

Verwaltungs- technik Bund

Ausgabe 2009

Autor: Olaf Steinborn

L E H R B R I E F

1. Ausgabe 2005

Autorin: Adriane Behrens

2. Ausgabe 2009

Autor: Olaf Steinborn

Änderungsdienst

Der Lehrbrief unterliegt einer ständigen Anpassung an neue Entwicklungen aus Politik, Wirtschaft und Verwaltung. Wünsche, Anregungen, Ergänzungen und Verbesserungsvorschläge zu diesem Lehrbrief richten Sie bitte an die

Verwaltungsakademie Berlin

- Ausbildungszentrum -

Alt-Friedrichsfelde 60

10315 Berlin

© **Verwaltungsakademie Berlin**

ISBN 978-3-938582-44-2

Nachdruck sowie jede Art von Vervielfältigung und Weitergabe nur mit Genehmigung der Verwaltungsakademie Berlin.

Inhaltsverzeichnis

VORBEMERKUNGEN	6
1. DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG	7
1.1. Begriff der öffentlichen Verwaltung	7
1.1.1. Verwaltung als Teil der Staatsgewalt	7
1.1.2. Die öffentliche Verwaltung (Definition)	11
1.1.3. Abgrenzung öffentliche Verwaltung – private Verwaltung	12
2. UNTERSCHIEDUNG DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG	13
2.1. Unterscheidung nach Aufgaben und Zielen	13
2.2. Unterscheidung nach dem Träger	15
2.2.1. Juristische Personen des öffentlichen Rechts	15
2.2.2. Verfassungsrechtliche Legitimation der unmittelbaren Staatsverwaltung und Kommunalverwaltung	20
2.2.3. Aufbau und Struktur der Bundesverwaltung	20
2.3. Unterscheidung nach der Rechtsform des Handelns	25
2.3.1. Hoheitliches Verwaltungshandeln	26
2.3.2. Fiskalisches Verwaltungshandeln	26
2.3.3. Verwaltungsprivatrechtliches Handeln	26
3. GRUNDLAGEN DES VERWALTUNGSHANDELNS	29
3.1. Die deutsche Rechtsordnung	29
3.2. Rechtsquellen und Rechtsnormen	32
3.3. Rechtssätze des nationalen Rechts	34
3.4. Überstaatliches Recht	37
3.5. Innenrechtssätze	37
3.6. Gewohnheitsrecht	38
3.7. Präjudizien (Richterrecht)	38
3.8. Geltungsvorrang	39
3.9. Anwendungsvorrang	39
3.10. Normenkollisionen	40
4. GRUNDSÄTZE DES VERWALTUNGSHANDELNS	42
5. INNERE ORGANISATION VON VERWALTUNGSBETRIEBEN	53
5.1. Grundlagen	53
5.1.1. Begriff „Organisation“	53

5.1.2.	Begriffe „Organisation“, „Disposition“ und „Improvisation“ in der Organisationslehre	54
5.1.3.	Aufbau- und Ablauforganisation.....	55
5.1.4.	Organisationsanlässe und –ziele	56
5.2.	Innere Behördenorganisation.....	59
5.2.1.	Die Aufbauorganisation.....	59
5.2.1.1.	Die Arbeitsteilung.....	59
5.2.1.2.	Stellenbildung.....	61
5.2.1.3.	Stellenarten.....	62
5.2.1.4.	Stellenbedarfsrechnung.....	62
5.2.1.5.	Leitungssysteme	63
5.2.1.6.	Leitungsspanne.....	67
5.2.1.7.	Führung.....	69
5.2.1.8.	Regelmäßiger Behördenaufbau	73
5.2.2.	Dokumente der Aufbauorganisation.....	75
5.2.2.1.	Der Organisationsplan (Organigramm)	75
5.2.2.2.	Der Geschäftsverteilungsplan.....	77
5.2.2.3.	Die Arbeitsplatzbeschreibung (Stellenbeschreibung)	78
5.2.3.	Organisationsmethoden und –techniken.....	79
5.2.3.1.	Analyse zur Optimierung von Arbeitsprozessen	79
5.2.3.2.	Zielfindung im Rahmen der Reorganisation	80
5.2.3.3.	Erhebung des Ist-Zustandes	83
5.2.3.4.	Lösungssuche, Ideenfindung - Ideenfindungstechnik des „Brainstorming“	85
5.2.3.5.	Darstellung von Arbeitsabläufen.....	86
5.3.	Dokumente der Ablauforganisation.....	91
5.4.	Moderne Ansätze der Behördenorganisation - Neues Steuerungsmodell (NSM) der Bundesverwaltung	92
5.4.1.	Management-Instrumente einer modernen Verwaltung.....	95
5.4.1.1.	Balanced Scorecard	95
5.4.1.2.	Doppik	96
5.4.1.3.	Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)	97
5.4.1.4.	Qualitätsmanagement.....	98
5.4.2.	Stand der Umsetzung in der Bundesverwaltung.....	102
6.	DER GESCHÄFTSGANG.....	104
6.1.	Behandlung der Eingänge (§ 13 GGO der Bundesministerien, § 16 GO BVA).....	104
6.1.1.	Posteingangsbearbeitung (§ 13 GGO der Bundesministerien).....	104
6.1.2.	Posteingangsbearbeitung (§ 16 GO des Bundesverwaltungsamtes)	104
6.1.3.	Arbeitsablauf (Anlage 1 zu § 13 GGO der Bundesministerien).....	105
6.1.4.	Behandlung elektronischer Eingänge (Anlage 1 zu § 13 GGO der Bundesministerien	106
6.1.5.	Eingangsbearbeitung im „papierlosen Büro“	107
6.1.6.	Die Eingangsempfänger (§ 17 GO des Bundesverwaltungsamtes).....	107
6.1.7.	Geschäftsgangvermerke, Anlage 2 zu § 13 Absatz 2 GGO der Bundesministerien, § 18 GO-BVA.....	108
6.2.	Die Sachbearbeitung	111
6.2.1.	Arten behördlicher Schreiben.....	111
6.2.2.	Der Aktenvermerk	111
6.2.3.	Die Büroverfügung (§ 35 GO-BVA)	114
6.2.4.	Das Zeichnungsrecht §§ 17,18, GGO der Bundesministerien, §§ 28,29 GO BVA).....	119
6.2.5.	Bürgernahe Verwaltungssprache	122
6.2.6.	Der Bescheid	124
6.2.7.	Die Niederschrift.....	127
6.2.8.	Urschriftliche Erledigung	128
6.2.9.	Amtliche Beglaubigungen	128
6.2.10.	Niederschrift einer Versicherung an Eides statt	129
6.2.11.	Zwischennachrichten.....	129

6.3. Die Schriftgutverwaltung	129
6.3.1. Aufgaben der Schriftgutverwaltung.....	130
6.3.2. Organisation der Schriftgutverwaltung	130
6.3.3. Ordnen des Schriftgutes.....	131
6.3.4. Aktenaussonderung	134
6.3.5. Aktenaussonderung	135
6.4. Postausgangsbearbeitung	139
6.4.1. Bearbeitungsablauf	139
6.4.2. Versendungsformen.....	140
6.5. Elektronische Vorgangsbearbeitung	142
6.5.1. Dokumenten- und Workflowmanagement FAVORIT	142
6.5.2. Elektronische Signatur.....	147
7. LÖSUNGEN ZU DEN KONTROLLFRAGEN UND ÜBUNGEN	151

Hinweis:

Die im Lehrbrief genannten Dokumente

- Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) – siehe 5.3.
- Registraturrichtlinie (RegR) – siehe 6.3.
- Geschäftsordnung des Bundesverwaltungsamtes – siehe 6.
- „Bürgernehe Verwaltungssprache“ des Bundesverwaltungsamtes – siehe 6.2.5.

sind nicht Bestandteile dieses Lehrbriefes und können auch nicht bei der Verwaltungsakademie Berlin bezogen werden.

Vorbemerkungen

Die öffentliche Verwaltung hat sich in den letzten Jahren von der ob-
rigkeitlich denkenden Einrichtung der Staatsgewalt hin zu einem mo-
dernen Dienstleister entwickelt. Wenn es auch noch an vielen Stellen
klemmt, so werden in Zukunft die Anforderungen an die öffentliche
Verwaltung immer komplexer.

Damit erhöhen sich auch die Anforderungen an jeden Mitarbeiter und
jede Mitarbeiterin. Kenntnisse auf den Gebieten der Organisation, der
Geschäftsabläufe und Rechtsanwendung sind mittlerweile unabding-
bare Voraussetzungen für die serviceorientierte und wirtschaftliche
Bewältigung der täglichen Verwaltungsarbeit am eigenen Arbeits-
platz.

Ausdruck dieser Entwicklung ist nicht zuletzt das so genannte „Neue
Steuerungsmodell“ der öffentlichen Verwaltung. Zentrale Forderung
der neuen Steuerung ist die Abkehr von der inputorientierten und die
Einführung der outputorientierten Steuerung über Produkte und wei-
terer betriebswirtschaftlicher Steuerungselemente.

