

Beratende Äußerung

des Sächsischen Rechnungshofes

gemäß § 88 Abs. 2 SäHO
i.V.m. § 96 Abs. 1 Satz 3 SäHO

Titel

**Organisationsmodell für Gemeinden
mit 18.000 bis 25.000 Einwohnern**

Eingegangen am: 12.10.1995

Ausgegeben am: 13.10.1995

Sächsischer Rechnungshof
Nr. VI-14374090G132-95.1

Beratende Äußerung

gemäß § 88 Abs. 2 SÄHO
i.V.m. § 96 Abs. 1 Satz 3 SÄHO

Organisationsmodell für Gemeinden
mit 18.000 bis 25.000 Einwohnern

Leipzig, September 1995

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>	
1	Gegenstand und Grundlagen der beratenden Äußerung	3
2	Situation in den sächsischen Kommunen	4
2.1	Stand der Entwicklung	4
2.2	Die sächsischen Kommunen im Vergleich zu den alten Ländern	5
2.3	Vergleich sächsischer Städte	8
2.4	Abweichungen und Besonderheiten bei sächsischen Städten	9
3	Hinweise zu Organisationsprüfungen	11
3.1	Allgemeine Vorgehensweise	11
3.2	Stellenbedarfsermittlung	12
3.2.1	Quantitative Ermittlung des Stellenbedarfs nach Fällen und Bearbeitungszeit	12
3.2.2	Berechnung nach Volumen und Vergleichswerten bzw. vorhandenen Kenn-Werten	16
3.3	Ablauforganisation	17
3.4	Anforderungen an die Aufbauorganisation	19
3.5	Einsatz von Informationstechnik	21
4	Vorschläge zur Ablauforganisation	22
4.1	Grundgliederung in Dezernate und Ämter	23
4.2	Organisation der Ämter	27
4.2.1	Hauptamt	27
4.2.2	Sozialamt	28
4.2.3	Kämmerei	28
4.2.4	Amt für Schule, Kultur und Sport	29
4.2.5	Amt für Liegenschaften und Wirtschaftsförderung	30
4.2.6	Stadtplanungsamt	30
4.2.7	Bauamt	31
4.2.8	Ordnungsamt	32

1 Gegenstand und Grundlagen der beratenden Äußerung

Mit diesen auf Prüfungen und Vergleichsuntersuchungen beruhenden Erkenntnissen und den daraus abgeleiteten Vorschlägen will der Sächsische Rechnungshof (SRH) die sächsischen Kommunalverwaltungen in ihrem Bestreben unterstützen, effiziente Verwaltungsstrukturen zu entwickeln. Auch den Rechtsaufsichtsbehörden stehen diese Ergebnisse zur Verfügung, um ihrerseits beurteilen zu können, inwieweit die Aufbauorganisationen der Stadtverwaltungen den Grundsätzen einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung genügen.

Durch Vergleich mit der eigenen Organisation können Defizite und Überkapazitäten erkannt werden.

Grundlage dieser beratenden Äußerung sind allgemeine Erkenntnisse aus der überörtlichen Kommunalprüfung des SRH sowie bekannte Daten aus alten Bundesländern, aber auch gezielte Untersuchungen des SRH zur konkreten Situation der sächsischen Städte: Mit Hilfe von Erhebungsbögen wurden bei allen untersuchten Kommunen deren allgemeine Situation, Aufgabenbestand, Organisationsstruktur sowie Personalbestand und -entwicklung seit 1991 abgefragt. Die Haushalts-, Geschäftsverteilungs-, Verwaltungsgliederungspläne und Dienstordnungen wurden erhoben.

Auch wurde eine modellhafte Einzelprüfung einer Stadt (bei einigen Ämtern in ganzer Tiefe) durchgeführt. Die Vorgehensweise dazu wird unter 2 beschrieben und kann allen Kommunen als Handlungsanleitung bei Organisationsuntersuchungen dienen.

Neben Erhebungen zum allgemeinen Umfeld standen Feststellung und Bewertung der Aufgabenstruktur sowie Zweckmäßigkeit der Aufbau- und Ablauforganisation auf der Ebene der Dezernate, der Ämter und Sachgebiete (SG) im Vordergrund der Untersuchung. Die Bewertung erfolgte einerseits anhand von Daten, die die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) für eine Modellgemeinde zusammengestellt hat, andererseits auf Grund vergleichender Untersuchungen sächsischer

Städte mit ca. 20.000 Einwohner, insbesondere aber nach den Ergebnissen einer Analyse der Aufgaben einer typischen sächsischen Stadt dieser Größenordnung. Dabei wurden vor allem Unterschiede zwischen der Modellgemeinde der KGSt und der detailliert untersuchten sächsischen Stadt hinsichtlich des Aufgabenbestandes bzw. -volumens und der Aufgabenwahrnehmung ermittelt.

Der SRH gibt in dieser beratenden Äußerung sowohl Hinweise für selbstdurchzuführende Organisationsprüfungen in den Kommunen als auch konkrete Vorschläge für die Aufbauorganisation und deren stellenmäßige Besetzung. Bei der Umsetzung der Empfehlungen sind aber stets die örtlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen.

2 Situation in den sächsischen Kommunen

2.1 Stand der Entwicklung

Der Umbau der Kommunalverwaltungen in den neuen Bundesländern ist noch nicht abgeschlossen. In einer deutlichen Konsolidierungsphase wurden wesentliche aufbau- und ablauforganisatorische Voraussetzungen für die kontinuierliche Aufgabebearbeitung geschaffen. Jetzt sind die Anstrengungen auf eine Straffung und Optimierung der Strukturen gerichtet.

Das bedeutet u.a.

- Verringerung der Dezernate und Ämter,
- Ausgliederung bzw. Privatisierung bestimmter Aufgabenfelder,
- Entwicklung von personengebundenen hin zu sachbezogenen Organisationsstrukturen.

Damit verbunden ist die Abkehr von einem sehr hohen Auflösungsgrad der Aufgaben - mit entsprechend kleinen und unwirtschaftlichen Organisationseinheiten (Dezernate, Ämter) - hin

zum Aufbau leistungsfähiger und wirtschaftlicher, größerer Organisationseinheiten.

Während auf Dezernatsebene die Annäherung an die KGSt-Modellgemeinde sehr weit fortgeschritten ist, war auf Ämterebene noch ein hoher Auflösungsgrad der Aufgaben festzustellen, der sich in einer großen Anzahl kleiner Ämter ausdrückt. Bemerkenswert ist, daß sämtliche untersuchten Städte ein eigenes Baudezernat mit drei und mehr Ämtern gebildet haben. Ebenfalls gibt es in allen Verwaltungen eine Organisationseinheit, die sich mit der Wirtschaftsförderung befaßt. Diese Situation ist zeitlich befristet und auf den Nachholbedarf und das gegenwärtig damit verbundene hohe Aufgabenvolumen zurückzuführen. Ähnliches ist im Ordnungsbereich zu beobachten; die Ordnungsämter verfügen in aller Regel über einen recht hohen Personalbestand. Mit zunehmender Normalisierung der Situation kann und muß auch dieser erhöhte Personalbestand verringert werden.

Ein Teil der untersuchten Städte wird künftig als große Kreisstadt einige zusätzliche Aufgaben übernehmen.

2.2 Die sächsischen Kommunen im Vergleich zu den alten Ländern

Der Aufbau der Stadtverwaltungen der sächsischen Kommunen im Vergleich zu den alten Ländern ist von höheren Personalausgaben und höherem Personalbestand gekennzeichnet. Im Jahr 1993 lagen die Personalausgaben der sächsischen Kommunen bei rd. 137 v.H. des Niveaus der alten Länder. 1994 konnten sie zwar um rd. 6,8 v.H., die Anzahl der Personalstellen sogar um rd. 13,6 v.H. gesenkt werden. Sie lagen aber immer noch deutlich über dem Niveau der alten Länder. Der Anteil der Personalausgaben an den Verwaltungshaushalten betrug hier rd. 40 v.H., in den alten Ländern rd. 25 v.H.

