

Horst Frank

VERWALTUNGS- ORGANISATION

ORGANISATIONSMANAGEMENT

Die Studieninstitute
für kommunale Verwaltung in NRW

Maximilian Verlag
Hamburg

VERWALTUNGS- ORGANISATION

Die Studieninstitute
für kommunale Verwaltung in NRW



HORST FRANK

VERWALTUNGSORGANISATION

(Organisationsmanagement)

Maximilian Verlag
Hamburg

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Redaktionsstand: Januar 2018

eISBN 978-3-7869-1012-1

© 2018 by Maximilian Verlag GmbH & Co. KG, Hamburg
Alle Rechte vorbehalten.

Produktion: Fred Uhde

Umschlaggestaltung: Marisa Tippe

ePub Konvertierung: Datagrafix GmbH

Fotos: pixabay.com (Seite 17, 23, 26f., 29, 37, 47, 62, 65, 72, 85, 96, 104, 116, 130, 147, 149, 155, 184, 192, 228, 232, 235)

INHALT

Organisatorische Grundlagen

I Der Begriff der (Verwaltungs)organisation

- 1.1 Öffentliche Verwaltung
- 1.2 Organisation
- 1.3 Organisationsbegriffe
 - 1.3.1 Der Organisationsbegriff im institutionellen Sinne
 - 1.3.2 Der Organisationsbegriff im instrumentalen Sinne
 - 1.3.3 Der Organisationsbegriff im funktionalen Sinne
 - 1.3.4 Der Organisationsbegriff im betriebswirtschaftlichen Sinne (Definition/Betrachtung)
- 1.4 Begriffsunterscheidung Organisation, Disposition, Improvisation
 - 1.4.1 Organisation
 - 1.4.2 Disposition
 - 1.4.3 Improvisation

II Substitutionsgesetz der Organisation (Über-/Unterorganisation)

- 2.1 Überorganisation
- 2.2 Unterorganisation

Die Organisation Verwaltung

III Die Verwaltung als System

- 3.1 Systeme/Systemtheorie
 - 3.1.1 Begriffsdefinition des Systems
 - 3.1.2 Arten von Systemen
 - 3.1.3 Die Verwaltung als offenes System
 - 3.1.4 Die Verwaltung als vernetztes System
 - 3.1.5 Zusammenfassung
- 3.2 Systemelemente (Elemente der Organisation)
 - 3.2.1 Aufgaben
 - 3.2.2 Mensch

- 3.2.3 Sachmittel
- 3.2.4 Informationen
- 3.3 Abhängigkeiten der Elemente der Organisation

IV Ziele der Organisation

- 4.1 Sachziele
- 4.2 Formalziele
 - 4.2.1 Wirtschaftlichkeit
 - 4.2.2 Kundenorientierung
 - 4.2.3 Mitarbeiterorientierung
 - 4.2.4 Rechtmäßigkeit
 - 4.2.5 Umweltverträglichkeit
- 4.3 Zielbeziehungen
 - 4.3.1 Zielharmonie / Zielkonflikt / Zielgegensatz
- 4.4 Steuerung über Ziele

V Dienstleistungsunternehmen Verwaltung

- 5.1 Wesentliche Unterschiede Betrieb – Verwaltung
- 5.2 Die Verwaltung als Dienstleister
 - 5.2.1 Grundsätzliches
 - 5.2.2 Merkmale der Verwaltung als Dienstleister
 - 5.2.2.1 Bürgernähe
 - 5.2.2.2 Bürgerorientierte Verhaltensweisen

VI Aufbauorganisation

- 6.1 Begriff
- 6.2 Organisationshoheit
- 6.3 Innerer Aufbau der Verwaltung
 - 6.3.1 Aufgabenanalyse und Aufgabensynthese
 - 6.3.2 Aufgabenbestand/ Aufgabenwandel/ Aufgabenkritik
 - 6.3.3 Organisationspläne
- 6.4 Organisationseinheiten
- 6.5 Privatisierung
- 6.6 Der Verwaltungsaufbau
 - 6.6.1 Darstellung der Aufbauorganisation

- 6.6.2 Der (innere) Aufbau der Verwaltung
- 6.6.3 Lineare Strukturen
 - 6.6.3.1 Einliniensystem
 - 6.6.3.2 Mehrliniensystem
 - 6.6.3.3 Stabliniensystem/Stablinienorganisation
 - 6.6.3.4 Leitungsspanne
- 6.6.4 Prinzipien/Grundsätze der Organisationsgestaltung
- 6.6.5 Bildung von Organisationseinheiten
- 6.7 Kollegiale Strukturen
 - 6.7.1 Teamarbeit/Teams (allgemein)
 - 6.7.2 Die Arbeitsgruppe
 - 6.7.3 Die Projektgruppe
 - 6.7.4 Das Projektmanagement
 - 6.7.5 Qualitätszirkel

VII Ablauforganisation (Prozessorganisation)

