

FB1/3049/2019

Fachbereich: Fachbereich 1
Sachbearbeiter: Joachim Ruppert
Az:
Datum: 04.04.2019

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Zuständigkeit	Abstimmung
Stadtverordnetenversammlung		Entscheidung	

Beschluss S/BVG/G/0003/2019 Erneute Beschlussfassung

Beschlussvorschlag:

Der Magistrat wird beauftragt, bis zur Sommerpause 2020 (Juni 2020) mit Hilfe eines Beratungsbüros eine Analyse der Arbeitsprozesse des Baubetriebshofes und der Verwaltung durchführen zu lassen. Mit Hilfe dieser Analyse soll herausgefunden werden, ob und welches Potenzial es gibt, die gegenwärtigen Arbeitsprozesse in den oben genannten Bereichen effizienter zu gestalten, besonders unter Berücksichtigung der Möglichkeiten der Digitalisierung und der Automatisierung.

Für eine solche Analyse ist eine externe Unterstützung unbedingt erforderlich, weil:

- diese Arbeit in der Verwaltung nicht zusätzlich zu den laufenden Aufgaben zu leisten ist und
- durch die externe Beratung zusätzliche Impulse aus der Erfahrung und aus anderen derartigen Beratungsaufträgen eingebracht werden können.

Die Analyse der einzelnen Prozesse soll auch betrachten, inwieweit diese Prozesse auch im Rahmen einer eventuellen interkommunalen Zusammenarbeit effizient sind.

Der Magistrat holt dazu bis zum 30.08.2019 Angebote von geeigneten Beratungsunternehmen ein um die benötigten Mittel im Haushalt 2020 bereit stellen zu können.

Die Ergebnisse dieser Analyse liefern dann die Entscheidungsgrundlage dafür, ob zu gegebener Zeit auch für die Veränderung der bestehenden Arbeitsprozesse eine externe Beratungsunterstützung benötigt wird.

Im Haushalt 2019 werden an geeigneter Stelle 20 000 € Beratungsleistungskosten eingestellt, um bereits in diesem Jahr eine Analysephase durchführen zu können, damit der Zeitplan bis 2020 zu halten ist.

Begründung:

In der Verwaltung der Stadt Groß-Umstadt wurde und wird zurzeit ein Konzept für die Optimierung der Aufbauorganisation der Verwaltung umgesetzt. Grundlage und Orientierung hierfür ist das sogenannte „Drei-Säulen-Modell“ das sich gemäß KGST als effiziente Organisationsstruktur von Verwaltungen in der Größenordnung von Städten wie Groß-Umstadt erwiesen hat. Dieser Prozess wurde zur Evaluierung bereits von der KGST extern begleitet.

Im Detail führt dies auch an einigen Stellen zu grundlegenden Strukturveränderungen in den Arbeitsprozessen. Im Bereich Gebäudemanagement wurde aktuell ein externer Partner zur Analyse und Neustrukturierung der Prozesse ausgewählt.

Diese einleitenden Beispiele sollen aufzeigen, dass die Verwaltung bereits seit längerer Zeit dabei ist, sich zu verändern und zukunftsfähig aufzustellen. Weitere Maßnahmen gehören hier dazu. Sei es die Zusammenlegung von Funktionen und Abteilungen, die Auflösung des Eigenbetriebes oder abteilungsübergreifende Software-Projekte.

Eine „Prozessanalyse“ ist mit Sicherheit ein Element in Umstrukturierungs- oder Evaluierungsprozessen. Hier ist der Antrag klar verbunden mit dem Wunsch durch Optimierung Personalkosten zu senken. Das ist sicher ein Aspekt der Strukturänderungen und Prozessoptimierungen. In den Veränderungsprozessen geht es aber auch um Fragen von Qualität und adäquate Personalausstattung, um die gestellten Anforderungen zu erfüllen.

Unter dem 21.02.2019 hat die Stadtverordnetenversammlung unter TOP 7.1.2.10 zur Nummer S/BVG/G/0003/2019 in obiger Angelegenheit den Beschluss gefasst, den Magistrat zu beauftragen, bis zur Sommerpause 2020 (Juni 2020) mit Hilfe eines Beratungsbüros eine Analyse der Arbeitsprozesse des Baubetriebshofes und der Verwaltung durchführen zu lassen.

Diesem Beschluss hat der Bürgermeister gemäß § 63 HGO widersprochen. Gemäß § 63 Abs. 1, S. 5 HGO ist über die strittige Angelegenheit erneut zu beschließen. In Anbetracht der nachfolgend geschilderten Gründe wird empfohlen, den Beschluss nicht zu fassen. Er verstößt gegen §§ 70 und 73 HGO.

1. Verstoß gegen § 70 HGO

Gemäß § 70 HGO steht dem Bürgermeister die Organisationskompetenz betreffend die Verwaltung zu. Das bedeutet, ihm alleine obliegt u.a. die Organisation der Verwaltung, die Geschäftsverteilung unter den Dezernenten (sofern vorhanden), die und inhaltliche Erledigung der Verwaltungsgeschäfte (Bennemann, Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, § 70 HGO Rdnr. 7).

Der Bürgermeister ist für die Aufbau- und Ablauforganisation zuständig. Er hat damit die ausschließliche Kompetenz, zur Leitung des Geschäftsganges der Verwaltung. Dabei versteht man unter Aufbauorganisation die formale Zuordnung von Aufgaben, Personen und Sachmitteln. Unter Ablauforganisation wird die räumliche und zeitliche Zuordnung der Aufgabenerfüllung verstanden (Bennemann, Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, § 70 HGO Rdnr. 9).

Zur Regelung der Aufbauorganisation gehört insbesondere die Frage, welche Organisationseinheiten für welche Aufgaben in der Verwaltung gebildet und wie diese untergliedert werden. Die Ablauforganisation betrifft dagegen den Geschäftsgang der Verwaltung, als das räumliche und zeitliche Zusammenwirken von Personen, Betriebsmitteln und Arbeitsgegenständen.

Der mit dem Widerspruch angegriffene Beschluss greift in die sich aus § 70 HGO ergebende Organisationskompetenz des Bürgermeisters ein. Der Beschluss selbst sagt in seiner Begründung

aus, dass es das erklärte Ziel ist, mit Hilfe dieser Analyse herauszufinden, ob und welches Potenzial es gibt, die gegenwärtigen Arbeitsprozesse (...) neu zu gestalten, besonders unter Berücksichtigung der Möglichkeiten der Digitalisierung und der Automatisierung. Das aber fällt eben unter den Bereich, den die Hessische Gemeindeordnung dem Bürgermeister vorbehält. Die Gemeindevertretung ist an dieser Stelle nicht zuständig.

Wenn in der weiteren Begründung des Beschlusses ausgeführt wird, dass die Ergebnisse dieser Analyse die Entscheidungsgrundlage dafür liefern sollen, ob zu gegebener Zeit auch für die Veränderung der bestehenden Arbeitsprozesse eine externe Beratungsunterstützung benötigt wird, wird nochmals deutlich, dass es der Stadtverordnetenversammlung in der Beschlussfassung darum geht, die Arbeitsschritte innerhalb der Verwaltung selbst regeln zu wollen. Diese Befugnis steht ihr indessen nicht zu.

2. Verstoß gegen § 73 HGO

Ferner verstößt der Beschluss gegen § 73 HGO. Nach § 73 HGO obliegt es der Stadtverordnetenversammlung in Personalangelegenheiten lediglich, im Rahmen des Haushaltsplanes den Stellenplan aufzustellen und Richtlinien zu erlassen.

Die angegriffene Beschlussfassung geht aber darüber hinaus. Hier greift die Stadtverordnetenversammlung Themen wie die Analyse von Arbeitsprozessen auf. Diese haben weder etwas mit dem Stellenplan noch mit von ihr aufgestellten Richtlinien zu tun. An dieser Stelle wird in das Tagesgeschäft und damit die Befugnisse des Bürgermeisters eingegriffen werden, was sich daraus ersichtlich ist, dass der nachfolgende Schritt, nämlich Veränderungsprozesse einzuleiten, in der Begründung mit genannt wird.

3. Rechtsmissbrauch

Selbst wenn man aber vertreten wollte, dass ein Verstoß gegen die §§ 70 und 73 HGO nicht vorliegt, wird man aber zu der Auffassung kommen müssen, dass der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung rechtsmissbräuchlich ist. Dies ergibt sich daraus, dass bereits umfangreiche Umstrukturierungen umgesetzt und noch in Planung sind. Insbesondere wurde am 01.02.2019 die Verwaltung von sieben Fachbereichen auf drei Ressorts nebst Abteilungen umstrukturiert. Hiervon wurde die Stadtverordnetenversammlung detailliert in Kenntnis gesetzt.

Unter Berücksichtigung dessen verletzt der am 21.02.2019 gefasste Beschluss das Wohl und die ordnungsgemäße Verwendung der Finanzen der Gemeinde. Hierfür ist die nach pflichtgemäßer Prüfung gebildete subjektive Überzeugung des Bürgermeisters ausreichend, keine Voraussetzung ist eine objektiv unbestreitbare Einschätzung der Sach- und Rechtslage (vgl. Schneider/Dreßler/Rauber/Risch, Erl. zu § 63 HGO).

Da momentan bereits umfassende Umstrukturierungsarbeiten mit einem externen Beratungsunternehmen laufen, muss die Stadtverordnetenversammlung mit einem solchen Beschluss mindestens bis zum Abschluss der Umstrukturierung warten. Eine zusätzliche Analysephase während einer laufenden Umstrukturierung mit Kosten in noch unklarer Höhe widerspricht dem Grundsatz der Effizienz der Verwaltung und ist nicht mehr von der Kontrollfunktion der Gemeindevertretung gedeckt.

Hierbei handelt es sich um eine unnötige Verwendung von Finanzmitteln, welches zusätzlich den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in Hessen widerspricht. Des Weiteren ist es naheliegend, dass eine weitere Analyse der Effizienz der Verwaltung nach einer bereits vorgenommenen Umstrukturierung ebenfalls gegen die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verstoßen kann.

4. Interkommunale Zusammenarbeit

Sofern der Beschluss darauf abzielt zu klären, inwieweit eine eventuelle interkommunale Zusammenarbeit effizienzsteigernd wirkt, ist dies nicht zu beanstanden. Der Hinweis auf die Prüfung der Einführung weiterer interkommunaler Zusammenarbeit greift in dieser Allgemeinheit nicht in die Befugnisse des Bürgermeisters ein.

Insgesamt ist der Beschluss jedoch rechtswidrig. Deshalb wird empfohlen, den Beschluss abzulehnen. Es geht hier darum die grundsätzliche Aufgabenverteilung zu wahren. Sehr wohl wird anerkannt und gesehen, dass sich die Stadtverordnetenversammlung interessiert und engagiert mit der Verwaltung auseinandersetzt. Daher wird der Bürgermeister einen Kompromiss auf dem Weg der Veränderungen in der Verwaltung ergänzend zum Widerspruch vorschlagen.