Ein Vergleich mit Kennzahlen des Bayerischen kommunalen Prüfverbandes und des Landesrechnungshofs Rheinland-Pfalz zeigt folgende Auffälligkeiten:

	Bayern	Rheinland- Pfalz	sächsische untersuchte Städte
	Stellenbedarf je 1.000 Einwohner	Stellenbedarf je 1.000 Einwohner	Stellen (Ist) je 1.000 Einwohner
Allg. Verwaltung	1,3	1,34	3,33 (3,03) ¹⁾
Finanzverwaltung	0,6	0,62	0,62 (0,58) ¹⁾
Bauverwaltung	0,7	0,39	1,20 (+ 0,10 Wirt- schaftsförd.)
Gesamt	2,6	2,35	5,25 (4,91)

1) ohne ABM

Diese Zahlen scheinen den oft erhobenen Vorwurf einer überzogenen Personalausstattung zu bestätigen. Eine pauschale Wertung vernachlässigt jedoch, daß

- die kommunalen Verwaltungen in den neuen Ländern die Phase der Neustrukturierung noch nicht überwunden haben,
- Aufgabenvolumen und -bestand in einigen Bereichen über dem vergleichbarer Kommunen der alten Länder liegen,
- ein hoher Beratungsbedarf besteht (in einzelnen Ämtern bis zu 60 v.H. einer Stelle),
- ein nicht unerheblicher Teil des Personals sich in Fortbildung befand und z.T. immer noch befindet.

Die Kommunen mußten Einrichtungen und das zugehörige Personal übernehmen, während Privatisierung, Weitergabe an freie Träger und dgl. auf Schwierigkeiten stößt. Auch hierin liegt eine Ursache für den überhöhten Personalbestand.

Beim Vergleich ist andererseits das niedrigere Niveau der Bezahlung/Vergütung der Bediensteten in den neuen Ländern zu berücksichtigen, das die eigentlich relevante Kenngröße der Personalkosten derzeit noch günstiger gestaltet. Für den nachgeordneten Bereich gilt das Gesagte analog.

Insgesamt bleibt aus diesem Vergleich die Erkenntnis, daß auch bei Berücksichtigung der genannten Besonderheiten die Personalbestände der sächsischen Gemeinden stark überhöht sind. Die Ausgaben dafür werden in den nächsten Jahren deutlich ansteigen, da zu den allgemeinen Tarifierhöhungen noch die Angleichung von 84 v.H. (zum 1.10.1995) auf 100 v.H. des Vergütungsniveaus der alten Bundesländer erfolgen muß. Mit höheren Einnahmen kann dagegen nicht gerechnet werden. Eine vordringliche Aufgabe der kommunalen Verwaltungen in den neuen Ländern ist deshalb der Personal- bzw. Stellenabbau. Es muß

- kurzfristig eine Reduzierung dort beginnen, wo aufbau- bzw. ablauforganisatorische Unzulänglichkeiten als direkte Ursache des überhöhten Personalbestandes erkennbar werden;
- längerfristig durch ständige Aufgabenkritik und daraus abgeleitete sorgfältige Personalplanung der Personalbestand der Aufgabenentwicklung angepaßt werden.

Weiter sollten alle Möglichkeiten der Privatisierung, der Übertragung von Einrichtungen auf Dritte sowie der Beteiligungen an Verwaltungsgemeinschaften genutzt werden.

2.3 Vergleich sächsischer Städte

Fünf sächsische Städte, die im wesentlichen der Größenklasse 6-II (20.000 bis 25.000 Einwohner) angehören, stellten sich im Vergleich wie folgt dar:

	Haushaltsvolumen 1993 (Plan)	
	DM	DM/Einwohner
Eilenburg	65.828.800	3.239
Coswig	71.928.635	2.862
Crimmitschau	99.469.260 ¹⁾	4.501
Delitzsch	65.662.900 ¹⁾	2.489
Limbach-Oberfrohna	49.994.000	2.348

¹⁾ 1. Nachtragshaushalt

	Kreditaufnahme geplant 1993	
	DM	DM/Einwohner
Eilenburg	12.800.000	630
Coswig	21.639.349	861
Crimmitschau	14.100.000	638
Delitzsch	4.624.100	175
Limbach-Oberfrohna	8.174.000	384

Bei der Ermittlung der Personalausgaben ergaben sich allerdings Unsicherheiten, da in die Kosten u.U. Entschädigungen für Stadtverordnete, Abfindungen und ABM-Lohnkosten eingegangen sind.

Aus dem vorliegenden Material ergeben sich - vorbehaltlich dieser Einschränkungen - folgende Werte:

	Personalausgaben (Plan 1993)			
	v.H. des Verwaltungshaushaltes		DM/Einwohner	
	Gesamtverwaltung	Kernverwaltung ¹⁾	Gesamtverwaltung	Kernverwaltung ¹⁾
Eilenburg	46,5	23,8	769,33	391,45
Coswig	52,2	18,6	931,56	331,43
Crimmitschau	43,7	15,4	1.016,85	329,29
Delitzsch	50,4	14,3	797,16	226,36
Limbach-Oberfrohna	54,2	12,8	720,06	179,50

¹⁾ ohne ABM

2.4 Abweichungen und Besonderheiten bei sächsischen Städten

Die Aufbauorganisationen der Stadtverwaltungen zeigen deutlich eine Tendenz zur Verringerung der Dezernate, wobei sich derzeit eine Anzahl von drei Dezernaten durchzusetzen scheint. Allen Verwaltungen gemeinsam ist ein eigenständiges Baudezernat mit in der Regel drei und mehr Ämtern. Das KGSt-Organisationsmodell für Gemeinden dieser Größenklasse sieht als Regelfall lediglich zwei Dezernate vor. Alle städtischen Bau- und Bauplanungsaufgaben werden dann durch ein einziges Bauamt wahrgenommen. Dieser Strukturvorschlag gilt allerdings für Gemeinden mit gewachsener und gut funktionierender Verwaltung. Der gerade für die Bauverwaltung in den neuen Bundesländern typische Anteil erstmaliger und grundlegender Arbeiten läßt demgegenüber ein gut ausgestattetes Baudezernat in einer Übergangsphase als durchaus legitim erscheinen. Damit ergibt sich insgesamt bei einer Gliederung der Stadtverwaltung in drei Dezernate eine noch angemessene Leitungsspanne auf dieser Ebene. Desgleichen ist in allen Verwaltungen eine Organisationseinheit, z.T. außerhalb der Dezernatsgliederung, vorrangig mit Aufgaben der Wirtschaftsförderung befaßt.

Eine größere Vielfalt ergibt sich auf der Ämterebene. Die KGSt schlägt für eine Modellgemeinde dieser Größenklasse die Bildung von sechs Ämtern vor:

- Hauptamt,
- Kämmerei,
- Ordnungsamt,
- Schulverwaltungsamt,
- Sozialamt,
- Bauamt.

Hierbei ist bereits berücksichtigt, daß die Kommune vom Landkreis zur Durchführung bestimmter Aufgaben der Sozialhilfe herangezogen wird.

Unter Berücksichtigung vereinigungsbedingter zusätzlicher Aufgaben kann den sächsischen Städten dieser Größenordnung auf absehbare Zeit ein Bauplanungsamt und ein Amt für Wirtschaftsförderung auf absehbare Zeit zugestanden werden.

Sofern der Status einer großen Kreisstadt angestrebt wird, ist die Kommune nach § 103 Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) außerdem verpflichtet, ein Rechnungsprüfungsamt einzurichten, sofern sie sich nicht eines anderen Rechnungsprüfungsamtes bedient.

Diesen vorgeschlagenen acht bzw. neun Ämtern steht tatsächlich eine von Stadtverwaltung zu Stadtverwaltung stark differierende Anzahl von sieben bis 15 Ämtern mit zusätzlich bis zu drei Sachgebieten gegenüber.

Ob sich in dieser unterschiedlichen Anzahl von Ämtern lediglich ein höherer Auflösungsgrad der Aufgaben oder teilweise auch ein erhöhter Aufgabenbestand verbirgt, kann nicht eindeutig festgestellt werden, da die Antworten in den Erhebungsbögen zur Aufgabenwahrnehmung der einzelnen Ämter eine sehr unterschiedliche Aussagekraft besitzen. Der Umfang des Aufgabenbestandes kann auf Grund der gesetzlichen Vorgaben sowie aus der Notwendigkeit, die finanziellen Mittel zu minimieren, aber

allenfalls entsprechend örtlich unterschiedlicher Gegebenheiten in geringem Maße voneinander abweichen.

3 Hinweise zu Organisationsprüfungen

3.1 Allgemeine Vorgehensweise

Bei einer Organisationsprüfung muß zunächst der **Ist-Zustand** der Verwaltungsorganisation aufgenommen werden. Vorhandene Unterlagen, insbesondere Aufgabengliederungsplan, Verwaltungsgliederungsplan, Geschäftsverteilungsplan, Stellenplan und Stellenbeschreibung, sind mit dem aktuellen Stand zu vergleichen. Der SRH untersuchte z.B. auf dieser Grundlage den Ist-Zustand von Organisationseinheiten der Stadtverwaltung durch schriftliches Abfragen und Interviews der Mitarbeiter (MA). Beispielhaft wurden Arbeitsabläufe und deren zeitlicher Umfang von Aufgaben konkret mit den Mitarbeitern gemeinsam ermittelt.