- 7.1 Begriff
- 7.2 Ablauforganisation (Arbeitsabläufe und deren Gestaltung)
- 7.3 Der (Geschäfts)prozess
- 7.4 Steuerungsinstrumente
- 7.5 Geschäftsverkehr und Büroorganisation
 - 7.5.1 Geschäftsverkehr
 - 7.5.2 Schriftverkehr
 - 7.5.3 Verwaltung des Schriftguts (Aktenführung)
- 7.6 Zeitmanagement

VIII Grundlagen der Arbeitsverteilung

- 8 Die Stelle
 - 8.1 Stellenbildung
 - 8.2 Stellenbemessung
 - 8.2.1 Quantitative Stellenbedarfsermittlung
 - 8.2.2 Qualitative Stellenbedarfsermittlung
 - 8.2.3 Stellenbeschreibung
 - 8.2.4 Stellenbewertung

IX Organisationstechniken (Methoden der Organisation)

9.1 Die Organisationsuntersuchung

9.2 Die Organisationstechniken

9.2.1 Erhebungstechniken

9.2.2 Darstellungstechniken

9.2.2.1 Darstellungstechniken der Ablauforganisation

9.2.3 Planungstechniken

9.2.4 Bewertungstechnik

X Kontinuierliche Verbesserung der Organisation

XI Informations-/Kommunikationstechniken in der öffentlichen Verwaltung und E-Government

11.1 Informations-/Kommunikationstechniken in der öffentlichen Verwaltung

11.2 E-Government

DER AUTOR



Als Diplom-Verwaltungswirt und Personalbetriebswirt kann Horst Frank auf langjährige Berufserfahrung in der öffentlichen Verwaltung zurückblicken. Durch eine mehrjährige Tätigkeit in der Sozialverwaltung mit intensivem Kundenkontakt kennt er das Verwaltungsgeschäft sowohl aus Sicht der Fachverwaltung als auch aus Sicht der sogenannten Querschnittsverwaltung, wo er in den Bereichen „Neue Steuerung/Verwaltungsreform“ und „Organisations- und Personalentwicklung“

beschäftigt war bzw. ist.

Gegenwärtig ist er als Beamter des höheren Dienstes im Bereich Personalmanagement verantwortlich tätig. Horst Frank verfügt als nebenamtlicher Dozent in der Aus- und Fortbildung am Studieninstitut Ruhr über langjährige Lehrerfahrung, u. a. in den Fächern Organisation, Verwaltungsmanagement sowie Handlungs- und Sozialkompetenz.

VORWORT

Schön, dass Sie sich für dieses Buch entschieden haben. Mein Anliegen ist es, Ihnen „Verwaltungsorganisation (Organisationsmanagement)“ näherzubringen und u. a. damit einen Beitrag zu Ihrer Ausbildung und Ihrem späteren Berufsleben zu leisten. Das Lehrbuch richtet sich aber auch an alle Interessierten, die sich erstmalig mit dieser Thematik auseinandersetzen.

Auch wenn wir es oftmals gar nicht merken, beschäftigen wir uns mit organisatorischen Fragen. Organisation begleitet uns ständig in unserem Alltag und Berufsleben.

Im Verwaltungsalltag werden wir uns mit organisatorischen Fragestellungen als Mitarbeiterin und Mitarbeiter beschäftigen müssen. Dabei erwartet uns ein breites Feld, welches sich von der Organisation bzw. dem Aufbau einer Verwaltung bis zur optimalen Aufgabenerfüllung und Zielerreichung erstreckt. Hierbei wird die Organisation auf unterschiedlichste Art und Weise beeinflusst.

Eine gute Verwaltungsorganisation, also ein gutes Organisationsmanagement, ist heutzutage ein strategischer Erfolgsfaktor. Für eine erfolgreiche Verwaltung wird Organisation somit mehr und mehr an Bedeutung gewinnen. Wer bei den Entwicklungen mithalten will, sollte den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung die Themen, Instrumente und Techniken der Organisation bzw. des Organisationsmanagements näherbringen.

Mit diesem Lehrbuch wird dieses Spektrum, insbesondere unter Berücksichtigung der Lerninhalte und Lernziele des Laufbahn-/Verwaltungslehrgangs I und der Ausbildung zur/zum Verwaltungsfachangestellte(n), abgedeckt. Es sollen die erforderlichen Kenntnisse und das notwendige organisatorische Fach-, aber auch Praxiswissen für den beruflichen Arbeitsalltag vermittelt werden. Hierbei wird eine weitestgehende Vergleichbarkeit der Lerninhalte und Lernziele der o.g. Zielgruppen zugrunde gelegt. Es wurden deshalb

beim Schreiben dieses Buches bewusst einige Themen eingehender und andere nur kurz dargestellt. Somit wird sicherlich nicht jede Erwartungshaltung erfüllt.

Für Studierende an den Verwaltungsfachhochschulen eignet sich dieses Buch zur Vermittlung eines entsprechenden Basiswissens.

