DIE space
texte.online

Volker Otto | Hans Müller

Die Volkshochschule im Gefüge der kommunalen Selbstverwaltung

SESTMAT – Selbststudienmaterial

Online-Erstveröffentlichung (Juni 2016) in der Sammlung texte.online

Reviewstatus: arbeitsbereichsinterne Qualitätskontrolle
vorgeschlagene Zitation: Otto, V. & Müller, H. (1977). *Die Volkshochschule im Gefüge der kommunalen Selbstverwaltung. SESTMAT – Selbststudienmaterial.*
Abgerufen von www.die-bonn.de/id/31875/24297

Wir haben uns bemüht, sämtliche Rechteinhaber ausfindig zu machen. Trotz intensiver Recherchen ist uns dies nicht ausnahmslos gelungen. Wir bitten die Rechteinhaber, sich mit uns in Verbindung zu setzen.

www.die-bonn.de

I
Plmi
770
1977

bst
dien
material

Studieneinheit:

Die Volkshochschule im Gefüge der kommunalen Selbstverwaltung

Gesellschaftlicher Bedingungsrahmen

Programm-planung

Erwachsenen-bildung

Organisatorische Planung

Lernen mit Erwachsenen

Pädagogische Arbeitsstelle des Deutschen Volkshochschul-Verbandes

Pädagogische Arbeitsstelle
Invent. Nr.: 1010717
Bibl. Nr.: I Plui 770
Sestmat
I Plub 770

se st mat

Hinweise für den Leser

Diese Studieneinheit ist eine von mehreren, die sich alle auf Probleme der Erwachsenenbildung beziehen. Sie haben, wenn Sie diese Studieneinheit in die Hand nehmen, bestimmte **Erwartungen.** Möglicherweise erhoffen Sie sich direkte Antworten auf Fragen, die im Berufsalltag eines pädagogischen Mitarbeiters auftreten. Denkbar ist auch, daß Sie weniger handlungsanleitende Informationen erwarten als vielmehr Aufklärung über Problemzusammenhänge und Hintergründe. Es kann aber auch sein, daß Sie nicht hauptberuflich, sondern als Kursleiter oder als Student an Fragen der Erwachsenenbildung interessiert sind.

Wir, die Verfasser des Selbststudienmaterials (SESTMAT) können Ihre sicherlich sehr unterschiedlichen Erwartungen nicht alle berücksichtigen. Sie können aber erwarten, daß wir Ihnen mitteilen, welches **unsere Vorstellungen** bei der Herstellung waren und wie wir uns den Umgang mit den Studieneinheiten denken.

Bei den vorbereitenden Überlegungen und bei der Herstellung der Studieneinheiten haben wir versucht, von dem auszugehen, was über die Arbeitsplatzanforderungen der hauptberuflich-pädagogischen Mitarbeiter an Volkshochschulen bekannt ist. Die Ausweitung der Aktivitäten im Bereich der Erwachsenenbildung und die Zunahme der in diesem Bereich tätigen Personen sind der Grund, weshalb wir diese Adressatengruppe vorrangig ansprechen. Denn wenn auch an einer Reihe von Hochschulen Erwachsenenbildung studiert werden kann, so wird doch der größere Teil der Mitarbeiter in der Erwachsenenbildung weiterhin tätig, ohne sich vorher darauf vorbereitet zu haben. Angesichts dieser Lage sollen die Studieneinheiten des SESTMAT-Projekts der Einführung in die Probleme der Erwachsenenbildung dienen, d.h. die Studieneinheiten orientieren sich an den wichtigsten Tätigkeitsbereichen der Erwachsenenbildungspraxis: Programmplanung und Lehren und Lernen mit Erwachsenen. In beiden Tätigkeitsbereichen sind stets organisatorische und institutionelle Probleme und der gesellschaftliche Bedingungsrahmen von Erwachsenenbildung zu bedenken. Für die **Gesamtgliederung** von SESTMAT ergeben sich daraus vier Themenblöcke:

- Gesellschaftlicher Bedingungsrahmen von Erwachsenenbildung,
- organisatorische und institutionelle Probleme,
- Lehren und Lernen mit Erwachsenen,
- Programmplanung in der Erwachsenenbildung.

Die diesen Themenblöcken jeweils zugeordneten Einzelthemen können der Übersicht am Ende der Studieneinheit entnommen werden. Der zweite und kleinste Themenblock ist auf die besondere Situation der Volkshochschule bezogen, während die Studieneinheiten der anderen Themenblöcke für den gesamten Bereich der Erwachsenenbildung bedeutsam sind.

Bei der Konzipierung des Studienmaterials ist darauf geachtet worden, daß jede **Studieneinheit** aus sich selbst heraus verständlich ist. Die Reihenfolge in der Bearbeitung der Studieneinheiten kann sich daher nach den jeweiligen Lern- und Arbeitsbedürfnissen der Leser richten.

Die einzelnen Studieneinheiten sind zumeist in der gleichen Weise aufgebaut:

Im **Einführungstext** wird der Zusammenhang des Themas mit den beruflichen Anforderungen dargestellt, werden die Lernziele benannt und wird der Aufbau der Studieneinheit kurz skizziert.

Der **Basistext** enthält die grundlegenden Informationen zum jeweiligen Thema. In der Regel

wurde versucht, eine Auswahl aus vorhandenen, durchaus kontroversen bzw. kontrovers zu interpretierenden wissenschaftlichen Ergebnissen, Hypothesen oder Theorien zusammenzustellen.

Der **Verarbeitungstext** ist auf die Problematisierung der im Basistext angesprochenen Sachverhalte abgestellt. Außerdem wird versucht, Bezüge zur Praxis herzustellen und Anwendungsmöglichkeiten anzuregen.

Die Studientexte sollen Lerntexte sein. Sie enthalten daher auch **Aufgabenstellungen**, die als Anregungen gedacht sind, über die vermittelten Inhalte weiter nachzudenken und Konsequenzen fürs praktische Handeln zu erarbeiten. Letzteres in Gruppenarbeit zu versuchen ist naheliegend, insbesondere dann, wenn auf diese Weise mit Hilfe der Studieneinheiten individuelle Arbeitserfahrungen in sozialen Lernprozessen aufgearbeitet werden können.

Jede dem Leser vorgelegte Studieneinheit stellt die dritte Fassung eines Textes dar, der von einem Autor nach Vorbesprechungen mit der SESTMAT-Redaktion erstellt worden ist. Diese ursprüngliche Autorenfassung erlebt dann Überarbeitungsgänge unter Beteiligung des jeweiligen Autors, der beiden hauptberuflichen SESTMAT-Redakteure, des Projektbeirats und wahlweise hinzugezogenen Praktikern der Erwachsenenbildung. Auch Sie als Leser der Ihnen vorliegenden SESTMAT-Studieneinheit werden sicherlich noch Anregungen und **Verbesserungsvorschläge** an SESTMAT haben. Wir sind an Ihren Lernerfahrungen mit der Studieneinheit und an Ihrer Kritik interessiert. Benutzen Sie den Evaluationsbogen als Anregung, oder schreiben Sie uns spontan Ihre Meinung.

Unsere Adresse:

Projektgruppe SESTMAT
Pädagogische Arbeitsstelle des DVV
Holzhausenstraße 21
6000 Frankfurt am Main

Die Volkshochschule im Gefüge der kommunalen Selbstverwaltung

Autoren: *Volker Otto*
Hans Müller

Pädagogische Arbeitsstelle
des Deutschen Volkshochschul-Verbandes

Pädagogische Arbeitsstelle des Deutschen Volkshochschul-Verbandes

Projekt SESTMAT (Gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft)
Projektbeirat: Wilhelm Godde, Detlef Kuhlenkamp, Horst Siebert, Johannes Weinberg
Projektleitung: Hans Tietgens
Projektredaktion: Wiltrud Gieseke, Christa Kodron-Lundgreen

© 1977, Pädagogische Arbeitsstelle des Deutschen Volkshochschul-Verbandes, Bonn/Frankfurt am Main

Inhaltsverzeichnis

	Einführung	3
1.	Fragestellung, Lernziele und Aufbau der Studieneinheit	3
1.1.	Zur Bedeutung des Themas für die VHS-Praxis	3
1.2.	Lernziele und Aufbau der Studieneinheit	4
	Basistext	6
2.	Aufgabe und Struktur der Gemeindeverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland	6
2.1.	Kommunale Selbstverwaltung als Verfassungsauftrag	6
2.2.	Struktur der Gemeindeverfassungen in der Bundesrepublik Deutschland	7
2.3.	Gemeinderat und hauptberufliche Gemeindeverwaltung	8
2.4.	Aufgaben- und Verwaltungsgliederung in Gemeinden und Gemeindeverbänden	11
2.4.1.	Gliederung der Kommunalaufgaben	12
2.4.2.	Gliederung der Kommunalverwaltung	13
2.5.	Aufbau der Verwaltungsorganisation und Entscheidungskompetenz	18
	Verarbeitungstext	20
3.	Volkshochschule und Verwaltung	20
3.1.	Volkshochschule als öffentliche Einrichtung der Gemeinden und Gemeindeverbände	20
3.2.	Rechts- und Organisationsstatus der Volkshochschule	21
3.2.1.	Träger der Volkshochschule	21
3.2.2.	Eingliederung der Volkshochschule in die Kommunalverwaltung	23
3.2.3.	Funktion und Inhalt von Satzungen für die Volkshochschule	26

4. Konsequenzen für die Volkshochschul-Arbeit 29

4.1. Entscheidungsstrukturen und Willensbildungsprozeß 29

4.2. Ein Beispiel für Verhandlungswege 33

Glossar 36

Literaturhinweise zum Selbststudium 40

Literaturverzeichnis 44

Einführung

1. Fragestellung, Lernziele und Aufbau der Studieneinheit

1.1. Zur Bedeutung des Themas für die VHS-Praxis

Wer in der Volkshochschule (VHS) tätig wird, muß feststellen, daß er es mit „Verwaltung" zu tun bekommt: Der Mitarbeiter – VHS-Leiter ebenso wie hauptberuflicher pädagogischer Mitarbeiter (HPM) –

- ist an staatliche und gemeindliche Vorschriften und Erlasse gebunden,
- wird auf Anweisung tätig,
- unterliegt in seinem pädagogisch-organisatorischen Handeln öffentlicher Kontrolle.

Der Grad dieser Abhängigkeiten kann sehr unterschiedlich sein. Welche Konsequenzen die Tätigkeit in und mit einer Verwaltung für die überwiegend disponierende Funktion eines VHS-Mitarbeiters hat, ist nicht eindeutig fixiert. Gerade deshalb muß sich der HPM fragen, wie das Verhältnis von VHS und Verwaltung zu sehen ist und wie er für die VHS im Rahmen der Bedingungen handeln kann, die durch Maßgaben der Verwaltung gesetzt sind. Es lassen sich sehr leicht sowohl Progressive als auch Konservative finden, die für ihre Gegenwart oder für eine von ihnen befürchtete Zukunft über die „verwaltete Volkshochschule" klagen. Manche Einzelheit mag ihnen recht geben und Ärgernis erregen. Insgesamt jedoch ist eine gewisse Formalisierung unentbehrlich, hat Verwaltung ihren guten Sinn, gerade auch im Interesse einer Klarheit der Kompetenzen und der Organisationsabläufe. Insbesondere wenn sich VHS als öffentliche, kommunale Weiterbildungseinrichtung versteht, muß sie die **Organisationsprinzipien der öffentlichen Verwaltung** ernst nehmen und zugunsten ihrer Bildungsaufgabe nutzen. Dafür müssen die Eigenart und die Möglichkeiten dieser Verwaltung gekannt sein – eine naturwüchsige Abneigung ist dabei wenig hilfreich. Der folgende Text möchte daher für das Zusammenwirken von Arbeitsplanung der VHS und kommunaler Verwaltung Verständnis schaffen.

Die VHS kann entweder unmittelbar oder mittelbar mit Gemeinden oder Gemeindeverbänden (Kreisen) verbunden sein. Als **kommunale VHS** ist sie eine öffentliche Einrichtung im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung. Wird die VHS von einem Verein getragen, dessen Entscheidungen (durch Vorstand und Mitgliederversammlung) die Kommune maßgeblich beeinflussen kann, dann hat sie einen **quasi-kommunalen**, dem einer un-

mittelbar öffentlichen Einrichtung weitgehend angenäherten Status. Unmittelbar oder mittelbar untersteht damit die VHS den für die kommunale Selbstverwaltung geltenden Normen (z.B. Gemeinde- oder Kreisordnung, kommunales Haushaltsrecht). Direkt oder über die Organe des Trägervereins wirkt das Handeln der Kommunalverwaltung (Beschlüsse des Rates und seiner Ausschüsse, Anordnungen von Kommunalbeamten) immer wieder in den Aufgaben- und Tätigkeitsbereich der VHS hinein.

Die unmittelbare oder mittelbare Eingliederung der VHS in die kommunale Selbstverwaltung hat begreiflicherweise erhebliche Bedeutung für den Status und die Arbeit derjenigen VHS-Mitarbeiter, die hauptberuflich an einer VHS tätig sind und dort für die Erwachsenenbildung (EB) Veranstaltungen planen und organisieren sowie ihre Durchführung beobachten. Was hier im einzelnen realisierbar ist, hängt wesentlich von den rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Bedingungen ab, die durch die **Verbindung der VHS mit der kommunalen Selbstverwaltung** gesetzt werden. Diese Voraussetzungen zu kennen und die sich daraus etwa für die Veranstaltungsplanung, die Auswahl von Kursleitern und Referenten, die Öffentlichkeitsarbeit und den Entwurf des VHS-Haushaltsplanes ergebenden Möglichkeiten angemessen einschätzen und nutzen zu können, ist deshalb für jeden hauptberuflichen VHS-Mitarbeiter nicht nur empfehlenswert, sondern sogar notwendig.

1.2. Lernziele und Aufbau der Studieneinheit

Die folgende Studieneinheit will das in der Einführung angesprochene Beziehungsgeflecht verständlich machen. Sie will Kenntnisse über die kommunale Selbstverwaltung vermitteln und zugleich verdeutlichen, welchen Strukturbedingungen die VHS in der Kommunalverwaltung unterliegt.

Dies ist nicht ohne die **Vermittlung von Grundkenntnissen** möglich. Deshalb werden im ersten Hauptteil, dem Basistext dieser Studieneinheit (Kap. 2.), Informationen gegeben, mit deren Hilfe erkannt werden kann,

- welche Strukturmerkmale die Gemeindeverfassungen der Flächenstaaten in der Bundesrepublik Deutschland aufweisen;
- welche Aufgaben die Gemeinden und Gemeindeverbände erfüllen;
- wie die Aufgaben der Kommune gegliedert werden;
- wie sich Verwaltungsgliederung und Entscheidungskompetenz in der Gemeinde und im Gemeindeverband (z.B. Landkreis) zueinander verhalten.

Im zweiten Hauptteil (Kap. 3.), dem Verarbeitungstext dieser Studieneinheit, wird darauf eingegangen, **was die** vermittelten **Kenntnisse** über die kommunale Selbstverwaltung **für die Institution Volkshochschule bedeuten.** Hier sollen insbesondere Einsichten dazu vermittelt werden,

- worin sich Rechtsstatus und Organisationsstatus der VHS unterscheiden;

- welche Empfehlungen zur Eingliederung der VHS in die Kommunalverwaltung gegeben werden können;
- wie sich Rechts- und Organisationsstatus der VHS auf die Arbeit der VHS-Mitarbeiter auswirken können.

Dabei geht es nicht darum, durch Rechtsnormen geregelte Sachverhalte darzustellen, sondern aufzuzeigen, welche Möglichkeiten normative Regelungen für die Lösung konkreter Organisationsprobleme der VHS bieten. Sie eröffnen vielfach einen **Handlungsspielraum**, der von VHS-Mitarbeitern oft nicht ausgeschöpft wird, weil die entsprechende Sachkenntnis fehlt. Um deren Vermittlung ist diese Studieneinheit bemüht.