Unter Heranziehung der mittleren Bearbeitungszeiten (mBz) nach KGSt-Erhebungen wurde der **Stellenbedarf anhand des quantifizierten Aufgabenvolumens** ermittelt (siehe 2.2 SG Standesamt) bzw. durch Vergleich mit KGSt-Daten geschätzt. Analog wurde in weiteren Sachgebieten verfahren. Dagegen wurde im Bauamt der Stellenbedarf nach dem Bauvolumen entsprechend einer Berechnung der KGSt auf der Grundlage der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) ermittelt (siehe 2.2 SG Hochbau). Einsparmöglichkeiten wurden so aufgezeigt.

Bei der **Untersuchung der Arbeitsabläufe** sind neben der Mitarbeiterbefragung auch sogenannte Laufzettel hilfreich. Diese werden der Arbeitsaufgabe beigegeben, damit jeder Mitarbeiter im Zuge der Bearbeitung die auszuführenden Tätigkeiten vermerkt. Die so ermittelte Ablauforganisation, dargestellt in Form einer Tabelle (siehe 2.3), läßt die Anzahl der beteiligten Ämter, Sachgebiete und Mitarbeiter leicht erkennen. Eventuelle Doppelarbeiten werden sichtbar. Ursachen und Gründe einer evtl. nicht effizienten Ablauforganisation sind aufzudecken.

Nach diesen Untersuchungen können Veränderungen in der Verwaltungsorganisation vorgenommen werden.

Bei der Gliederung der Aufgaben sind immer die Organisationseinheiten zu sehen, denen die Aufgaben zugeordnet werden. Insofern bestehen zwischen dem Aufgabengliederungsplan und dem Verwaltungsgliederungsplan enge Zusammenhänge. Bei der **Zuordnung der Aufgaben** bzw. Arbeitsvorgänge nach Aufgabengruppen kann der von der KGSt erarbeitete Aufgabenkatalog der entsprechenden Gemeindegrößenklasse ein als annähernd vollständiges Verzeichnis der Aufgaben und auch Stellen eines Amtes zugrunde gelegt werden, das jedoch nicht ohne Prüfung und Veränderung entsprechend den örtlichen Begebenheiten anzuwenden ist. Bei der Stellenbeschreibung sowie bei der Stellenbedarfsermittlung ist der derzeit notwendige Fortbildungsbedarf zu berücksichtigen, jedoch für die nächsten Jahre wieder auf das allgemeine Maß zurückzuführen.

3.2 Stellenbedarfsermittlung

3.2.1 Quantitative Ermittlung des Stellenbedarfs nach Fällen und Bearbeitungszeit

In ausgewählten Fällen sollte der Stellenbedarf quantitativ bestimmt werden. Der SRH hat dies ebenfalls getan.

Beispiel: Sachgebiet "Standesamt":

Voraussetzung für die Ermittlung des Stellenbedarfs unter Heranziehung von mittleren Bearbeitungszeiten und Fallzahlen ist in jedem Fall ein stark formalisierter Ablauf der Vorgänge.

Der SRH ging wie folgt vor:

- Die Fallzahlen wurden anhand der detaillierten Jahresberichte (z.B. des Standesamtes) erhoben.
- Die sogenannten mittleren Bearbeitungszeiten wurden auf der Basis veröffentlichter Richtzahlen der KGSt festgelegt.

- Durch Multiplikation der mittleren Bearbeitungszeiten mit den Fallzahlen (Durchschnitt aus mehreren Jahren) wurde für jeden einzelnen Arbeitsvorgang eine Gesamtbearbeitungszeit errechnet.
- Diese Gesamtbearbeitungszeit wurde in Beziehung gesetzt zur Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft.
- Bei einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden ergibt sich unter Beachtung aller Ausfallzeiten eine Nettoarbeitszeit von rd. 88.330 Arbeitsminuten je Jahr (lt. KGSt-Bericht Nr. 5/1995). In den Ausfallzeiten sind nicht die Zeiten für Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen berücksichtigt. Der dafür erforderliche Zeitaufwand ist im Rahmen der Stellenbemessung bei der Ermittlung der Gesamtarbeitsminuten für die Aufgabenwahrnehmung zu berücksichtigen.
- So ergibt sich nach dem Erhebungsbogen ein Stellenbedarf in v.H. einer Stelle (im Standesamt z.B. 154 v.H.).

Die folgende Tabelle für einen Teil der Aufgaben des Standesamtes verdeutlicht dies:

Berechnung des Stellenbedarfs

Aufgabengruppe 34 Personenstand (lt. KGSt-Aufgabenkatalog)

Aufgaben und Arbeitsvorgänge		A r b e i t s m e n g e					Durchschnitt	mBz lt. KGSt min	Gesamtarbeitszeit min	Stellenbedarf ¹⁾ v.H.
KGSt-Nr.	Inhalt	Bezugsgröße	1991	1992	1993					
34.1.1	Geburten	Fälle	277	237	249	254,3	54	13.734	15,5	
	- Geburten beurkunden (einschl. Mitteilungen) Krankenhaus mit überörtlichem Einzugsgebiet vorhanden	Fälle	134	156	136	142,0	20	2.840	3,2	
34.1.2	Sterbefälle beurkunden (einschl. Mitteilungen) Krankenhaus und Altenheim mit überörtlichem Einzugsgebiet vorhanden	Fälle	435	434	433	434,0	80	34.720	39,3	
34.1.3	Eheschließungen									
	- Aufgebotsverhandlungen führen; Eheschließungen vornehmen und beurkunden (einschl. Mitteilungen)	Eheschließungen	110	103	97					
	- Anträge auf Ausstellung von Ehefähigkeitszeugnissen entgegennehmen und bearbeiten; Anträge auf Befreiung von der Beibringung des Ehefähigkeitszeugnisses durch Ausländer entgegennehmen, prüfen und weiterleiten; Ehefähigkeitszeugnisse zur Eheschließung im Ausland ausstellen, Randvermerke im Heiratsbuch beischreiben	Anträge	-	-	18					
	Summe:		110	103	115	109,3	360	39.360	44,5	

KGSt-Nr.	Aufgaben und Arbeitsvorgänge Inhalt	Bezugsgröße	Arbeitsmenge				Durchschnitt	mBz lt. KGSt min	Gesamtarbeitszeit min	Stellenbedarf ¹⁾ v.H.
			1991	1992	1993					
34.1.4	Familienbücher									
	- anlegen und Anträge auf Anlegung gem. § 15 a Personenstandsgesetz entgegennehmen und bearbeiten	Fälle			103	103,0	60 ²⁾	6.180		
	- Familienbücher von/andere Standesämter	Fälle			6	6,0	360 ²⁾	2.160		
	- Familienbücher fortführen	Vermerke			128	128,0	45 ²⁾	5.760		
	Summe:							14.100	16,0	
31.1.5	Fortführung der Personenstandsbücher; Vermerke und Hinweise in den Personenstandsbüchern beurkunden, soweit nicht in o.g. Arbeitsvorgängen bereits genannt	VermerkeHinweise			144	144,0	50 ²⁾	7.200	8,1	
34.3	Beurkundung und Beglaubigung von Erklärungen usw.	Fälle			190	190,0	75 ²⁾	14.250	16,1	
34.4	Ausstellen von Personensurkunden soweit nicht in o.g. Arbeitsvorgängen bereits enthalten	Urkunden			600	600,0	5	3.000	3,4	
34.5	Testamentskartei führen	Jahresanteil einer Arbeitskraft	-	-	-	-	-	-	1,0 ³⁾	
34.6	Sonstige Aufgaben nach Landesrecht	Fälle			115	115,0	40	4.600	5,2	
	- Kirchensteueraustrittserklärung entgegennehmen, bearbeiten und Mitteilungen weiterleiten									
	Allgemeine Verwaltungsarbeiten	Fälle			14	14,0	120 ²⁾	1.680	1,9	
	- Statistische Arbeiten erledigen									
Summe:									154,2	

1) Gesamtarbeitszeit je Aufgabe geteilt durch 88.330 x 100

2) mBz entsprechen den Angaben der tiefengeprüften Stadt, KGSt-mBz lagen zu diesen Arbeitsvorgängen nicht vor

3) Jahresanteil einer Arbeitskraft entsprechend KGSt-Aufgabenkatalog

3.2.2 Berechnung nach Volumen und Vergleichswerten bzw. vorhandenen Kenn-Werten

Beispiel: Sachgebiet "Hochbau":

Voraussetzung der Stellenberechnung auf der Grundlage der HOAI im Sachgebiet Hochbau ist, daß ein Großteil der dort erbrachten Leistungen auch von Ingenieurbüros übernommen werden könnten. Diese werden für ihre Leistungen nach der HOAI vergütet. Wie nachfolgend dargestellt, können die HOAI-Werte in einem Kostenvergleich für Aussagen zum Stellenbedarf verwendet werden. Dies trifft auch auf Leistungen zu, bei denen nur die Bauherrenfunktion (Planung und Bauleitung sind vergeben) wahrgenommen wird.