Zu besserer Verständlichkeit und Erläuterung enthält dieses Lehrbuch Beispiele, die in der Regel einen Bezug zur Verwaltung bzw. Verwaltungsarbeit haben. Auch wurden die Texte bewusst auf eine Zielgruppe ausgerichtet, die noch nicht über ein entsprechendes Fachwissen verfügt. Die farbliche Gestaltung dieses Buches trägt zum besseren Lesen und Lernen bei. Soweit in diesem Buch für die Bezeichnung von Personen lediglich die männliche und nicht auch die weibliche Sprachform verwendet wurde, dient dieses selbstverständlich nur der besseren Lesbarkeit.

ORGANISATORISCHE GRUNDLAGEN

I DER BEGRIFF DER (VERWALTUNGS)ORGANISATION

1.1 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

Sicherlich verknüpfen wir mit dem Begriff öffentliche Verwaltung gewisse Vorstellungen. Oftmals beruhen diese auf Wahrnehmungen oder Erfahrungen. Trotzdem fällt es uns schwer, den Begriff zu definieren. Eine klare und allgemeingültige Begriffsdefinition für Verwaltung ist nicht möglich.

Die bis heute in der Rechtswissenschaft gültige Negativdefinition versteht unter öffentlicher Verwaltung die Tätigkeit des Staates oder eines anderen öffentlichen Trägers, die weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung ist. Sie ist der Teil der Exekutive, der öffentliche Aufgaben wahrnimmt.¹

Zusätzlich kann der Begriff in seiner Bedeutung näher beschrieben werden. Unter öffentlicher Verwaltung werden demnach staatliche Handlungen, die sich auf unterschiedlichste Bereiche des Zusammenlebens und damit auf Angelegenheiten des Gemeinwesens erstrecken, verstanden. Die Handlungen werden durch bestellte Organe², die gesetzlich gebunden sind, vorgenommen. In Abgrenzung dazu nimmt die „private“ Verwaltung lediglich im eigenen Interesse eigene bzw. Angelegenheiten für andere wahr.

1.2 ORGANISATION

Der Begriff Organisation³ ist ein alltäglicher Begriff, den wir in seinen unterschiedlichen Bedeutungen häufig verwenden. Weil wir das tun, kann zunächst unterstellt werden, dass wir ein gewisses Verständnis von Organisation haben. Wenn wir diesen Begriff benutzen, dann tun wir das – ganz bewusst oder intuitiv – in einem gewissen Zusammenhang und für uns ist klar, was darunter zu verstehen ist.

Doch was meinen wir eigentlich, wenn wir über Organisation sprechen?

Nähern wir uns den unterschiedlichen Bedeutungen des Begriffes durch einige Beispiele:

Beispiel:

Stellen Sie sich vor, Sie haben mit Ihrem Fahrzeug eine Autowerkstatt aufgesucht und den Eindruck gewonnen, dass diese Werkstatt gut organisiert war.

Dann hat sich diese Meinung wahrscheinlich deshalb bei Ihnen gebildet, weil die Autowerkstatt technisch gut ausgestattet war, die Mitarbeiter ihre Aufgaben ggf. durch klare Absprachen (wer macht was und wann) gut und überlegt erledigt haben. Sie haben also wahrgenommen, dass jeder auch bei einer Vielfalt von unterschiedlichsten Aufgaben einen Überblick hatte.

Bleiben wir in der Autowerkstatt. Zur Reparatur Ihres Autos ist ein Ersatzteil erforderlich, das nicht auf Lager ist. Der Werkstattdirektor bittet den Mitarbeiter, dieses Teil zu organisieren.

Dieses Produkt zu organisieren bedeutet, es auf welchem Wege auch immer zu beschaffen bzw. zu besorgen.

Eine weitere Bedeutung des Begriffes tritt zu Tage, als wir bei einer Unterhaltung mit einem der Mitarbeiter

hören, dass dieser organisiert ist.

In diesem Gespräch wollte der Mitarbeiter damit nicht sagen, dass er seine Arbeit gut geordnet hat, sondern vielmehr, dass er z. B. Mitglied einer Gewerkschaft oder auch eines Sportvereins ist.

Die Beispiele zeigen, welche unterschiedliche Bedeutung der Organisationsbegriff in unserem täglichen Sprachgebrauch haben kann. Im Rahmen eines einheitlichen Verständnisses wird in der Organisationslehre zwischen vier Betrachtungsweisen unterschieden.

1.3 ORGANISATIONSBEGRIFFE



1.3.1 DER ORGANISATIONSBEGRIFF IM INSTITUTIONELLEN SINNE

Der institutionelle Organisationsbegriff betrachtet die Organisation als Ganzes. Betriebswirtschaftlich betrachtet sind Organisationen soziale Gebilde, die mit Hilfe ihrer dort tätigen Menschen dauerhaft ein bestimmtes Ziel verfolgen. Dieses trifft beispielhaft auf die Stadtverwaltung, Firmen oder Sportvereine zu.

DEMNACH IST DIE VERWALTUNG EINE ORGANISATION (INSTITUTION).

