrukturen zu erreichen und eine uneffiziente Zergliederung von Zuständigkeiten und Verantwortung zu vermeiden. Andererseits ergibt sich daraus, dass die den Aufgabenvollzug tragenden Organisationseinheiten¹ möglichst groß sein sollen, wobei dieser Grundsatz seine Grenze in der sogenannten **Leitungsspanne** findet. Innerhalb einer den Aufgabenvollzug tragenden Organisationseinheit sollte eine Untergliederung in nachgeordnete Einheiten (In-sich-Gliederung) nur vorgenommen werden, wenn dies nach Art und Inhalt der Aufgaben und der personellen Ausstattung unumgänglich ist. Eine nach diesen Grundsätzen gegliederte Verwaltung bietet

¹ bei Städten und Gemeinden „Ämter“ oder „Fachbereiche“, bei Landkreisen „Sachgebiete“ oder „Fachbereiche“

- eine übersichtliche Struktur,
- minimierte Schnittstellen,
- rationelle Arbeitsabläufe und Informationsflüsse
- einfachere Vertretungsmöglichkeiten,
- weniger notwendige Leitungsstellen,
- eine wirtschaftliche und effiziente interne Arbeitsverteilung

2.2 Gliederungsebenen

Bei der vertikalen Verwaltungsgliederung wird zwischen **zweistufigem** und **dreistufigem** Verwaltungsaufbau unterschieden.

Ein **zweistufiger** Verwaltungsaufbau ist gegeben, wenn unterhalb der Verwaltungsleitung² nur eine Ebene für die den Aufgabenvollzug tragenden Organisationseinheiten eingerichtet ist. Sie ist insbesondere bei kleineren/mittleren Gemeinden und Städten anzutreffen und wird dort allgemein als „Ämterebene“ oder „Fachbereichsebene“ bezeichnet.

Ein **dreistufiger** Verwaltungsaufbau liegt vor, wenn zwischen der Ebene der Verwaltungsleitung und der Ebene der den Aufgabenvollzug tragenden Organisationseinheiten eine weitere Verwaltungsebene eingerichtet ist. Dies ist regelmäßig bei kreisfreien Städten und Landratsämtern der Fall; diese Ebene wird bei Städten allgemein als „Referatsebene“, in Landratsämtern als „Abteilungsebene“ oder „Geschäftsbereichsebene“ bezeichnet.

Eine innerhalb von Fachbereichen/Ämtern getroffene Untergliederung (In-sich-Gliederung) in „Sachgebiete“ führt nicht zu einer eigenen Organisationsebene, weil es diesen Organisationseinheiten an der organisatorischen Selbständigkeit fehlt.

Den Fachbereichen/Ämtern und Sachgebieten können ggf. noch Einrichtungen besonderer Art (z.B. Schulen, Museen, Kindergärten, Bestattungswesen, Bauhof) zugeordnet sein.

Die Gliederung der Gesamtverwaltung in die einzelnen Verwaltungsebenen und der ihnen zugeordneten Organisationseinheiten ist im **Verwaltungsgliederungsplan** dargestellt. Dieser ist zu unterscheiden von einem Aufgabengliederungsplan, der lediglich eine systematische Aufzählung aller Aufgaben der Gesamtverwaltung nach sachbezogenen Gesichtspunkten enthält und nach Aufgabengruppen, Aufgabengruppen und Einzelaufgaben (im Dezimalsystem) geordnet ist.

Der Verwaltungsgliederungsplan wird regelmäßig in Form eines Organisationsschaubildes (**Organigramm**) geführt.

² Oberbürgermeister/Oberbürgermeisterin bzw. erster Bürgermeister/erste Bürgermeisterin oder Landrat/Landrätin

2.3 Geschäftsverteilung

Den im Verwaltungsgliederungsplan festgelegten Organisationseinheiten sind durch den **Geschäftsverteilungsplan** die zu erledigenden Aufgaben nach sachbezogenen funktionalen Gesichtspunkten zugewiesen. Bei der Geschäftsverteilung sollte nach Möglichkeit darauf geachtet werden, dass

- für die gleiche Rechtsmaterie nicht mehrere Organisationseinheiten zuständig sind,
- Überschneidungen in der Verteilung der Aufgaben grundsätzlich vermieden werden,
- die Zuständigkeiten eindeutig festgelegt bzw. abgegrenzt sind und
- die übertragenen Aufgaben/Aufgabengruppen in einem sachlichen und inneren Zusammenhang zueinanderstehen oder gegenseitige Berührungspunkte aufweisen.