Die Ermittlung des Stellenbedarfs für Gebäudeunterhaltung beruht auf Erfahrungswerten der KGSt.

Berechnung des Stellenbedarfs

a) Stellenbedarf für **Planung und Bauleitung**

in Eigenleistung

Für das im Jahresdurchschnitt ermittelte Bauvolumen (z.B. 1.623 TDM) werden die HOAI-Honorare (139,9 TDM) ermittelt.

Von diesem Honorar werden 40 v.H. als Steuer- und Gewinnanteile abgezogen, zur weiteren Berechnung werden demzufolge 60 v.H. des Honorars verwendet ($139,9 \text{ TDM} \times 0,6 = 84 \text{ TDM}$).

Das so ermittelte Honorar wird zum Durchschnittswert der Personalkosten der bearbeitenden Mitarbeiter (57,4 TDM) ins Verhältnis gesetzt. Dies ergibt den Stellenbedarf.

$84 \text{ TDM} \times 100 = \text{rd. } 146 \text{ v.H.}$

57,4

Bei diesem Beispiel sind es rd. 1,5 Stellen.

in Fremdleistung

Zur Ermittlung des Stellenbedarfs bei Planung und Bauleitung in Fremdleistung muß zunächst der Stellenbedarf "analog der Berechnung in Eigenleistung" berechnet werden.

Z.B. Bauvolumen (gesamt) : 655,6 TDM;
HOAI-Honorare (gesamt): 62,5 TDM

60 v.H. des Honorars = 37,5 TDM

$$\frac{37,5 \times 100}{57,4} = 65,3 \text{ v.H.}$$

Der so ermittelte Stellenbedarf (65,3 v.H.) wird bei Fremdleistung für die Bauherrenfunktion ein Stellenbedarf von 30 v.H. des Bedarfs berechnet, der bei Eigenleistung angefallen wäre.

$$\frac{65,3 \times 30}{100} = 20 \text{ v.H.}$$

Dies ergibt einen Stellenbedarf von 0,2 einer Stelle.

b) Stellenbedarf für Gebäudeunterhaltung

Laut KGSt-Bericht Nr. 15/1987 "Organisation des Bauamtes", berichtigt durch den Bericht Nr. 9/1992, können je Sachbearbeiter (SB) rd. 850 TDM Bauunterhaltungsmittel bewirtschaftet werden. Bei 1,1 Mio. DM Bauunterhaltungsmittel entspricht dies einem Stellenbedarf von (130 v.H.) 1,3 einer Stelle.

3.3 Ablauforganisation

Mithilfe von Laufzetteln oder ähnlichen geeigneten Mitteln wird der Lauf eines "Falles" vom Eingang bzw. Auslösen bis zum Abschluß ermittelt und grafisch dargestellt. Nach Analyse anhand rechtlicher oder sachgegebener Notwendigkeiten können so Vereinfachungen vorgeschlagen werden.

Bei der Untersuchung des SRH war der Ablauf einer Bestellung von Baumaterial bis hin zur Lieferung im Rahmen einer Straenunterhaltungsmanahme besonders auffällig. Die Darstellung seines Ablaufes wird deshalb hier als Beispiel wiedergegeben:

Beschreibung der einzelnen Tätigkeiten	Straßen- und Tiefbauamt		Hochbauamt	Kämmerei
	SG komm. Straßen	SG Bauhof	SG Bauverwaltung	Kmmerer
<p><u>1. Festlegung der Baumaßnahme</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Sachbearbeiter erteilt Auftrag - Bauhofleiter gibt weiter 				
<p><u>2. Bestellung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Meister entscheidet, was bestellt wird; Nachfrage finanzielle Mittel bei Haushalts(HH)-Bearbeiter - Meister gibt mündliche Bestellung - Mitarbeiter schreibt - HH-Bearbeiter vergibt Auftragsnummer; Unterschriftstempel - Amtsleiter/Dezernent unterschreibt - Kmmerer unterschreibt; Weitergabe an HH-Bearbeiter - HH-Bearbeiter gibt weiter - Mitarbeiter schickt Bestellung ab, Kopie geht an Bauhof - Bauhofleiter/Meister 				
<p><u>3. Lieferung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Lieferung mit Bestellung kontrollieren (i.O.), Rechnung und Lieferschein weitergeben - HH-Bearbeiter zeichnet rechnerisch richtig und gibt weiter - SB zeichnet sachlich richtig - HH-Bearbeiter schreibt Zahlungsanweisung - Kasse zahlt 				
Anzahl Tätigkeiten	5	6	5	2

Hierbei wurde aufgedeckt:

Allein mit einer Bestellung sind vier verschiedene Sachgebiete beschäftigt, dabei erfolgt neunmal ein Sachgebietswechsel. Bemerkenswert war auch, daß der Kämmerer jede Bestellung unterschreiben mußte. Gründe für eine derartig umständliche sowie zeit- und kostenintensive Ablauforganisation sind nicht erkennbar.

3.4 Anforderungen an die Aufbauorganisation

Die Aufbauorganisation soll einen effektiven und wirtschaftlichen Ressourceneinsatz gewährleisten. Dazu muß die Gliederung nach sachlichen und rationellen Gesichtspunkten durchgeführt werden; personenbezogene Konstruktionen sind möglichst zu vermeiden. Eine Arbeitsteilung soll nur erfolgen, soweit dies notwendig ist (Wahrung des Sachzusammenhangs). Die Anzahl aller Untergliederungen muß so klein wie möglich sein. Die Leitungsspannen müssen ausgeschöpft werden (organisatorisches Minimum).

Auch eine übermäßige Spezialisierung ist zu vermeiden, die Mitarbeiteranzahl einer Einheit ist unter Beachtung der Leitungsspanne möglichst groß zu halten. So wird Flexibilität erhalten und es kann kurz- wie langfristig auf veränderten Arbeitsanfall oder Personalausfälle reagiert werden (Flexibilität und Nutzung von Synergieeffekten).

Dabei sind nach Größe und Bedeutung möglichst gleichartige Einheiten (Dezernate, Ämter) zu schaffen (gleichmäßige Belastung).

Die Anzahl der Ämter je Dezernat und die Anzahl der Mitarbeiter je Amt sollten also ähnlich und möglichst hoch sein, die Anzahl der Dezernate und Ämter insgesamt so gering wie möglich.

Fachbereiche sind geschlossenen Ämtern zuzuweisen. Sachzusammenhänge sind zu beachten. Notwendige Koordinierung muß innerhalb

eines Amtes oder zumindest innerhalb eines Dezernates möglich sein. Andererseits müssen die Dezernate und Ämter für ihre Leiter überschaubar, kontrollierbar und lenkbar sein. Die Arbeitskraft der Mitarbeiter soll ausgelastet sein.

Die Belastung ist nicht gleichmäßig verteilt. Eine Personalunion von Dezernatsleiter und Amtsleiter sollte nicht zu einem Grundsatz werden. Durch eine solche Doppelfunktion entsteht die reale Gefahr, daß die Aufgaben des vom Dezernenten geführten Amtes überbewertet und bevorzugt behandelt werden und daß er seinen Leitungsaufgaben im Dezernat nicht voll gerecht wird. Gleichzeitig zeigt dies, daß die Leitungsspanne als Dezernatsleiter offenbar bei weitem nicht ausgenutzt wird. Andererseits erfolgen notwendige Umstrukturierungen nicht zügig genug, wenn der Dezernatsleiter als gleichzeitiger Amtsleiter zu sehr durch amtsbezogene Tätigkeiten in Anspruch genommen wird. Ähnliche Überlegungen gelten für Amtsleiter.

Bereits durch Auflösung und Zusammenfassung von Ämtern können rasch zumindest Organisationseinheiten von angemessener Größe geschaffen werden.