1.3.2 DER ORGANISATIONSBEGRIFF IM INSTRUMENTALEN SINNE

Wie unter 1.3.1 ausgeführt, bestehen Organisationen deshalb, um ihre Ziele zu erreichen. Dieses soll möglichst geplant, dauerhaft und geordnet geschehen. Durch Regeln und Strukturen wird eine Ordnung des Zusammenwirkens in einer Organisation sichergestellt. Hierbei handelt es sich um das Zusammenwirken von Menschen miteinander, aber auch von Menschen und Sachmitteln.

Wenn wir die Gliederung einer öffentlichen Verwaltung, Dienstverteilungspläne oder Dienstanweisungen (siehe auch später an anderer Stelle) betrachten, ist zu erkennen, DASS DIE VERWALTUNG EINE ORGANISATION HAT.

1.3.3 DER ORGANISATIONSBEGRIFF IM FUNKTIONALEN SINNE

Es besteht die Notwendigkeit, dass die öffentliche Verwaltung als Organisation auch organisiert wird. Darauf zielt der Organisationsbegriff im funktionalen Sinne ab. Er umfasst alle Tätigkeiten, die darauf abstellen, die Menschen (Mitarbeiter der Verwaltung) und die Sachmittel so zu *organisieren*, dass die Ziele erreicht werden (siehe auch Elemente der Organisation).

In der Verwaltung gibt es Tätigkeiten, die darauf ausgerichtet sind. Beispielhaft können hier Anweisungen zur Aufgabenerfüllung (wie tue ich was) oder Organisationsoptimierungen genannt werden.

DIE VERWALTUNG WIRD ORGANISIERT.

1.3.4 DER ORGANISATIONSBEGRIFF IM BETRIEBSWIRTSCHAFTLICHEN SINNE (DEFINITION/BETRACHTUNG)

Die heutige Gesellschaft ist geprägt von unterschiedlichsten Entwicklungen und wird daher in unterschiedlichster Art und Weise

beschrieben. Dabei fallen Bezeichnungen wie Industriegesellschaft, Wohlstandsgesellschaft oder, aufgrund der technischen Entwicklungen, Informationsgesellschaft. Unser gesamtes gesellschaftliches Leben findet im Bereich von Organisationen statt und wird demzufolge auch wesentlich von Organisationen, die für unser Leben nahezu unverzichtbar sind, beeinflusst. Als Kind besuchen wir einen Kindergarten, danach die Schule, werden in Betrieben ausgebildet und gehen in unserer Freizeit ins Museum oder spielen Fußball in einem Sportverein.

Man könnte daher die o.g. Bezeichnungen problemlos um den neuartigen soziologischen Begriff der Organisationsgesellschaft erweitern. Ein gesellschaftliches Zusammenleben und -wirken von Menschen erfordert jedoch eine gewisse dauerhafte Ordnung bzw. Struktur, ohne sich dabei in eine Abhängigkeit von Einzelpersonen zu begeben. Prägend für Organisationen ist also, dass die Menschen in ihr in der Regel austauschbar sind. Nur so ist eine gewisse Gefährdung der Organisation ausgeschlossen und eine Effizienz sowie Beständigkeit gewährleistet.

Unsere heutigen Wirtschafts- und Dienstleistungsbetriebe sowie öffentlichen Verwaltungen sind Organisationen (s.o. Kap. 1.3.1). In ihnen ist eine Arbeitsteilung zu erkennen, sie haben formale Regeln und sind heutzutage meistens nicht abhängig von Einzelpersonen.

Trotz der genannten Arbeitsteilung und der damit ggf. verbundenen Zunahme der Zahl sogenannter Fachkräfte ist gerade in der heutigen Zeit die menschliche Arbeit nicht isoliert zu betrachten, sondern immer in einer Form des zielorientierten Zusammenwirkens zu sehen.

Zusammenfassend kann daher unter betriebswirtschaftlicher Betrachtung ORGANISATION verstanden werden als

- eine DAUERHAFTE
- systematische Zuordnung VON MENSCHEN UND SACHMITTELN,

- um ein OPTIMALES ZUSAMMENWIRKEN NACH BESTIMMTEN ZIELEN

zu erreichen.

1.4 BEGRIFFSUNTERSCHIEDUNG ORGANISATION, DISPOSITION, IMPROVISATION

Die Arbeitsabläufe bzw. Arbeitsprozesse in einer Organisation sind zu regeln. Hierbei wird in der Organisationslehre zwischen drei Arten⁴ unterschieden.

1.4.1 ORGANISATION

Beispiel

Im Bürgeramt der Stadt X werden u. a. jährlich 3000 Kraftfahrzeuge angemeldet. Egal, wer sein Kraftfahrzeug anmeldet bzw. welches Kraftfahrzeug angemeldet wird, der Arbeitsablauf bzw. die Tätigkeiten, die mit dieser Aufgabe verbunden sind, bleiben in der Regel gleich.