Dieser Lehrbrief versucht breite Teile dieses Spektrums abzudecken.
Ziel des Faches Verwaltungstechnik ist es, Ihnen Grundkenntnisse
zum organisatorischen Aufbau der Bundesverwaltung, zu Geschäfts-
abläufen und den Rechtsgrundlagen der Verwaltung zu vermitteln
und damit sicherzustellen, dass Sie das nötige Rüstzeug für Ihre täg-
liche Arbeit besitzen. Der Lehrbrief deckt Lerninhalte und Lernziele
der Fächer Organisation, Bürowirtschaft und Grundlagen der Rechts-
anwendung der Auszubildenden in den Ausbildungsberufen „Verwal-
tungsfachangestellte“ und „Fachangestellte für Bürokommunikation“
ab. Weil die Stoffgliederungspläne der Ausbildungsberufe in Teilen
von denen des Angestelltenlehrgangs I abweicht, sind die Inhalte nur
teilweise deckungsgleich.

Die im Lehrbrief enthaltenen Beispiele dienen der Veranschaulichung
und Erläuterung des Lehrstoffs. Testfragen zur Wissensüberprüfung
sollen es ermöglichen, die Lerninhalte zu festigen und das gelernte
Wissen anzuwenden. Die Testfragen befinden sich jeweils am Ende
eines Kapitels.

Olaf Steinborn
Diplom-Verwaltungswirt (FH)
Bundesverwaltungsamt

1. Die öffentliche Verwaltung

Lernziele

Der/Die Lernende soll

- den Staatsbegriff definieren können
- horizontale und vertikale Gewaltenteilung unterscheiden können
- den Begriff der öffentlichen Verwaltung definieren können und als Teil der Exekutive begreifen

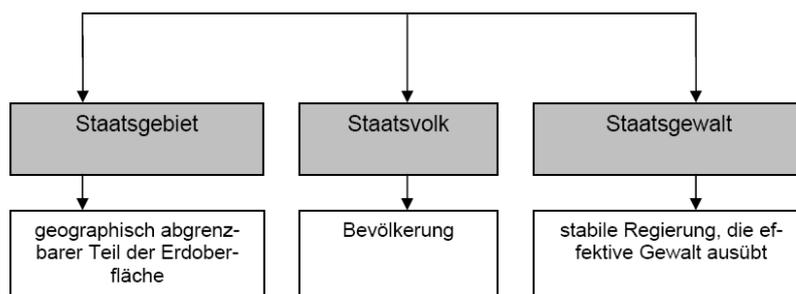
1.1. Begriff der öffentlichen Verwaltung

1.1.1. Verwaltung als Teil der Staatsgewalt

Eine Definition fällt schwer, da der Staat keine festgelegte Größe ist, sondern im Laufe der Zeit ständigem Wandel unterlag und auch heute noch in ganz unterschiedlichen Formen und Wirkungsweisen auftritt, u.a. in Form des westlichen Verfassungsstaates oder als halb absolutistische Monarchie (wie z.B. in Saudi Arabien). *Staatsbegriff*

Im völkerrechtlichen Sinne wird das Vorliegen anhand der „Drei-Elemente-Theorie“ von Georg Jellinek (1851 – 1911) bestimmt.

Ein Staat ist dann gegeben, wenn er die drei folgenden Merkmale aufweist:



Zusammenfassung:

Ein Staat (von lateinisch „status“ - Zustand) ist eine politische Einheit von Menschen (Staatsvolk), die in einem bestimmten Gebiet (Staatsgebiet) unter einer obersten Herrschaft (Staatsgewalt) leben.

Zurzeit werden 193 Staaten von der UNO als solche anerkannt.

Beispiel:**Fragen zur Selbstkontrolle:****Fall 1**

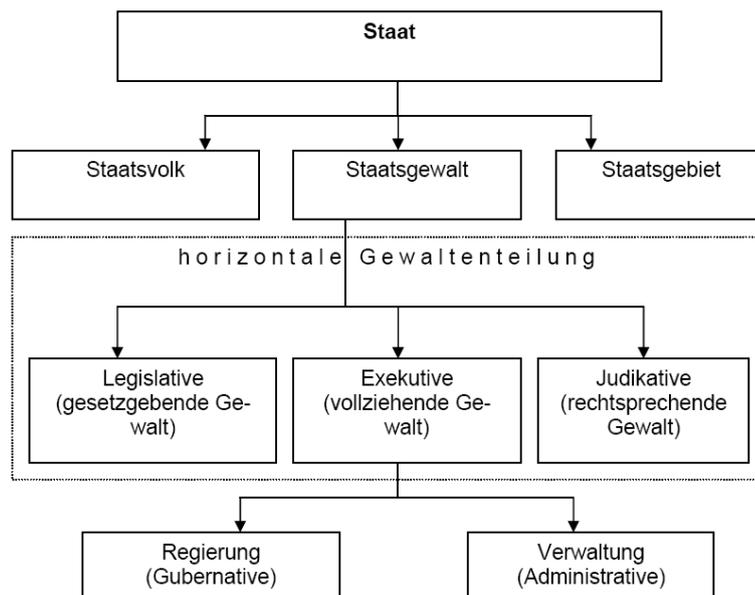
Eine friedliche 33-köpfige Schiffsbesatzung landet auf einer einsam gelegenen unbewohnten Insel mit wunderbaren schwarzen Sandstränden, die bisher noch zu keinem Staat gehört, und beschließt spontan, einen eigenen Staat zu gründen.

Hätte dieser Staat Aussicht auf Aufnahme in die Vereinten Nationen (UNO)? In den einschlägigen Bestimmungen der UNO steht, dass die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen allen friedliebenden Staaten offen steht.

Fall 2

Auf der im südlichen Atlantik gelegenen selbstständigen Insel Paloma ergreift das Militär die Macht und vertreibt auf brutalste Weise die bisherige, demokratisch gewählte Regierung. Die Regierung der Nachbarinsel Hei-No erklärt daraufhin, dass Paloma solange kein selbstständiger Staat sei, bis wieder eine legale Regierung an die Macht kommt.

Von den Anfängen unserer Rechtsgeschichte, als der Stärkere noch das Recht auf seiner Seite hatte, bis zu heutigen Rechtsstaatsprinzipien sind mittlerweile rund 4000 Jahre vergangen. Nicht zuletzt die jüngere Geschichte hat dazu geführt, dass in Deutschland eine Demokratie (Volksherrschaft) existiert, die die Gewalt im Staate verteilt hat. Diese Gewaltenteilung als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzip ist im Grundgesetz in Art. 20 GG normiert und sagt aus, dass die Staatsgewalt durch besondere Organe der Gesetzgebung (Legislative), der vollziehenden Gewalt (Exekutive) und der Rechtsprechung (Judikative) ausgeübt wird (Art. 20 Abs.2 Satz 2 GG)



Zweck der Gewaltenteilung ist die gegenseitige Kontrolle der Staatsorgane. Am deutlichsten zeigt sich das an der Judikative, die das Verwaltungshandeln als Bestandteil der Exekutive beurteilt, die aber auch im Einzelfall Gesetze für nichtig erklären kann.

Somit soll eine Konzentration der Macht auf eine Person oder Institution verhindert werden, eben durch eine gegenseitige Kontrolle der staatlichen Instanzen > horizontale Gewaltenteilung.

Diese horizontale Gewaltenteilung auf der Ebene des Bundes und der Länder wird in der Struktur der Staatsorganisation durch eine vertikale Gewaltenteilung ergänzt: Bund, Länder und Gemeinden beschränken den Umfang der zentralen Staatsgewalt des Bundes durch eigene fachliche Zuständigkeiten, wobei sie ihrerseits ihre Hoheitsgewalt horizontal aufteilen.

Unter der vertikalen oder föderativen Gewaltenteilung versteht man die Aufteilung der Gewalt zwischen Behörden, die für das ganze Land und Behörden, die für ein kleineres Gebiet zuständig sind. Deutschland ist mit seinem Aufbau aus Bundesländern, die eigene Kompetenzen haben, ein gutes Beispiel.

Vertikale Gewaltenteilung	Bund	Bundestag Bundesrat	Bundesregierung (Bundeskanzler+ Bundesminister) Bundesverwaltung z. B. Bundeskriminalamt (BKA)	Bundesgerichte ➤ BVerfG ➤ BVerwG ➤ BFH ➤ BSG ➤ BArbG ➤ BGH ➤ BPatG
	Länder	Länderparlamente	Landesregierungen (z. B. Ministerpräsident + Landesminister) Verwaltungen der Länder z. B. Landeskriminalämter (LKA)	Landesgerichte ➤ LVerfG ➤ OVG ➤ FinG ➤ LSG ➤ LArbG ➤ OLG ➤ VG ➤ SG ➤ ArbG ➤ LG ➤ AG
	Gemeinden	Gemeindevertretung, Bürgerversammlung, Stadtverordnetenversammlung, Ratsversammlung	Gemeindevorstand, Bürgermeister, Oberbürgermeister, Magistrat, Stadtdirektor	-
		Legislative	Exekutive	Judikative
Horizontale Gewaltenteilung				

Medien als „vierte Gewalt“

Aufgrund ihres großen Einflusses in modernen Demokratien werden die Medien manchmal als vierte Gewalt bezeichnet. Sie kontrollieren die Staatsgewalt, womit sie praktisch Teil der Gewaltenteilung werden. Sie unterliegen keiner staatlicher Kontrolle (Zensur), aber den wirtschaftlichen und politischen Interessen der Verleger bzw. Sender-eigentümer.