Die Vorgaben der KGSt sind für die direkte Beurteilung der Leistungsfähigkeit von Kommunalverwaltungen in den neuen Bundesländern nur eingeschränkt nutzbar. Sie werden dennoch für geeignet angesehen, um Einsparpotentiale aufzudecken und in ihrer Größe abzuschätzen.

Angemerkt sei an dieser Stelle, daß eine herkömmliche Organisationsuntersuchung Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Verwaltung nicht erbringen kann, weil die übliche Verwaltungskameralistik es nicht erlaubt, eine Kosten- und Leistungsrechnung durchzuführen.

Als **typische Mängel** wurden vorgefunden:

- Die Ämtergröße (Mitarbeiteranzahl) ist sehr unterschiedlich. Zum Teil gibt es einen Amtsleiter und nur zwei Angestellte.

- Auch wo eine bereits durchgeführte Reform der Aufbauorganisation eine wesentliche Straffung der Verwaltung bewirkte und eine klarere Gliederung schuf, blieben starke Ansätze einer personenbezogenen Organisationsstruktur erhalten, erkennbar an der Bildung der Ämter und deren Verteilung auf die Dezernate.
- Die Anzahl der Ämter je Dezernat (zwei bis drei kleinere Ämter) ist zu niedrig, die Leitungsspanne der Dezernenten nicht ausgeschöpft.

Der Mitarbeiterbestand variiert z.B. in der tiefengeprüften Stadt zwischen acht und 45 Beschäftigten pro Dezernat (einschl. Amtsleiter). Damit sind die Steuerungsmöglichkeiten für den Ressourceneinsatz ebenso eingeschränkt wie die Koordinierung in der Sache. Dies gilt auch für Ämter, die zu wenig Mitarbeiter haben. Die Leitungsspanne ist auch hier nicht ausgeschöpft, Synergieeffekte können nicht genutzt werden.

- Der Sachzusammenhang ist oft nicht gewahrt (damit gibt es auch keine durchgängige "Produktverantwortung"). Koordinierungsmöglichkeiten und Flexibilität auf Dezernatsebene sind nicht optimal. Pflege, Instandhaltung und Verwaltung städtischer Einrichtungen wurden z.B. von den auch noch verschiedenen Dezernaten zugeordneten Ämtern für Kommunalwirtschaft bzw. Straßen- und Tiefbauamt wahrgenommen.

3.5 Einsatz von Informationstechnik

Die **Erarbeitung eines EDV-Gesamtkonzeptes** zur Effektivitätssteigerung hat angesichts der überall vorgefundenen amtsspezifischen, nichtkompatiblen Individuallösungen hohe Dringlichkeit.

Der tatsächliche Rationalisierungseffekt, der sich langfristig einstellt, sollte nicht unterschätzt werden. Das gilt für Kommunalverwaltungen in den neuen Ländern in besonderem Maße, da die Personalkosten derzeit noch längst nicht bei 100 v.H.

liegen (vgl. 2.2) und deshalb noch steigen werden. Es sei hier auf eine Investitionsrechnung der KGSt verwiesen:

Investitionsrechnung EDV	Kosten in DM/Jahr
Kosten EDV-Arbeitsplatz (Hardware, Software usw.)	7.000
Kosten für Querschnittsfunktionen und Systembetreuung	2.000
Kosten für EDV-Aus- und Fortbildung	2.000
Jährlich wiederkehrende Kosten (gesamt)	11.000

Die danach angenommene Effektivitätssteigerung um 20 v.H. je Jahr entspricht bei Personalvollkosten von 80.000 DM je Mitarbeiter (etwa VIb - Vc BAT-Ost) und Jahr = 16.000 DM. Der rechnerische Nutzen des EDV-Einsatzes für die tiefengeprüfte Stadt läge bei 16.000 DM minus 11.000 DM mal 120 Mitarbeitern (Soll 1994) im Kernbereich bereits bei rd. 0,6 Mio. DM je Jahr.

Die wesentlichen Komponenten eines Planungs- und Steuerungsinstrumentariums, insbesondere

- Ziele des EDV-Einsatzes,
- die EDV-Gesamtplanung für die Stadt,
- die EDV-Einzelpläne der Dezernate und
- der jährliche Erfolgsbericht

sollten deshalb soweit noch nicht geschehen - umgehend festgelegt und dauerhaft - ggf. längerfristig umgesetzt werden.

Darüber sollten die kurzfristig möglichen Verbesserungen (ämterweise Vernetzung, Bereitstellung eines leistungsfähigen Textverarbeitungssystems) nicht vernachlässigt werden.

4 Vorschläge zur Aufbauorganisation

Diese konkreten Organisationsvorschläge gelten für Städte der Größenklasse 18.000 - 25.000 Einwohner. Darüber hinaus stellen

sie auch eine Hilfe für Städte der Größenklasse bis 50.000 Einwohner bzw. ab 10.000 Einwohner dar. Dort sind entsprechende Ergänzungen oder Abstriche vorzunehmen. Natürlich können die Vorschläge zwar als Richtwerte für die Aufbauorganisation gelten, vor ihrer Übertragung auf eine bestimmte Verwaltung müssen Untersuchungen erfolgen, wie sie unter 2. beschrieben sind. Im besonderen gilt dies für die Anzahl der Stellen je Amt und Sachgebiet sowie für die Untergliederung der Stellen in Sachgebietsleiter, Sachbearbeiter und Mitarbeiter.

4.1 Grundgliederung in Dezernate und Ämter

Auf absehbare Zeit erscheinen drei Dezernate angemessen.

Die Aufteilung der neu zu bildenden Ämter auf die Dezernate hat dem Grundsatz einer ausgewogenen Verwaltung zu entsprechen. Gleiches gilt für die Aufgabenverteilung auf die Ämter.

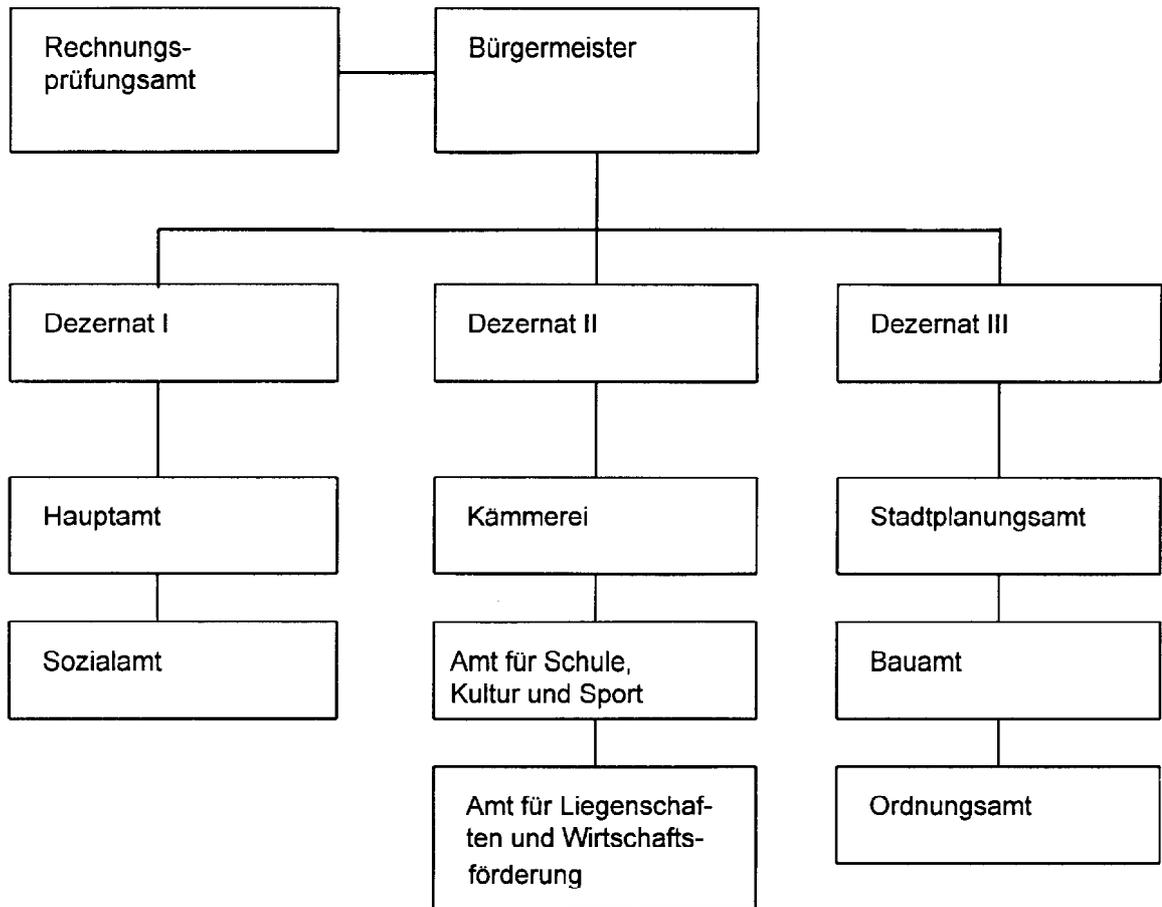
Beim derzeitigen Aufgabenvolumen der Kommunen in den neuen Ländern wird die Bildung von acht Ämtern empfohlen. Langfristig kann eine geringfügige Reduzierung erfolgen, die von der Entwicklung des Aufgabenbestandes in den Kommunen abhängt.