Es ist naheliegend, dass es für gleichbleibende und sich regelmäßig wiederholende Arbeitsabläufe und die damit verbundenen Tätigkeiten sinnvoll ist, vorausschauende, generelle und verbindliche Regelungen festzulegen. Diese überwiegend langfristigen Regelungen stellen ein einheitliches, stabiles Handeln sicher, tragen zur Dienstleistungsqualität bei und entsprechen insofern auch den Bedürfnissen der Mitarbeiter nach Sicherheit im Rahmen einer „richtigen“ Aufgabenerledigung. Dennoch ist anzumerken, dass diese Regelungen auch die Flexibilität einschränken können.

ORGANISATION BEDEUTET DIE SUMME ALLER VORAUSSCHAUENDEN, GÜLTIGEN UND LANGFRISTIG GELTENDEN GENERELLEN REGELUNGEN ZUR

Weitere Beispiele:

- Bei Anmeldung eines Kraftfahrzeuges ist der Kraftfahrzeugschein vorzulegen.*
- Der Dienstverteilungsplan*
- Die Arbeitszeitordnung*

1.4.2 DISPOSITION

Beispiel:

Der Sachbearbeiter bearbeitet die Anmeldung eines Kraftfahrzeuges eigenständig. Bei Verdacht einer Straftat (z. B. Diebstahl) muss er das weitere Vorgehen jedoch mit der zuständigen Leitungskraft besprechen.

Nicht alles ist zur Erfüllung von Aufgaben organisatorisch (s. o.) bzw. bis ins kleinste Detail geregelt. Vielmehr sind hier Entscheidungen im Einzelfall zu treffen.⁶ Diese Einzelfälle treten im Rahmen vorhandener organisatorischer Regelungen auf, sind nicht selten und daher mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit vorhersehbar.

Die Disposition ermöglicht somit eine einzelfallbezogene Flexibilität und wird daher auch bewusst eingeräumt, erfordert aber auch von dem Mitarbeiter eine entsprechende Qualifikation und Erfahrung. Bezogen auf das geschilderte Beispiel, bleibt ein nicht unwesentlicher Teil der Entscheidung bei dem Mitarbeiter, denn er entscheidet, ob eine Straftat vorliegen könnte. Der Entscheidungsspielraum kann zur Motivation der Mitarbeiter beitragen.

UNTER DISPOSITION VERSTEHT MAN ENTSCHEIDUNGEN/REGELUNGEN IM EINZELFALL FÜR NICHT SELTEN AUFTRETENDE VORGÄNGE.

1.4.3 IMPROVISATION

Beispiel:

An einem Freitag werden erfahrungsgemäß im Durchschnitt 30 Kraftfahrzeuge angemeldet. Am heutigen Freitag kommt ein Kfz-Großhändler und möchte eine Stunde vor Beendigung der Öffnungszeiten 90 Fahrzeuge anmelden. Eine Terminverschiebung ist nicht möglich.

Das Beispiel zeigt, dass wir nicht alles planen bzw. im Rahmen unserer Aufgaben vorhersehen können. Dieses gilt sowohl für öffentliche Verwaltungen als auch für wirtschaftliche Betriebe. In solchen Fällen können wir nicht wie oben auf organisatorische Regelungen zurückgreifen. Dennoch müssen wir mit dieser Situation umgehen und daher Regelungen und Entscheidungen ohne Vorbereitung im Moment des Auftretens festlegen bzw. treffen. Es handelt sich hierbei also um eine situative Regelung/Entscheidung, die, im Gegensatz zu Organisation und Disposition, (zunächst) nicht auf einen längeren Zeitraum angelegt ist.⁷ Wie das Beispiel zeigt, erfordert Improvisation eine gute Qualifikation, Berufserfahrung und Entscheidungskompetenz. Wenn nicht vorhersehbare Geschehnisse eine bisher noch nicht aufgetretene Situation herbeiführen, ist Improvisation erforderlich. In dem geschilderten Beispiel bieten sich als situative Lösungen an, dass das Personal vor Ort zur Bewältigung dieser Aufgabe verstärkt bzw. die Aufgabe, ungeachtet der Öffnungszeit, erledigt wird.

-
- 1 Vgl. Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht
 - 2 Organe sind natürliche Personen (Menschen) die für eine juristische Person (z. B. Stadt/Gemeinde als Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts) oder Personenvereinigung handeln, weil diese selbst nicht handeln und entscheiden können (vereinfachte Erläuterung).
 - 3 Vgl. Organisationsmanagement in Dienstleistung und Verwaltung (Bokranz/Kasten 4. Auflage S. 19–21) sowie Management im öffentlichen Sektor (Gourmelon/Mroß/Seidel, S. 17–19)
 - 4 Vgl. Organisation (Vahs 2007, S. 16) sowie Management im öffentlichen Sektor (Gourmelon/Mroß/Seidel, S. 20)

- 5 Vgl. Organisationslehre für Sozialmanagement und Sozialverwaltung/Kompakt (Mroß 2012, S. 31, verändert)
- 6 Vgl. Betriebswirtschaftslehre für Städte und Gemeinden (Rau 2007, S. 335)
- 7 Vgl. Betriebswirtschaftslehre für Städte und Gemeinden (Rau 2007, S. 335)

II SUBSTITUTIONSGESETZ DER ORGANISATION (ÜBER-/UNTERORGANISATION⁸)



Was ist der richtige Weg? Sollte eine Verwaltung oder ein Unternehmen sich eher für organisatorische, also dauerhafte Regelungen (Organisation), oder eher für weniger dauerhafte Regelungen entscheiden? Eine generelle Antwort auf diese Frage ist kaum möglich.