Als vierte Gewalt könnte man allerdings auch andere Mächte bezeichnen, zum Beispiel die Wirtschaft und Gewerkschaften, die über ihre Interessenvertreter (Lobbyisten) auf die Politiker und Funktionäre massiv einwirken.

Fragen zur Selbstkontrolle:

Ordnen Sie die folgenden Staatsorgane bzw. Personen einer der drei Gewalten zu:

Legislative = _____ 1
 Exekutive = _____ 2
 Judikative = _____ 3

Bundeskanzler/in	<input type="checkbox"/>	Verfassungsgericht	<input type="checkbox"/>
Bundestagsabgeordnete	<input type="checkbox"/>	Arbeitsgericht	<input type="checkbox"/>
Bundesrat	<input type="checkbox"/>	Polizei	<input type="checkbox"/>
Arbeitsamt	<input type="checkbox"/>	Gerichtsvollzieher/in	<input type="checkbox"/>
Schöffen	<input type="checkbox"/>	Bundestag	<input type="checkbox"/>
Justizvollzugsanstalt	<input type="checkbox"/>	Staatsanwaltschaft	<input type="checkbox"/>
Bürgermeister/in	<input type="checkbox"/>	Justizminister/in	<input type="checkbox"/>
Landtag	<input type="checkbox"/>	Amtsgericht	<input type="checkbox"/>
Bundeswehr	<input type="checkbox"/>	Sozialamt	<input type="checkbox"/>
EU-Parlament	<input type="checkbox"/>	Bundestagsverwaltung	<input type="checkbox"/>
Verwaltungsgericht	<input type="checkbox"/>	Lehrer/in an öffentl. Schulen	<input type="checkbox"/>
Bundestagspräsident/in	<input type="checkbox"/>	Präsident/in des BVA	<input type="checkbox"/>

1.1.2. Die öffentliche Verwaltung (Definition)

Eine Legaldefinition des Begriffes „öffentliche Verwaltung“ existiert nicht. Es ist auch sehr schwierig eine allgemein verbindliche Definition zu finden, da die Tätigkeitsfelder der Verwaltungen sehr unterschiedlich sind. Nachfolgend möchte ich Ihnen die wichtigsten Definitionsansätze kurz vorstellen.

Der bekannteste Definitionsversuch des Begriffs ist sicher der nach Otto Meyer aus seinem Lehrbuch „Deutsches Verwaltungsrecht“ aus dem Jahr 1895. Diese Definition des Begriffes wird auch als „Negativdefinition“ bezeichnet, da danach die Verwaltung die Staatstätigkeit ist, die übrig bleibt, wenn man die Legislative, die Judikative und die Regierungstätigkeit streicht.

Negativdefinition nach Mayer

Öffentliche Verwaltung ist danach die Tätigkeit des Staates, die weder Gesetzgebung (Legislative) noch Rechtsprechung (Judikative) oder Regierung ist.

Der Nachteil dieser Definition liegt sicher darin, dass sie sehr allgemein gehalten und wenig aussagekräftig ist. Den Versuch den Verwaltungsbegriff positiv zu umschreiben findet man im Lehrbuch Wolff/Bachow, Verwaltungsrecht I:

Positivdefinition nach Wolff

Öffentliche Verwaltung im materiellen Sinne ist die mannigfaltige, konditional oder nur zweckbestimmte, also insofern fremdbestimmte, nur teilplanende, selbstbeteiligt entscheidend ausübende und gestaltende Wahrnehmung der Angelegenheiten von Gemeinwesen und ihrer Mitglieder als solche durch die dafür bestellten Sachwalter des Gemeinwesens , Wolff, Bachof, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl., 1974, S.12

Leider ist dieser differenzierte Erklärungsversuch sehr schwer verständlich, so dass man auch bei der Positivdefinition versucht hat, diese einfacher zu formulieren.

Maurer unterscheidet die Verwaltung im organisatorischen Sinn „die Verwaltungsorganisation, die aus der Gesamtheit Verwaltungsträger, Verwaltungsorgane und sonstigen Verwaltungseinrichtungen besteht“ und Verwaltung im materiellen Sinn „diejenige Staatstätigkeit, die die Wahrnehmung von Verwaltungstätigkeiten zum Gegenstand hat“.

Positivdefinition nach Maurer

Ein noch wesentlich einfacher verständlicher Erklärungsversuch liefert nachfolgende Formulierung, welche allerdings wieder den Nachteil hat, sehr allgemein verbindlich zu sein.

Öffentliche Verwaltung ist die planmäßige und dauerhafte Tätigkeit von Behörden aufgrund von Gesetzen, um staatliche Ziele zu erreichen.

Positivdefinition

Womit sich die öffentliche Verwaltung beschäftigt und welche unterschiedlichen Aufgaben und Zielstellungen sie haben kann, wird im nachfolgenden Kapitel behandelt.

1.1.3. Abgrenzung öffentliche Verwaltung – private Verwaltung

Die vorgenannte Definition des Begriffes „Verwaltung“ bezieht sich ausschließlich auf die öffentliche Verwaltung. Natürlich darf man nicht vergessen, dass neben der öffentlichen Verwaltung auch noch private Verwaltungen existieren. Diese privaten Verwaltungen gilt es von den öffentlichen Verwaltungen abzugrenzen.

Zur Abgrenzung der Verwaltungen muss man sich zunächst die Frage stellen, wofür die jeweiligen Verwaltungen tätig werden. Liegt der Schwerpunkt der Tätigkeit im Privatrechtskreis oder ist die Verwaltung für die Öffentlichkeit tätig.

Manchmal ist die Abgrenzung gar nicht so einfach. Im Regelfall ist jedoch die Verwaltung von Angelegenheiten natürlicher Personen und privatwirtschaftlicher Betriebe der privaten Verwaltung zuzurechnen. Wird die Verwaltung schwerpunktmäßig für die Öffentlichkeit (also für alle) tätig, ist sie im Regelfall der öffentlichen Verwaltung zuzurechnen.

Fragen zur Selbstkontrolle

- a) Verwaltung des Deutschen Bundestages
- b) Hausverwaltung eines Mietshauses
- c) Senatsverwaltung von Berlin
- d) Kreisverwaltung eines Landkreises
- e) Gemeindeverwaltung
- f) Verwaltung eines Maschinenbaubetriebes
- g) ALDI- Hauptverwaltung
- h) Bundesministerium des Innern
- i) Verwaltung eines Sparkontos für einen Minderjährigen

Ordnen Sie die unter a) bis i) aufgeführten Institutionen/Tätigkeiten der öffentlichen bzw. privaten Verwaltung zu.

Zusammenfassung:

Die öffentliche Verwaltung

- ist staatliche Tätigkeit
- gehört zur ausführenden Gewalt (Exekutive)
- hat als Hauptaufgabe die Ausführung von Gesetzen und die Förderung des Gemeinwohls
- wird im Unterschied zu privaten Verwaltungen für die Öffentlichkeit tätig

2. Unterscheidung der öffentlichen Verwaltung

Lernziele:

Der /Die Lernende soll

- Die öffentliche Verwaltung nach Aufgaben und Zielen
- nach dem Träger
- nach der Rechtsform des Handelns

unterscheiden können.

2.1. Unterscheidung nach Aufgaben und Zielen

Nach dieser Einteilung ergibt sich die Unterscheidung nach den verschiedenen Aufgabenbereichen wie folgt:

Eingriffsverwaltung	Leistungsverwaltung	Planungsverwaltung
<p>Der Staat tritt dem Bürger befehlend oder verbietend gegenüber auf und greift in dessen Rechtssphäre ein.</p> <p>In den Fällen der Eingriffsverwaltung bedarf es für den Eingriff einer gesetzlichen Grundlage.</p>	<p>Der Staat gewährt dem Bürger neue Rechtspositionen (Leistungen)</p> <p>Typischer Bereich der Leistungsverwaltung ist der Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge (Subventionen, Leistungen der Sozialversicherungen, Sozialhilfe etc.)</p>	<p>Die Verwaltung wird bei der Vorbereitung der Ausführung bestimmter Vorhaben tätig, wenn die Koordination der erforderlichen Maßnahmen für die Verwirklichung im Allgemeininteresse liegt.</p>
<p>Der Staat unterliegt hier uneingeschränkt dem Vorbehalt des Gesetzes</p>	<p>Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes hat für die Leistungsverwaltung nur eingeschränkte Geltung bzw. ist insbesondere bei Subventionsvergabe sehr umstritten.</p>	<p>Je nach Art des Planes ist dessen Rechtsnatur festgelegt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Haushaltsplan im Gesetz • Bebauungsplan in einer Satzung • Planfeststellungsbeschluss in einem Verwaltungsakt
<p>Handlungsform: belastende Verwaltungsakte</p>	<p>Handlungsformen: Verwaltungsakte oder schlichtes Verwaltungshandeln oder öffentlich-rechtlicher Vertrag</p>	

Als sonstige öffentliche Verwaltung ließe sich hier noch die Abgabenverwaltung nennen Die Abgabenverwaltung beschafft die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel (Steuerverwaltung, Zoll).