Einem Amt sollten nicht mehr als drei Sachgebiete zugeordnet werden. Zur Leitung des Sachgebietes ist nur in begründeten Fällen ein Sachgebietsleiter einzusetzen. Nach den üblichen Erfahrungswerten ist für die Leitungsspanne ein Verhältnis Vorgesetzte:Mitarbeiter von 1:4 bis 1:8 vorzusehen (so auch die KGSt).

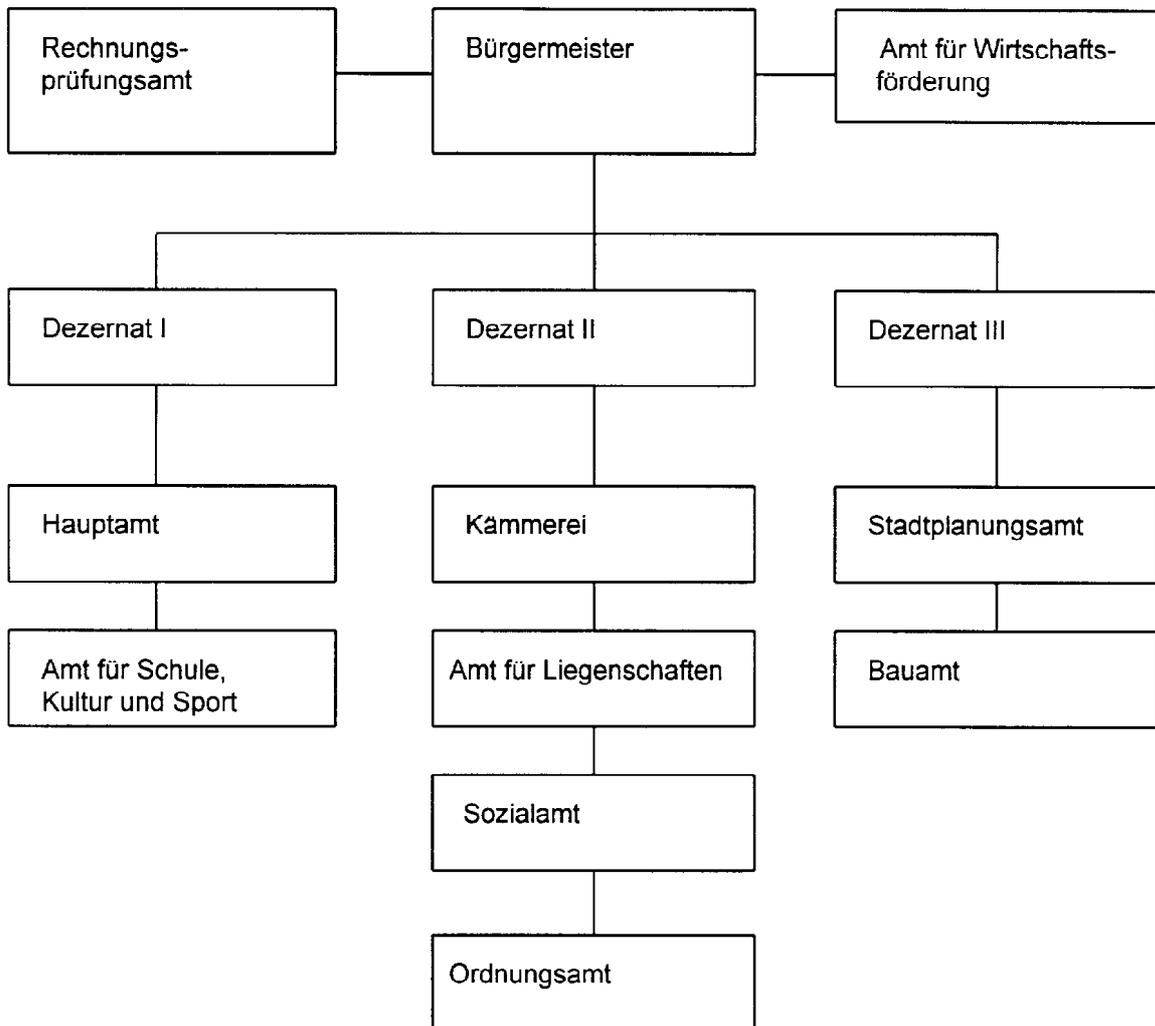
Eine weitere Leitungsebene in Form von Arbeitsgruppen ist aus fachlichen und praktischen Gesichtspunkten nicht sinnvoll.

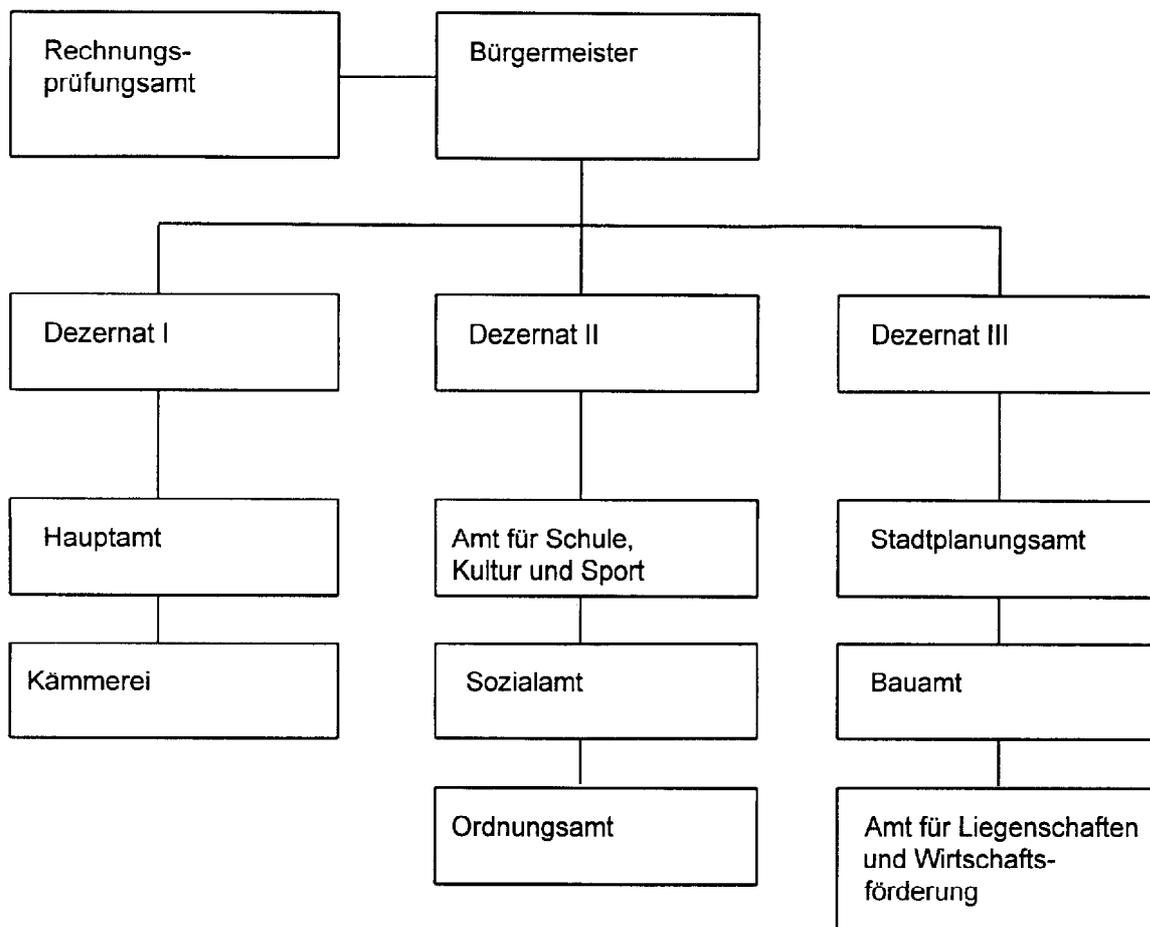
Der SRH schlägt in Umsetzung der vorstehenden und unter 3.4 genannten Grundsätze Möglichkeiten vor:

Variante I/1



Variante I/2



Variante II

Die Ämterverteilung aller Varianten ist ausgewogen. Während sich die Variante I/1 stärker an vorgefundene Gliederungen anlehnt, konzentriert die Variante II die Steuerungsfunktionen samt Ressourcenverwaltung in einem Dezernat. Es bleiben zudem weniger Überschneidungsmöglichkeiten zwischen den Dezernaten. Auch im Hinblick auf den Übergang zu einem Steuerungssystem mit dezentraler Ressourcenverwaltung wäre diese Gliederung vorteilhafter.