In der Organisationslehre ist es nach dem *Substitutionsgesetz der Organisation* (vgl. Erich Gutenberg) Aufgabe, möglichst ein Optimum zwischen generellen (organisatorischen) und weniger generellen (fallweisen) Regelungen zu bestimmen. Hierbei gilt die Grundaussage, dass je mehr Variabilität und Unterschiedlichkeit in der Aufgabenerfüllung vorhanden sind, desto weniger kann generell geregelt werden. Danach ist „Organisation“ dann zu wählen, wenn Aufgaben in einer erkennbaren Häufigkeit auf gleiche Art und Weise zu erfüllen sind. Dieses ist bei den öffentlichen Verwaltungen gegeben, sodass hier Organisation bevorzugt in Betracht kommt.

Dennoch sollte es, in Abhängigkeit von den betrieblichen Tatbeständen bzw. zu erfüllenden Aufgaben Ziel sein, ein optimales Verhältnis zwischen generellen und fallweisen Regelungen zu erreichen. Die Organisation ist dann weder *über-* noch *unterorganisiert* und befindet sich in einem ORGANISATORISCHEN GLEICHGEWICHT. Dieser Zustand ist zwar erstrebenswert, aber unter realistischer Betrachtung in der Praxis kaum zu erreichen. Demzufolge wird man sich stets mit Über- und Unterorganisation im Alltag auseinandersetzen müssen.

2.1 ÜBERORGANISATION

Anknüpfend an die bisherigen Ausführungen liegt Überorganisation dann vor, wenn in der Praxis aufgrund von zu viel vorhandenen organisatorischen Regelungen kaum noch Spielraum für Einzelfallentscheidungen besteht.⁹ Dies führt dazu, dass auf besondere Ereignisse oder Sachverhalte kaum noch mit der notwendigen Flexibilität reagiert werden kann. Die Verwaltung wird starr und passt sich nur schwer notwendigen Veränderungen an. Die fehlende Flexibilität führt daher nicht selten zu Qualitätsverlusten bei der Leistungserbringung und hat oftmals demotivierende Auswirkungen auf die Mitarbeiter.

2.2 UNTERORGANISATION

Im Gegensatz zur Überorganisation gibt es bei der Unterorganisation zu wenig organisatorische Regelungen. Der Handlungs- und Entscheidungsspielraum des Einzelnen ist zu groß. Die Einheitlichkeit der Verwaltung bei der Aufgabenerfüllung ist in Frage gestellt, Abstimmungen sind erforderlich und Handlungen sind kaum vorhersehbar. Dies führt sowohl zur Verunsicherung bei den Mitarbeitern als auch bei den Bürgern (Kunden).

8 Vgl. Organisation (Schreyögg/Geiger 6. Auflage 2015, S. 27); Organisation (Vahs 2012, S. 17–19); Management im öffentlichen Sektor (Gourmelon/Mroß/Seidel, S. 21–23)

9 Vgl. Organisationslehre für Sozialmanagement und Sozialverwaltung (Mroß 2012, S. 34)

DIE ORGANISATION VERWALTUNG

III DIE VERWALTUNG ALS SYSTEM

Grundsätzlich ist anzumerken, dass es nicht einfach ist, die öffentliche Verwaltung als Institution verständlich zu machen. Dass die öffentliche Verwaltung oder ein Betrieb eine Organisation (Institution) ist, wurde bereits im vorausgegangenen Kapitel festgestellt. Um jedoch noch einen besseren Einblick zu bekommen, ist es sinnvoll, die Verwaltung als System zu begreifen.

3.1 SYSTEME/SYSTEMTHEORIE

Die Systeme bzw. Systemtheorie¹⁰ sind mit ihren unterschiedlichsten Blickwinkeln und Ansätzen in der Literatur komplex und durchaus nicht immer leicht verständlich beschrieben. Die folgenden Ausführungen beschränken sich daher auf die wesentlichen Aussagen und Betrachtungen dieser Theorie und lassen zu, die öffentliche Verwaltung als System zu begreifen.

Die Entwicklungen und Einflüsse unterschiedlichster Art fordern uns ständig heraus. Die Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen sind zu Institutionen geworden, die selbst unter interner Betrachtung manchmal nur schwer zu begreifen sind. Vorhandene und wachsende vielfältige Beziehungsstrukturen sind zwar schön, aber oftmals auch kompliziert. Gesamtbetrachtend eine komplexe und komplizierte Realität, die wir zu bewältigen haben.