In einem Schlußteil (Kap. 4.) werden die möglichen Konsequenzen, die sich aus der Stellung der VHS im Gefüge der kommunalen Selbstverwaltung ergeben, deshalb noch einmal exemplarisch erläutert. Es soll damit ein Beitrag geleistet werden, Entscheidungsstrukturen innerhalb der Gemeindeverwaltung erkennen und Willensbildungsprozesse durchschauen zu können.

Ein **Glossar** erleichtert die Orientierung über Begriffe, deren Kenntnis nicht allgemein vorausgesetzt werden kann.

Die am Schluß genannte **Literatur** soll dem, der sich mit den angeschnittenen Problemen näher beschäftigen will, Hinweise für eine vertiefende Weiterbildung geben. Abschließend wird die Literatur genannt, die als Quelle beim Schreiben dieser Studieneinheit genutzt wurde.

Diese Studieneinheit von SESTMAT ist im besonderen auf den Verbund mit anderen Studieneinheiten angewiesen. Zu vielem von dem, was in dieser Studieneinheit nur angedeutet werden kann, finden sich ausführliche Informationen und Erläuterungen in weiteren Studieneinheiten von SESTMAT. Dies gilt vor allem für die Studieneinheiten: *„Haushaltsrecht und Haushaltspraxis der Gemeinden"* und *„Betriebsorganisation und Betriebsführung"*.

Überlegen und besprechen Sie mit Kollegen auch schon einmal vor der Lektüre dieser Studieneinheit, welche Möglichkeiten es für die VHS-Leitung gibt, an der Meinungs- und Willensbildung zu den Problemen und Anforderungen mitzuwirken, die für die Weiterentwicklung der VHS entscheidend sind.

Basistext

2. Aufgabe und Struktur der Gemeindeverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland

2.1. Kommunale Selbstverwaltung als Verfassungsauftrag

Nach dem heutigen **Verfassungsverständnis** ist die kommunale Selbstverwaltung in den demokratischen Staatsaufbau eingegliedert. Die Selbstverwaltung kann – anders als in der Zeit des konstitutionell-monarchischen Staates des 19. Jahrhunderts – nicht mehr als ein Gegenüber zum Staat mit eigener gesellschaftlich-politischer Grundlage verstanden werden. Sie erweist sich vielmehr als ein durch seine Autonomie hervorgehobener Bestandteil des gesamten Verwaltungsaufbaus.

Das Bestehen der kommunalen Selbstverwaltung als Einrichtung innerhalb der Staatsorganisation ist schon durch Artikel 127 der Weimarer Verfassung abgesichert worden. Dort heißt es:

„Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze."

Seit 1949 ist durch das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, in dem die Regelung des Gemeinderechts ausdrücklich den Bundesländern zugewiesen wird, in Artikel 28 festgelegt:

„Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung."

Ähnliche Garantien für den Bestand der kommunalen Selbstverwaltung finden sich auch in Bestimmungen der Länderverfassungen.

Als wesentlicher Inhalt dieser verfassungsrechtlich abgesicherten kommunalen Selbstverwaltung ist die Schaffung und Erhaltung von politischen, durch die Gesetze des Bundes und der Länder abgegrenzten Freiräumen auf der Ebene der Gemeinden und Kreise anzusehen. Diese eröffnen den von den Bürgern gewählten Gemeinderäten und Kreistagen ein Feld für politische Initiativen und die eigenverantwortliche Gestaltung im Bereich örtlicher Angelegenheiten.

Der Umfang der Aufgaben, die in kommunaler Selbstverwaltung wahrgenommen werden sollen, ist durch Grundgesetz und Länderverfassungen nicht eindeutig und abschließend festgelegt. Die **Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung** ist so zu verstehen, daß

– den Gemeinden und Kreisen Aufgabenbereiche erhalten bleiben müssen, in denen sie eigenständige politische Entscheidungen treffen können, und
– der Umfang dieser Aufgaben so bemessen ist, daß er die von der Verfassung gewollte Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und Kreise trägt und widerspiegelt.

2.2. Struktur der Gemeindeverfassungen in der Bundesrepublik Deutschland

Für die Regelung des Gemeindeverfassungsrechts sind die Länder zuständig. Sie haben in den nach 1945 erlassenen **Gemeinde- und Landkreisordnungen** Rechte und Pflichten sowie Organisation und Zuständigkeiten der Gemeinden und Gemeindeverbände festgelegt. Dabei sind zwar von Land zu Land unterschiedliche Gemeinde- und Kreisordnungen entstanden; im Aufbau der Kommunalverwaltung sind dennoch in allen Bundesländern weitgehende Übereinstimmungen bei der Lösung von grundsätzlichen Organisationsproblemen festzustellen. Dies gilt insbesondere für die Regelung der Zuständigkeiten derjenigen Personen und Gremien, die beauftragt und befugt sind, für die Gemeinde bzw. den Kreis in Form von Beschlüssen oder Anordnungen zu handeln **(kommunale Organe)**.

In allen Bundesländern ist die von den Gemeindebürgern gewählte **Gemeinde- bzw. Kreisvertretung** (Rat, Gemeinderat, Stadtrat, Gemeindevertretung, Stadtverordnetenversammlung, Kreistag) das oberste und über alle wichtigen kommunalen Angelegenheiten beschließende Organ, neben oder unter dem haupt- oder ehrenamtlich tätige Organe (Bürgermeister, Gemeindedirektor, Magistrat, Landrat, Oberkreisdirektor) die Beschlüsse der Gemeinde- bzw. Kreisvertretung ausführen und die laufende Verwaltung wahrnehmen.

Unterschiedliche Regelungen enthalten die Gemeindeordnungen vor allem für die Stellung des Gemeindeorgans, das die Beschlüsse der Gemeindevertretung vorzubereiten und auszuführen hat und das für die Wahrnehmung der laufenden Verwaltungsgeschäfte zuständig ist (Bürgermeister, Gemeindedirektor, Magistrat).

Es ist öfters versucht worden, aus den hierzu vorliegenden Bestimmungen strukturtypologische Übersichten abzuleiten, die ein Verstehen der unterschiedlichen Regelungen erleichtern sollen. Eine diesem Zweck wirklich dienliche **Strukturtypologie** zur Kommunalverfassung ist jedoch bisher kaum gelungen. Es kann auch fraglich erscheinen, ob in einer solchen Typologie gerade das erfaßt würde, was für das Verständnis des Willensbildungsprozesses in der kommunalen Selbstverwaltung wesentliche Bedeutung hat. Aus diesen Gründen wird hier davon abgesehen, strukturtypologische Modelle vorzustellen. Statt dessen wird empfohlen, sich durch Lektüre der für den jeweiligen Landesbereich vorhandenen kommunalrechtlichen Literatur *(siehe dazu die Hinweise im Literaturverzeichnis)* die erforderlichen Informationen über die einschlägigen Regelungen der Gemeindeordnung zu verschaffen.

Versuchen Sie mit Kollegen zu besprechen, in welchen Situationen die Gemeindeordnung für Sie von Bedeutung ist und was Ihnen als länderspezifische Eigenart erscheint, die besonderer Beachtung bedarf.

Auch dann, wenn man im föderalistischen Staatsaufbau ein sinnvolles Instrument der Kontrolle staatlicher Aufgabenwahrnehmung sieht, kann bezweifelt werden, ob es nützlich ist, im Bereich der Kommunalorganisation unterschiedliche Regelungen zuzulassen. Schon seit einiger Zeit sind **Bemühungen um eine Vereinheitlichung der Kommunalverfassungen** im Gange. Auf dem Gebiet des kommunalen Haushaltsrechts *(vgl. Studieneinheit: Haushaltsrecht und Haushaltspraxis der Gemeinden)* sind bereits konkrete Ergebnisse erzielt worden. Nach Vorarbeiten in der Konferenz der Länderinnenminister sind die **haushaltsrechtlichen Bestimmungen der Gemeinde- und Kreisordnungen** aller Bundesländer und die auf dieser Grundlage erlassenen **Gemeindehaushaltsverordnungen** weitgehend vereinheitlicht worden. Weitere Überlegungen richten sich auf eine Harmonisierung der Regelungen der Kommunalverfassungen im Bereich des Verhältnisses zwischen den Organen der Gemeinden bzw. der Kreise.

2.3. Gemeinderat und hauptberufliche Gemeindeverwaltung

Nach allen Gemeindeordnungen werden Verwaltungsaufgaben nicht nur von den nach bürokratischen Prinzipien aufgebauten und arbeitenden Einrichtungen der Gemeindeverwaltung, sondern auch durch die von den Bürgern der Gemeinde gewählte Gemeindevertretung – den Gemeinderat und seine Ausschüsse – durchgeführt. Daraus wird deutlich, daß es **innerhalb der kommunalen Selbstverwaltung keine „Gewaltenteilung"** in dem Sinne gibt, daß die nach den Funktionsbereichen Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung aufgegliederten öffentlichen Aufgaben jeweils besonderen, auf einen einzelnen Funktionsbereich bezogenen Organen und Einrichtungen vorbehalten sind. Die Gemeindevertretung und die eigentliche bürokratische Verwaltung im engeren Sinne sind Teil der einheitlichen Kommunalverwaltung.

Wenn hier und im folgenden von „bürokratischer Verwaltung" oder – wie zum Beispiel in der Abschnittsüberschrift – von „hauptberuflicher Gemeindeverwaltung" gesprochen wird, dann ist damit keinerlei wie immer geartete Wertung der Organisationsprinzipien für diesen Bereich beabsichtigt. Diese Begriffe werden hier lediglich deshalb verwendet, weil keine anderen Möglichkeiten gesehen werden, den nach bürokratischen Prinzipien aufgebauten und arbeitenden Teil der kommunalen Verwaltungsorganisation gegenüber dem Bereich der Kommunalverwaltung begrifflich abzugrenzen, in dem das Element der ehrenamtlichen bürgerschaftlichen Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung (die Gemeindevertretung mit ihren Ausschüssen) zum Ausdruck kommt.

Für den Bereich der „bürokratischen Verwaltung" sind insbesondere die folgenden Organisationsmerkmale kennzeichnend:

- Die Aufgaben der Verwaltung sind nach dem Prinzip der **Arbeitsteilung** jeweils einzelnen Organisationseinheiten zugewiesen, die für einen speziellen Aufgabenbereich gebildet werden.
- Die Organisationseinheiten und die in ihnen nach Stellenplänen bestehenden Positionen sind in ein **System über- und nachgeordneter Kompetenzen** (Leitung der Gesamtverwaltung, Dezernate oder Referate, Ämter) eingegliedert.
- Die Positionen innerhalb der Organisationseinheiten werden mit **hauptberuflich tätigen**, fest besoldeten Amtsträgern besetzt, die dafür eine **fachliche Qualifikation** nachzuweisen haben.

Als negative Auswirkungen dieser Organisationsmerkmale werden häufig genannt:

- Kompetenzabgrenzungen schränken den Entscheidungsspielraum ein.
- Eigenverantwortlichkeit erscheint eher vermindert als verstärkt.

Indessen läßt sich auch sagen:

- Wo Arbeitsteilung praktiziert wird, werden Doppelarbeiten ebenso vermieden wie den Anforderungen nicht entsprechende Beschäftigungsverhältnisse.
- Klare Kompetenzregelungen tragen dazu bei, das Entstehen von **Konfliktsituationen** einzuschränken, und lassen **Entscheidungsabläufe** transparent werden.

Der VHS-Mitarbeiter wird allerdings auch erkennen, daß sich an dem nach bürokratischen Prinzipien strukturierten Aufbau der kommunalen Verwaltungsorganisation nur durch Entscheidungen politischer Gremien der kommunalen Selbstverwaltung etwas ändern läßt. Diesen sind nämlich – wie oben schon gesagt – Verwaltungsaufgaben ebenso zugeordnet wie der bürokratischen Gemeindeverwaltung.

Daß die Verteilung der Zuständigkeiten innerhalb der kommunalen Selbstverwaltung nicht dem staatlichen Beispiel folgt, läßt sich damit erklären, daß die Gemeinden – worauf auch der Begriff **„kommunale Selbstverwaltung"** hindeutet – überwiegend Verwaltungsaufgaben zu erfüllen haben. Denn in allen Sachbereichen gelten auch auf Gemeindeebene normative Ordnungen des staatlichen Gesetzgebers, die nur noch wenig Raum für Normsetzungsakte der Gemeinden lassen, sie vielmehr in großem Umfang in den Vollzug staatlicher Gesetze einspannen. In diese Richtung wirkt auch die anhaltende Steigerung der Gemeindeaufgaben im sogenannten „übertragenen Wirkungskreis", d.h. im Bereich der den Gemeinden durch staatliche Gesetze zugewiesenen Aufgaben, die eine entsprechende Ausdehnung des kommunalen Verwaltungsapparates zur Folge hat. In diesem Zusammenhang wirkt sich auch zunehmend die Tätigkeit von Planungsgremien aus, die auf überörtlicher Ebene (z.B. in einer regionalen Planungsgemeinschaft) den Rahmen für die Weiterentwicklung von Kommunen festlegen können.

Es muß aber auch gesehen werden, daß mit der Idee der kommunalen Selbstverwaltung von Anfang an die Forderung verbunden war, den Gesetzesvollzug in den Gemeinden nicht allein den bürokratischen Verwaltungseinrichtungen zu überlassen, sondern daran auch – unmittelbar oder mittelbar – die Bürger der Gemeinde zu beteiligen.

Nach allen Gemeindeordnungen ist der **Gemeinderat das oberste Verwaltungsorgan** der Gemeinde. Er beschließt nicht nur Richtlinien für die Ausführung der kommunalen Verwaltungsaufgaben, sondern er muß bzw. kann auch Entscheidungen in einzelnen Verwaltungsangelegenheiten treffen.

Wenn man bedenkt, wie groß der Umfang der kommunalen Aufgaben heute ist und welch große Zahl von Verwaltungsangelegenheiten schon in kleineren Gemeinden, erst recht aber in Mittel- und Großstädten laufend zu erledigen ist, dann kann man verstehen, daß es dem Gemeinderat – einem Gremium, das nicht ständig tagt – unmöglich ist, sich um alle anfallenden Verwaltungsvorgänge zu kümmern. Deshalb weisen die Gemeindeordnungen die Erledigung derjenigen Verwaltungsangelegenheiten, die lediglich die Aufrechterhaltung des allgemeinen Geschäftsbetriebs der Verwaltung betreffen (in den Gemeindeordnungen als „Geschäft der laufenden Verwaltung" bezeichnet), der **Leitung der bürokratischen Verwaltung** (Bürgermeister bzw. Gemeindedirektor, Magistrat) zu, die sich dabei der Hilfe nachgeordneter Stellen bedient oder Aufgaben auf diese übertragen kann.

Der Schwerpunkt der Tätigkeit des Gemeinderats liegt in der Beratung und Entscheidung derjenigen Verwaltungsangelegenheiten, die **politische Bedeutung** haben, wie etwa: Verabschiedung des Haushaltsplans, Entscheidungen zur Kommunalplanung, Verfügungen über Gemeindevermögen, Errichtung von kommunalen Einrichtungen, Verabschiedung von allgemeinverbindlichen Rechtsnormen („Satzungen") u.ä.

Soweit der Gemeinderat selbst Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen hat, werden seine Entscheidungen sowohl durch **Vorlagen** der Gemeindeverwaltung als auch durch **Beratungen in den Ausschüssen** vorbereitet, die der Gemeinderat für die verschiedenen Aufgabenbereiche gebildet hat. Durch diese Vorberatung wird aber in mittleren und größeren Gemeinden manchmal noch keine ausreichende **Arbeitsentlastung** für den Gemeinderat erzielt. Deshalb gestatten die Gemeindeordnungen aller Bundesländer (mit Ausnahme von Niedersachsen) dem Gemeinderat, einzelne Verwaltungsangelegenheiten oder Aufgaben eines bestimmten Geschäftsbereichs nicht nur zur Beratung, sondern zur endgültigen Beschlußfassung auf Ausschüsse zu übertragen. Von dieser Delegationsmöglichkeit schließen die Gemeindeordnungen regelmäßig nur diejenigen Aufgaben aus, die wegen ihrer besonderen Bedeutung der alleinigen **Beschlußkompetenz** des Gemeinderats unterstellt bleiben müssen (vgl. dazu die Bestimmungen über die nicht übertragbaren Angelegenheiten in den Gemeindeordnungen, etwa § 28 GO Nordrhein-Westfalen, § 51 GO Hessen und § 32 GO Bayern).

Alle Gemeindeordnungen (mit Ausnahme von Bayern) verpflichten die Gemeinden, eine sogenannte Hauptsatzung zu erlassen und in dieser jedenfalls diejenigen Organisationsangelegenheiten der Kommunalverwaltung zu

regeln, für die die Gemeindeordnungen eine solche Regelung ausdrücklich vorschreiben. Die Aufnahme weiterer organisatorischer Regelungen in die Hauptsatzung bleibt in das Ermessen der Gemeinden gestellt. Im allgemeinen enthält die **Hauptsatzung,** die auch als Grundstatut für die Organisation der Kommunalverwaltung bezeichnet werden kann, **Bestimmungen** über

- die Bildung von Ausschüssen der Gemeindevertretung (Aufgabenbereiche und personelle Besetzung der Ausschüsse),
- die Zahl der haupt- und ehrenamtlichen Beigeordneten,
- die Häufigkeit der Sitzungen der Gemeindevertretung,
- die Abgrenzung von Befugnissen bei der Verpflichtung der Gemeinde durch Verträge, eventuell auch bei der Verfügung über Haushaltsmittel,
- die Bildung von Ortsbezirken und Ortsbeiräten,
- die Aufwandsentschädigungen bei ehrenamtlichen Tätigkeiten für die Gemeinde,
- die Form der öffentlichen Bekanntmachungen der Gemeinde.

Informieren Sie sich darüber, welche Regelungen die Hauptsatzung der für Ihre VHS zuständigen Gemeinde enthält. Welche davon haben Ihrer Meinung nach Auswirkungen auf die Arbeit der VHS?

2.4. Aufgaben- und Verwaltungsgliederung in Gemeinden und Gemeindeverbänden

Eine wesentliche Voraussetzung dafür, daß sich in den Gemeinden, trotz von Land zu Land teilweise unterschiedlich formulierter Kommunalverfassungen, gleichförmige Verwaltungsgliederungen entwickeln konnten, ist darin zu sehen, daß in allen Gemeindeordnungen der Länder detaillierte Bestimmungen zum Aufbau der kommunalen Verwaltungseinrichtungen weitgehend fehlen. In den **Gemeindeordnungen** der Bundesländer *(siehe Kap. 2.2.)* werden im wesentlichen nur die **Kompetenzen der Gemeindeorgane** für die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben, nicht jedoch das **Organisationsgefüge** für die Aufgabendurchführung festgelegt. Auch Bundes- und Landesgesetze, die den Gemeinden die Wahrnehmung von einzelnen öffentlichen Aufgaben auferlegen, schreiben den Gemeinden relativ selten die **Organisation des Aufgabenvollzugs** vor. Aus diesen Gründen ist für die Kommunen ein Freiraum für Entscheidungen zur Organisation der kommunalen Verwaltungseinrichtungen entstanden und damit auch die Möglichkeit, durch diese Entscheidungen in allen Ländern weithin übereinstimmende Verwaltungsgliederungen zu schaffen.

Der Aufbau der kommunalen Verwaltung muß sich – wie bei jeder Organisation – in erster Linie nach Art und Umfang der zu erledigenden Aufgaben richten. Deswegen soll jetzt zunächst ein Überblick zum Aufgabenkreis der

kommunalen Selbstverwaltung und dessen Gliederung gegeben werden *(Kap. 2.4.1.)*. Danach wird dann darauf eingegangen, welche Konsequenzen aus der Aufgabengliederung für die Verwaltungsgliederung gezogen werden *(Kap. 2.4.2.)*.

2.4.1. Gliederung der Kommunalaufgaben

Im Grundgesetz, in den Länderverfassungen und in den Gemeinde- und Landkreisordnungen wird der Aufgabenbereich der kommunalen Selbstverwaltung nur in abstrakten Formulierungen abgegrenzt. Wenn es dort heißt, daß die Kommunen alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung regeln können *(vgl. Kap. 2.1.)*, dann ist daran noch nicht zu erkennen, welche öffentlichen Aufgaben die Gemeinden und Kreise im einzelnen wahrnehmen.

In der kommunalrechtlichen Literatur werden die Kommunalaufgaben zunächst nach **Aufgabenarten** gegliedert. Dabei werden meist drei Aufgabengruppen unterschieden:

a) Aufgaben, bei denen es im Ermessen der Kommunen steht, **ob** sie eine bestimmte öffentliche Aufgabe erfüllen und **wie** sie diese Aufgabe wahrnehmen (Beispiele: Errichtung und Unterhaltung von Sportanlagen, Krankenhäusern, Altenheimen, Theatern, Museen);

b) Aufgaben, bei denen die Kommunen zwar zur Aufgabenerfüllung gesetzlich verpflichtet sind, jedoch Entscheidungsfreiheit bei der Art und Weise der Durchführung haben (Beispiele: Errichtung und Unterhaltung von Pflichtschulen, Bau und Unterhaltung von Straßen, Aufgaben der Jugendwohlfahrt);

c) Aufgaben, die die Kommunen im Auftrag und nach Weisung des Staates wahrzunehmen und durchzuführen haben (Beispiele: Bauaufsicht, Angelegenheiten der Standes-, Paß- und Versicherungsämter).

Solche abstrakten Definitionen der kommunalen Aufgaben reichen als Ansatz für organisatorische Konsequenzen im Aufbau der Gemeindeverwaltung nicht aus. Erst wenn alle Aufgaben der Gemeinden konkret erfaßt, nach ihrer Bedeutung gewichtet und systematisch gegliedert worden sind, kann entschieden werden, welche Verwaltungseinrichtungen zur Ausführung der kommunalen Aufgaben geschaffen werden sollen und wie die Gemeindeverwaltung aufgebaut werden soll.

Von dieser Erkenntnis ist auch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) ausgegangen, nachdem sie beauftragt worden war, **Empfehlungen zur Verwaltungsorganisation der Gemeinden** auszuarbeiten. Da diese Empfehlungen an der Verwaltungspraxis orientiert und – woran die Bedeutung von KGSt-Gutachten zu erkennen ist – auch weitgehend in der kommunalen Verwaltungsorganisation verwirklicht worden sind, ist es angebracht, auf die Entstehung und den Inhalt dieser Empfehlungen näher einzugehen.

Zunächst wurden in empirischen Erhebungen alle in der kommunalen Verwaltungspraxis vorkommenden Einzelaufgaben ermittelt. Aus diesem Aufgabenbestand hat die KGSt artgleiche und artverwandte Aufgaben in Aufgabengruppen zusammengefaßt. Aus den Aufgabengruppen wurden schließlich nach dem gleichen Grundsatz Aufgabenhauptgruppen gebildet. Als Ergebnis dieser Aufgabenerfassung und -gliederung ist das Modell eines **Aufgabengliederungsplans für die Kommunalverwaltung** entstanden.

Der Aufgabengliederungsplan der KGSt bietet eine gegliederte Übersicht zu allen Aufgaben, die von Gemeinden wahrgenommen werden. Er besagt nicht, daß die hier genannten Aufgaben auch tatsächlich in jeder Gemeinde anfallen. Art und Umfang der kommunalen Aufgaben sind, wie die Verwaltungspraxis erkennen läßt, sehr erheblich von der jeweiligen Größe (= Einwohnerzahl) der Gemeinde abhängig. Daraus ergeben sich je nach den Gemeindegrößen unterschiedliche Folgerungen für den Aufbau der Gemeindeverwaltung. Empirische Untersuchungen der kommunalen Verwaltungspraxis zeigen aber, daß in Gemeinden gleicher Größenordnung weitgehend gleichartige und einen annähernd gleichen Umfang erreichende Aufgaben ausgeführt werden. Das ist nicht nur eine Konsequenz daraus, daß der Aufgabenbereich der Kommunen in allen Gemeindeordnungen übereinstimmend abgegrenzt wird, sondern auch eine Folge der realen Gleichförmigkeiten der sozialen Lebensbedingungen jedenfalls innerhalb bestimmter Größenbereiche der Gemeinden (teilweise auch darüber hinaus).

Die Übersicht auf S. 14/15 gibt den Aufgabengliederungsplan der KGSt wieder, der dem KGSt-Gutachten „Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil I: Aufgabengliederungsplan", Köln 1967[4], S. 41 ff., entnommen ist.

2.4.2. Gliederung der Kommunalverwaltung

Auf dem Aufgabengliederungsplan der KGSt baut der **Verwaltungsgliederungsplan** der KGSt *(Text S. 17)* auf, der Vorschläge für eine möglichst aufgabengerechte Organisation der Kommunalverwaltung enthält. Dabei sind aus dem Aufgabengliederungsplan Folgerungen abgeleitet worden, die für den Aufbau der Gemeindeverwaltung grundlegende Bedeutung haben: Für die Wahrnehmung der Aufgaben, die in einer **Aufgabenhauptgruppe** zusammengefaßt sind, wird die Einrichtung einer **Einzelverwaltung** empfohlen, für die Wahrnehmung der Aufgaben einer **Aufgabengruppe** soll ein **Amt** eingerichtet werden. Damit wird der Aufbau der Verwaltung –gleichsam „von oben" gesehen – festgelegt:

- Gesamtverwaltung,
- Einzelverwaltung,
- Amt.

Auf diesen Verwaltungsaufbau, der sich in der Realität der Kommunalverwaltung in seinen Grundzügen weitgehend durchgesetzt hat, soll im folgenden noch näher eingegangen werden.

Die **Einzelverwaltung** ist nach den Vorschlägen der KGSt für die Gliederung der Kommunalverwaltung eine organisatorische Zusammenfassung kleinerer

Aufgabengliederungsplan der KGSt

„Aufgabenhauptgruppe 1 :	*Allgemeine Verwaltungsaufgaben*
Aufgabengruppe 10:	*Zentrale Verwaltungsaufgaben (Verfassung, Organisation)*
11:	*Personalwesen*
12:	*Statistik und Wahlen*
13:	*Pressewesen*
14:	*Rechnungsprüfung*
Aufgabenhauptgruppe 2 :	*Finanzen*
Aufgabengruppe 20:	*Kämmereiaufgaben*
21:	*Kassenwesen*
22:	*Steuerwesen*
23:	*Liegenschaftswesen*
24:	*Verteidigungslasten*
Aufgabenhauptgruppe 3 :	*Recht, Sicherheit und Ordnung*
Aufgabengruppe 30:	*Rechtswesen*
31:	*Polizei*
32:	*Sicherheit und Ordnung*
33:	*Meldewesen*
34:	*Personenstandswesen*
35:	*Sozialversicherung*
36:	*. . . . .*
37:	*Feuerschutz*
38:	*Zivilschutz*
Aufgabenhauptgruppe 4 :	*Schule und Kultur*
Aufgabengruppe 40:	*Schulwesen*
41:	*Kulturpflege*
Aufgabenhauptgruppe 5 :	*Sozial- und Gesundheitswesen*
Aufgabengruppe 50:	*Sozialhilfe*
51:	*Jugendhilfe*
52:	*Sportpflege*
53:	*Gesundheitswesen*
54:	*Krankenhauswesen*
55:	*Lastenausgleich*
Aufgabenhauptgruppe 6 :	*Bauwesen*
Aufgabengruppe 60:	*Bauverwaltungsaufgaben*
61:	*Stadtplanung*
62:	*Vermessungs- und Katasterwesen*
63:	*Bauordnung*
64:	*Wohnungswesen*
65:	*Hochbau*
66:	*Tiefbau*
67:	*Garten- und Friedhofswesen*
Aufgabenhauptgruppe 7 :	*Öffentliche Einrichtungen*
Aufgabengruppe 70:	*Stadtreinigung und Fuhrwesen*
71:	*Schlacht- und Viehhof*
72:	*Marktwesen*
73:	*Pfandleihwesen*
74:	*Bäderwesen*

Aufgabenhauptgruppe 8 : Wirtschaft und Verkehr
Aufgabengruppe 80: Wirtschafts- und Verkehrsförderung
81: Eigenbetriebe
82: Forstwesen"

(KGSt-Gutachten „Aufgabengliederungsplan", 1967[4], S. 41 ff.)

Organisationseinheiten (Ämter) im Bereich einer Aufgabenhauptgruppe (z.B. „Allgemeine Verwaltungsaufgaben", „Sozial- und Gesundheitswesen"). Da in der Wirklichkeit der Kommunalverwaltung die kommunalen Ämter oft nach anderen Gesichtspunkten als nach dem für die KGSt maßgebenden der Artverwandtheit zu einer größeren Organisationseinheit (z.B. Dezernat) verbunden werden, kann diese Organisationsstufe unter den für die Organisationspraxis überwiegenden Aspekten an späterer Stelle *(vgl. bei Dezernaten S. 18)* behandelt werden.

Durchgängig realisiert ist dagegen die KGSt-Empfehlung zur Einrichtung kommunaler Ämter. **Das kommunale Amt** ist eine Organisationseinheit der Kommunalverwaltung, in der unmittelbar Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden, wie etwa Führung der Einwohnerkartei, Bearbeitung von Anträgen auf Erteilung einer Baugenehmigung oder Ausstellung eines Passes, Ausstellung von Lohnsteuerkarten, Verwaltung von Krankenhäusern u.ä. Das kommunale Amt steht – wie alle Organisationseinheiten mit direktem Verwaltungsvollzug – auf der untersten Stufe des Verwaltungsaufbaus. Die Bezeichnung des einzelnen kommunalen Amtes ergibt sich aus der jeweiligen Aufgabenzuweisung für das Amt (z.B. „Kulturamt", „Personalamt", „Rechnungsprüfungsamt").

Die Bezeichnung der tragenden Organisationseinheit als Amt kann in den Bundesländern Schwierigkeiten bereiten, in denen die Behörde des Kreises insgesamt als Landratsamt bezeichnet wird (Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland). In diesen Bundesländern wird die tragende Organisationseinheit meist als Abteilung bezeichnet. Diese ist jedoch nicht zu verwechseln mit der Abteilung als Untergliederung eines Amtes *(siehe unten).*

Für die Verwaltungspraxis hat es sich als nützlich erwiesen, die Ämter der Gemeindeverwaltung nach dem System der Dezimalklassifikation mit jeweils zwei Ziffern zu numerieren, von denen die erste auf die Einordnung in einen größeren Teilbereich (Einzelverwaltung) der Gemeindeverwaltungsorganisation verweist. So ist beispielsweise an der Nummer 41 für das Kulturamt zu erkennen, daß dieses zur Einzelverwaltung 4 Schul- und Kulturverwaltung gehört.

In einem kommunalen Amt wirken mehrere Verwaltungsmitarbeiter funktionell im Aufgabenvollzug zusammen. Solange es dem Leiter des Amtes möglich ist, die Tätigkeit der ihm unterstellten Mitarbeiter anzuleiten und zu überwachen, besteht keine Notwendigkeit zu einer organisatorischen **Untergliederung des Amtes.** Schon in mittleren und erst recht in größeren Gemeinden wird es erforderlich, den Gesamtbereich des kommunalen Amtes in Teilbereiche aufzugliedern, auf deren Leitung ein Teil der Führungs- und Aufsichtsaufgaben des Amtsleiters delegiert werden kann.

Das kann in der Weise geschehen, daß mehrere Mitarbeiter eines Aufgaben- oder Aufgabenteilbereichs zu einem **Sachgebiet** zusammengefaßt werden. Für welchen Sachbereich ein Sachgebiet gebildet wird, ist weder durch Einzelaufgaben noch durch Aufgabengruppen des Amtes vorgegeben. Ausschlaggebend ist vielmehr der Aspekt der Sicherung eines zweckmäßigen Verwaltungsablaufs.

In den kommunalen Ämtern von Mittelstädten und insbesondere von Großstädten ist die Zahl der in einem kommunalen Amt tätigen Mitarbeiter regelmäßig so groß, daß nicht nur eine Untergliederung des Amtes in Sachgebiete, sondern auch deren Zusammenfassung in **Abteilungen** notwendig ist.

Innerhalb der Gemeindeverwaltung kann es Einrichtungen geben, die weder Einzelverwaltungen noch Ämter sind. Diese Einrichtungen erfüllen ihre Aufgabe fachlich in eigener Verantwortung gegenüber einem Dezernenten oder der Verwaltungsleitung (Bürgermeister, Gemeindedirektor, Magistrat) und sind als **Organisationseinheiten eigener Art** zu charakterisieren.

Die Organisationseinheiten eigener Art sind dadurch gekennzeichnet, daß sie in erster Linie nichtadministrative Aufgaben (wie sie insbesondere im Bereich der Schul-, Kultur- und Sozialverwaltung anfallen) wahrzunehmen haben. Sie können organisatorisch mit einem Amt, das artverwandte administrative Aufgaben erfüllt, in der Weise verbunden werden, daß dieses Amt für die Organisationseinheit eigener Art die allgemeinen Verwaltungsaufgaben (insbesondere im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen) übernimmt. Soweit jedoch bei Organisationseinheiten eigener Art auch Verwaltungsaufgaben spezifischer Art anfallen, ist es angebracht, diese Organisationseinheiten mit einem eigenen Verwaltungsapparat auszustatten.

Organisationseinheiten eigener Art werden meist als **Institut** oder als **Anstalt** bezeichnet. Institute und Anstalten sind beide rechtlich unselbständige Bestandteile der Kommunalverwaltung. Die Anstalt unterscheidet sich vom Institut dadurch, daß ihre Stellung in der Kommunalverwaltung und ihre innere Organisation durch eine von der Gemeindevertretung erlassene Satzung (= Beschluß mit Allgemeinverbindlichkeit, auch für die bürokratische Gemeindeverwaltung) geregelt sind *(vgl. dazu Kap. 3.2.3.: Funktion und Inhalt von VHS-Satzungen).*

Der nachfolgende **Verwaltungsgliederungsplan** ist dem KGSt-Gutachten „Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil II: Verwaltungsgliederungsplan", Köln 1968[3], S. 67, entnommen.

Verwaltungsgliederungsplan der KGSt

1	2	3	4	5	6	7	8
Allgemeine Verwaltung	Finanzverwaltung	Rechts-, Sicherheits- u. Ordnungsverwaltung	Schul- und Kulturverwaltung	Sozial- u. Gesundheitsverwaltung	Bauverwaltung	Verwaltung für öffentliche Einrichtungen	Verwaltung für Wirtschaft und Verkehr
10 Hauptamt	20 Stadtkämmerei	30 Rechtsamt	40 Schulverwaltungsamt	50 Sozialamt	60 Bauverwaltungsamt	70 Stadtreinigungsamt	80 Amt für Wirtschafts- u. Verkehrsförderung
11 Personalamt	21 Stadtkasse	31 Polizei	41 Kulturamt	51 Jugendamt	61 Stadtplanungsamt	71 Schlacht- und Viehhof	81 Eigenbetriebe
12 Statistisches Amt	22 Stadtsteueramt	32 Amt für öffentl. Ordnung		52 Sportamt	62 Vermessungs- u. Katasteramt	72 Marktamt	82 Forstamt
13 Presseamt	23 Liegenschaftsamt	33 Einwohnermeldeamt		53 Gesundheitsamt	63 Bauordnungsamt	73 Leihamt	
14 Rechnungsprüfungsamt	24 Amt für Verteidigungslasten	34 Standesamt		54 Amt für Krankenanstalten	64 Amt für Wohnungswesen	74 Bäderamt	
		35 Versicherungsamt		55 Ausgleichsamt	65 Hochbauamt		
		36			66 Tiefbauamt		
		37 Feuerwehr			67 Garten- und Friedhofsamt		
		38 Amt für Zivilschutz					

(KGSt-Gutachten „Verwaltungsgliederungsplan", 1968[3], S. 67)

2.5. Aufbau der Verwaltungsorganisation und Entscheidungskompetenz

Für den Aufbau der Gemeindeverwaltung stellt sich – wie für jeden Verwaltungsaufbau – die grundsätzliche Frage, in welches organisatorische Gefüge die Funktionen der Führung und Leitung einerseits und der Ausführung andererseits eingegliedert werden sollen.

Die Wahl der jeweils zweckmäßigsten **Organisationsstruktur** hängt in erster Linie von der **Größe der Gesamtverwaltung** ab, denn der Umfang eines Verwaltungsapparates wird dadurch bestimmt, welche Verwaltungsaufgaben ausgeführt werden sollen und wie viele und wie große Organisationseinheiten dementsprechend zum Vollzug der Verwaltungsaufgaben eingerichtet werden müssen. Aus Qualität und Quantität der Tätigkeit auf der Ebene der Ausführung ergeben sich Art und Umfang der Führungs- und Leitungsfunktionen.

Nur in kleineren Gemeinden dürfte es heute noch möglich sein, mit einer zweistufigen Verwaltungsorganisation – in Ämter gegliederte Kommunalverwaltung – auszukommen.

Bereits in Mittelstädten und erst recht in Großstädten ist die Zahl der kommunalen Ämter so groß, daß es nicht mehr möglich ist, die Führungs- und Leitungsaufgaben gegenüber allen kommunalen Ämtern in der Leitung der Gesamtverwaltung zu konzentrieren. Deshalb wird zwischen den kommunalen Ämtern und der Verwaltungsleitung eine weitere Organisationsstufe eingerichtet, auf die Leitungsaufgaben delegiert werden. Dadurch kommt eine **dreistufige Verwaltungsorganisation** zustande. Bei dieser sind auf der mittleren Organisationsstufe **Dezernate** oder Referate eingerichtet, denen jeweils mehrere kommunale Ämter unterstellt werden. Wie viele Dezernate oder Referate in einer Gemeindeverwaltung eingerichtet und welche Ämter organisatorisch zu Dezernaten oder Referaten zusammengefaßt werden, kann nicht ohne weiteres aus den in einer Gemeindeverwaltung bestehenden Ämtern oder aus Ämtergruppierungen in Verwaltungsgliederungsplänen abgeleitet werden. Vielfach wird es bei der Errichtung von Dezernaten oder Referaten zu einer Abgrenzung der sachlichen Kompetenzbereiche kommen, die sich mehr oder minder weitgehend an die Einteilung in sogenannte Einzelverwaltungen anlehnt, wie sie etwa im Verwaltungsgliederungsplan der KGSt vorgeschlagen wird. Wenn – wie in vielen Gemeinden – nicht so viele Dezernate gebildet werden können, wie Einzelverwaltungen ausgewiesen sind, können zwei oder mehr Einzelverwaltungsbereiche (z.B. Allgemeine Verwaltung und Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung) in einem Dezernat zusammengefaßt werden. Andere Gesichtspunkte – insbesondere die fachlichen Qualifikationen der Dezernenten bzw. Referenten oder besondere örtliche Gegebenheiten – können auch dazu veranlassen, daß Ämter aus verschiedenen (Einzel-) Verwaltungsbereichen einem Dezernat oder Referat zugewiesen werden.

Eine **Übersicht** zu den bisher angesprochenen Organisationsbegriffen bringt die nachfolgende Tabelle (aus dem KGSt-Gutachten „Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil II: Verwaltungsgliederungsplan", Köln 1968[3], S. 26).

„Tabellarische Übersicht der korrespondierenden Organisationsbegriffe

Aufgabe	institutionell	funktionell
Aufgabe	Sachgebiet (mit einer oder mehreren Stellen)	Sachbearbeitung (bei mehreren Stellen im Sachgebiet evtl. Sachgebietsleitung)
Aufgabe	Abteilung (Zusammenfassung mehrerer Sachgebiete)	Abteilungsleitung
Aufgabengruppe (Summe der Aufgaben)	Amt (Zusammenfassung aller Sachgebiete)	Amtsleitung
Aufgabenhauptgruppe (Summe der Aufgabengruppe)	Einzelverwaltung (Summe der Ämter)	Dezernatsleitung (Beigeordneter, Dezernent, Referent, Stadtrat je nach Gemeindeverfassungsrecht der Länder)
Summe der Aufgabenhauptgruppen	Gesamtverwaltung (Summe der Einzelverwaltungen)	Verwaltungsführung (Verwaltungschef/ Magistrat je nach Gemeindeverfassung der Länder)

Die Übersicht verdeutlicht die Zusammenhänge zwischen Aufgaben und Vollzug:

1. Der Verwaltungsvollzug der Gesamtverwaltung folgt ausschließlich aus den einzelnen Aufgaben.
2. Der Ämterebene sind die gesamten Aufgaben zum Vollzug zugeordnet.
3. Die institutionellen Regelungen schaffen die sachlichen und organisatorischen Voraussetzungen für den Aufgabenvollzug.
4. Die funktionellen Regelungen folgen aus den institutionellen und bestimmen die Sachbearbeitung sowie deren führungsmäßige Ausrichtung auf den Gesamtzusammenhang."

(KGSt-Gutachten „Verwaltungsgliederungsplan", 1968[3], S. 26)

Versuchen Sie sich einen Überblick über die Verwaltungsgliederung Ihrer Gemeinde bzw. Kreisverwaltung zu verschaffen. Welche Ämter bzw. Abteilungen müssen Sie fallweise etwa bei Bemühungen um Zielgruppenarbeit beachten?

Verarbeitungstext

3. Volkshochschule und Verwaltung

Der Aufriß der Organisation der Kommunalverwaltung konnte im Basistext nur in seiner formalen Struktur aufgezeigt werden. Um die Wirksamkeit dieses Gefüges zu erkennen, ist zu fragen, wie die VHS in dieses Gefüge einbezogen sein kann. Erst dann wird sich etwas darüber sagen lassen, wie die Mitarbeiter der VHS in diesem Gefüge handeln, wie HPM ihre disponierenden Aufgaben wahrnehmen können.

3.1. Volkshochschule als öffentliche Einrichtung der Gemeinden und Gemeindeverbände

Insofern Volkshochschulen Aufgaben der Weiterbildung wahrnehmen, gehören sie zum Bereich des Bildungswesens, der nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland überwiegend durch die Bundesländer zu regeln ist: Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsanordnungen für den Bereich der **Erwachsenenbildung (EB)** fallen in die **Kompetenz jedes einzelnen Bundeslandes**, sofern nicht der Bereich der beruflichen Weiterbildung betroffen ist, für den eine Bundeszuständigkeit besteht. In sieben von elf Landesverfassungen wurden nach 1945 Bestimmungen über die EB aufgenommen. Lediglich die Verfassungen von Berlin, Hamburg, Hessen und Niedersachsen enthalten keine entsprechenden Bestimmungen.
Die Bestimmungen der Länderverfassungen über die öffentliche Förderung der EB werden durch Vorschriften in den Gemeinde- und Landkreisordnungen ergänzt. Nach fast allen Gemeinde- und Landkreisordnungen ist den Kommunen und Kreisen aufgetragen, innerhalb ihres Wirkungskreises und in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit diejenigen öffentlichen Einrichtungen zu schaffen, die für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner erforderlich sind. Diesem **Auftrag** entsprechend fördern die **Gemeinden und Kreise** schon seit längerem die EB durch **direkte oder indirekte Unterstützung der VHS:** Direkt, indem sie eigene Volkshochschulen unterhalten, indirekt, indem sie die Volkshochschulen, die formal kein Bestandteil der Kommunalverwaltung sind, sondern etwa von einem Verein geführt werden, durch Zuweisungen fördern. Deshalb ist es für diejenigen, die in einer VHS arbeiten, wichtig, etwas darüber zu wissen,

- welchen Rechtsstatus die VHS haben kann;
- welche Möglichkeiten für die Eingliederung der VHS in die Kommunalverwaltung bestehen.

Auf die damit angesprochenen Probleme des Rechts- und Organisationsstatus soll jetzt eingegangen werden.

3.2. Rechts- und Organisationsstatus der Volkshochschule

3.2.1. Träger der Volkshochschule

Für die Arbeit der VHS muß vieles in rechtlich verbindlicher Weise geregelt werden. Dazu gehören etwa die Dienstverträge mit den hauptberuflichen Mitarbeitern, die Lehraufträge für nebenberufliche Kursleiter sowie die Mietverträge über Veranstaltungsräume und sonstige Vereinbarungen, die sich auf den laufenden Betrieb der VHS beziehen. Von grundlegender Bedeutung sind schließlich **die rechtlichen Festlegungen und Absicherungen** der VHS-Finanzierung, durch die sowohl die Möglichkeiten der Mittelverwendung als auch die Verantwortlichkeit für die Verfügung über die der VHS zufließenden Mittel abgegrenzt werden.

Wer innerhalb einer Einrichtung tätig ist, kann nicht schon deshalb für diese Einrichtung rechtswirksam handeln. Das können nur diejenigen Personen, die nach dem jeweiligen Rechtsstatus dieser Einrichtung dazu befugt sind. Für die Volkshochschulen ist nun ausschlaggebend, daß sie als Einrichtungen regelmäßig keine Rechtsfähigkeit besitzen, d.h. als VHS weder Verträge abschließen noch ihre interne Organisation rechtsverbindlich regeln können. Die **Einrichtung VHS** ist vielmehr **rechtlich unselbständiger Bestandteil einer rechtsfähigen Organisation,** deren Organe die rechtlich anerkannte Kompetenz haben, entweder selbst mit Rechtswirkung für die VHS zu handeln oder – meist nur in begrenzter Weise – solche Befugnisse auf VHS-Mitarbeiter zu delegieren.

Die Volkshochschulen sind also als Einrichtungen auf die rechtliche Handlungsfähigkeit einer sie tragenden Organisation angewiesen, die deshalb auch als Rechtsträger der VHS bezeichnet wird.

Fragt man nach den rechtlichen Trägern der VHS, dann können im wesentlichen die folgenden **Rechtsformen der Trägerschaft** genannt werden:

– **Kommunale Volkshochschule**

  Träger der VHS ist die Gemeinde oder der Gemeindeverband (z.B. Landkreis). Die VHS ist in die kommunale Verwaltung eingegliedert. (In welchen Formen dies geschehen kann, wird im nächsten Abschnitt erläutert.)

– **Zweckverbands-Volkshochschule**

  Träger der VHS ist ein kommunaler Zweckverband aus verschiedenen Gemeinden oder Gemeinden und Gemeindeverbänden.

  „Ein Zweckverband als VHS-Träger ist eine rechtlich selbständige Einrichtung. Sie gewährt den Verbandsmitgliedern . . . mehr Einflußmöglichkeiten auf die Planung und Ausführung der Arbeit als bei einer Kreiseinrichtung. Im allgemeinen werden Zweckverbände nicht auf Kreisebene eingerichtet, sondern stellen einen Zusammenschluß einiger oder mehrerer benachbarter Gemeinden dar, der als solcher verbesserte Voraussetzungen für die Durchführung einzelner Gemeindeaufgaben (Schulwesen, Wasser- und Energieversorgung) schaffen soll. Bei der weiteren Verbesserung der kulturellen Infrastruktur auf dem Lande sollte auch in der VHS-Organisa-

tion an die Möglichkeit der Bildung von Zweckverbänden als VHS-Träger gedacht werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn in bestimmten Fällen die Struktur eines Landkreises für den Zusammenschluß in Form einer KVHS hinderlich ist. Zu empfehlen ist in einer solchen Situation, daß einander näherstehende Gemeinden durch eine gemeinsam getragene EB-Einrichtung die Vorteile überörtlicher Zusammenschlüsse nutzen."

(Die Volkshochschule, 1968 ff., Nr. 12.000)

– e.V.-Volkshochschule

Träger der VHS ist ein eingetragener Verein. Wenn – was häufig der Fall ist – die Kommune in den Organen des VHS-Trägervereins eine dominierende Rolle spielt, kann diese Rechtsform als „quasi-kommunal" bezeichnet werden *(vgl. dazu Kap. 3.2.2.)*.

Bis vor einigen Jahren sind etwa 10 % der Volkshochschulen von nichtrechtsfähigen (nicht eingetragenen) Vereinen getragen worden. Diese Rechtsform der VHS-Trägerschaft ist stark zurückgegangen, da die meisten inzwischen in Kraft getretenen Weiterbildungs(WB)-Gesetze die staatliche Förderung von EB-Einrichtungen u.a. davon abhängig machen, daß der Träger eine juristische Person des öffentlichen Rechts (Gemeinde, Kreis, Zweckverband) oder des Privatrechts (eingetragener Verein) ist.

Zur Zeit werden etwa 55 % aller Volkshochschulen von Kommunen und Kommunalverbänden getragen. Knapp 40 % arbeiten in der Trägerschaft eines eingetragenen Vereins (davon die meisten als „quasi-kommunale VHS"). Welche Rechtsform der Trägerschaft für die Leistungsfähigkeit einer VHS als die geeignetste angesehen werden kann, ist in der Vergangenheit heftig diskutiert worden.

„Dabei spielten sowohl konkrete Erfahrungen als auch grundsätzliche Einstellungen und Erwägungen eine Rolle. Wenn sich in letzter Zeit eine leichte Tendenz zur Kommunalisierung abzeichnet, so ist dies allerdings kaum als Ergebnis dieser Diskussion anzusehen. Es macht sich dabei vielmehr die Auffassung geltend, daß die VHS besserer Absicherungen und damit stärkerer Institutionalisierungen bedarf, wenn sie dem sich wandelnden Aufgabenverständnis gerecht werden soll, das mehr und mehr eine systematische Arbeit verlangt. Dabei sollte man allerdings auch die Gefahr einer ‚verwalteten VHS' nicht übersehen. Jedoch handelt es sich dabei nicht allein um ein Problem der Struktur, sondern auch um eins der Personen. Dementsprechend lassen sich sowohl für die kommunale als auch für die Vereins-VHS Beispiele des Für und Wider nennen."

(Die Volkshochschule, 1968 ff., Nr. 12.000)

Diese Diskussion wird gegenstandslos, wenn ein WB-Gesetz die Rechtsform der Trägerschaft zwingend vorschreibt. Dies gilt bisher nur für die kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden über 40.000 Einwohner sowie unter bestimmten Bedingungen für die Kreise in Nordrhein-Westfalen, die eigene Volkshochschulen errichten und unterhalten müssen und dabei nicht – wie Pflicht-VHS-Träger nach dem hessischen VHS-Gesetz – einen anderen Träger (z.B. einen e.V.) mit der Durchführung der Pflichtaufgabe VHS beauftragen können.

Welchen rechtlichen Träger hat die VHS, in der Sie tätig sind? Welche Meinung haben die Kollegen über die Bedeutung der rechtlichen Fundierung der VHS?

Was können Sie über das Verhältnis von formalen und informellen Regelungen in Erfahrung bringen?

3.2.2. Eingliederung der Volkshochschule in die Kommunalverwaltung

Die rechtlich unselbständige Einrichtung VHS ist ein Bestandteil der Organisation ihres Trägers, sie wird in den organisatorischen Aufbau ihres Trägers eingegliedert. Welchen **organisatorischen Status** die VHS dabei erhält, hängt von der Entscheidung zu zwei Fragen ab, die zwar in einem interdependenten Zusammenhang stehen, jedoch bei Überlegungen zu ihrer Beantwortung zunächst gesondert zu behandeln sind:

- In welcher **Form** wird die VHS in die Trägerorganisation eingegliedert?
- Auf welcher **Ebene** des organisatorischen Aufbaus des Trägers wird die VHS angesiedelt?

Dazu soll zuerst auf die Situation der kommunalen VHS eingegangen werden. Danach ist einiges zu der besonderen Problematik der sogenannten „quasi-kommunalen" VHS zu sagen.

Für die kommunalen Volkshochschulen in Niedersachsen und im Saarland ist durch die für diese Länder geltenden EB-Gesetze (Niedersachsen: § 3 Abs. 3, Saarland: § 3 Abs. 4) festgelegt, daß sie als **unselbständige Anstalten** einzurichten sind, wobei ihre Stellung in der Kommunalverwaltung und die Grundzüge ihrer internen Organisation in einer vom Träger zu erlassenden Satzung zu regeln sind. Im hessischen VHS-Gesetz (§ 3 Abs. 3) und im 1. WB-Gesetz für Nordrhein-Westfalen (§ 17 Abs. 2) wird zwar ausdrücklich nur bestimmt, daß die Träger von kommunalen Volkshochschulen diesen eine **Satzung** geben müssen, aber dies hat im allgemeinen zur Folge, daß die VHS ebenfalls als Organisationseinheit den Charakter einer unselbständigen Kommunalanstalt erhält, und das bedeutet vor allem: Der Organisationsstatus der VHS ist durch Beschluß der Gemeinde- oder Kreisvertretung (Rat, Kreistag) festgelegt und kann insoweit nicht durch Organisationsverfügungen der bürokratischen Kommunalverwaltung geändert werden. Die WB-Gesetze für Baden-Württemberg (§ 5 Abs. 3) und für Rheinland-Pfalz (§ 7 Abs. 2) fordern lediglich eine ausreichende organisatorische Abgrenzung der kommunalen VHS von anderen Einrichtungen der Kommunalverwaltung; sie schreiben dafür aber keinen bestimmten Typ von Organisationseinheit vor.

Dort, wo gesetzlich nicht vorgeschrieben ist, in welcher Form die VHS in die kommunale Verwaltungsorganisation eingegliedert werden soll, können die kommunalen Träger darüber im Rahmen ihrer sog. Organisationsgewalt

frei entscheiden, welche Eingliederungsmöglichkeit realisiert werden soll. Da es aber sowohl aus der Sicht der Kommunalverwaltung wie auch vom Selbstverständnis der VHS her als nachteilig erscheinen muß, wenn für Einrichtungen mit gleichen Aufgaben örtlich oder regional unterschiedliche Eingliederungsentscheidungen getroffen werden, hat die KGSt dazu in ihrem Gutachten „Volkshochschule" (S. 18 ff.) Empfehlungen ausgesprochen.

Diese **Empfehlungen** erlauben allerdings mehrere Möglichkeiten. Einerseits erinnert die KGSt an ihr Gutachten zum kommunalen Verwaltungsgliederungsplan, in dem die VHS zu den sog. **Organisationseinheiten eigener Art** (Institute, Anstalten – *vgl. dazu S. 16)* gezählt wird, weil ihre Aufgaben – wie bei Schulen, Bibliotheken, Museen und Theatern – vorwiegend im nichtadministrativen Bereich liegen und sie deshalb keine Organisationseinheit im Sinne des Verwaltungsgliederungsplanes (Einzelverwaltung, Amt – *vgl. S. 13 f.)* sein können. Andererseits schlägt sie vor,

> *„die städtische Volkshochschule als selbständiges Amt [einzurichten], wenn sich diese Organisationsform vom Aufgabenumfang, vom Haushaltsvolumen und von der Personalausstattung her rechtfertigen läßt und wenn darüber hinaus der Umfang der Verwaltungsarbeiten Personal des allgemeinen, nichttechnischen Verwaltungsdienstes erfordert."*
> (KGSt-Gutachten „Volkshochschule", 1973, S. 19)

Hier – und auch an anderen Organisationsempfehlungen im Gutachten „Verwaltungsgliederungsplan", etwa zur Eingliederung der kommunalen Krankenhäuser – wird deutlich, daß es auch im Bereich der kommunalen Verwaltungsorganisation Schwierigkeiten bereitet, generell anwendbare Lösungen für die organisatorische Einordnung von sehr unterschiedlichen Aufgabenbereichen zu finden, die sowohl den **Grundsätzen der Organisationslogik** als auch den **Bedürfnissen der Arbeitspraxis** gerecht werden.

Die ausschlaggebende Veranlassung für die KGSt, für die VHS den Organisationsstatus eines kommunalen Amtes zu empfehlen, kann wohl darin gesehen werden, die VHS auf diese Weise auch mit Personal für die **Wahrnehmung von allgemeinen Verwaltungsaufgaben** auszustatten, die (etwa im Rechnungswesen und bei der Verpflichtung und Honorierung von nebenberuflichen Mitarbeitern) einen so spezifisch auf das Aufgabengebiet der VHS bezogenen Charakter haben, daß eine Zusammenfassung von VHS-Arbeit und Verwaltung in einer Organisationseinheit zweckdienlich ist. Dies geschieht in der VHS-Praxis schon durchaus in vielen Fällen. Die Einrichtung eines Amtes kann darüber hinaus bedeuten, daß auch allgemeine Aufgaben der Weiterbildung, für die die Kommune zuständig ist, von dem Amt wahrgenommen werden müssen.

Wie immer man sich fallweise entscheidet – ausschlaggebend für die VHS ist, daß sie einen Organisationsstatus und eine personelle Ausstattung erhält, die der Bedeutung ihrer Aufgaben gerecht wird und die sie funktionsfähig macht.

Das ist weniger von der Form der organisatorischen Eingliederung abhängig als vielmehr davon, auf welcher Ebene der zwei- oder dreistufigen kommu-

nalen Verwaltungsorganisation die VHS eingeordnet wird. Die KGSt hat dazu schon in ihrem Gutachten „Verwaltungsgliederungsplan" empfohlen, die VHS als Organisationseinheit eigener Art auf der **Ämterebene** einzuordnen, d.h. sie bei dreistufigen Verwaltungsaufgaben einem Dezernenten, bei zweistufiger Verwaltungsorganisation dem Leiter der bürokratischen Kommunalverwaltung (Oberbürgermeister bzw. Oberstadtdirektor, Landrat bzw. Oberkreisdirektor) zu unterstellen. Zum gleichen Ergebnis führt selbstverständlich die KGSt-Empfehlung im Gutachten „Volkshochschule", die VHS als kommunales Amt einzurichten. Bereits in ihrem Gutachten „Verwaltungsgliederungsplan" hat die KGSt empfohlen, die Eingliederung der VHS als Abteilung in ein Amt (Kulturamt) und die damit verbundene fachliche Unterstellung der VHS unter den Leiter eines Amtes zu vermeiden.

Auch bei Volkshochschulen, deren rechtlich-formaler **Träger ein eingetragener Verein** ist, können sich im Verhältnis zur Kommunalverwaltung Probleme stellen, die ähnlich gelagert sind wie die bisher angesprochenen Fragen der Eingliederung kommunaler Volkshochschulen in die kommunale Verwaltungsorganisation. Denn wenn eine Gemeinde oder ein Kreis keine eigene VHS unterhält, sondern statt dessen eine in ihrem Gemeinde- oder Kreisbereich tätige, von einem privatrechtlichen Verein getragene VHS fördert, dann kann es sein, daß sie nicht nur die zweckentsprechende Verwendung der von ihnen zur Verfügung gestellten Zuwendungen nachträglich – d.h. bei der Prüfung des Verwendungsnachweises – kontrollieren, sondern auch ihren maßgeblichen Einfluß auf Planung und Durchführung der VHS-Arbeit gesichert sehen wollen. Deshalb machen Gemeinden oder Kreise die Förderung von e.V.-Volkshochschulen im allgemeinen davon abhängig, daß ihnen in der für den Trägerverein und die von diesem betriebene VHS geltenden **Satzung** eine ausschlaggebende Einwirkung auf die Entscheidungen der Organe des Trägervereins (Mitgliederversammlung, Vorstand) garantiert wird. Zu diesem Zweck können einzelne oder mehrere der folgenden Regelungen in der Satzung des Trägervereins verankert werden:

- Stimmenübergewicht der von der Gemeinde bzw. vom Kreis benannten Delegierten in den Organen (Mitgliederversammlung, Vorstand) und sonstigen Gremien (Beirat, Kuratorium) des Trägervereins oder

  Sonderrechte der Gemeinde bzw. des Kreises in allen Angelegenheiten mit finanzieller Auswirkung (Recht zur Einholung von Auskünften, Recht zum Einspruch gegen Ausgabenbeschlüsse der Vereinsorgane, Rechnungskontrolle durch das kommunale Rechnungsprüfungsamt);
- Wahl bzw. Benennung der Mehrheit der Beiratsmitglieder durch kommunale Organe;
- Anstellung von VHS-Mitarbeitern im Kommunaldienst oder Mitentscheidung bei der Anstellung von VHS-Mitarbeitern im Dienst des Trägervereins.

Welche dieser Regelungen, die einen **quasi-kommunalen** Status der VHS begründen, in die Satzung des Trägervereins aufgenommen und wie solche

Regelungen konkret formuliert werden sollen, wird in jedem einzelnen Fall nach den hier gegebenen Möglichkeiten zwischen der Kommune und dem Trägerverein abzusprechen sein. Dabei sollten im Hinblick auf Effektivität und Zweckrationalität der Regelungen Lösungen angestrebt werden, die zu ähnlichen Ergebnissen führen wie die Vorschläge, die für eine aufgabengerechte Eingliederung kommunaler Volkshochschulen in die kommunale Verwaltungsorganisation vertreten werden. Das ist am ehesten dann zu erwarten, wenn

- die Gemeinde bzw. der Kreis die Verpflichtung übernimmt, für die von einem Verein getragene VHS in ähnlicher Weise wie für eine eigene VHS Finanzmittel zur Verfügung zu stellen;
- in die Beschlußorgane des Trägervereins als Kommunalvertreter in erster Linie diejenigen Personen delegiert werden, denen eine kommunale VHS üblicherweise unterstellt wird (Dezernent oder Leiter der bürokratischen Kommunalverwaltung);
- in das Beratungsgremium für die VHS (Beirat/Kuratorium) vor allem solche Mitglieder der Gemeinde- bzw. Kreisvertretung entsandt werden, die auch innerhalb der Gemeinde- bzw. Kreisvertretung mit dem Aufgabenbereich „Weiterbildung" befaßt sind (Mitglieder von Kultur-, Haupt- und Finanzausschüssen);
- mit Leitern und Mitarbeitern von e.V.-Volkshochschulen Dienstverträge abgeschlossen werden, in die alle wesentlichen Bestimmungen des öffentlichen Dienstrechts (BAT und ergänzende Tarifverträge) aufgenommen werden.

Versuchen Sie mit Ihrem VHS-Leiter und mit Kollegen über die Erfahrungen zu sprechen, die sie mit dem einen oder anderen Organisationsstatus gemacht haben. Sammeln Sie die Argumente, die jeweils für Vor- und Nachteile gebracht werden, und wägen Sie diese auch unter dem Gesichtspunkt ab, was strukturbedingte und was persönlichkeitsbedingte Erfahrungen sein können.

3.2.3. Funktion und Inhalt von Satzungen für die Volkshochschule

Die VHS braucht – wie jede öffentliche Einrichtung – für ihre Arbeit eine **verbindliche Ordnung.** Nur dann ist sie in der Lage, ihre Arbeit so zu planen und auszuführen, wie es ihrem gesellschaftlichen Auftrag entspricht. Es muß insbesondere sichergestellt werden, daß

- die VHS sich im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung frei und gegebenenfalls auch in kritischer Distanz zu gesellschaftlichen Gruppenmeinungen entfalten kann;
- die Arbeit der VHS kontinuierlich fortgeführt werden kann.

Es ist in erster Linie Aufgabe der Institutsträger (Kommune, Kreis, Zweckverband oder privatrechtlicher Verein), zuverlässige **Sicherungen für die Entfaltung der VHS-Arbeit** und deren dauerhafte Fortführung zu schaffen.

„Der Träger der VHS kann zu diesem Zweck von seiner autonomen Normsetzungsbefugnis Gebrauch machen und in Form einer Satzung diejenigen Rechtsvorschriften erlassen, die die Grundlage für die Ordnung der VHS-Arbeit sein sollen.

In einer VHS-Satzung sollten – unabhängig vom jeweiligen Rechtsstatus des VHS-Trägers – folgende Gegenstände normiert werden:

- *Rechtsstatus der Volkshochschule*
- *Aufgabe der Volkshochschule*
- *Benennung bzw. Einsetzung der VHS-Organe und Verteilung der Zuständigkeiten für die Ordnung und die Ausführung der VHS-Arbeit (Eingliederung der Volkshochschule in die Organisation des VHS-Trägers)*
- *Stellung der nebenberuflichen VHS-Mitarbeiter innerhalb der Volkshochschule*
- *Stellung der Kursteilnehmer und Hörer innerhalb der Volkshochschule . . .*

. . . . . .

Außerhalb der Regelung durch die Satzung sollten bleiben:

- *die Veranstaltungsformen und Arbeitsweisen*
- *die Einteilung des Arbeitsjahres*
- *die Sätze für die Teilnehmergebühren*
- *die Sätze für Mitarbeiterhonorare*

Das Kernstück jeder VHS-Satzung ist die Verteilung der Zuständigkeiten für die einzelnen Bereiche der VHS-Arbeit auf die Organe der VHS. In einer VHS-Satzung sollten vor allem die Kompetenzen für folgende Aufgabengebiete geregelt werden:

- *Entwurf, Beratung und Festsetzung des Arbeitsplans*
- *Entwurf, Beratung und Festsetzung des Haushaltsplans*
- *Berufung und Abberufung des VHS-Leiters und der hauptberuflichen Mitarbeiter im pädagogischen und organisatorischen Bereich*
- *Auswahl und Verpflichtung der nebenberuflichen Mitarbeiter (Kursleiter, Referenten)*
- *Verabschiedung einer Ordnung über die Honorare für nebenberufliche Mitarbeiter und Festsetzung der Honorare im Einzelfall*
- *Zulassung von Kursteilnehmern und Hörern*
- *Verabschiedung einer Ordnung über die Teilnehmerentgelte (-gebühren)*
- *Fortbildung der VHS-Mitarbeiter*
- *Verfügung über die im Haushaltsplan des VHS-Trägers für die VHS bereitgestellten Finanzmittel und Organisation des Rechnungswesens*

In Satzungen für Vereins-VHS ist außerdem festzulegen, wer zuständig sein soll für

– die Aufnahme und den Ausschluß von Mitgliedern
– die Einberufung der Mitgliederversammlung
– die Einsetzung und Abberufung von Vereinsorganen"
(Die Volkshochschule, 1968 ff., Nr. 12.100)

Die in einer Satzung zusammengefaßten Normen zielen – wie alle Rechtsnormen – in erster Linie darauf ab, Ordnung herzustellen und zu sichern. Ordnung aber bedeutet nicht nur Zwang und Einengung, sondern vor allem **Abgrenzung und Schutz von Freiheitsräumen.** Die VHS-Satzung sollte deshalb vom VHS-Mitarbeiter nicht von vornherein als Begrenzung seiner Arbeit verstanden werden: Satzungen haben vielmehr auch die Funktion, jene Rechte und Pflichten zu regeln, die den VHS-Mitarbeitern abgesicherte Positionen für eigene Entscheidungen gerade in den Bereichen verschaffen, in denen es zuweilen zu Konflikten kommt, etwa bei der Programmgestaltung, der Verpflichtung nebenberuflicher Mitarbeiter und der Verfügung über die der VHS zugewiesenen Haushaltsmittel.

„Anstelle einer Satzung können auch andere Mittel zur Lösung der anstehenden Ordnungsprobleme gewählt werden. Kommunale VHS lehnen sich verschiedentlich entweder ausdrücklich oder stillschweigend an die Allgemeine Geschäftsanweisung für Kommunalverwaltungen an oder arbeiten nach einer besonderen Dienstordnung für die VHS. Dem gleichen Zweck dienen bei Vereins-VHS sogenannte Geschäftsstellenordnungen. Schließlich können Fragen der Kompetenzzuweisung und -abgrenzung auch in Dienstverträgen mit dem VHS-Leiter und weiteren hauptberuflichen VHS-Mitarbeitern geregelt werden.

Generell ist die Ordnungswirkung einer Satzung höher einzuschätzen als die der anderen Ordnungsmittel. Das ist in erster Linie darin begründet, daß die Satzung alle Organe des VHS-Trägers gleichzeitig und gleichmäßig bindet, während Dienstanweisungen und Geschäftsordnungen regelmäßig voll zur Disposition des Hauptverwaltungsbeamten oder des Vorstandes stehen, so daß ihnen gegenüber die Entfaltungsfreiheit der VHS-Arbeit nicht abgesichert ist. Dies sollte auch dann bedacht werden, wenn die augenblickliche Gunst einer bestimmten personellen Konstellation keine Veranlassung gibt, störende Eingriffe des Exekutivorgans in die VHS-Arbeit zu befürchten."
(Die Volkshochschule, 1968 ff., Nr. 12.100)

Lesen Sie die Satzung der VHS, in der Sie tätig sind, auf dem Hintergrund der Aussagen dieses Abschnittes. Vergleichen Sie sie mit anderen Satzungen. Versuchen Sie die Stellen zu identifizieren, die Ihnen für die praktische Tätigkeit besonders bedeutsam erscheinen. Besprechen Sie mit Kollegen, welche Auswirkungen der Satzung Sie beobachtet und erfahren haben.

4. Konsequenzen für die Volkshochschul-Arbeit

4.1. Entscheidungsstrukturen und Willensbildungsprozeß

Die organisationsrechtlichen Regelungen für die VHS im Gefüge der kommunalen Selbstverwaltung sind nicht allein als statisch fixierte Strukturmerkmale zu verstehen, sondern sie geben direkt Handlungsanweisungen und indirekt Handlungsanregungen. Das wird deutlich, wenn man die Konsequenzen des bisher Dargestellten bedenkt. Dabei ist davon auszugehen: Will die VHS als kommunales Weiterbildungszentrum ihre Planungsvorstellungen realisieren, muß sie sich dafür die finanziellen Voraussetzungen schaffen. Dazu reichen die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen zugewiesenen Mittel nicht aus. Dies gilt insbesondere dann, wenn mehr als eine Fortschreibung des Programms beabsichtigt ist. Die VHS muß sich dann um Mittel aus dem kommunalen Haushalt bemühen. Dabei kann es auf dem Weg von einer Vorlage über die Haushaltsberatung bis zur Ratsentscheidung zu mancherlei Spannungen kommen. Sie gehen letztlich darauf zurück, daß die VHS nur eine neben vielen anderen Aufgaben, Einrichtungen und Maßnahmen ist, über die ein Rat zu entscheiden hat. Hinzu kommt, daß es sich bei der VHS und ihren Vorhaben häufig um Gegenstände der Entscheidung handelt, die anders geartet sind, als dies bei der Mehrheit der Verhandlungsgegenstände der Fall ist, mit denen es die Gremien und Instanzen der Kommunalverwaltung zu tun haben.

Argumentiert der Vertreter der VHS-Angelegenheiten mit dieser **Andersartigkeit**, wird er indessen oftmals eher Mißtrauen als Verständnis wecken. Die Chancen, seine Ziele zu erreichen, werden gewöhnlich steigen, wenn er nicht nur die Wege zu ihrer Erlangung kennt, sondern sich auch einer Argumentationsweise zu bedienen weiß, die denjenigen, die ihn unterstützen oder für ihn entscheiden sollen, vertraut ist. Dazu gehört es auch, Vorlagen in Sachen VHS nicht nur nach den eigenen Wertmaßstäben zu begründen, sondern so zu formulieren, daß sie denen, die darüber zu befinden haben, **Vergleichsmöglichkeiten** bieten *(vgl. auch Studieneinheit: Betriebsorganisation und Betriebsführung).*

Wird die Andersartigkeit nicht nur an äußeren Erscheinungen wie der Verteilung der Arbeitszeit oder an der Notwendigkeit eines möglichst engen Kontaktes zur Öffentlichkeit, etwa einer regelmäßigen Presseinformation, erkennbar, wird sie gewöhnlich im Begriff der **„relativen Autonomie"** zusammengefaßt. Damit ist das Recht auf unabhängige Programmgestaltung gemeint. Aber auch dann, wenn man gute Gründe hat, auf diese zu insistieren, kann damit nicht eine Entscheidungswillkür der Volkshochschul-Leitung gerechtfertigt werden. Sie bedarf vielmehr einer demokratischen Legitimation und Kontrolle.

Eine entsprechende Regelung enthält beispielsweise die Mustersatzung, die der Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen nach § 4 Abs. 4 des „Ersten Gesetzes zur Ordnung und Förderung der Weiterbildung" mit Runderlaß vom 30.6.1976 bekanntgegeben hat:

„§ 1
Träger und Weiterbildungseinrichtung

(1) Der Träger legt nach Anhörung seiner Weiterbildungseinrichtung die Grundsätze für die Arbeit der Weiterbildungseinrichtung fest. Im Rahmen dieser Grundsätze hat die Weiterbildungseinrichtung das Recht auf selbständige Lehrplangestaltung."

Wer die Planungsautonomie der VHS als selbstverständlich und unbestritten praktizieren möchte, wird die öffentliche Kontrolle demokratisch legitimierter Gremien, wie des Rates bzw. seines dafür eingesetzten Ausschusses, anerkennen. Worin die Kontrolle formal besteht, ist in den voraufgegangenen Kapiteln beschrieben. Wer in der täglichen Arbeit steht, wird sich allerdings fragen müssen, wie diese formale Regelung praktisch gehandhabt wird. Und für eine in die Kommunalverwaltung eingebundene VHS bedeutet dies, zu fragen, wie die Interessen lernender Erwachsener in den kommunalpolitischen Entscheidungsstrukturen vertreten werden können. Dazu gehört es, sich in den realen Strukturen von Kommunalverwaltung und Kommunalvertretung bewegen zu können.

Für dieses Sich-Bewegen in den Strukturen einer kommunalen Verwaltung ist es zum einen nötig, die vorgegebenen **Verfahrensregelungen** zu kennen. Allerdings reicht die Kenntnis der formalen Instanzenwege allein nicht aus. Wie auch in anderen Organisationsgefügen sind die mehr oder weniger eingespielten informell wirksamen Verfahrensgewohnheiten zu beachten. Sie sind im Bereich der Kommune besonders ausgeprägt, weil der Verzicht auf eine deutliche Trennung der Funktionen von Gemeindevertretung und Verwaltungsbehörde von schwer durchschaubaren Faktoren abhängige **Verflechtungen** nahelegt. Das führt dazu, daß

„mannigfache Verzahnungen und Wechselwirkungen zwischen beiden ‚Organen' dazu [führen], daß die Willensbildung des einen ‚Organs' von Anfang an mehr oder weniger stark durch die des anderen ‚Organs' beeinflußt wird."

(W. Holler/K.-H. Naßmacher, 1976, S. 18)

Für den Vertreter der VHS geht es also darum, diese Beeinflussungen, die von Ort zu Ort unterschiedlich vor sich gehen können, frühzeitig zu erkennen.

Das bedeutet vor allem auszumachen, wer jeweils zu denen gehört, die man am treffendsten als **„Vorentscheider"** (W. Holler/K.-H. Naßmacher) bezeichnen kann. Damit ist gesagt, daß die Art der Behandlung und der Beratung bei den formal zuständigen Instanzen häufig durch eine kleine Gruppe derer gesteuert wird, die ein Bindeglied zwischen Fachressort, Verwaltungsspitze und Fraktion bzw. ihren Arbeitskreisen darstellen und von denen in starkem Maße bestimmt wird, wie Vorlagen durch die verschiedenen Gremien gebracht werden.

„Die Gruppe der Vorentscheider bildet somit den Transmissionsriemen zwischen der bürokratischen Vorbereitungsmaschinerie und dem politischen Entscheidungsorgan."

(G. Banner, 1972, S. 167)

So werden schon in Vorgesprächen frühzeitig zwischen Gesprächspartnern aus dem Verwaltungsbereich und der Vertretungskörperschaft Entscheidungsalternativen unter dem Aspekt des fachlich finanziell Möglichen und des politisch Gewollten vorgeklärt.

> *„Erst wenn die Vorentscheider ihrer politischen Absicht eine erste Formulierung gegeben haben, treten sie in die Beratung mit den Fraktionen und damit in ein gewisses Stadium von Öffentlichkeit ein."*
>
> (W. Holler/K.-H. Naßmacher, 1976, S. 18)

Um die Belange der VHS hinreichend vertreten zu können, ist es also wichtig zu erkennen, bei wem diese Vorentscheidungen zusammenlaufen, bei wem die **Versorgung mit Information** am wichtigsten ist. Werden Vorbereitungsprozesse für Entscheidungen so gesehen, wird auch am ehesten erkennbar, wo mit Widerständen, Ausweichversuchen oder Ablehnungen zu rechnen ist, wenn Vorlagen der VHS verhandelt werden. So wenig die **Wechselwirkung von Verwaltungsapparat und Gemeinderat** von vornherein transparent ist – so sehr kommt es doch darauf an, sie in ihrer Relevanz für die eigenen Vorhaben zu erkennen, einschließlich der mentalen Motivationsschicht, die bei den Vorentscheidern eine ausschlaggebende Rolle spielen kann.

Gegenüber der kommunalpolitischen Praxis wird oft bedauert, daß der Verwaltungsapparat aufgrund seiner im Laufe der Zeit angesammelten Spezialkenntnis und Erfahrung sowie durch die Vorlagen, die für den Rat entscheidungsreif oder zumindest in ihren Alternativen übersichtlich sein sollen, ein Übergewicht hat und sich die Funktion des Rates auf die Ratifikation nicht nur vorbereiteter, sondern bereits faktisch getroffener Entscheidungen beschränkt. Bei dieser Sachlage ist aber zu berücksichtigen, daß die **Vorbereitung durch die bürokratische Verwaltung** gewöhnlich nicht intern erfolgt, denn

- bereits bei der Vorbereitung der Entscheidungsvorlagen nimmt die Verwaltung auf die politischen Ziele Rücksicht, die in der Gemeindevertretung mehrheitlich vertreten werden;
- die Verwaltung wird in einigen Fällen erst durch Initiativen einzelner Gemeinderatsmitglieder oder der Fraktionen zur Ausarbeitung entsprechender Vorlagen veranlaßt;
- im Zusammenhang mit den Diskussionen in Fraktionen, Ausschüssen und im Plenum wird die Verwaltung zu weiteren Informationen veranlaßt, die eine bessere Abwägung der politischen Implikationen durch das Gemeindeparlament ermöglichen;
- Informationen aus der Verwaltung werden inoffiziell über einzelne Gemeinderäte in die Willensbildung der Gemeindevertretung einbezogen;
- Dezernenten und Bürgermeister nehmen, soweit sie sich einer Fraktion angeschlossen haben, an der Willensbildung ihrer in der Regel nicht öffentlich tagenden Fraktion mit der Möglichkeit teil, sie entsprechend ihres Informationsstandes und ihrer politischen Absichten zu beeinflussen.

Für die VHS, die auch dann, wenn sie in die Gemeindeverwaltung eingebunden ist, Organisationsziele hat und Organisationsleistungen erbringen muß, die nicht im routinierten Ablauf einer Verwaltung aufgehen, ist es auf diesem Hintergrund wichtig, rechtzeitig zu erkennen:

- Wie und wo greifen die **Entscheidungsschritte** von Rat und Verwaltung ineinander?
- Welche **Einfluß- und Eingriffsmöglichkeiten** verbleiben der VHS zum Einbringen ihrer Interessen?

Das ist deshalb nicht einfach, weil sich dabei keineswegs durchgehende Verhaltens- und Prozedurgesetzlichkeiten abzeichnen. Wer beispielsweise im Einzelfall mehr Gewicht hat, der Vertreter des Verwaltungsapparates oder der Vertreter der gewählten Vertretungskörperschaft, kann jeweils unterschiedlich sein. Immerhin lassen sich einige **Grundtendenzen** nennen. Wenn es beispielsweise um den **Haushalt** der VHS geht, so kann man mit folgenden Tendenzen rechnen (über den formalen Ablauf der Haushaltsberatung *vgl. Studieneinheit: Haushaltsrecht und Haushaltspraxis der Gemeinden):*

- Mit zunehmendem Abstand vom Autor der ersten Fassung des Haushaltsvoranschlages (VHS-Leiter bzw. VHS-Leitung auf der Grundlage der Einzelvoranschläge der HPM) nimmt nicht nur der Einfluß der VHS auf die Haushaltsplangestaltung, sondern auch das Interesse der mit dem VHS-Etat Befaßten an der Durchsetzung ab.
- In jeder weiteren Phase des Entscheidungsprozesses nimmt der Kreis der zu vertretenden bzw. zu beurteilenden Etatpositionen zu (VHS-Etat, Kulturetat, Etat des Schul- und Kulturdezernats, Gesamtetat). Schließlich muß der Kämmerer den Ausgleich des Gesamtetats herbeiführen.
- Eine ähnliche Situation ist zu beobachten, wenn nach der Beratung des Etats in den Fachausschüssen die Erörterung im Finanzausschuß erfolgt.
- Der entscheidende Punkt im Verlauf der Etatberatung ist mit der Einbringung des Haushaltsvoranschlages im Rat erreicht. Hat eine Etatposition alle Hürden bis dahin unangetastet überwunden, so ist ihre Billigung durch den Rat, der den Haushaltsplan in der Haushaltssatzung festlegt, weitgehend gesichert.
- Der VHS-Etat ist wie einige andere Einzelpositionen (z.B. Jugend, Soziales, Kultur) besonders gefährdet, d.h. eher von Kürzungen betroffen, weil es sich bei diesen Positionen vielfach um freiwillige Aufgaben der Kommunen handelt.

Will man diesen Gefährdungen entgegentreten, ist zu bedenken, daß zwei **Argumentationsebenen** möglich sind, eine **fiskalische** und eine **politische.** Deshalb wird die Diskussion über Geld mit dem Kämmerer anders geführt werden müssen als mit dem Kulturausschuß. Während das Interesse der Kämmerei vor allem auf den Ausgleich des Haushalts und damit in der

Regel auf die Einschränkung von Ausgabenwünschen gerichtet ist, liegt dem Kulturausschuß primär an der politischen Vertretbarkeit dessen, was mit dem Geld gemacht wird. Die Argumentation im ersten Fall müßte demnach z.B. von der Ausweitung der Einnahmenseite, den Einsparungen an anderer Stelle oder den zu erwartenden Zuschüssen ausgehen, die Argumentation im Kulturausschuß dagegen eher von einer inhaltlichen und politischen Begründung: Für wen werden die Leistungen der VHS erbracht? Was geschieht in den Kursen? Wie wird dem Bürger geholfen?

4.2. Ein Beispiel für Verhandlungswege

Es wurde schon im letzten Abschnitt betont, daß im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung die hauptberuflichen Mitarbeiter häufig einen Informations- und einen Fachkompetenzvorsprung gegenüber dem Rat haben. Dementsprechend wird auch vielfach eine zu starke Anlehnung der kommunalen Verwaltung an Denk- und Verhaltensmuster des bürokratischen Organisationsmodells beklagt, und es werden die unzureichenden Entscheidungsvoraussetzungen des Rates bedauert.

Die Sachverhalte, die mit derartigen Klagen angesprochen werden, sind aber – wie immer man über sie denken mag – bei der Vertretung der eigenen Angelegenheiten als Realität zu berücksichtigen. Es ist daher immer zu sondieren, wer mit welchen Informationen versorgt werden muß, wenn die Ziele einer Vorlage erreicht werden sollen. Dabei ist allerdings der Rahmen der **Dienstordnung** zu beachten, die für die VHS festgelegt ist oder die für alle Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung gilt. Andererseits sind personelle und funktionale **Querverbindungen,** die nicht offen zu erkennen sind, dennoch allgemein üblich, und sich ihrer auf vertretbare Weise zu bedienen, ist vielfach auch zur Sicherstellung der Arbeit erforderlich.

Zur Verdeutlichung sei hier ein Beispiel angeführt:

> Ein Arbeitskreis von Behinderten und Nichtbehinderten bemüht sich um die Integration von Körperbehinderten. Der aus freier Initiative einzelner entstehende Arbeitskreis verfügt weder über eine feste Organisation noch über finanzielle Mittel, um seine Veranstaltungen durchführen zu können; es fehlt an Räumen als Treffpunkt, an Mitteln für Sachliteratur, Gutachten und Vervielfältigungen. Den Bitten an die VHS, den Arbeitskreis zu unterstützen, Veranstaltungen in für Rollstuhlfahrer geeigneten Räumen anzubieten und organisatorische Hilfen für die wöchentlichen Treffs zu leisten, will der für Zielgruppenarbeit zuständige HPM entsprechen. Jedoch: Das VHS-Semester hat begonnen, der Etat ist verplant. Was kann hier unternommen werden?

Zunächst muß sich der HPM bemühen, seinen VHS-Leiter und die anderen HPM für seine Vorstellungen zu gewinnen. Auf welchen Kommunkationsebenen sich dieser **Entscheidungsprozeß** vollziehen kann, wird in der Studieneinheit *„Betriebsorganisation und Betriebsführung"* behandelt. Stimmen die VHS-Mitarbeiter darin überein, daß dem Wunsch entsprochen werden soll, muß die Finanzierung geklärt werden.

Überplanmäßige Ausgaben bedürfen nicht nur der Zustimmung des Amtsleiters, sondern auch des Dezernenten. Seine Billigung ist notwendig, damit der Kämmerer zusätzliche Ausgaben genehmigen kann. In der Studieneinheit *„Haushaltsrecht und Haushaltspraxis der Gemeinden"* werden Mittel und Wege zur über- und außerplanmäßigen Bewilligung von Haushaltsansätzen ausführlich erläutert. Hier genügt deshalb der Hinweis, daß für die verwaltungsinterne Entscheidung die **Instanzenhierarchie der Verwaltung** beachtet werden muß, in die die VHS eingebettet ist. Der direkte Zugang zum Dezernenten oder Hauptverwaltungsbeamten ist für diese Entscheidung in der Regel nur dem Amtsleiter möglich. Wird die VHS als Abteilung des Kulturamtes geführt, so muß zuvor der Kulturamtsleiter eingeschaltet werden. Der Dezernent wird durch die Argumente der VHS-Mitarbeiter unter Umständen eher als ein Amtsleiter zu gewinnen sein, weil er die politischen Implikationen und Folgewirkungen für die Ausgabenerstattung berücksichtigt, die mit diesem Antrag auf zusätzliche Mittel für die Veranstaltungen der Bürgerinitiative verbunden sind; eine gezielte Einbeziehung ihrer Aktivitäten kann ihm sinnvoller erscheinen als eine bewußte Isolation, die eine mögliche Konfrontation von Stadt und Bürgerinitiative eher vergrößert.

Freilich kann auch eine gegenteilige Reaktion eintreten. Wenn Dezernent und Kämmerer ihre Zustimmung versagen, hilft allenfalls noch die **politische Entscheidungsebene**: Beratungen der Fraktionen, Empfehlungen der Ausschüsse und Beschlüsse des Gemeinderates können die Verwaltung veranlassen, außerplanmäßig Mittel für das zusätzliche VHS-Programm bereitzustellen. Der VHS-Mitarbeiter kann diesen Entscheidungsprozeß jedoch nur indirekt beeinflussen, indem er die Gemeindevertreter informiert, auf ihren Wunsch von der Möglichkeit der Beratung Gebrauch macht und seine Vorstellungen unter Umständen auch in der Öffentlichkeit verdeutlicht. Das alles ist jedoch nur im **Rahmen der Dienstordnung** möglich.

Es ist deshalb im Beispielsfall in erster Linie Sache der Sprecher des Arbeitskreises, die Fraktionen der Gemeindevertretung, ihre Vertreter in den Ausschüssen, die die Arbeit der VHS beraten, sowie einzelne Gemeindevertreter unmittelbar für das Vorhaben zu gewinnen. Eine solche unmittelbare Vorsprache erscheint jedoch nicht nur bei den Mandatsträgern notwendig, sondern auch gegenüber den Vertretern der bürokratischen Verwaltung angebracht: Die VHS-Leitung wird um so eher Gehör finden, je besser Dezernent und Kämmerer auch von Außenstehenden informiert und für ihre Pläne gewonnen werden können. Freilich: Oft führen solche – zum Teil mit Hilfe der Presse geführten – Aktionen auch zum gegenteiligen Ergebnis. Es bedarf deshalb besonders überlegter Bemühungen, die um so größeren Erfolg versprechen, wenn eine umfassende und korrekte Information aller Entscheidungsträger gelingt. Auch hier gilt der Grundsatz, daß die Arbeit der VHS um so eher und leichter zu realisieren ist, wenn diese mit Unterstützung der bürokratischen Verwaltung – genauer: der Verwaltungsspitze – geleistet wird. Dies schließt nicht aus, daß erst eine politische Entscheidung – z.B. des Gemeinderates – die Durchsetzung des oben geschilderten Vorhabens ermöglicht.

Auch dieses Beispiel zeigt, was generell für das Verhältnis von VHS und kommunaler Verwaltung, bürokratischer Verwaltung und Gemeindevertretung gilt: Klare **Kompetenzregelungen** tragen dazu bei, das Entstehen von Konfliktsituationen einzuschränken. Sie lassen Entscheidungsabläufe **transparent** werden. Soweit damit aufgrund bürokratischer Prinzipien Entscheidungsspielräume eingeschränkt werden, die Eigenverantwortlichkeit gemindert und ein situationsgerechter Arbeitsablauf gestört wird, kann es sich aber als vorteilhaft auswirken, daß bei der Struktur der kommunalen Selbstverwaltung auch den kommunalen Vertretungskörperschaften Verwaltungsaufgaben zugewiesen sind. Der Gemeinderat und seine Ausschüsse wirken unmittelbar an der kommunalen Selbstverwaltung mit, indem sie sowohl Verwaltungsaufgaben wahrnehmen als auch unmittelbar oder mittelbar den Bürger der Gemeinde am Gesetzesvollzug in den Gemeinden beteiligen. Dabei wird die VHS allerdings zu beachten haben, daß diese **Selbstverwaltungsorgane** im Laufe der Zeit **wechselnden Mehrheiten** unterliegen, von denen die **bürokratische Verwaltung** formal und zu einem beträchtlichen Teil auch faktisch unabhängig ist. Insofern kann die bürokratische Verwaltung auch einen Schutz für das kommunale Weiterbildungszentrum darstellen, denn es wird darauf zu achten haben, daß die Art seiner Dienstleistung sich ebenfalls unabhängig von diesen Mehrheiten entwickelt und den Bedürfnissen gerecht wird, die sich unabhängig von diesen Mehrheitsverhältnissen herausstellen.

Glossar

Abteilung

Organisationseinheit der Kommunalverwaltung, in der mehrere → Sachgebiete zusammengefaßt und verschiedene Einzelaufgaben wahrgenommen werden.

Amt

Organisationseinheit der Kommunalverwaltung, in der unmittelbar Verwaltungsaufgaben vollzogen werden. Das Amt nimmt nach den Empfehlungen der → KGSt die Aufgaben einer Aufgabengruppe wahr.

Anstalt

→ Unselbständige Anstalt

Aufgabengliederungsplan

Der Aufgabengliederungsplan enthält eine gegliederte Übersicht zu allen Aufgaben, die von → Gemeinden und → Gemeindeverbänden wahrgenommen werden. Er geht auf Empfehlungen der → KGSt zur Gliederung aller in der kommunalen Verwaltungspraxis vorkommenden Einzelaufgaben in Aufgabengruppen und ihre Zusammenfassung in Aufgabenhauptgruppen zurück. Der kommunale Aufgabengliederungsplan gilt als generelle Grundlage aller organisatorischen Empfehlungen der KGSt.

Dezernat

Als Dezernat bezeichnet man die Zusammenfassung von kommunalen → Ämtern in einem Geschäftsbereich der → Kommunalverwaltung. Durch die Dezernatserrichtung werden einerseits Aufgaben der Leitung der Kommunalverwaltung delegiert, andererseits wird der Vollzug der Aufgaben und damit die Funktion der → Ämter auf einer höheren Ebene zusammengefaßt. Die Bildung von Dezernaten erfolgt durch die nach der Gemeindeordnung dafür zuständigen Gemeindeorgane (Magistrat, Stadtrat usw.).

Einzelverwaltung

Organisationseinheit der → Kommunalverwaltung, in der kleinere Organisationseinheiten (→ Ämter) nach dem Prinzip, die Gesamtverwaltung organisatorisch in übersehbare und durch ihren Inhalt zusammengehörige Einzelbereiche institutionell zu gliedern, im Organisationsplan zusammengefaßt werden.

Eingetragener Verein (e.V.)

Ein eingetragener (rechtsfähiger) Verein (e.V.) ist eine privatrechtliche Körperschaft gemäß §§ 21 ff. und 55 ff. BGB, bei der die Haftung der

Mitglieder für das Handeln der Vereinsorgane kraft Gesetzes auf das Vereinsvermögen beschränkt ist. Mitglieder des e.V. können natürliche und juristische Personen sein, also sowohl → Gemeinden bzw. → Landkreise, örtliche Organisationen (Parteien, Verbände) als auch Einzelpersonen. Ein e.V. kann Träger einer VHS sein. In der Satzung des Trägervereins ist die Art der Eingliederung der VHS in die Vereinsorganisation zu regeln (insbesondere Stellung des Leiters gegenüber den Vereinsorganen). Wenn besondere Rechte der → Gemeinden oder → Landkreise in der Satzung verankert sind, haben diese Einfluß auf die Arbeit der VHS, so daß man diese Volkshochschulen auch als „quasi-kommunale VHS" bezeichnen kann.

Gemeinde

Kommunale Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts, der das Recht verliehen ist, kraft ihrer Gebietshoheit im Rahmen der staatlichen Gesetze alle örtlichen Angelegenheiten zu regeln und zu verwalten.

Gemeindeordnung

Von den Bundesländern als Gesetz erlassene Regelung der Rechte und Pflichten sowie der Organisation und Zuständigkeiten der Gemeinden.

Gemeindeverband

→ Kreis/→ Zweckverband

Gemeindevertretung

Hauptorgan der → kommunalen Selbstverwaltung, dem die wichtigsten Entscheidungen zugewiesen sind. Sie überwacht die bürokratisch-hauptamtliche → Gemeindeverwaltung, kann aber auch Verwaltungsaufgaben selbst wahrnehmen.

Gemeindeverwaltung

→ Kommunalverwaltung

Institut

„Organisationseinheit eigener Art" in der Kommunalverwaltung, die weder → Einzelverwaltung noch → Amt ist, sondern besondere, überwiegend nichtadministrative Aufgaben wahrnimmt.

KGSt

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) ist ein nicht rechtsfähiger Verein, dem → Gemeinden aller Größenklassen, → Kreise und korrespondierende Mitglieder angehören. Die KGSt hat die Aufgabe, Grundsätze und Regeln für eine wirtschaftlich arbeitende Verwaltung zu entwickeln. Darüber hinaus sollen der Erfahrungsaustausch der Kommunalverwaltung gepflegt und die staatlichen und kommunalen Körperschaften bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt werden. Im Vordergrund der Arbeit der KGSt steht die Erstellung von Gutachten, die als Empfehlungen an die Mitgliedsgemeinden und -gemeindeverbände weitergeleitet und von diesen in der Regel auch befolgt werden. Die KGSt

hat wesentlich zu einer gemeinsamen Strukturierung der kommunalen Verwaltungsorganisation trotz unterschiedlicher Gemeindeverfassung beigetragen. 1973 wurde ein KGSt-Gutachten „Volkshochschule" veröffentlicht.

Kommunale Gebietskörperschaft

→ Gemeinde/→ Kreis

Kommunale VHS

Als „kommunale" oder „kommunalisierte" VHS wird eine VHS in unmittelbarer Trägerschaft einer → Gemeinde oder eines → Gemeindeverbandes (z.B. → Kreis oder → Zweckverband) bezeichnet.

Kommunalverfassung

→ Gemeindeordnung

Kommunalverwaltung

→ Verwaltung der Kommune (→ Gemeinde/→ Gemeindeverband)

Kommunaler Zweckverband

Zusammenschluß mehrerer Gemeinden und/oder Gemeindeverbände (z.B. Kreise) zur Lösung gemeinsamer kommunaler Aufgaben oder zur Wahrnehmung gemeinsamer kommunaler Interessen in der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft.

Kreis

Als Kreis oder Landkreis wird die überörtliche → kommunale Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts bezeichnet, der das Recht verliehen ist, kraft ihrer Gebietshoheit im Rahmen der staatlichen Gesetze alle überörtlichen Angelegenheiten innerhalb des Kreisgebietes zu regeln und zu verwalten.

Kreisordnung

Von den Bundesländern als Gesetz erlassene Regelung der Rechte und Pflichten sowie der Organisation und Zuständigkeiten der → Gemeindeverbände (Kreise/Landkreise).

Landkreis

→ Kreis

Nichtrechtsfähiger Verein

Ein nichtrechtsfähiger (nichteingetragener) Verein (n.e.V.) ist Personengemeinschaft, bei der die Vereinsmitglieder nach dem Gesetz (§ 54 i.V.m. § 705 ff. BGB) auch mit ihrem Privatvermögen für das Handeln der Vereinsorgane haften. Dieses besondere Haftungsrisiko kann – und sollte deshalb auch regelmäßig – durch die Vereinssatzung in der Weise ausgeschaltet werden, daß die Haftung für Organhandeln auf das Vereinsvermögen begrenzt wird.

Organisationseinheit eigener Art

→ Institut/→ Unselbständige Anstalt

Pflichtaufgaben

Öffentliche Aufgaben, zu deren Erfüllung die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz verpflichtet sind.

Rat

→ Gemeindevertretung

Sachgebiet

Gesamtheit der Tätigkeiten, die sich aus dem Vollzug einer oder mehrerer Aufgaben oder eines Teiles einer Aufgabe der → kommunalen Selbstverwaltung ergeben.

Unselbständige Anstalt

→ Organisationseinheit eigener Art in der → Kommunalverwaltung, für die eine Satzung erlassen wurde.

Verein

→ Eingetragener Verein/→ Nichtrechtsfähiger Verein

Verwaltungsgliederungsplan

Der Verwaltungsgliederungsplan enthält eine Gliederung der gesamten → Verwaltung in verschiedene Organisationseinheiten. Er geht auf Empfehlungen der → KGSt zur institutionellen Organisation der → Gemeinden und → Gemeindeverbände zurück. Die institutionelle Organisation umfaßt den Aufbau und die Einrichtung aller Organisationseinheiten auf der Grundlage der Aufgaben.

Zweckverband

→ Kommunaler Zweckverband

Literaturhinweise zum Selbststudium

1. Arbeitskreis Strukturplan Weiterbildung: Strukturplan Weiterbildung. Strukturplan für den Aufbau des öffentlichen Weiterbildungssystems in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1975

Im Strukturplan Weiterbildung werden die rechtlichen Grundlagen des öffentlichen Weiterbildungssystems geschildert und seine institutionelle und organisatorische Struktur erläutert. Dabei wird empfohlen, die Volkshochschule als öffentliches Weiterbildungszentrum in unmittelbarer Trägerschaft einer kommunalen Gebietskörperschaft (Gemeinde oder Gemeindeverband) oder eines kommunalen Zweckverbandes zu führen. Ihre Unabhängigkeit soll auf der Autonomie eines demokratisch legitimierten Trägers beruhen.

2. Beckel, A./Senzky, K.: Management und Recht der Erwachsenenbildung. Stuttgart 1974

Der erste Teil dieses Bandes – eine Einführung in das Management der Erwachsenenbildung – gibt einen umfassenden Überblick über einen bislang weitgehend vernachlässigten Bereich. Der zweite Teil – das Recht der Erwachsenenbildung – vermittelt einen ersten Überblick, bleibt aber in dem für diese Studieneinheit relevanten Bereich des Kommunalrechts hinter dem zurück, was in dieser Studieneinheit vermittelt werden soll.

3. Bungenstab, K.E./Keim, H. (Hrsg.): Grundlagen der Weiterbildung. Gesetze, Entwürfe, Pläne, Stellungnahmen, Kommentare. Köln 1973 ff.

Diese Loseblattsammlung orientiert umfassend über die Gesetzgebung zum Weiterbildungsbereich und informiert auch über Durchführungsrichtlinien etc.

4. Buse, M.J.: Einführung in die Politische Verwaltung. Stuttgart 1975

Das Taschenbuch führt in die „Öffentliche Verwaltung" ein und regt zur Auseinander-

setzung mit ihr unter politikwissenschaftlicher Fragestellung an. Obwohl die Darstellung des Kommunalverfassungsrechts nicht hinreichend exakt erfolgt, ist die Lektüre zu empfehlen, weil sie zu einer problemorientierten Information über das Phänomen Verwaltung beiträgt.

5. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt): Gutachten

Die Gutachten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung haben für die Kommunalverwaltung aller Bundesländer in der Bundesrepublik Deutschland grundlegende Bedeutung. Sie werden deshalb zur besonderen Beachtung empfohlen. Dies gilt insbesondere für die folgenden Gutachten:

Volkshochschule. Schriftenreihe Bildungsplanung 3. München 1973

Das Gutachten informiert umfassend über Aufgaben, Organisation, Arbeiten, typische Arbeitsplätze, Personalausstattung, Finanzierung, Ausstattung und Rationalisierung der kommunalen Volkshochschule.

Verwaltungsorganisation der Gemeinden. Teil I: Aufgabengliederungsplan. Köln 1967[4]

Verwaltungsorganisation der Gemeinden. Teil II: Verwaltungsgliederungsplan. Köln 1968[3]

Verwaltungsorganisation der Kreise. Teil I: Institutionelle Organisation. Köln 1972

6. Otto, V.: Volkshochschule und Kommune. Formen der Trägerschaft und Status der Volkshochschule in der Kommunalverwaltung, in: Das Forum, 4/1973

Dieser Beitrag erläutert die Möglichkeiten für den Status der Volkshochschule, indem die Formen für den Rechtsstatus des Volkshochschul-Trägers behandelt werden und die Stellung der Volkshochschule in der Kommunalverwaltung analysiert wird.

7. Otto, V.: Erwachsenenbildung auf dem Lande. Flächendeckende Versorgung in der Weiterbildung im Rahmen kommunaler Zusammenarbeit, in: Das Forum, 3/1976

Es wird begründet, warum Erwachsenenbildung auf dem Lande keiner Sondersituation unterliegt und wie ländliche Erwachsenen-

bildung in das System öffentlicher Weiterbildung integriert wird. Ausführlich werden die Möglichkeiten erörtert, die sich aus dem Recht der interkommunalen Zusammenarbeit für Errichtung und Unterhalt einer Volkshochschule mit dem Anspruch der flächendeckenden Versorgung ergeben.

8. Rothe, K.H.: Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland. Göttingen 1965

Diese Veröffentlichung behandelt die Formen interkommunaler Zusammenarbeit, wobei sowohl die öffentlich-rechtlichen wie die privatrechtlichen und sonstigen Rechtsformen erläutert und problematisiert werden, indem auch Probleme der Eingemeindung und Voraussetzungen interkommunaler Zusammenarbeit angesprochen werden.

9. Sauberzweig, D.: Thesen zur kommunalen Volkshochschule, in: Das Forum, 4/1974

Der Autor beschäftigt sich mit dem Verhältnis von Volkshochschule und Kommune und begründet, warum die Volkshochschule in ihrer Organisation die relative Autonomie als Bildungsinstitution mit dem durch die Kommunen gewährleisteten Öffentlichkeitscharakter verbinden sollte.

10. Schmidt-Eichstaedt, G. u.a. (Bearb.): Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1975

Diese Loseblattsammlung enthält das kommunale Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Als Nachschlagewerk ist es unentbehrlich.

11. Thieme, W.: Verwaltungslehre. Köln 1969[2]

Das Buch führt in die allgemeine Verwaltungslehre ein. Es orientiert umfassend über Probleme der Verwaltungsorganisation und verweist auf zahlreiche weitere Quellen.

12. Die Volkshochschule. Handbuch für die Praxis der VHS-Leiter und -Mitarbeiter (Loseblattsammlung). Hrsg. von der Pädagogischen Arbeitsstelle des Deutschen Volkshochschul-Verbandes. Bonn 1968 ff.

Zahlreiche Loseblätter des Volkshochschule-Handbuches unterrichten detailliert über das institutionelle Gefüge des Weiterbildungsbe-

reichs. Rechtsgrundlagen, Rechtsstatus und Organisationsstruktur der Volkshochschule werden dabei ebenso behandelt wie zahlreiche Einzelprobleme zur Verwaltung der Volkshochschule.

Zum Gemeinderecht der Länder wird das Studium folgender Literatur empfohlen:

1. Hodler, Chr.: Niedersächsisches Kommunalrecht. Grundriß (Stand 1.1.1973). Hannover 1973

2. Klüber, H.: Das neue Gemeinderecht in Rheinland-Pfalz, in: Kommunalwirtschaft, 1974, S. 135 ff.

3. Knemeyer, F.-L.: Bayerisches Kommunalrecht. München 1973

4. Kottenberg, K./Rehn, E.: Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen. Siegburg 1972[10]

5. Krämer, W.: Das neue Kommunalselbstverwaltungsgesetz, in: Saarländische Kommunalzeitschrift, 1974, S. 66 ff.

6. Kunze, R.: Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 25. Juli 1955 (GesBl. S. 129) i.d.F.d. Bekanntmachung vom 16. Sept. 1974 (GesBl. S. 373). Textausgabe mit Erster Durchführungsverordnung, 1. Runderlaß des Innenministeriums über die Ausführung der Gemeindeordnung, Einführung und Sachregister. Stuttgart 1975[12]

7. Machalet, E.: Die Berliner Bezirksverwaltung. Stuttgart 1974[2] (Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Bd. 39)

8. Schneider, L.: Gemeinderecht in Hessen. Göttingen 1966[4]

9. Staak, M.G.W.: Die Neuordnung des kommunalen Verfassungsrechts in Schleswig-Holstein, in: Städte- und Gemeindebund, 1973, S. 111 ff.

Literaturverzeichnis

1. Arbeitskreis Strukturplan Weiterbildung: Strukturplan Weiterbildung. Strukturplan für den Aufbau des öffentlichen Weiterbildungssystems in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1975

2. Banner, G.: Politische Willensbildung und Führung in Großstädten der Oberstadtdirektor-Verfassung, in: Grauhan, R.-R. (Hrsg.): Großstadtpolitik – Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie. Gütersloh 1972

3. Beckel, A./Senzky, K.: Management und Recht der Erwachsenenbildung. Stuttgart 1974

4. Borchmann, M./Vesper, E.: Reformprobleme im Kommunalverfassungsrecht. Stuttgart 1977

5. Bungenstab, K.E./ Keim, H. (Hrsg.): Grundlagen der Weiterbildung. Gesetze, Entwürfe, Pläne, Stellungnahmen, Kommentare. Köln 1973 ff.

6. Buse, M.J.: Einführung in die Politische Verwaltung. Stuttgart 1975

7. Die Volkshochschule. Handbuch für die Praxis der VHS-Leiter und -Mitarbeiter (Loseblattsammlung). Hrsg. von der Pädagogischen Arbeitsstelle des Deutschen Volkshochschul-Verbandes. Bonn 1968 ff.

8. Ellwein, T.: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Köln 1963 (2., überarb. u. erw. Auflage)

9. Grauhan, R.-R. (Hrsg.): Lokale Politikforschung 1 und 2. Frankfurt 1975

10. Holler, W./Naßmacher, K.-H.: Rat und Verwaltung im Prozeß kommunal-

politischer Willensbildung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 4/1976

11. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt):
Gutachten
Volkshochschule. Schriftenreihe Bildungsplanung 3. München 1973
Verwaltungsorganisation der Gemeinden. Teil I: Aufgabengliederungsplan. Köln 1967[4]
Verwaltungsorganisation der Gemeinden. Teil II: Verwaltungsgliederungsplan. Köln 1968[3]
Verwaltungsorganisation der Kreise. Teil I: Institutionelle Organisation. Köln 1972

12. Köttgen, A./Dolff, H./Küchenhoff, W.:
Die Volkshochschule in Recht und Verwaltung. Stuttgart 1962

13. Kreutzer, H.: Verwaltung, in: Fraenkel, E./Bracher, K.D.: Staat und Politik (Fischer-Lexikon, Bd. 2). Frankfurt 1957, Neuausgabe 1967

14. Otto, V.: Volkshochschule und Kommune. Formen der Trägerschaft und Status der Volkshochschule in der Kommunalverwaltung, in: Das Forum, 4/1973

15. Otto, V.: Örtliche und überörtliche Volkshochschulen in Landkreisen. Exposé zur Organisation einer flächendeckenden Versorgung in der Weiterbildung. Frankfurt 1974

16. Otto, V.: Beratungs- und Entscheidungsgremien der Volkshochschule. Frankfurt 1975

17. Otto, V.: Erwachsenenbildung auf dem Lande. Flächendeckende Versorgung in der Weiterbildung im Rahmen kommunaler Zusammenarbeit, in: Das Forum, 3/1976

18. Rausch, H./Stammen, T. (Hrsg.):
Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik. München 1972

19. Rothe, K.H.: Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland. Göttingen 1965

20. Sauberzweig, D.: Thesen zur kommunalen Volkshochschule, in: Das Forum, 4/1974

21. Schmidt-Eichstaedt, G. u.a. (Bearb.): Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1975

22. Thieme, W.: Verwaltungslehre. Köln 1969

DIE-Bibliothek
00110136

Themen der Sestmat-Studieneinheiten

I. Gesellschaftliche Bedingungen der Erwachsenenbildung

Sozialstruktur und Gesellschaftsinterpretation – Aufgabenverständnis und Theorieansätze in der Erwachsenenbildung – Sozialisationsprozeß in Kindheit und Jugend – Bildungsinstitutionen als Sozialisationsfaktor – Teilnehmerstruktur und Erwartungshaltung – Institutionen der Erwachsenenbildung – Professionalisierungsprozeß und Berufsrolle.

II. Institutionelle und organisatorische Probleme der Volkshochschule

Volkshochschule im Gefüge der kommunalen Selbstverwaltung – Haushaltsrecht und Haushaltspraxis der Gemeinden – Betriebsorganisation und Betriebsführung – Öffentlichkeitsarbeit für die Volkshochschule.

III. Programm- und Unterrichtsplanung in der Erwachsenenbildung

Ablaufplanung der Programmvorbereitung – Ermittlung von Planungsdaten – Instrumente der didaktischen Planung – Didaktische Planungsstrategien im Fachbereich Sprachen.

IV. Lern- und Lehrprozesse in der Erwachsenenbildung

Lernfähigkeit und Lernverhalten von Erwachsenen – Methoden der Erwachsenenbildung – Sprachverhalten im Erwachsenenunterricht – Medienwahl und Medienverwendung – Interaktionsstrukturen im Erwachsenenunterricht – Kognitive und affektive Ebenen von Gruppenprozessen – Metakommunikation in Lerngruppen – Lernzielformulierung und Lernzielkontrolle – Zusammenarbeit von nebenberuflichen und hauptberuflichen Mitarbeitern – Hospitation und Unterrichtsbeobachtung.