In jeder Variante besteht die Möglichkeit, daß der (Ober-)Bürgermeister das Dezernat I leitet und die nach der SächsGemO zulässigen Beigeordneten je eines der beiden anderen Dezernate. Bei Variante II ist allerdings, von der Leitungsspanne her gesehen, die Besetzung der Dezernatsleitung I durch einen eigenen Dezernenten vorzuziehen. Wenn der (Ober-)Bürgermeister die Leitung des Dezernats I übernimmt, kann dort das

Rechnungsprüfungsamt integriert werden, das nach der SächsGemO immer ihm unmittelbar unterstellt bleiben muß.

4.2 Organisation der Ämter

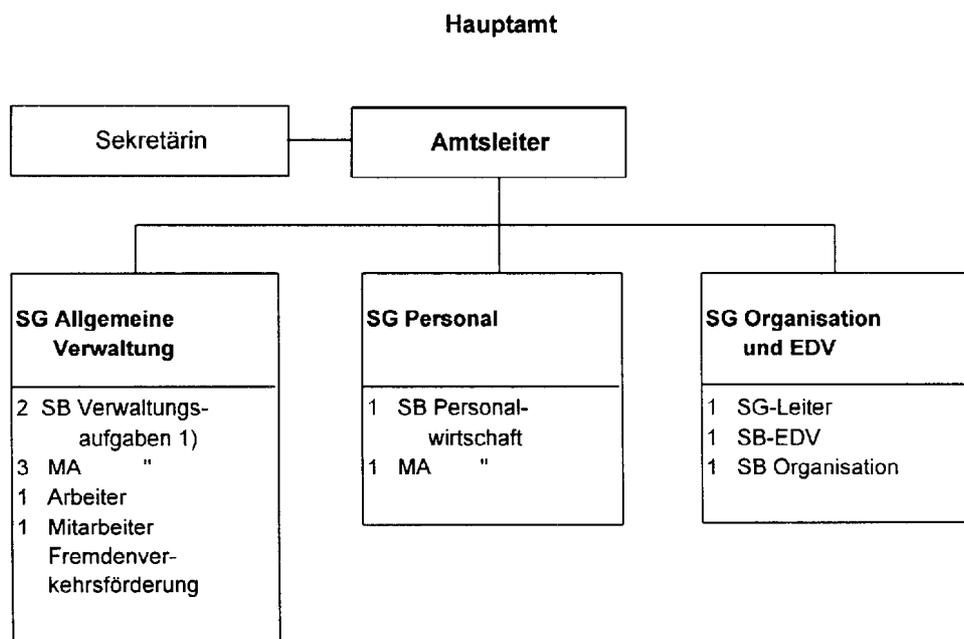
4.2.1 Hauptamt

Dem Hauptamt kommt eine besondere Bedeutung für die Steuerung und Kontrolle der gesamten Stadtverwaltung zu. Vor allem eine hohe Organisationskapazität des Hauptamtes muß gewährleistet werden.

Informationstechnik sollte mit Organisation ein eigenes Sachgebiet bilden. Aufbauorganisation und Aufgabenfelder des Sachgebietes sind genau zu definieren.

Ein gezielter EDV-Einsatz im Rahmen eines Gesamtkonzeptes ist zur Lösung der vielfältigen Verwaltungsaufgaben gerade in diesem Amt dringend erforderlich.

Der SRH schlägt folgende Organisation vor:

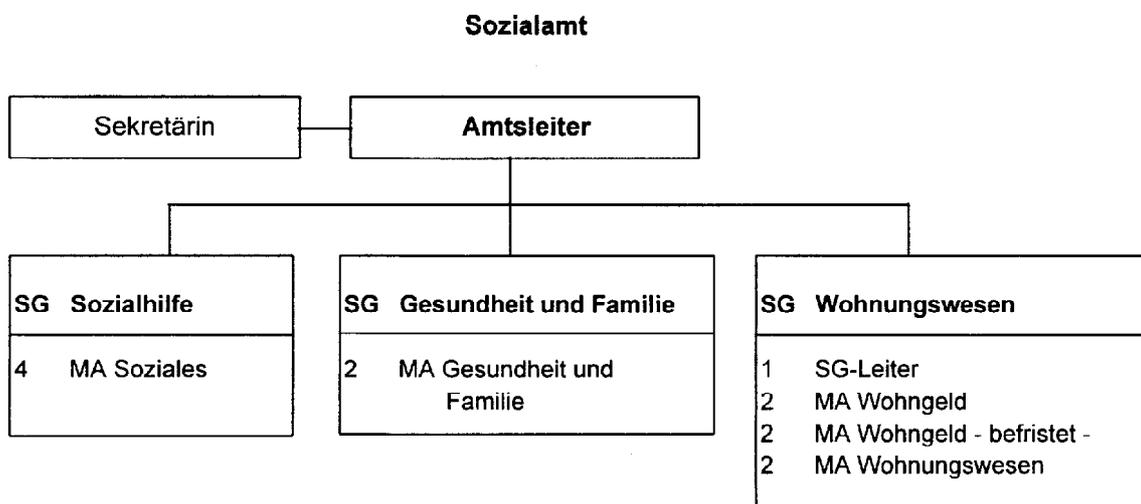


1) davon ein Sachbearbeiter für Öffentlichkeitsarbeit

4.2.2 Sozialamt

Die Organisation und die Stellenbesetzung im Sozialamt ist stark abhängig vom Aufgabenvolumen. In regelmäßigen Abständen sind diese zu überprüfen.

Durch ablauforganisatorische Straffungen ergeben sich insbesondere im Sachgebiet Wohnungswesen erhebliche Möglichkeiten für Einsparungen. Die Anzahl der zu bearbeitenden Wohngeldanträge lag nach unseren Untersuchungen um mehr als das Fünffache höher als von der KGSt im Modell angenommen. Daraus ergibt sich ein entsprechender Stellenmehrbedarf.



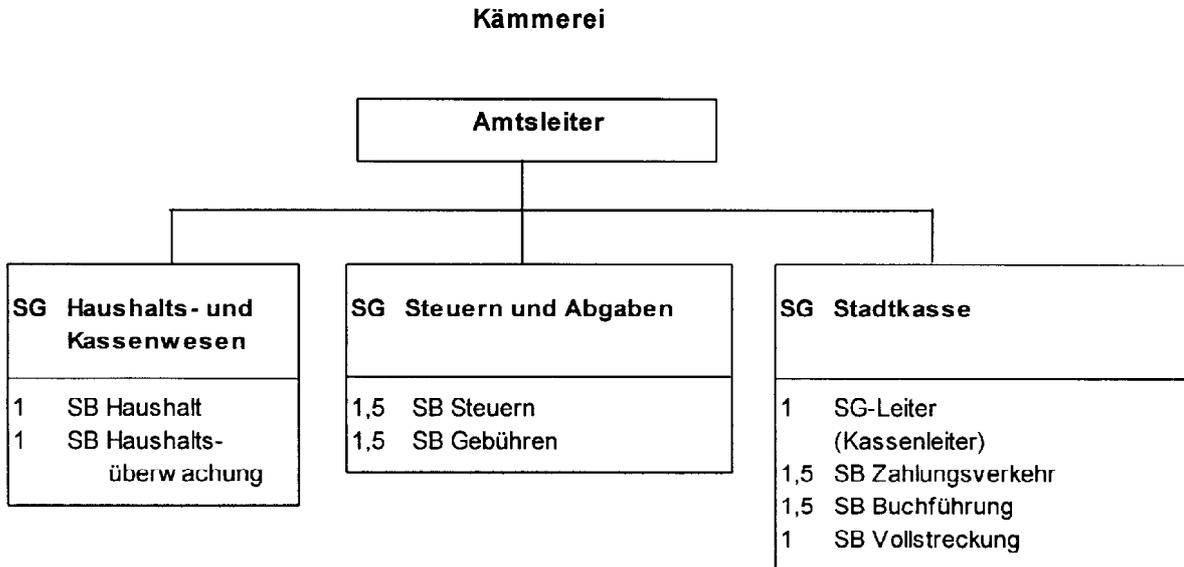
4.2.3 Kämmerei

Die Stellenanzahl in der Kämmerei ist maßgeblich von der Nutzung der vorhandenen EDV-Technik abhängig. Vorhandene Haushaltssoftware ist vollständig auszuschöpfen. Insbesondere gilt dies für die Haushaltsüberwachungsliste sowie die Nutzung des Datenträgeraustausches im Zahlungsverkehr.