Deshalb gilt es, diese Realität transparent zu machen. Hilfreich ist hier eine modellweise Betrachtung wesentlicher Aspekte. Diese Möglichkeit bietet die Systemtheorie.

3.1.1 BEGRIFFSDEFINITION DES SYSTEMS

Ein System im Sinne der Systemtheorie besteht aus einer gegenüber der Umwelt abgegrenzten, geordneten Gesamtheit von Elementen, zwischen denen Beziehungen bestehen.¹¹ Diese Definition wendet die Systemtheorie auf realistische Situationen an und entwickelt dabei das Verhalten des Systems weiter.

Das geht jedoch nur, wenn man sich zunächst mit dem System und dessen Struktur als solches beschäftigt.

Ein System besteht zunächst aus seinen Elementen (siehe Definition). Hierbei handelt es sich um die Elemente Aufgaben, Menschen, Sachmittel und Informationen (siehe später „Elemente der Organisation“). Innerhalb des Systems hat das Element einen gewissen Sinn bzw. seine eigenständige Aufgabe und agiert mit anderen Elementen des Systems. Das System ist zudem gekennzeichnet von einer gewissen Ordnung zwischen den Elementen. In seiner Existenz hat es einen Zweck und eine Rolle in übergeordneten Systemen.

3.1.2 ARTEN VON SYSTEMEN

Wenn wir von Systemen sprechen, dann können unterschiedliche Arten von Systemen unterschieden werden.

Es gibt **TECHNISCHE** Systeme. Beispielhaft kann hier ein Flugzeug als technisches System mit den Elementen Triebwerke, Rumpf, Tragflächen genannt werden. Je nach Betrachtungsebene kann die Tragfläche ebenfalls als System mit den Elementen Querruder und Landeklappen verstanden werden.

Systeme, die aus Menschen bestehen, sind **SOZIALE** Systeme.

Realistisch betrachtet sind reine technische oder soziale Systeme kaum noch vorhanden. Der Einsatz und die Entwicklung von Technik durch

den Menschen bzw. das „Zusammenspiel“ zwischen Technik und Mensch sind existenziell und daher unverzichtbar geworden. Ein System, welches Menschen und Technik kombiniert, wird als SOZIOTECHNISCHES System bezeichnet.

DA DIESE KOMBINATION IN ÖFFENTLICHEN VERWALTUNGEN (UND I. D. R. AUCH IN BETRIEBEN) VORZUFINDEN IST, IST DIE VERWALTUNG EIN SOZIOTECHNISCHES SYSTEM.

Beispiele:

- *Die Bearbeitung eines Antrags findet am PC statt.*
- *Zur Reparatur des Kraftfahrzeuges wird eine Hebebühne benötigt.*

3.1.3 DIE VERWALTUNG ALS OFFENES SYSTEM

Die Verwaltung als soziotechnisches System agiert nicht abgeschlossen von der Umwelt. Vielmehr muss sie sich den unterschiedlichsten Einflüssen stellen.

Insofern muss die Verwaltung, wie andere Systeme auch, als offenes System verstanden werden. Als offenes System verarbeitet sie Informationen als Eingabe (Input) aus dem Systemumfeld. Bei dieser Verarbeitung verliert die Verwaltung nicht den originären Zweck und wird nicht zwangsläufig dadurch verändert.

3.1.4 DIE VERWALTUNG ALS VERNETZTES SYSTEM

Die Verwaltung handelt nicht nur unter dem Einfluss ihrer Umwelt, sondern kooperiert und agiert auch mit anderen Systemen, die Teil ihres Umfelds sind. Deshalb kann die Verwaltung nicht abgeschottet gesehen werden. Sie ist vielmehr vernetzt mit anderen Systemen. Der Output der Verwaltung kann Input eines anderen Systems sein. Somit stehen Systeme untereinander in Beziehung. Deshalb kann eine Systemveränderung eines Systems auch zu Veränderungen bei einem

anderen System führen. Diese Betrachtungsweise ist auch in Bezug auf das eigene System, welches aus einzelnen untergeordneten Systemen besteht, möglich.

Beispiele:

- *Die Ablehnung eines Antrags bei der Stadtverwaltung führt zur Klage beim Gericht (Output = Input).*
- *Künftig werden die Informationen nur noch elektronisch übermittelt (Veränderungen in Systemen).*

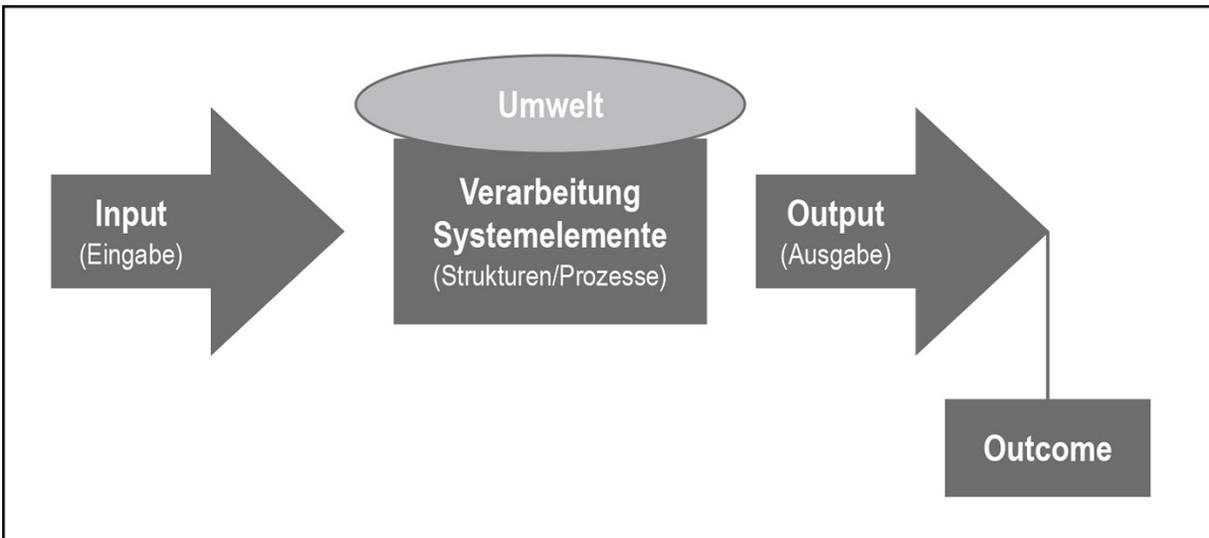
3.1.5 ZUSAMMENFASSUNG

Wenn wir die obigen Ausführungen zur Systemtheorie noch einmal zusammenfassend betrachten, dann ist die Verwaltung als Organisation ein offenes, flexibles, zweckorientiertes, soziotechnisches System, welches mit der Umwelt interagiert und sich den veränderten Bedingungen anpassend, selbst organisieren kann.

Beispiele:

Öffentliche Verwaltungen, Unternehmen, Staaten, Religionsgemeinschaften, Sportvereine, Familie ... vieles ist ein System.

Systemdarstellung¹² (siehe auch 3.2)



3.2 SYSTEMELEMENTE (ELEMENTE DER ORGANISATION)

Wie unter 3.1 beschrieben, besteht ein System aus miteinander in Beziehung stehenden Elementen, die dem System eine Struktur geben. Das System erfüllt nur seinen Zweck, wenn die Elemente in ihrer Bedeutung zusammenwirken. Ein Element ist daher durch das System erst bedeutsam. Zudem ist das System zu seiner Umwelt (z. B. Politik, Unternehmen, Kunden), also zu dem was nicht Bestandteil des Systems ist, abgegrenzt.

Der Darstellung ist zu entnehmen, dass das System von außen einen INPUT (EINGABE) erfährt, dieser VERARBEITET wird und anschließend als OUTPUT (AUSGABE) an die Umwelt abgegeben wird. Im Rahmen einer modernen Verwaltungssteuerung wird die Systemdarstellung noch um OUTCOME (ERGEBNIS/WIRKUNG) erweitert.

Beispiel:

Der Bürger stellt einen Antrag auf Gewährung einer Sozialleistung (Input). Der Antrag wird entsprechend bearbeitet (verarbeitet) und die Sozialleistung wird

gewährt (Output) bzw. nicht gewährt. Letztendlich soll jedoch ggf. das Ergebnis (Outcome) dieser Leistung sein, dass der Leistungsempfänger künftig unabhängig davon seinen Lebensunterhalt sicherstellen kann.

Da die **Systemelemente**, die auch als **Elemente der Organisation** bzw. **Objekte des Organisierens** beschrieben werden, eine wesentliche Bedeutung dahingehend haben, dass mit ihnen eine zielgerichtete Gestaltung von Strukturen und Arbeitsabläufen/Prozessen möglich ist, sollte eine nähere Betrachtung vorgenommen werden.

Im Rahmen der Organisation ist es sinnvoll, die Elemente **AUFGABEN**, **MENSCHEN**, **SACHMITTEL** UND **INFORMATIONEN**¹³ eingehender zu unterscheiden.

3.2.1 AUFGABEN



Die Grundlage der Verwaltungstätigkeit sind die zu erfüllenden Aufgaben. Die Aufgaben haben eine herausgehobene Bedeutung und sind daher ein wichtiges Element der Organisation der Verwaltung. Sowohl der Aufbau der Verwaltung als auch die Abläufe/Prozesse orientieren sich an den zu erfüllenden Aufgaben.

Die öffentliche Verwaltung/Kommunalverwaltung ist Teil unseres komplexen Staatssystems. Wie bereits geschildert, bestehen umfangreiche Beziehungen zu anderen Institutionen (z. B. Unternehmen, Behörden und Bürgern). Das beeinflusst die Aufgaben einer öffentlichen Verwaltung in einem nicht unerheblichen Maße.