2.4 Interne Arbeitsverteilung

Die **Arbeitsverteilung** innerhalb der einzelnen Organisationseinheiten entspricht organisatorischen und wirtschaftlichen Erfordernissen, wenn die Zahl der leitenden, sachbearbeitenden, zuarbeitenden und sonstigen Dienstkräfte in einem angemessenen Verhältnis zum qualitativen und quantitativen Arbeitsanfall steht. Bei der Arbeitsverteilung sollte vor allem darauf geachtet werden, dass

- die einzelnen Mitarbeiter ihrer Dienststellung und dem sachlichen Inhalt ihrer Planstellen (**Anforderungsprofil**) entsprechend eingesetzt werden,
- **leitende Dienstkräfte** in erster Linie allgemeine und zielorientierte Weisungen erteilen, Informationen geben, die allgemeine und fachliche Aufsicht wahrnehmen, die notwendige Ergebniskontrolle durchführen und ggf. anspruchsvolle Fälle bearbeiten,
- **Entscheidungs- und Unterschriftsbefugnisse** soweit wie möglich **nach unten delegiert** werden, wobei sich diese Delegation von Aufgaben und Verantwortung im Rahmen dessen halten muss, was vom Stellenwert her gefordert werden kann und
- die einer Dienstkraft zuzuweisenden fachlichen Aufgaben hinsichtlich ihres Schwierigkeits- und Verantwortungsgrads nach Möglichkeit **nicht zu unterschiedlich** sind, damit nachteilige Auswirkungen nicht zuletzt bei der Dienstpostenbewertung oder der tariflichen Stellenbewertung soweit wie möglich vermieden werden.

Die Arbeitsverteilung ist in **Stellenbeschreibungen** festzuhalten. Dies birgt den Vorteil, dass

- die Stellen eindeutig gegeneinander abgegrenzt sind,

- Kompetenzstreitigkeiten möglichst vermieden werden können,
- Vorgesetzte, Stelleninhaber und Bewerber über die Inhalte und Anforderungen der Stelle informiert sind.

Die Stellenbeschreibung darf allerdings einem flexiblen Personaleinsatz bei besonderen Anlässen (Arbeitsspitzen bei bestimmten Aufgaben, Sondereinsätze, Personalausfälle) nicht entgegenstehen. Sie muss deshalb einen ausdrücklichen Hinweis enthalten, dass in solchen Fällen entsprechende Arbeiten aufgrund besonderer Weisung zu übernehmen sind.

2.5 Personalwirtschaftlicher Stellenplan

Der – rechtlich an sich nicht vorgeschriebene – **personalwirtschaftliche** Stellenplan ist organisatorische Grundlage für Entscheidungen über Beförderungen und Höhergruppierungen und wertvolle Richtlinie für eine vorausschauende Personalplanung. Er weist die erforderlichen Planstellen für Beamte mit der Höchstbewertung und für Beschäftigte mit der tariflich zutreffenden Entgeltgruppe aus. Der auf einen längeren Zeitraum ausgerichtete personalwirtschaftliche Stellenplan muss ebenso wie die Organisationspläne laufend den Änderungen der Verwaltungsverhältnisse und der gesetzlichen und tarifrechtlichen Vorschriften angepasst werden. Etwaige vom sachlichen Stelleninhalt nach oben abweichende Bewertungen und künftig nicht mehr benötigte Stellen sind zu kennzeichnen. Dabei können die für den jährlichen **haushaltsrechtlichen** Stellenplan in § 6 Abs. 3 KommHV vorgesehenen Vermerke (ku = künftig umzuwandeln, kw = künftig wegfallend) verwendet werden.

3. Ablauforganisation

Die Ablauforganisation befasst sich mit den allgemeinen und speziellen **Regelungen für den Dienstbetrieb** (Geschäftsordnung, Dienstanweisungen) und der Gestaltung und rationellen **Abwicklung der Arbeitsprozesse**.

Die Ablauforganisation untersteht dabei noch mehr als die Aufbauorganisation einem steten Wandel. Um eine langfristig effiziente Verwaltung gewährleisten zu können sind Arbeitsprozesse einem **kontinuierlichen Verbesserungsprozess** zu unterziehen. Dies umfasst insbesondere die Aufgaben,

- Arbeitsabläufe zu verbessern,
- neue informations- und kommunikationstechnische Verfahren einzuführen
- Schnittstellen zu vermeiden,
- überflüssige Arbeiten zu vermeiden.

Die Leistungsprozesse der Verwaltung sind dabei laufend sowohl einer **Aufgabenkritik**, als auch einer **Vollzugskritik** zu unterziehen.

Die Aufgabenkritik beschreibt die Überprüfung einer wahrgenommenen Aufgabe hinsichtlich der Frage, ob diese ganz oder teilweise auch weiterhin notwendig, sachgerecht und wirtschaftlich ist.

Die Vollzugskritik untersucht, ob die (notwendige) Aufgabe durch andere Mittel kostengünstiger, schneller und qualitativ besser ausgeführt werden kann. Regelmäßige Fragestellung im Rahmen der Vollzugskritik sollte dabei auch sein, ob die Aufgabe durch eigenes Personal, oder durch externe Dienstleister wahrgenommen wird.