Die Arbeit der Kasse ist so zu organisieren, daß die dauerhafte Tagfertigkeit der Tagesabschlüsse garantiert wird.

Die Buchführung muß eine taggenaue zeitlich getrennte Buchung von Soll und Ist gewährleisten.

Dem Sachgebiet Kasse sind jene Aufgaben zuzuweisen, für die es nach der Gemeindekassenverordnung zuständig ist.



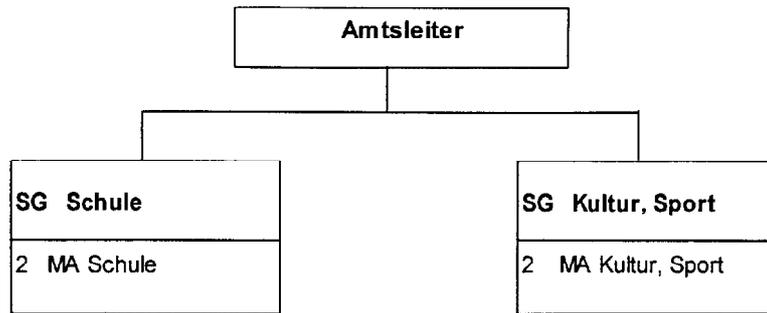
4.2.4 Amt für Schule, Kultur und Sport

Die Verfahrensweise bei der Bewirtschaftung der Verwaltungshaushalte der Schulen im Sachgebiet Schule ist durch dezentrale Mittelbewirtschaftung bei den Schulen effizienter zu gestalten. Im Amt sollten nur Grundmittel-Beschaffungen erfolgen und ein "Ausgleichs-Fonds" zurückbehalten werden.

Bei der Aufgabe der Schulentwicklungsplanung wurde ein deutlich höherer Aufwand gegenüber dem KGSt-Modell festgestellt. Grund dafür ist die Ersterarbeitung einer solchen Planung.

Der Stellenbedarf des Sachgebietes Kultur und Sport ist wesentlich von der Anzahl der zu betreuenden Kultur- und Sporteinrichtung abhängig.

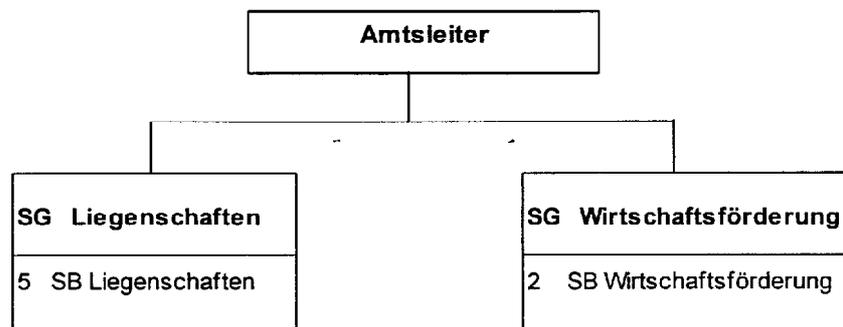
Amt für Schule, Kultur und Sport



4.2.5 Amt für Liegenschaften und Wirtschaftsförderung

Bei der langfristigen Personalbedarfsplanung in diesem Amt ist zu beachten, daß sich das Arbeitsvolumen in diesem Amt rückläufig entwickeln wird. Derzeit kann folgende Besetzung gelten:

Amt für Wirtschaftsförderung und Liegenschaften

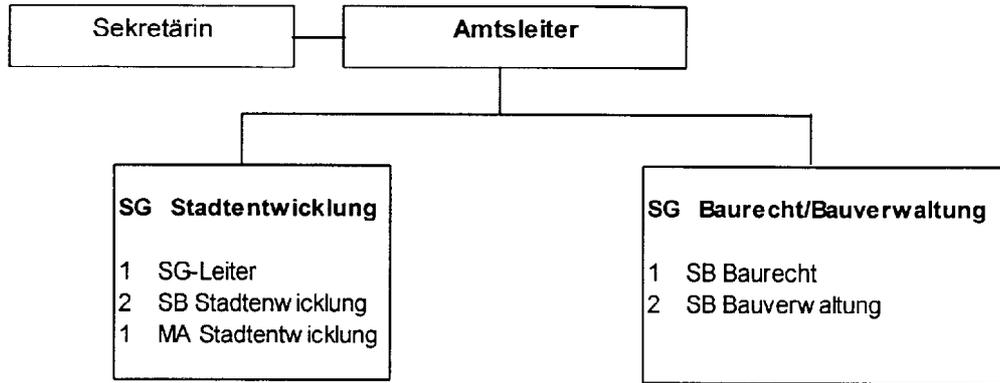


4.2.6 Stadtplanungsamt

Die KGSt geht im Bericht Nr. 15/1987 "Organisation des Bauamts" von einem Amt aus, das alle Bauaufgaben wahrnimmt und lediglich in Sachgebiete (Hochbau, Tiefbau, Stadtplanung) unterteilt ist. Auf Grund des erhöhten Bauvolumens in den neuen Ländern ist es jedoch noch für einige Jahre gerechtfertigt, neben dem Bauamt ein Stadtplanungsamt zu führen.

Das Aufgabenvolumen begründet auch noch für absehbare Zeit einen relativ hohen Personalbestand des Amtes.

Stadtplanungsamt



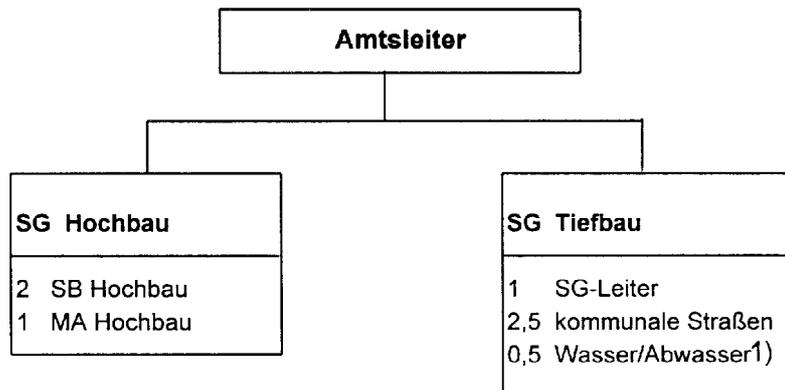
4.2.7 Bauamt

Der SRH geht bei der Darstellung der Organisationsstruktur davon aus, daß der Bauhof ausgegliedert ist.

Der Bauhof sollte als kommunaler Eigenbetrieb mit kaufmännischer Buchführung, Kosten- und Leistungsrechnung geführt werden. Auf der Grundlage exakt ermittelbarer Kosten kann auch über eine evtl. Privatisierung entschieden werden. In jedem Fall sollte er als "Profit-Center" mit Kostenverrechnung gegenüber den "auftraggebenden" Ämtern geführt werden.

Eine äußerst mangelhafte Datenbasis, z.B. fehlendes Straßen-, Kanal- und Leitungskataster können hier zunächst noch zu einem Stellenmehrbedarf führen. Dieser ist mit einer nachhaltigen und zukunftsorientierten EDV-Lösung abzubauen.

Bauamt



¹⁾ abhängig von der Aufgabenabgrenzung zwischen Stadtverwaltung und Zweckverband

4.2.8 Ordnungsamt

Die Büroorganisation erfordert meist dringend Verbesserungen. Es ist allen Mitarbeitern der Zugang zu einem leistungsfähigen Textverarbeitungssystem zu ermöglichen. Die Erarbeitung eines EDV-Konzeptes für das Gesamtamt in Zusammenarbeit mit dem Sachgebiet Organisation und EDV des Hauptamtes ist dringend notwendig und eröffnet weitere Einsparpotentiale.

Der SRH schlägt folgenden organisatorischen Aufbau und Stellenbedarf vor:

