

Schriften zur Verwaltungswissenschaft

Band 6

**Die Organisation der Organisation
der öffentlichen Verwaltung in der
Bundesrepublik Deutschland**

Aufbau und Arbeitsweise der zentralen Organisationsstellen
in der öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland

Von

Dr. Peter Olivet



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

PETER OLIVET

**Die Organisation der Organisation der öffentlichen Verwaltung
in der Bundesrepublik Deutschland**

Schriften zur Verwaltungswissenschaft

Band 6

Die Organisation der Organisation der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland

Aufbau und Arbeitsweise der zentralen Organisationsstellen
in der öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland

Von

Dr. Peter Olivet



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

D 21

Alle Rechte vorbehalten
© 1978 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1978 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 04138 0

Geleitwort

Als sich vor Jahren immer deutlicher zeigte, daß die Aufgabe des Organisierens in der öffentlichen Verwaltung sich zu einem beachtlichen Problem entwickelt hatte und daß die Verwaltung mehr als bisher über ihr Handeln zu reflektieren habe, begannen an verschiedenen Stellen der deutschen Verwaltung Überlegungen, wie man diesem Problem in angemessener Weise beikommen könnte. Dabei erwies sich, daß gemäß der deutschen Verwaltungstradition, eng verbunden mit der Aufteilung der Verwaltungsaufgaben auf Bund, Länder und Gemeinden, die kommunale Selbstverwaltung einen gewissen Vorsprung vor den diesbezüglichen Bemühungen der staatlichen Verwaltungen hatte. Es sei hier nur an die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung in Köln und an die WIBERA AG in Düsseldorf erinnert, Einrichtungen also, an deren Gründung die kommunalen Spitzenverbände maßgeblich mitgewirkt hatten, wohingegen es auf der Stufe der Bundesländer einerseits und zwischen den Ressorts des Bundes andererseits ähnlich enge Zusammenarbeit auf diesem Gebiet bekanntlich nicht gibt.

Wurde also in den staatlichen Verwaltungen das Problem der Organisation der Organisation, aufs Ganze gesehen, bisher eher zufällig aufmerksamer als bisher behandelt, so bedeutete dies natürlich nicht, daß es nicht auch in der staatlichen Verwaltung schon bald zu interessanten neuen Bemühungen auf diesem Problemfeld gekommen wäre. Man tritt der Verwaltung des Bundes und den Verwaltungen der anderen Bundesländer nicht zu nahe, wenn man sagt, daß das Bundesland Hamburg hier besonders interessante Lösungsversuche anzubieten hat, nämlich über das Senatsamt für den Verwaltungsdienst — Organisationsamt (vermutlich wirkte sich hier auch der Einfluß von *Herbert Weichmann* aus, der nach der Rückkehr aus der Emigration Präsident des Rechnungshofes in Hamburg wurde, dann Senator für Finanzen, bevor er das Amt des Ersten Bürgermeisters übernahm).

Im Hamburger Organisationsamt bemühte man sich, schon um die eigene Organisationsarbeit zu verbessern, denn auch darum, einen Überblick über die Organisation der Organisation im Bund und in den anderen Bundesländern zu gewinnen. Zwar enthielt diese Dokumentation bereits viele interessante Einzelheiten, doch sah die Leitung des Hamburger Organisationsamtes (*Ulrich Becker*), daß mit der

Erstellung dieser Dokumentation die Verwaltungspraxis an die Grenzen ihrer „Forschungskapazität“ gekommen war und daß jetzt die *Wissenschaft* an dieser Aufgabe weiterarbeiten müsse, wenn man noch mehr über dieses Thema erfahren wolle. Deshalb fragte *Ulrich Becker*, als ich noch an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer lehrte (1968 - 1972), ob man nicht im dortigen Forschungsinstitut dieses Thema aufgreifen wolle. Das wollte man schon, doch kam es nicht mehr zur Verwirklichung dieses Vorhabens. Die Bedeutung des Themas aber, so hatte sich inzwischen erwiesen, war noch größer geworden, und es zeigten sich auch einige einschlägige Publikationen. Aber all dies vermittelte nicht viel mehr als nur zufällige Einblicke. Als der Verfasser des hier vorgelegten Buches, der sein Rechtsstudium in Heidelberg absolviert hat, zum Zwecke der Promotion ein verwaltungswissenschaftliches Thema hier in Tübingen bearbeiten wollte, fand er sogleich Gefallen an dem „alten Hamburger Thema“.

Es dürfte sich von selbst verstehen, daß der Verfasser einer Doktorarbeit, dem auch zeitliche Grenzen gesetzt sind (z. B. Referendariat), dieses Thema nicht in seiner ganzen Breite angehen konnte, weder auf der Stufe der Bundesverwaltung noch auf derjenigen aller Länderverwaltungen und erst recht nicht im Hinblick auf die zahlreichen großen kommunalen Verwaltungen. Hier konnte daher nur versucht werden, anhand von möglichst gut ausgewählten Beispielen voranzukommen, also nur bestimmte Verwaltungen zu befragen, wie sie das Problem der Organisation der Organisation gelöst haben. Es muß weiterer Forschung überlassen bleiben, das Thema zu erweitern und zugleich zu vertiefen. Ohne die Mitwirkung der Praxis lassen sich derartige Themen nicht bearbeiten. Da kann es von Vorteil sein, wenn die Wissenschaft über gute Kontakte mit der Praxis verfügt, weil diese verständlicherweise nicht jedwedem Besucher Tür und Tor öffnet. Deshalb möchte sich auch der „Doktorvater“ an dieser Stelle herzlich bei allen Behörden bedanken, um deren Auskunft Herr *Olivet* bat: Hier blieb kein Wunsch offen, und in den Gesprächen mit den betreffenden Beamten hat Herr *Olivet* für sein Vorhaben manchen Rat erhalten, den ihm niemand sonst hätte erteilen können. Wie bei der Vorbereitung des ebenfalls in dieser Schriftenreihe erschienenen Buches von *Alfred Katz* über die politische Verwaltungsführung in den Bundesländern, dargestellt am Beispiel der Landesregierung Baden-Württemberg, läßt sich auch hier nicht behaupten, die deutsche Verwaltung sei für die wissenschaftliche Betrachtung undurchdringlich bzw. nur an Lob interessiert. Allerdings könnte man die verwaltungswissenschaftliche Forschung erheblich anreichern, würde sich die Praxis öfter dazu verstehen, geeignete Beamte für die nötige Zeit in Forschungseinrichtungen abzuordnen, damit sie in dem dafür allein passenden Rahmen solche Themen

bearbeiten, die auch dem besten Doktoranden (oder Habilitanden) unzugänglich bleiben müssen. (Was dabei an Gewinn herauskommen kann, zeigt sich gerade jetzt wieder an der Arbeit eines Hamburger Beamten, die im Forschungsinstitut der Speyerer Hochschule erstellt wurde: *Rudolf Dieckmann, Aufgabenkritik in einer Großstadtverwaltung, unter besonderer Berücksichtigung Hamburgs, Berlin 1977, Duncker & Humblot.*)

So viel zur Vorgeschichte dieser Arbeit. Doch kann ich zwei weitere Bemerkungen nicht unterdrücken:

Gewiß hat der Leser zu beurteilen, wieviel Gewinn ihm die Lektüre dieser Arbeit bringt. Doch darf hier wohl gesagt werden, daß es offenbar auch Juristen möglich ist, solche Themen mit Ertrag zu bearbeiten. Das haben in den letzten Jahren schon etliche Doktorarbeiten gezeigt, die auf dem Gebiet der Verwaltungswissenschaft in deutschen Rechtsfakultäten entstanden sind. Auch diese Arbeit widerlegt ein nicht wenig verbreitetes Vorurteil, und zwar in zwei Richtungen: Einerseits die von Nichtjuristen zu hörende, bisweilen sehr stark politisch getönte Meinung, Juristen könnten von ihrem „Ansatz“ aus solche Fragestellungen überhaupt nicht angehen, andererseits das vorwiegend von justizrechtlich Orientierten (auch in Justizprüfungsämtern) immer noch gepflegte Vorurteil, junge Juristen seien überfordert, wenn man sie auf solche Themen ansetze, denn dafür müsse man über langjährige Verwaltungspraxis verfügen. Diese nicht gerade heilige Allianz gegen die Förderung der Verwaltungswissenschaft in den Rechtsfakultäten müßte sich angesichts der vorliegenden Ergebnisse solcher Bemühungen doch wohl bald müde geredet haben.

Allerdings: Wenn der in Tübingen gewonnene Eindruck richtig ist, kann man mit einer Vermehrung derartiger verwaltungswissenschaftlicher Arbeiten kaum noch rechnen. Die Zahl der jungen Juristen, die sich für solche anspruchsvollen Dissertationsthemen interessieren, scheint abzunehmen, weil angesichts der vorhersehbaren Berufsprobleme den jungen Juristen der Zeitaufwand, der mit solchen Forschungen unvermeidbar verbunden ist, als beruflich allzu riskant erscheint. Sollte dem so sein, dann hätten wir es hier mit einer ersten Folge der Aufforderung unserer Politiker zu tun, angesichts der „Überlastquote“ die „Forschung“ zugunsten der Lehre (ich lese immer „Leere“) zurückzustellen. Doch träfe das dann keineswegs nur (wie wohl vermutet) die „wohlbestallten“ Ordinarien, sondern auch manchen jungen Begabten, und dann würde sich für die Verwaltungswissenschaft zeigen, daß dies auch das Erkenntnisinteresse jener Politiker im Bund und in den Ländern selbst schädigen müßte, die ein so scharfes Wort so gelassen ausgesprochen haben.

Roman Schnur

Vorwort

Wenn ein Nichtpraktiker ein so praxisbezogenes Thema wie das vorliegende bearbeitet, so bedarf das einer kurzen Erklärung, wenngleich sie für den Verwaltungspraktiker wohl auf der Hand liegt. Die „Vordringlichkeit des Kurzfristigen“ nimmt überall in der Praxis zu, vor allem in dem Bereich der Organisationsarbeit, die ja zu einem guten Teil die auf ihre wesentlichen Elemente komprimierte und abstrahierte Verwaltungsarbeit selbst darstellt. Konzeptionelle Entwürfe, die über die praktische Orientierung der eigenen Arbeit hinausgehen, sind personell und zeitlich nicht mehr ohne weiteres möglich (von Ausnahmen, wie Delegationen von Beamten an wissenschaftliche Institutionen, abgesehen).

Wenn man als Ausweg eine mehr konzeptionelle und übergreifende Betrachtung der Problematik der institutionalisierten Organisationsarbeit einem Akademiker und Nichtpraktiker überläßt, so ist das natürlich mit Risiken und Schwierigkeiten verbunden, die der Verfasser ganz deutlich gespürt hat. Wenn trotzdem diese Schwierigkeiten jedenfalls insoweit überwunden werden konnten, als das wichtigste Material zusammengestellt, geordnet und unter konzeptionellen, an organisationswissenschaftlichen Gesichtspunkten orientierten Aspekten dargestellt wurde, so zunächst wegen der entgegenkommenden Unterstützung der Praxis, die dem Verfasser vor allem dank der ausgezeichneten Beziehungen von Herrn Prof. Dr. *Schnur* zur Verwaltungspraxis zuteil wurde. Herrn Prof. Dr. *Schnur* gilt daher mein besonderer Dank. In nicht geringerem Maße bin ich Herrn Senatsdirektor *U. Becker* (Organisationsamt Hamburg), Herrn Direktor *H. Oppliger* (Zentrale Organisationsstelle in Bern), Herrn Ministerialrat *M. Lepper* (Zentrale Organisationsstelle im Bundesinnenministerium), Herrn Senatsrat *E. Kreams* (Organisationsstelle der Innenverwaltung in Berlin), Herrn Ministerialdirigent *H. Kieffer* (Zentralabteilung des rheinland-pfälzischen Innenministeriums), sowie den Herrn *H. Siepmann* (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) und Prof. Dr. *E. Laux* (WIBERA AG Düsseldorf) zu Dank verbunden. Den letzteren ist der Verfasser vor allem auch deshalb verpflichtet, da sie ihm die Arbeitsmethode nahelegten, nach der in allen wesentlichen Kapiteln des vorliegenden Buches vorgegangen wurde: nach ausführlichen Gesprächen mit den Organisationspraktikern (und zum Teil auch mit fachlichen

Stellen, die besonders eng mit der betr. Organisationsstelle zusammenarbeitete) wurde ein Resümée angefertigt, das von den Gesprächspartnern korrigiert und mit weiteren Anregungen versehen wurde, worauf erst die eigentliche Bearbeitung unter konzeptionellen Gesichtspunkten vorgenommen wurde*. Hieraus erklärt sich der weitgehend empirische Charakter der Arbeit als einer geordneten Bestandsaufnahme mit einigen, aus der immanenten Logik des Tatsachenmaterials resultierenden, Folgerungen und Bewertungen.

Diese empirische Beschränkung ist der zweite Umstand, dem es der Verfasser verdankt, daß das enorm umfangreiche Thema nicht von vorneherein dem Griff wissenschaftlicher Bearbeitung entglitten ist. Empirische Beschränkung bedeutet für jeden Juristen und Akademiker, jedenfalls deutscher Provenienz, eine Überwindung, und sie ist ja auch als nur *ein* Aspekt der Sache Unvollkommenheit. Vollkommeneres auf diesem Gebiet zu sehen, würde niemanden mehr freuen als den Verfasser.

Stuttgart, im Februar 1978

P. Olivet

* Der Stand der Arbeit ist Juni 1975. Die 1976 erschienene Literatur wurde, zum Teil nur in den Fußnoten, berücksichtigt.

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung		19
1.	Gegenstand der Untersuchung	19
2.	Methode der Untersuchung	23
2.1.	Inhalt und Grenzen der Darstellungsmöglichkeit sozialer Organisationen	24
2.2.	Maßgebliche Gesichtspunkte für die Darstellung von Organisationen aus der öffentlichen Verwaltung	25
2.3.	Die Übertragbarkeit von Erkenntnissen aus der Wirtschaftswissenschaft auf den öffentlichen Sektor	29
3.	Methodische Rückschlüsse auf Ziel und Gegenstand der Untersuchung	33
 II. Die „Organisation der Organisation“ in der Bundesverwaltung		 37
1.	Ressortübergreifende Organisationsstellen und Projektgruppen	37
1.1.	Die zentrale Organisationsstelle in der Abteilung O des BMI ..	38
1.1.1.	Einleitung: Gründe für die Bildung einer bundeszentralen Organisationsstelle	38
1.1.1.1.	Die Schaffung der Zentralstelle im BMI	39
1.1.1.2.	Grundtendenzen einer Vereinheitlichung der Organisationsarbeit	40
1.1.2.	Überblick über die Organisation der zentralen Organisationsaufgaben in der Bundesverwaltung	41
1.1.2.1.	Die Grundstruktur	41
1.1.2.2.	Einteilungsgesichtspunkte für die Aufgabenstellung	42
1.1.2.3.	Innenstruktur, Aufgabenstellung der Zentralstelle	42
1.1.2.3.1.	Die allgemeine Aufgabenstellung des Referats O I	42
1.1.2.3.2.	Die aktuellen Schwerpunkte	43
1.1.3.	Arbeitsweise der Zentralstelle der Abteilung O des BMI	43

1.1.3.1.	Überblick	43
1.1.3.2.	Die Arbeit der „Zentralstelle“ im Zusammenhang mit dem „Ausschuß für Organisationsfragen“ und interministeriellen Projektgruppen	45
1.1.3.2.1.	Der Ausschuß für Organisationsfragen	45
1.1.3.2.2.	Bildung und Arbeit interministerieller Projektgruppen mit organisatorischer Aufgabenstellung	46
1.1.4.	Die Kompetenzen der Zentralstelle der Abteilung O des BMI ..	55
1.1.4.1.	Informationsrechte	55
1.1.4.2.	Informelle Kompetenzen und Einflußmöglichkeiten	56
1.1.4.3.	Schwächen der Kompetenzsituation	57
1.1.4.4.	Zusammenfassung	60
1.1.4.5.	Bemerkungen zur Bildung eines Organisationsverbands zwischen Bund, Ländern und Gemeinden	61
1.2.	Die Projektgruppe zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung (Projektgruppe RVR)	63
1.2.1.	Die organisatorische Verortung der Projektgruppe	64
1.2.2.	Überblick über die Aufgaben der Projektgruppe	64
1.2.3.	Plan eines Bundesamts für Organisation	66
1.3.	Die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für die EDV (KBSt.)	67
1.3.1.	Überblick über die Organisation der KBSt.	67
1.3.2.	Aufgaben und Kompetenzen	68
1.3.3.	Die Aufgaben im Einzelnen und die Arbeitsweise	68
1.3.3.1.	Koordinierung durch Beratung	68
1.3.3.2.	Die Beratungstätigkeit	70
1.3.3.3.	Spezialgebiete der Tätigkeit der KBSt.	71
1.3.4.	Prüfung der Automationsgerechtigkeit von Rechts- und Verwaltungsvorschriften	73
1.3.5.	Bildung eines Archivs im Zusammenhang mit der Automatisierbarkeitsprüfung	76
1.3.6.	Bundesdatenbank	76
1.3.7.	Zusammenfassung	77
2.	Die Ressortorganisationsstellen	77
2.1.	Das Organisationsreferat des BMI (Zentralabteilung)	78
2.1.1.	Aufgaben, Kompetenzen	78
2.1.1.1.	Primär organisatorische Aufgaben (Übersicht)	79
2.1.1.2.	Aufstellung des Stellenplans	79
2.1.1.3.	Organisationsprüfungen	84

2.1.2.	Zusammenarbeit zwischen Organisationsreferat und Fachabteilungen bei primär fachlichen Fragen	88
2.1.3.	Zusammenfassung	89
2.2.	Die Organisationsreferate in der Zentralabteilung des BMF ..	89
2.2.1.	Die Sonderorganisationsreferate für den nachgeordneten Bereich (aufbauorganisatorische Besonderheiten des BMF)	90
2.2.2.	Funktionsbezogene Abweichungen der Organisationsarbeit im BMF	91
2.2.3.	Die Aufstellung allgemeiner Richtlinien für Organisations- und Arbeitsuntersuchungen im BMF	93
2.2.4.	Richtlinien für die Prüfung von Stellenmehranforderungen	94
2.2.5.	Zusammenfassung	95
2.3.	Der Organisationsstab des BMVg.	95
2.3.1.	Überblick über die Organisation und Aufgabenstellung	95
2.3.2.	Verhältnis des Organisationsstabs zu den dezentralen Organisationsstellen des Ressorts	98
2.3.3.	Verhältnis des Organisationsstabs zur Personalabteilung	100
2.3.4.	Verhältnis des Organisationsstabs zu den Fachabteilungen	101
2.3.4.1.	Organisationsprüfungen und Revisionen	101
2.3.4.2.	Die Zusammenarbeit zwischen Organisationsstab und Fachabteilungen bei fachlichen Problemen	103
2.3.5.	Die EDV-Gruppe des Organisationsstabs	106

III. Die Organisationsstellen in den Landesverwaltungen

1.	Das Senatsamt für den Verwaltungsdienst — Organisationsamt — in Hamburg	112
1.1.	Organisation, historische Entwicklung	112
1.2.	Aufgaben	113
1.3.	Die formalen Kompetenzen des Organisationsamts	115
1.3.1.	Allgemeine Charakterisierung der Kompetenzen	116
1.3.2.	Die formalen Kompetenzen im Einzelnen	116
1.3.3.	Kompetenzen im Personalbereich — Aufgabenbereich (2)	120
1.4.	Ergänzende Beispiele aus der aktuellen Arbeit	122
1.4.1.	Beispiel: Auflösung des Rechtsamts der Senatskanzlei	123
1.4.2.	Beispiel: Neuordnung des Zeichnungsrechts (ZR)	126

1.4.2.1.	Vorprüfung der Aufträge	126
1.4.2.2.	Entwicklung einer Gesamtkonzeption	129
1.4.2.3.	Planungs- und Durchführungsmaßnahmen	130
1.4.3.	Organisationsuntersuchungen in der Hamburgischen Verwaltung	133
1.4.3.1.	Generelle Richtlinien	134
1.4.3.2.	Beispiel: Prüfung der Organisation des Hochbauamts der Bau- behörde	135
1.5.	Die Organisation der EDV in der Hamburgischen Verwaltung (insbesondere der Abteilung 3 des Organisationsamts)	138
1.5.1.	Aufgaben und Kompetenzen der Automationsabteilung	138
1.5.2.	Die Koordinierungstätigkeit	139
1.5.2.1.	Generelle Richtlinien	140
1.5.2.2.	Direktbeteiligung der EDV-Abteilung in Projektgruppen	142
1.5.2.3.	Die Koordinierungstätigkeit im EDV-Durchführungsbereich ..	142
2.	Die zentralen Organisationsstellen der Westberliner Verwal- tung	143
2.1.	Organisation (Überblick)	143
2.2.	Arbeitsweise und Arbeitsbeziehungen	143
2.2.1.	Die Aufgabenstellung	143
2.2.2.	Die historische Entwicklung	145
2.2.3.	Die Neuregelung im Bereich der organisatorischen Arbeit der Landesverwaltung im Jahr 1962	146
2.2.4.	Die Festsetzung des Stellenrahmens für die Gesamtverwaltung	147
2.2.5.	Organisations- und Arbeitsuntersuchungen	148
2.2.6.	Zentrale Koordinierung der Verteilung der Neustellen sowie des Gesamtpersonaleinsatzes	151
2.2.7.	Zentrale Personalkoordinierung unter aufgabenpolitischen Ge- sichtspunkten	152
2.3.	Büro-rationalisierung und Bürotechnik in der Abteilung V der Innenverwaltung	152
2.4.	Die EDV-Organisation	153
3.	Die zentralen Organisationsstellen in Niedersachsen	154
3.1.	Überblick	154
3.2.	Die Abteilung 5 (Verwaltung)	154
3.2.1.	Ressortübergreifende Organisationsaufgaben	154
3.2.2.	Die EDV-Aufgaben der Abteilung 5	156

3.3.	Die Abteilung 1 (allgemeine Angelegenheiten des IM)	159
3.3.1.	Die ressortbezogenen Aufgaben der Abteilung 1	159
3.3.2.	Die ressortübergreifenden Aufgaben der Abteilung 1	159
3.4.	Zusammenfassung	162
4.	Das Organisationsreferat des IM und andere zentrale Organisationsstellen in Rheinland-Pfalz	163
4.1.	Überblick	163
4.2.	Das Organisationsreferat des IM als Ressortorganisationsstelle	163
4.2.1.	Aufgaben	163
4.2.2.	Kompetenzen	164
4.2.3.	Schwerpunkte der Arbeit (insbesondere das sog. „Vorblattverfahren“)	165
4.2.3.1.	Beteiligungsrecht	165
4.2.3.2.	Das Vorblattverfahren	168
4.2.3.3.	Die Stellenplanaufstellung	168
4.2.3.4.	Spezielle Bedeutung des Vorblattverfahrens	170
4.3.	Die Wahrnehmung landeszentraler Organisationsaufgaben	171
4.3.1.	Zentralfunktionen des Organisationsreferats des IM und deren rechtliche Grundlage	171
4.3.2.	Zentralfunktionen außerhalb des Organisationsreferats des IM	172
4.3.2.1.	Die EDV-Organisation	172
4.3.2.2.	Zentrale organisatorische Aufgaben der Staatskanzlei	174
4.3.2.3.	Zentrale organisatorische Aufgaben des Landesrechnungshofs	174
4.3.2.4.	Kommissionen mit zentralen organisatorischen Funktionen	175
4.3.3.	Die zentralen Aufgaben des Organisationsreferats im Einzelnen	175
4.3.3.1.	Vorsitz und Geschäftsführung in der Organisationsreferentenkonferenz	175
4.3.3.2.	Ressortübergreifende Projektgruppen	176
4.4.	Die Rolle des Organisationsreferats des IM auf Bundesebene ..	180
5.	Die Organisation der Organisation in der Baden-Württembergischen Landesverwaltung	182
5.1.	Die Ressortorganisationsstellen	182
5.2.	Interministerielle Koordinierung auf dem Gebiet der Querschnittsaufgabe Organisation	183
5.3.	Projektbezogene Koordinierung durch Kommissionen	186

IV. Die Organisations-		
stellen im Kommunalbereich		188
1.	Die Organisationsabteilung der Stuttgarter Stadtverwaltung ..	190
1.1.	Aufgaben und Organisation der Abteilung	190
1.1.1.	Aufgaben	190
1.1.2.	Aufgabenverteilung und Innenstruktur der Abteilung	191
1.1.2.1.	Die fixierten Zuständigkeitsbereiche	192
1.1.2.2.	Die nicht fixierte Organisation	196
1.2.	Organisatorische Eingliederung in die Stadtverwaltung	197
1.2.1.	Leitungsunterstellung	197
1.2.2.	Stellung zu dezentralen Organisationsstellen und anderen zentralen Querschnittseinheiten (Personalamt, Stadtkämmerei)	199
1.3.	Formen der Zusammenarbeit und der Arbeitsbeziehungen mit den Fach- und Bezirksämtern und dem Personalamt	201
1.3.1.	Die Zusammenarbeit mit den Fach- und Bezirksämtern	201
1.3.2.	Die Zusammenarbeit mit dem Personalamt	203
1.4.	Die EDV-Abteilung	210
2.	Aufbau und Arbeitsweise der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt.)	211
2.1.	Aufgabenstellung, Organisation der Organisationsarbeit	211
2.1.1.	Aufgabenstellung	212
2.1.2.	Organisation	212
2.1.3.	Arbeitsablauf und Arbeitsbeziehungen	213
2.2.	Die sachliche Arbeit (Überblick)	219
2.3.	Stellenplan und Stellenbewertung	221
2.3.1.	Die besoldungsrechtliche Situation in der BRD, besonders im Kommunalbereich	222
2.3.2.	Besoldungsrechtliche Maßnahmen des Bundesgesetzgebers, sowie damit zusammenhängende Maßnahmen der KGSt.	226
2.3.3.	Das KGSt.-Stellenbewertungsmodell	229
2.3.3.1.	Verfahren der Entwicklung	229
2.3.3.2.	Das Bewertungsmodell	231
2.3.3.3.	Die Rolle der KGSt. bei den Stellenbewertungsmaßnahmen aufgrund des 2. Bes.N.V.Ges.	234
2.3.4.	Ansätze für eine analytische Dienstpostenbewertung in der Wissenschaft	235

2.4.	Arbeitsplanung der KGSt. für 1975 und die folgenden Jahre (Übersicht)	237
3.	Die WIBERA Wirtschaftsberatung AG	240
3.1.	Organisatorischer Aufbau der WIBERA	240
3.1.1.	Historische Entwicklung	240
3.1.2.	Die Innenstruktur der WIBERA	242
3.1.3.	Die Aufgabenverteilung	244
3.2.	Arbeitsgebiete der WIBERA	245
3.2.1.	Pflichtprüfungen und Organisationsprüfungen	245
3.2.2.	Beratungen und Auftragsprüfungen	246
3.3.	Zusammenfassung	249

V. Zusammenfassende Bemerkungen	250
--	------------

VI. Anhang

Überblick über Aufbau und Arbeitsweise der Schweizer Zentralstelle der Bundesverwaltung für Organisationsfragen („ZOB“) in Bern	254
--	------------

Literaturverzeichnis	262
-----------------------------	------------

Abkürzungsverzeichnis

A D V d BW	= Amt für Datenverarbeitung der Bundeswehr
A V	= Ausführungsverordnung
BAT	= Bundesangestelltentarif
BBes G.	= Bundesbesoldungsgesetz
BGS	= Bundesgrenzschutz
BHO	= Bundesministerium der Finanzen
BMF	= Bundesministerium für Forschung und Technologie
BMFT	= Bundesministerium des Innern
BMI	= Bundesministerium der Justiz
BMJ	= Bundesministerium der Verteidigung
BMVg	= Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung
BWB	= Bundeshaushaltsordnung
EDV	= Elektronische Datenverarbeitung
DVZ	= Datenverarbeitungszentrale
Gesch. Ordn. BReg.	= Geschäftsordnung der Bundesregierung
GG	= Grundgesetz
GGO	= Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GOL	= Geschäftsordnung der Landesregierung
IM	= Innenministerium
LHO	= Landeshaushaltsordnung
Mbl.	= Ministerialblatt
MbO	= Management by objectives
MFP	= Mittelfristige Finanzplanung
MTL	= Mittlere technische Laufbahn
O + M Aufgaben	= Organization & methods
O R	= Operations Research
Projektgruppe RVR	= Projektgruppe zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung
Z-Abteilung	= Zentralabteilung
ZOB	= Zentralstelle für Organisationsfragen (in Bern)

I. Einleitung

1. Gegenstand der Untersuchung

Der in jüngster Zeit entstandene Terminus „Organisation der Organisation“ — Begriffe wie „Verwaltung der Verwaltung“ oder „Kontrolle der Kontrolle“¹ standen dabei Pate — hat mit Kurzbegriffen dieser Art eine weitgehende Abstraktheit und begriffliche Unschärfe gemein. Er bedeutet, wenn man ihn zunächst von der sprachlichen Seite her betrachtet, soviel wie die Art und Weise der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben, die die Organisation, d. h. die möglichst zweckmäßige Gestaltung des Aufbaus und Ablaufs der öffentlichen Verwaltung, betreffen.

Dies ist nun noch keine wissenschaftliche Definition. Es fallen völlig heterogene Aktivitäten darunter, nämlich:

- fachliche Verwaltungstätigkeiten, die selbst organisatorische Aspekte haben (z. B. weite Bereiche der kommunalen Versorgungsverwaltung, sowie staatl. Verwaltungstätigkeiten aller Art, besonders im Versorgungs- und Durchführungsbereich²),
- wesentliche Teile der Leitungsfunktionen der Abteilungs- und Behördenleiter sowie der Verwaltungsspitze³,
- Spezialistenfunktionen methodischer Art, wie Reorganisation von Verwaltungseinheiten, Prüfung und Rationalisierung von Verwaltungsabläufen, organisatorische Maßnahmen auf dem Gebiet der Personalwirtschaft (Stellenplan, Stellenwirtschaft, Dienstpostenbewertung, Verbesserung der motivatorischen Voraussetzungen für die Mitarbeiter), ferner Rationalisierungen im engeren Sinn (einschließlich Automation)⁴.

¹ Funktion des aus der amerikanischen Wirtschaftspraxis stammenden „Controller“, vgl. dazu E. Laux: Eignung der herkömmlichen Organisation der Ministerien zur Erfüllung ihrer Aufgaben, in Schriftenreihe Speyer 1973, Bd. 52, S. 19 ff., S. 32 f.

² Vgl. hierzu Siepman: Gutachten der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung („KGSt“), Aufbau und Arbeitsweise der Organisationsstelle, 1975, S. 8 f.; ferner: U. Becker: Organisationsaufgaben und Organisationsstellen, in Organisation und Effizienz der öffentlichen Verwaltung, herausgegeben von E. Mäding und F. Knöpfle, Köln 1974, S. 25 f. (S. 27).

³ Vgl. dazu U. Becker und M. Arp: in Managementsysteme, herausgegeben vom Senatsamt für den Verwaltungsdienst, Hamburg 1973, S. 27 ff. (S. 31, 32). In der anglo-amerikanischen Literatur wird Organisation — „management service“ — weitgehend als Führungsaufgabe angesehen.

Dies sind die drei typischen Bereiche, in denen organisatorische Aufgaben wahrgenommen werden⁵. Nur der letztere Bereich stellt ein sachlich eingrenzbare Aufgabengebiet dar. Mit dem Begriff „Organisation der Organisation“ meint man in erster Linie diesen Bereich.

Der wesentliche Abgrenzungsgesichtspunkt ist also zunächst der der Ausgliederung der organisatorischen Aufgaben aus den Fach- und Leitungsaufgaben. Auch hiermit ist allerdings noch keine eindeutige Definition dieses Begriffs erreicht. Die Grenze zu organisatorischen Aufgaben (und deren Trägern), die teilweise in Verbindung mit der Fachaufgabe und teilweise methodisch und organisatorisch verselbständigt wahrgenommen werden, ist fließend⁶.

a) Eine solche nicht eindeutige und begrifflich unscharfe Ausgliederung von organisatorischen Aufgaben aus Fach- und Leitungsaufgaben ist einmal im Zuge der historischen Entwicklung ausgegliederter, i. d. R. *zentraler, Organisationsstellen* zu beobachten, die in bestimmten Fällen noch nicht abgeschlossen ist und z. T. noch Verwaltungseinheiten kennt, die neben *organisatorischen* auch *Fachaufgaben* wahrnehmen, (vgl. dazu im folgenden).

Die Bildung verselbständigter Verwaltungsstellen, die sich ausschließlich oder doch überwiegend mit organisatorischen Fragen befassen, reicht erst in die Mitte der 20er Jahre zurück⁷.

Eine *systematische* Beschäftigung mit den Problemen der ausgegliederten organisatorischen Arbeit (heute überwiegend als „Querschnittstätigkeit“ bezeichnet⁸) erfolgte sogar erst Anfang der 30er Jahre. In diese Zeit fällt auch die Bildung der ersten Spezialistenstellen auf dem Gebiet der Organisation in der *staatlichen* Verwaltung⁹. Dieser Prozeß

⁴ Vgl. zu diesem Aspekt der organisatorischen Arbeit H. Oppliger: Organisieren und Rationalisieren in der Schweizerischen Bundesverwaltung, in Organisation und Effizienz der öffentlichen Verwaltung, Band I 1974, S. 36, sowie U. Becker, Organisationsaufgaben, S. 26. Ferner O. Hongler: Aufgaben und Arbeitsweise der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung, Bern 1966, S. 5 f. Vgl. ferner die Aufgabenkataloge der unter II., III. und IV. geschilderten Organisationsstellen.

⁵ Es gibt eine Reihe von Mischformen, vgl. dazu U. Becker: Das strukturelle Instrumentarium der Regierungs- und Verwaltungsführung der Freien und Hansestadt Hamburg, Die Verwaltung 1969, S. 213 f., die unter dem Gesichtspunkt der Flexibilität der Verwaltung behandelt werden; vgl. im folgenden.

⁶ Hauptbeispiele sind fachliche Kommissionen, die, zeitlich und fachlich begrenzt, organisatorische Aufgaben wahrnehmen, vgl. im folgenden, insbesondere unten IV. 5.3.

⁷ Vgl. dazu unten III. 1.1. (Hamburg) und III. 2.2.2 (Berlin).

⁸ Vgl. dazu K. Dammann: Stäbe, Intendantur- und Dacheinheiten, Köln 1969, S. 24 f.

⁹ Vgl. hierzu E. Pusic: Institutionelle Tätigkeiten, in Schriftenreihe der

dauert, vor allem in der staatlichen Verwaltung, an¹⁰; auch im Kommunalbereich gibt es Stellen, die organisatorische und fachliche Aufgaben in mehr oder weniger enger Verbindung wahrnehmen, vor allem in kleineren Verwaltungen¹¹ oder kleineren Ämtern und Behörden (vgl. unten III. 1. 2.2. a.)¹².

b) Der zweite, praktisch bedeutsamere Gesichtspunkt, der für Mischformen zwischen teilweiser Ausgliederung von organisatorischen Aufgaben und teilweiser Belassung in ihrer Verbindung zu Fach- und Leitungsaufgaben verantwortlich ist, ist der der Bildung von Fachkommissionen, Projekt- und Arbeitsgruppen mit z. T. organisatorischer, z. T. fachlicher Aufgabenstellung. Im wesentlichen sind es Gesichtspunkte der Praxisbezogenheit und Informationsnähe, die solchen Formen zugrunde liegen¹³.

Diese Mischformen können nicht als Übergangslösungen oder Randerscheinungen angesehen werden. Ein wesentlicher Teil gerade der konzeptionellen Organisationsarbeit findet hier statt¹⁴. Die Organisation der Organisation umfaßt auch diese Formen, und man muß die begrifflichen Abgrenzungsschwierigkeiten zu Organisationsaufgaben, die eindeutig in Verbindung mit Fach- und Leitungsaufgaben wahrgenommen werden und als deren Bestandteil anzusehen sind, in Kauf nehmen.

Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Bd. 48 (1971), S. 257 ff. (S. 275 f.).

¹⁰ Vgl. die Vielzahl von Kommissionen und Projektgruppen mit organisatorischen Aufgabenstellungen in der Bundesverwaltung (unten II. 1.1. 3.2.), sowie den Vorschlag der „Projektgruppe RVR“ (vgl. unten II. 1.2.), die verstreuten und z. T. nicht ausgegliederten Organisationsaufgaben und -kompetenzen zusammenzufassen (vgl. Vorschlag IV. 1. des 3. Berichts der „Projektgruppe RVR“ (1973); Einzelheiten unten II. 1.2.3.). In den Landesverwaltungen (Flächenstaaten) ist dieser Prozeß noch deutlicher (vgl. unten III. 3.1. und 4. und III. 4.3.3. (sukzessive Übertragung von Zentralaufgaben und Kompetenzen auf das Innenressort)).

¹¹ Vgl. unten III. (Einleitung für den Kommunalbereich). Diese Mischformen sind hier weniger von Interesse und werden im Zusammenhang der Schilderung dezentraler Organisationsstellen erwähnt.

¹² Theoretische Ausführungen zur Frage des Prozesses der Zentralisierung von Organisationsaufgaben vgl. bei H. Siepmann: Aufbau und Arbeitsweise der Organisationsstelle, S. 10 f. (15).

¹³ So H. Ehmke: Planung im Regierungsbereich — Aufgaben und Widerstände, in Naschold/Väth: Politische Planungssysteme S. 311 f. (Dies wird insbes. [S. 316] für den Fall der Planung und Organisationsplanung ausgeführt. Allgemeine Ausführungen zu effektiver Organisation und Planung, die von der Sache, und nicht von der Methode her zu leisten ist, finden sich S. 321 f.)

¹⁴ Vgl. unten II. 1.2. („Projektgruppe RVR“), ferner H. Schatz: Auf der Suche nach neuen Problemlösungsstrategien, in Mayntz/Scharpf: Planungsorganisation (1973), S. 9 f. (S. 27 und 33).