Fragen zur Selbstkontrolle

Zu welchem Aufgabenbereich gehören folgende Tätigkeiten der Verwaltung:

- | | |
|------------------------|-----------------------|
| 1. Eingriffsverwaltung | 3. Planungsverwaltung |
| 2. Leistungsverwaltung | 4. Abgabenverwaltung |

a)	Die Polizei nimmt einen Einbrecher fest	
b)	Die Arbeitsagentur gewährt Arbeitslosengeld	
c)	Die Gemeinde A stellt einen Flächennutzungsplan auf	
d)	Der Bund baut eine Autobahn	
e)	Die Gemeinde G nimmt eine Grundschule in Betrieb	
f)	Das Finanzamt erlässt einen Steuerbescheid	
g)	Der Zoll beschlagnahmt 20.000 Zigaretten	
h)	Das Land Berlin eröffnet ein Museum	
j)	Die Gemeinde B nimmt Änderungen am örtlichen Bebauungsplan vor	
k)	Das Ordnungsamt erlässt ein Verwarngeld wegen Falschparkens	
l)	Die Straßenverkehrsbehörde verhängt ein Bußgeld	

Zusammenfassung:

Nach den Aufgaben und Zielen lassen sich folgende Verwaltungen unterscheiden:

Eingriffsverwaltung (Eingriff in Rechte des Bürgers)

Leistungsverwaltung (Gewährung von Rechten)

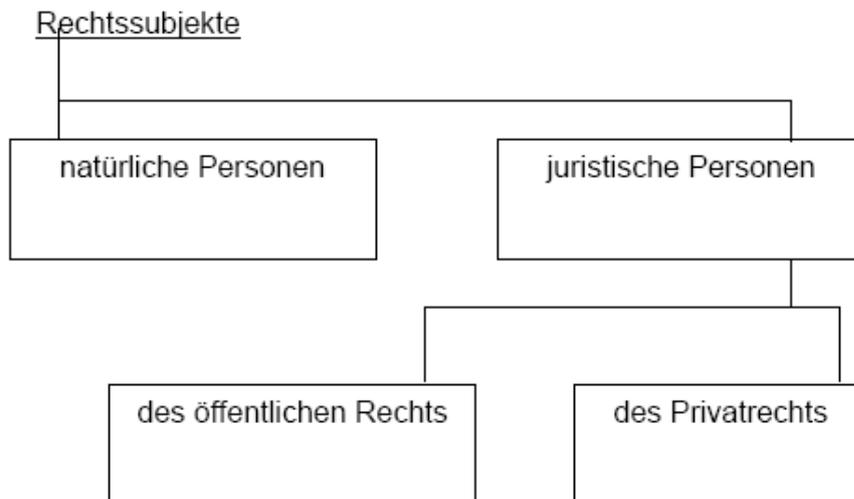
Planungsverwaltung (Planung der Ausführung bestimmter Vorhaben)

Abgabenverwaltung (Beschaffung von Finanzmitteln)

2.2. Unterscheidung nach dem Träger

Träger öffentlicher Verwaltungen sind juristische Personen. Unter einer juristischen Person versteht man den Zusammenschluss von natürlichen Personen (Mensch in seiner Rolle als Rechtssubjekt) oder Vermögen.

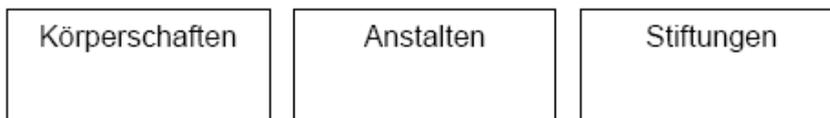
Eine juristische Person ist ein Rechtssubjekt, das aufgrund gesetzlicher Anerkennung rechtsfähig ist, d. h. selbst Träger von Rechten und Pflichten sein kann, dabei aber keine natürliche Person ist. Sie sind (voll-)rechtsfähig, als bloße Rechtskonstrukte aber nicht handlungsfähig. Sie bedürfen der Organisation und für sie handelnder natürlicher Personen, der Organwalter. Keine juristischen Personen sind teilrechtsfähige und nichtrechtsfähige Gebilde.



2.2.1. Juristische Personen des öffentlichen Rechts

Ihre Entstehung und ihre Verfassung beruhen auf Normen des öffentlichen Rechts, insbesondere des Staats- und Verwaltungsrechts. Auch sie können privatrechtlich handeln (z.B. Räume mieten, Sachen kaufen und verkaufen).

Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind die:



Eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist eine **mitgliedschaftlich** verfasste und unabhängig vom Wechsel der Mitglieder bestehende Organisation, die durch oder auf Grund eines Gesetzes errichtet wird. Ihre Verfassung ist öffentliches Recht. Die Mitglieder nehmen Einfluss auf die Willensbildung innerhalb der Körperschaft.

Nach der Art der Mitglieder können Körperschaften wie folgt unterteilt werden:

<p>Gebietskörperschaften</p>	<p>Die Mitgliedschaft richtet sich nach dem Wohnsitz der natürlichen oder juristischen Person. Es besteht Zwangsmitgliedschaft.</p> <p>Beispiele:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bund (Bundesrepublik), • Länder (Bundesland), • Kreise/Landkreise und • Gemeinden
<p>Personalkörperschaften</p>	<p>Die Mitgliedschaft richtet sich nach der Ausübung einer bestimmten Tätigkeit oder einer sonstigen Eigenschaft.</p> <p>Beispiele:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Industrie- und Handelskammern, • Handwerkskammern, • Allgemeine Ortskrankenkassen
<p>Verbandskörperschaften</p>	<p>Die Mitgliedschaft richtet sich nach dem Zusammenschluss bestimmter juristischer Personen.</p> <p>Beispiele:</p> <ul style="list-style-type: none"> • höhere Kommunalverbände, • Regionalverbände (Zweckverbände), • Bundesrechtsanwaltskammer
<p>Realkörperschaften</p>	<p>Die Mitgliedschaft richtet sich nach dem Eigentum an einer Liegenschaft.</p> <p>Beispiele:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deichverbände, • Wasserschutzverbände

Eine Anstalt des öffentlichen Rechts ist ein verselbstständigter Bestand von Sach- und Personalmitteln, der eine bestimmte Verwaltungsaufgabe erfüllen soll.

Charakteristisch ist, dass eine Anstalt keine Mitglieder aufnimmt, sondern der Zweck durch eine **Benutzungsmöglichkeit** gewährt wird. Ausschlaggebend ist nicht die Bezeichnung der juristischen Person, sondern das Vorliegen der Voraussetzungen, da es Körperschaften gibt, die als Anstalten bezeichnet werden.

Eine rechtsfähige Anstalt kann durch den Verwaltungsträger durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes errichtet oder aufgelöst werden. Innerhalb der Anstalt werden die Rechtsverhältnisse durch die Anstaltssatzung geregelt, die entweder vom Anstaltsträger oder von den Anstaltsorganen erlassen wird. Das Verhältnis zum Benutzer der Anstalt wird durch die Benutzungsordnung geregelt.

Anstalten werden wie folgt unterschieden:

rechtsfähige (selbstständige) Anstalten	nichtrechtsfähige (unselbstständige) Anstalten	teilrechtsfähige Anstalten
<ul style="list-style-type: none"> • Sparkassen • Universitäten • öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten 	<ul style="list-style-type: none"> • Bundesanstalt Technisches Hilfswerk • staatliche Schulen 	<ul style="list-style-type: none"> • Börsen • Berliner Sparkasse

Die Stiftung des öffentlichen Rechts ist eine verselbstständigte **Vermögensmasse** zur Erfüllung einer **öffentlichen Aufgabe**. Stiftungen des öffentlichen Rechts sind nicht gesetzlich geregelt. Die Gründung einer Stiftung erfolgt durch oder aufgrund eines Gesetzes, einer Rechtsverordnung und manchmal auch nur durch einfachen Kabinettsbeschluss. Grundlage der Stiftung ist eine Satzung.

Bei Bundesstiftungen überträgt der Bund das Stiftungsvermögen Sachen (Kunstgegenstände) und/oder Geldmittel für einen festgestellten gemeinnützigen Zweck an die Stiftung.

Beispiele:

Stiftung preußischer Kulturbesitz, Museumsstiftung Post und Telekommunikation, Stiftung Alfred-Wegener Institut für Polar und Meeresforschung, Stiftung Haus der Geschichte der BRD, Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur

Behörde:

In der Legaldefinition des § 1 Abs.4 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) wird die Behörde als Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt definiert. Organisatorisch wird die Behörde als Organ der juristischen Person bezeichnet. Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind abstrakte Gebilde und selbst nicht handlungsfähig. Um selbst nach innen und außen handeln zu können, benötigt sie Organe. Die Mitarbeiter der Behörde werden als Organwahrer bezeichnet.

Beispiel:

Bund = Gebietskörperschaft = juristische Person des öffentlichen Rechts

Bundesverwaltungsamt = Behörde = Organ der juristischen Person Bund

Mitarbeiter des BVA = Organwalter = handelt als natürliche Person für die juristische Person

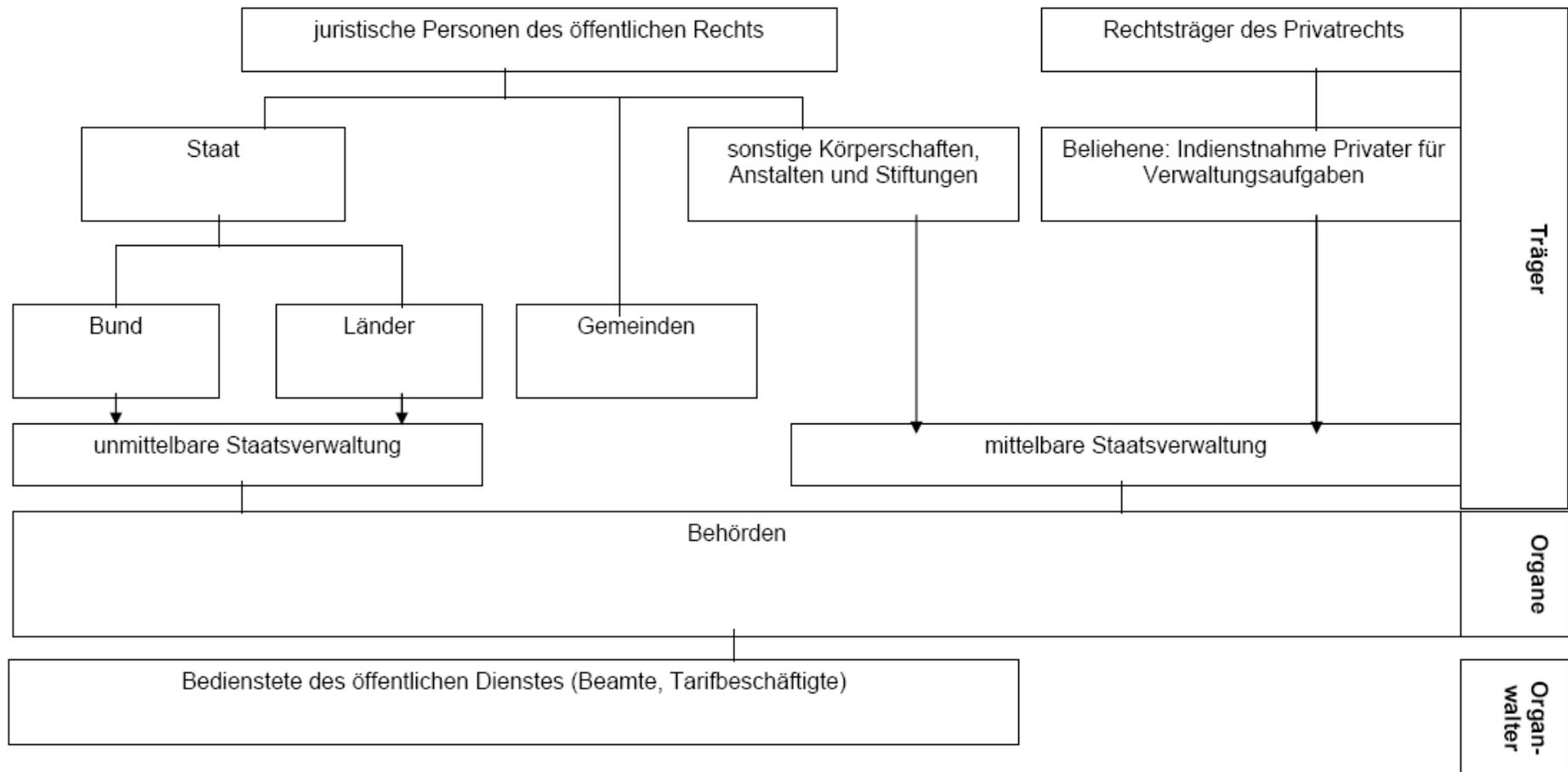
Beliehene

Grundsätzlich sind die Träger öffentlicher Verwaltungen juristische Personen des öffentlichen Rechts. Ausnahmsweise können aber auch hoheitliche Aufgaben auf natürliche Personen übertragen werden. Die natürliche Person wird von einem Träger hoheitlicher Gewalt mit hoheitlichen Aufgaben betraut. Dies muss allerdings gesetzlich legitimiert sein.

Beispiele:

- Prüfer des TÜV
- Bezirksschornsteinfeger

Träger der öffentlichen Verwaltung sind die bereits oben beschriebenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts und in Sonderfällen auch Rechtsträger des Privatrechts (so genannte Beliehene). Folgende Übersicht veranschaulicht die Träger der öffentlichen Verwaltung:



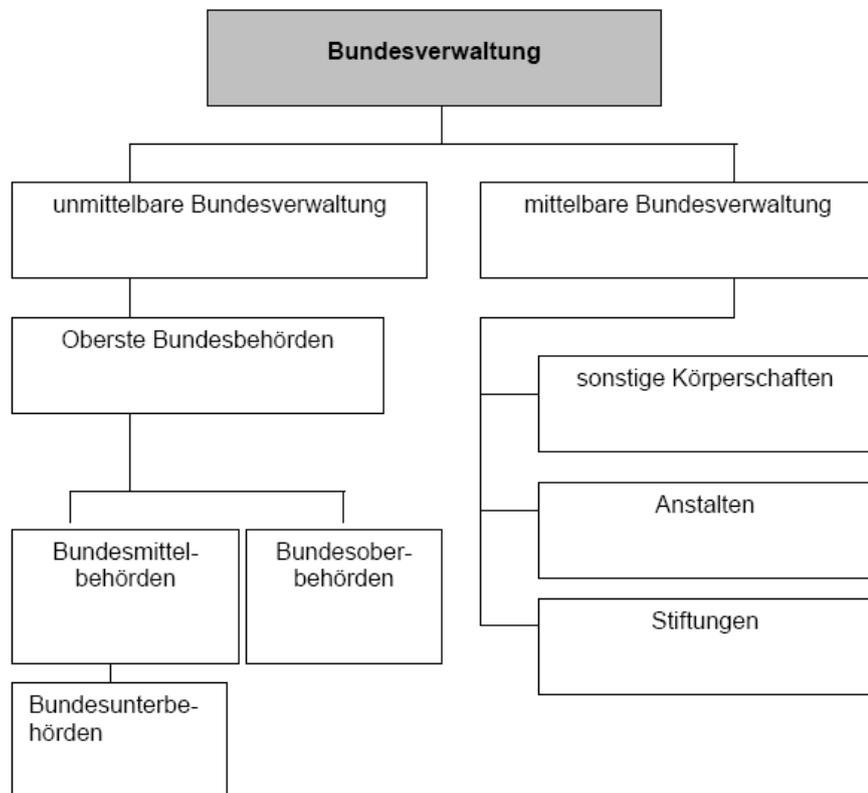
2.2.2. Verfassungsrechtliche Legitimation der unmittelbaren Staatsverwaltung und Kommunalverwaltung

Legitimation für	Fundstelle im GG
Bundesverwaltung	Art. 86, 87
Landesverwaltung	Art. 30, 83, 84, 87 GG
Kommunalverwaltung	Art. 28 GG

2.2.3. Aufbau und Struktur der Bundesverwaltung

Die gesamte Staatsverwaltung ist in Bundesverwaltung und Verwaltung der Länder eingeteilt. In ihrer Organisation ist die Verwaltung damit geprägt vom Prinzip des Föderalismus in Deutschland. Sie ist dementsprechend aufgeteilt zwischen Bund, Ländern und Kommunen, wobei die Kommunen der Aufsicht der Länder unterstehen.

Bei der Bundesverwaltung ist zwischen der unmittelbaren und der mittelbaren Bundesverwaltung zu unterscheiden:



Da der Bundesverwaltung durch das Grundgesetz enge Grenzen in ihrem Handlungsspielraum gesetzt sind, kommt den meisten Geschäftsbereichen der Bundesverwaltung nur eine leitende oder koordinierende Funktion zu. Sie verfügt daher atypischerweise über eine Vielzahl von Einzelbehörden ohne Verwaltungsunterbau.

Nach dem Grundgesetz zählen folgende Bereiche zur bundeseigenen Verwaltung:

- Bundesfinanzverwaltung (Art. 87 Abs. 1 GG)
- Bundeswasserstraßenverwaltung (Art. 87, 89 GG)
- Bundesluftverkehrsverwaltung (Art. 87 d GG)
- Auswärtiger Dienst (Art. 87 Abs. 1 GG)
- Bundeswehrverwaltung (Art. 87 b GG)

Hinzu kommen die in den Absätzen 2 und 3 genannten Aufgaben. Demnach führt der Bund im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung Körperschaften für Sozialversicherungsträger, deren Zuständigkeit sich über das Gebiet eines Bundeslandes erstreckt (z.B. Deutsche Rentenversicherung Bund)

Außerdem können nach Absatz 3 des Art. 87 GG für Angelegenheiten, bei denen dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht, Bundesoberbehörden oder Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz errichtet werden (z.B. Bundesverwaltungsamt, Bundesinstitut für Risikobewertung).

Oberste Bundesbehörden unterstehen keiner anderen Bundesbehörde und sind für das gesamte Bundesgebiet zuständig. Oberste Bundesbehörden sind z. B.: *Oberste Bundesbehörden*

•	das Auswärtige Amt
•	das Bundespräsidialamt
•	das Bundesministerium des Innern
•	der Bundesrechnungshof
•	der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien

Derzeit gibt es 19 oberste Bundesbehörden.

Bundesoberbehörden sind Verwaltungsbehörden, die einer obersten Bundesbehörde unmittelbar unterstehen und für das gesamte Bundesgebiet zuständig sind. Bundesoberbehörden sind z. B.: *Obere Bundesbehörden*

•	Bundesverwaltungsamt
•	Bundesamt für Strahlenschutz

•	Bundesamt für Verfassungsschutz
•	Bundeskartellamt

Derzeit gibt es 68 Bundesoberbehörden.

Mittlere Bundesbehörden bestehen nur in den wenigen Bereichen, in denen der Bund einen eigenen Verwaltungunterbau besitzt. Diese sind ebenfalls einer obersten Bundesbehörde unterstellt, ihr Zuständigkeitsbereich erstreckt sich aber nur auf einen Teil des Bundesgebietes. Zu den mittleren Bundesbehörden zählen u. a.:

Mittlere Bundesbehörden

•	die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen
•	die Wehrbereichsverwaltungen
•	die Bundesfinanzdirektionen
•	das Zollkriminalamt

Derzeit gibt es insgesamt 23 mittlere Bundesbehörden.

Untere Bundesbehörden unterstehen einer mittleren Bundesbehörde und haben einen noch engeren Zuständigkeitsbereich. Hierzu gehören z. B.:

Untere Bundesbehörden

•	die Bundespolizeidirektionen
•	die Bundeswehrdienstleistungszentren
•	die Hauptzollämter
•	die Kreiswehrrersatzämter
•	die Wasser- und Schifffahrtsämter

Derzeit gibt es insgesamt 236 mittlere Bundesbehörden.

Für bestimmte bundesstaatliche Aufgaben bedient sich der Bund für den Vollzug von Gesetzen ausgegliederter Verwaltungsträger mit eigener Rechtspersönlichkeit. Diese rechtsfähigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen sind selbstständig für ihren Sachbereich im gesamten Bundesgebiet zuständig und unterstehen der Aufsicht eines Ministeriums.

Mittelbare Bundesverwaltung

Rechtsfähige (bundesunmittelbare) Körperschaften des Bundes sind z. B.:

<ul style="list-style-type: none"> • die Bundesagentur für Arbeit und die Agenturen für Arbeit
<ul style="list-style-type: none"> • die Deutsche Rentenversicherung Bund und die weiteren Deutschen Rentenversicherungen
<ul style="list-style-type: none"> • die Unfallkasse des Bundes
<ul style="list-style-type: none"> • die Allgemeinen Ortskrankenkassen (AOK) sowie die Barmer Ersatzkasse

Rechtsfähige (bundesunmittelbare) Anstalten des Bundes sind z. B.:

<ul style="list-style-type: none"> • die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
<ul style="list-style-type: none"> • die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
<ul style="list-style-type: none"> • das Bundesinstitut für Risikobewertung
<ul style="list-style-type: none"> • die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW-Bankengruppe)

Rechtsfähige (bundesunmittelbare) Stiftungen des Bundes sind z. B.:

<ul style="list-style-type: none"> • die Alexander-von-Humboldt-Stiftung
<ul style="list-style-type: none"> • die Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus
<ul style="list-style-type: none"> • die Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland
<ul style="list-style-type: none"> • die Stiftung Preußischer Kulturbesitz

Aufgabe zur Selbstkontrolle

Ordnen sie die nachfolgenden Behörden der unmittelbaren bzw. mittelbaren Bundesverwaltung zu.

Behörde	unmittelbare Bundesverwaltung	mittelbare Bundesverwaltung
Bundesverwaltungsamt		
Bundesministerium des Innern		
Stiftung Preußischer Kulturbesitz		
Bundesministerium der Finanzen		
Bundeskanzleramt		
Deutsche Rentenversicherung Bund		
Bundesagentur für Arbeit		

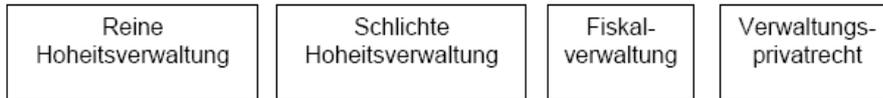
Aufgabe zur Selbstkontrolle

Ordnen sie die nachfolgenden Behörden den obersten, oberen, mittleren bzw. unteren Bundesbehörden zu.

Behörde	Art der Bundesbehörde			
	Oberste	Obere	Mittlere	Untere
Bundesverwaltungsamt				
Bundesministerium des Innern				
Bundespolizeiamt				
Bundesministerium der Finanzen				
Bundeskanzleramt				
Wehrbereichsverwaltung				
Botschaften				
Wasser- und Schifffahrtsdirektion				
Kreiswehersatzamt				
Bundespräsidialamt				
Bundesamt für Verfassungsschutz				
Umweltbundesamt				
Bundesanstalt für Materialforschung				
Kraffahrtbundesamt				
Oberfinanzdirektion				
Auswärtiges Amt				

2.3. Unterscheidung nach der Rechtsform des Handelns

Die Verwaltung wird in vielen Lebensbereichen tätig. Die Handlungsformen, derer sie sich bedient, orientieren sich daran, welche Aufgaben in den jeweiligen Bereichen zu erfüllen sind. Man unterscheidet hierbei u. a. nach der Rechtsform, in der die Verwaltung tätig wird:



Hierbei befindet sich die Verwaltung beim hoheitlichen Verwaltungshandeln im öffentlichen Recht bei der Fiskalverwaltung/dem Verwaltungsprivatrecht im Privatrecht. Wie sind jedoch öffentliches Recht und Privatrecht voneinander abzugrenzen?

Hierfür sind mehrere Theorien entwickelt worden, die auch kombiniert Anwendung finden können.

Abgrenzungstheorien

1. Subordinationstheorie (Über-/Unterordnung) Öffentliches Recht liegt demnach dann vor, wenn der Träger staatlicher Gewalt dem Bürger übergeordnet ist.

2. modifizierte Subjektstheorie (Sonderrechtstheorie) Öffentliches Recht liegt nach dieser Theorie vor, wenn als Rechtssubjekt zwingend ein Vertreter staatlicher Gewalt auftritt und das anzuwendende Recht auch nur von einem Träger staatlicher Gewalt angewendet werden darf.

3. Interessentheorie besagt, dass dann öffentliches Recht vorliegt, wenn die anzuwendende Rechtsnorm im öffentlichen Interesse liegt.

Beachte:

Ergibt sich aus dem Gesetz oder der Rechtsnatur nichts anderes, so besitzt die Verwaltung ein Wahlrecht, ob sie ihre Ziele mit hoheitlichen oder fiskalischen Mitteln erreichen will.

Hoheitliche Tätigkeiten	Fiskalische Tätigkeiten
rein hoheitliches Handeln	rein fiskalische Tätigkeiten = fiskalische Hilfsgeschäfte
Rechtssetzungsakte (Rechtsverordnungen und Satzungen)	Erwerbswirtschaftliche Tätigkeiten
Öffentlich-rechtlicher Vertrag (Verwaltungsvertrag)	
schlichtes Verwaltungshandeln (Realakte)	Geltung des Privatrechts und damit Gleichordnungsprinzip

Abzugrenzen:

Weder hoheitlich, noch fiskalisch ist das nicht unmittelbar rechtserhebliche Handeln, z. B. Anbringen von Wegweisern, Herausgabe von Broschüren, Erteilung von allgemeinen Auskünften. Zu beachten ist jedoch, dass die Erteilung von Auskünften auch schlicht-hoheitlicher Art sein kann, nämlich dann, wenn es der Vorbereitung eines Verwaltungsaktes dient.

2.3.1. Hoheitliches Verwaltungshandeln

rein hoheitliches Verwaltungshandeln

Die Verwaltung trifft Regelungen auf öffentlich-rechtlicher Ebene, die für den Bürger verbindlich sind. Diese Regelungen können erforderlichenfalls auch mit Mitteln des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden.

- Polizeivollzug, Lebensmittelaufsicht, Erteilung von Baugenehmigungen, von Aufenthaltserlaubnissen

schlicht hoheitliches Verwaltungshandeln

Die Verwaltung trifft keine Regelungen (Rechtsfolge), sondern strebt die Herbeiführung tatsächlicher Erfolge an. Hoheitsverwaltung ohne Verwaltungszwang; in der Regel zur Daseinsvorsorge.

- Bau bzw. Reparatur einer Straße, Dienstfahrt eines Polizeistreifenwagens, Auszahlung von Geld

Öffentlich-rechtlicher (verwaltungsrechtlicher) Vertrag

Die Verwaltung schließt Verträge, um auf öffentlich-rechtlichem Gebiet ihre Ziele zu erreichen. Diese Verträge können zwischen Verwaltungsträgern (koordinationsrechtlicher Vertrag) oder zwischen Verwaltungsträger und Bürger (subordinationsrechtlicher Vertrag) abgeschlossen werden
Vertrag zwischen Gemeinden zur gemeinsamen Errichtung bzw. Nutzung eines Klärwerks oder Kraftwerks

2.3.2. Fiskalisches Verwaltungshandeln

Fiskalische Hilfs-geschäfte

Bedarfsverwaltung (Beschaffung von Büromaterialien, Anmietung von Räumlichkeiten, Beschäftigung von Tarifbeschäftigten)

Erwerbswirtschaftliche Geschäfte

Beteiligung am Wirtschaftsleben, z. B. Betrieb staatlicher Unternehmen wie Banken oder Brauereien, staatliche Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmen, Unterhaltung von landwirtschaftlichen Gütern

2.3.3. Verwaltungsprivatrechtliches Handeln

Verwaltungsprivatrecht

Die Verwaltung verwendet zum Erreichen ihrer Ziele privatrechtliche Handlungsformen, obwohl öffentlich-rechtlich gehandelt werden könnte, und verzichtet so auf ihren Überordnungsanspruch.

- Um die akute Gefahr des Erfrierens von Obdachlosen abzuwenden, werden entsprechende Räumlichkeiten angemietet,

obwohl diese auch per Verwaltungsakt in Anspruch genommen werden könnten

Aufgabe zur Selbstkontrolle

Entscheiden Sie, welche Handlungsform der Verwaltung jeweils vorliegt.

Das Straßenbauamt verhandelt mit einem Grundstückseigentümer über den Verkauf eines Grundstückes für den künftigen Bau einer Bundesstraße.	
Die Verhandlungen scheitern und das Landratsamt erlässt auf Antrag des Straßenbauamtes einen entsprechenden Enteignungsbeschluss.	
Die Stadtwerke GmbH der Stadt Frankfurt (Oder) verkauft Wasser an die Firma „Oderfrucht-GmbH“	
Das Landratsamt Seelow erteilt einen Führerschein an Bilbo Beutlin.	
Der Landkreis Dahme-Spreewald erteilt dem Bauherrn HochTief die Genehmigung zum Bau eines Bürokomplexes.	
Das BVA kauft fünf neue Laptops von der Firma Computer ComeBack.	
Die Bürgerin Olga Schwarzbau erhält vom Ordnungsamt Berlin eine Abrissverfügung für ihre baufällige Gartenlaube.	
Bruno Geizig erhält einen Steuerbescheid.	
Frau Sarah Saleth schließt einen Arbeitsvertrag mit dem Bezirk Köpenick.	
Die Gemeinde Zeschdorf kauft ein Grundstück von Walther Wucher.	

Zusammenfassung:

Die öffentliche Verwaltung kann folgendermaßen differenziert betrachtet und unterschieden werden:

1. Nach Aufgaben und Zielen

Hierbei wird zwischen Eingriffsverwaltung, Leistungsverwaltung, Planungsverwaltung und Abgabenverwaltung unterschieden. Die Eingriffsverwaltung greift in Rechte des Bürgers ein, die Leistungsverwaltung gewährt Rechte, die Planungsverwaltung plant zukünftige Veränderungen und die Abgabenverwaltung generiert und verwaltet Finanzmittel.

2. Nach dem Träger

Der Träger öffentlicher Verwaltungen ist immer eine juristische Person des öffentlichen Rechts. Die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden haben jeweils eigene, durch das Grundgesetz legitimierte Verwaltungen. Die Bundesverwaltung kann unmittelbar mit obersten, oberen, mittleren bzw. unteren Bundesbehörden oder mittelbar mit Hilfe von Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts erfolgen

3. Nach der Rechtsform des Handelns

Die Verwaltung handelt entweder öffentlich-rechtlich (Hoheitlich oder schlicht hoheitlich) oder privatrechtlich (fiskalisch oder verwaltungsprivatrechtlich) bzw. rechtsunerheblich (z.B. Anlegen von Akten)

3. Grundlagen des Verwaltungshandelns

Lernziele:

Der /Die Lernende soll

- die deutsche Rechtsordnung kennen
- formelle und materielle Gesetze unterscheiden können
- die Rangordnung der Rechtssätze und Kollisionsregeln kennen und anwenden können

Als Rechtsordnung wird das Recht im objektiven Sinn - mithin die Gesamtheit der in einem umschriebenen Anwendungsraum (z. B. Staat) geschriebenen und ungeschriebenen Rechtsnormen bezeichnet (objektiver Rechtsbegriff). Zu letzteren zählt auch das Gewohnheitsrecht sowie die jeder Rechtsordnung zu Grunde liegenden allgemeinen Rechtsgedanken.

Allein die Rechtsordnung stellt die Grundlage für das subjektive Recht des Einzelnen (bestimmte Befugnis, Anspruch) dar.

Art. 20 Abs. 3 GG normiert dabei den Maßstab für die Rechtsordnung: Danach ist der Gesetzgeber an die im Grundgesetz niedergelegte verfassungsmäßige Ordnung gebunden.

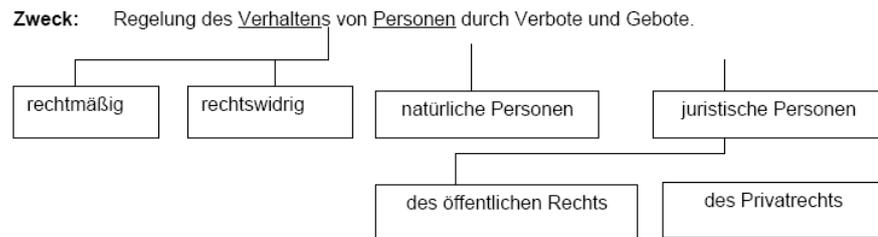
3.1. Die deutsche Rechtsordnung

Deutsche Rechtsordnung

Die deutsche Rechtsordnung unterteilt sich in das öffentliche Recht und das Privatrecht:

Öffentliches Recht		Privatrecht	
regelt die Beziehungen zwischen Trägern der öffentlichen Gewalt und einzelnen Privatrechtssubjekten sowie die Beziehungen zwischen den Trägern der öffentlichen Gewalt untereinander.		regelt die Beziehungen von rechtlich gleichgestellten Rechtssubjekten (natürlichen oder juristischen Personen) untereinander.	
Teile:	Beispiele	Teile:	Beispiele
Völkerrecht	NATO-Vertrag	Bürgerliches Recht (Zivilrecht)	BGB, Nebengesetze
Staats- und Verfassungsrecht	GG, LV	Handels- und Gesellschaftsrecht	HGB, AktG, GmbHG
Supranationales Recht der EG	EG-Vertrag, EU-Vertrag	Arbeits- und Tarifrecht	TVG, KSchG, BUrtG
Verwaltungsrecht (VwR)	Allgemeines VwR Besonderes VwR	Urheber- und Wettbewerbsrecht	UWG, UrhG
Gerichtsverfassungs- und Verfahrensrecht	StPO, ZPO, VwGO		
Strafrecht	StGB		

Das objektive Recht ist die Gesamtheit der in einer Rechtsordnung vorhandenen Rechtsnormen.



Entspricht ein Verhalten der Personen den Anforderungen des objektiven Rechts, ist es rechtmäßig. Entspricht es ihnen nicht ist es rechtswidrig. Es kann aber auch teilweise rechtmäßig bzw. rechtswidrig sein.

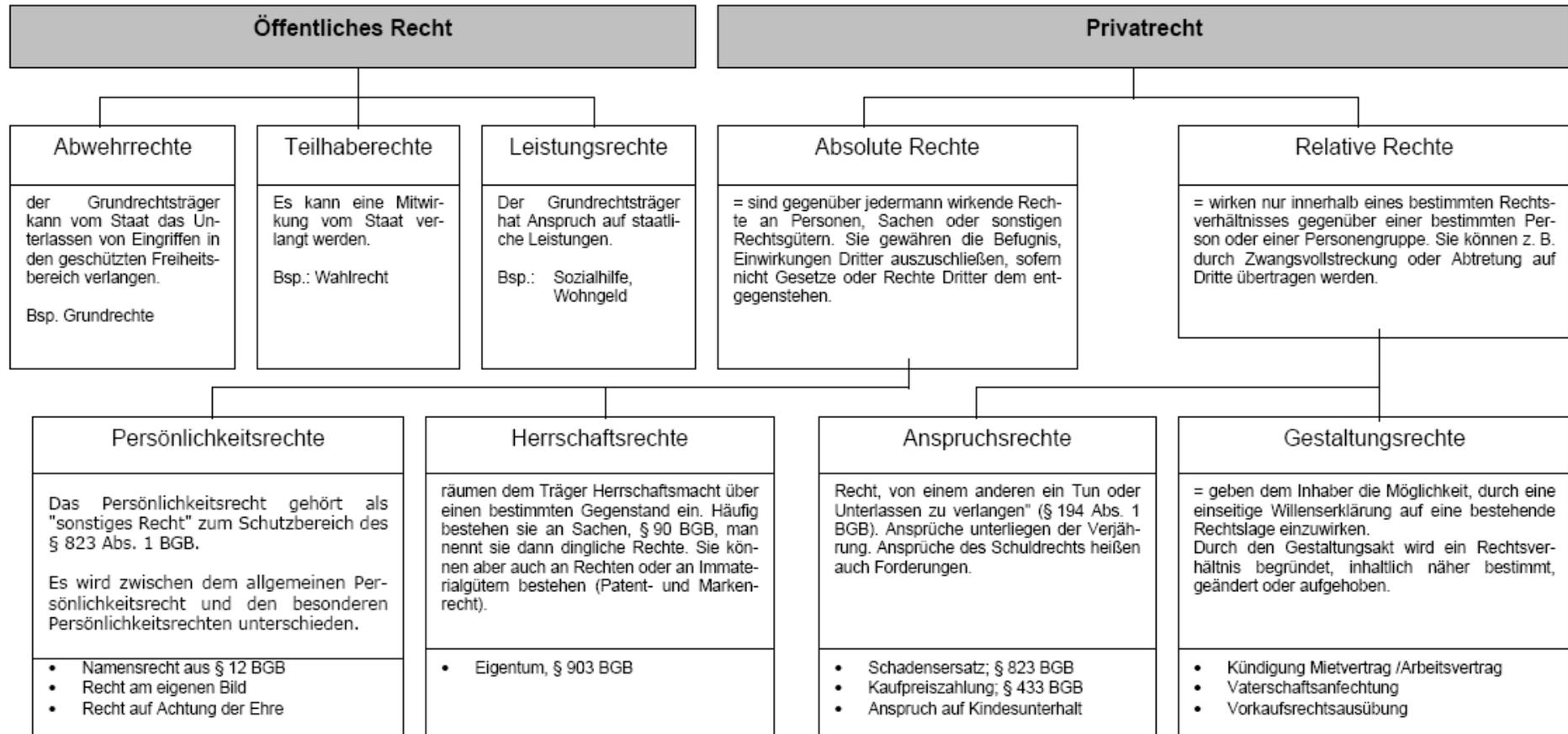
Unter dem Begriff des subjektiven Rechts ist die *Subjektives Recht* Rechtsstellung, die der Einzelne durch die objektiven Rechte verliehen bekommt, zu verstehen. Subjektive Rechte können dem Bürger gegenüber dem Staat und dem Staat gegenüber dem Bürger zustehen.

Das subjektive Recht des Bürgers ist das notwendige Gegengewicht zu der Hoheitsgewalt des Staates.

Das subjektive Recht entscheidet darüber, ob ein Verhalten geboten oder verboten, rechtmäßig oder rechtswidrig ist. Das subjektive Recht des Bürgers beantwortet die Frage, welches Verhalten der Bürger vom Staat und seinen Organen verlangen kann.

Das Vorliegen eines subjektiven (öffentlichen) *Vorliegen subjektiven Rechts* Rechts ergibt sich vielfach unmittelbar aus den Gesetzen. Dies gilt z. B. für die Grundrechte, die sozialen Rechte, bei Ansprüchen auf öffentlich-rechtliche Entschädigung oder auch bei grundrechtsverwirklichenden Genehmigungen (Baugenehmigung, Fahrerlaubnis etc.).

Einteilung der subjektiven Rechte:



3.2. Rechtsquellen und Rechtsnormen

Die Verwaltung untersteht dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit. Sie ist nach Art. 20 Abs. 3 GG an Recht und Gesetz gebunden. Folglich bedarf es Rechtsgrundlagen (Rechtsquellen), aus denen die Verwaltung einerseits ihre Ermächtigung zum Handeln herleitet, andererseits die Grenzen ihres Handelns aufzeigt.

Zu den Rechtsquellen zählt man:

geschriebene Rechtssätze

ungeschriebene Rechtssätze

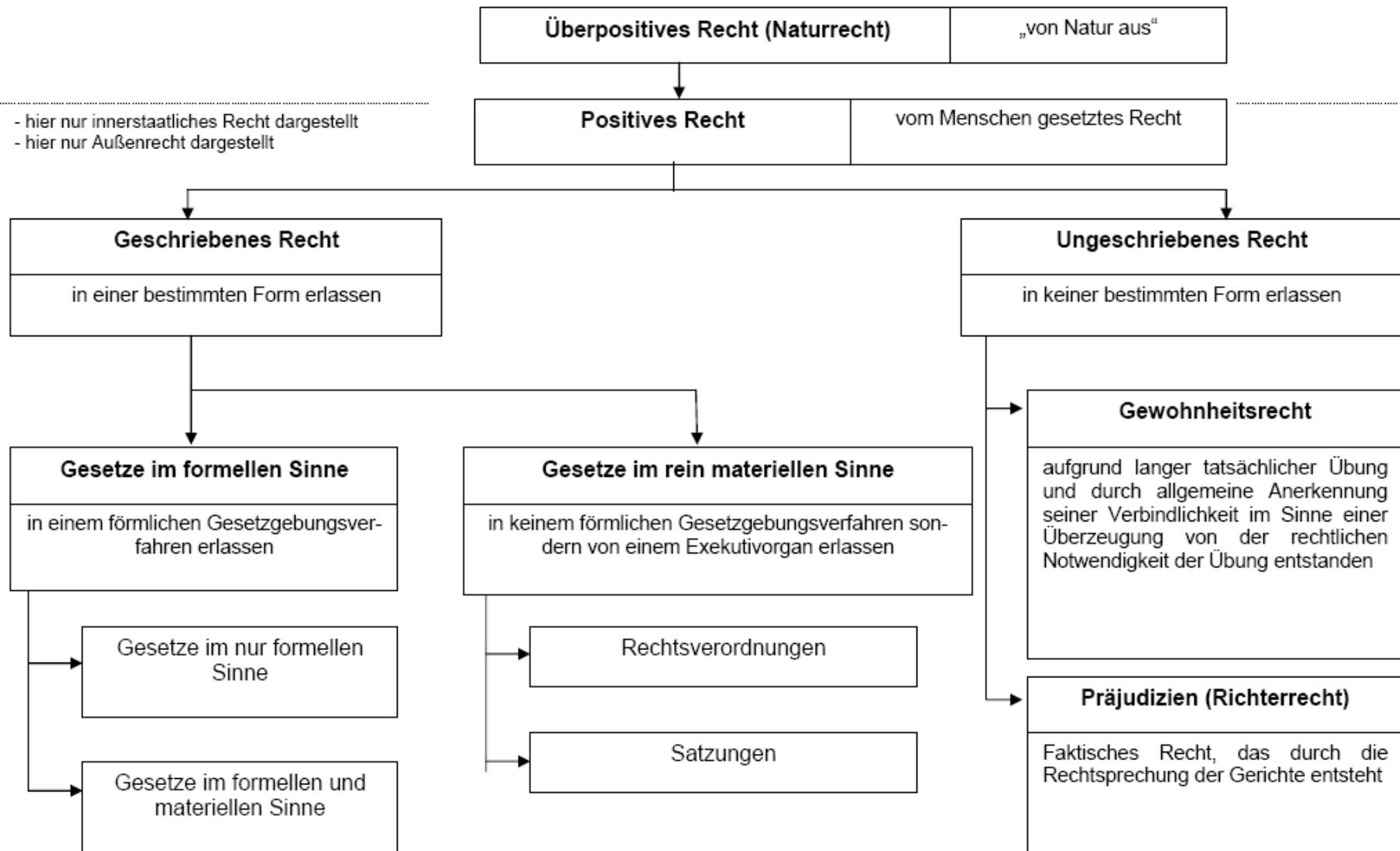
Diesen Rechtssätzen können sowohl der Einzelne als auch die Verwaltung unterworfen sein.

Die Rechtssätze können nur durch Rechtsquellen entstehen und haben folgende Merkmale: *Merkmale von Rechtssätzen*

Sie wirken für und gegen **jedermann** – auch für und gegen die Verwaltung.

Sie wirken **generell-abstrakt**, d. h. für eine beim Erlass unbestimmte Anzahl an Fällen.

Sie regeln **verbindlich**, was zwischen Verwaltung (Staat) und Bürger (Einzelner) gelten soll, haben also **unmittelbare Außenwirkung**. Hieraus ergeben sich Rechte und/oder Pflichten für beide Seiten. Die Rechtsnormen binden zudem die Gerichte, die nur dem Gesetz unterworfen sind.



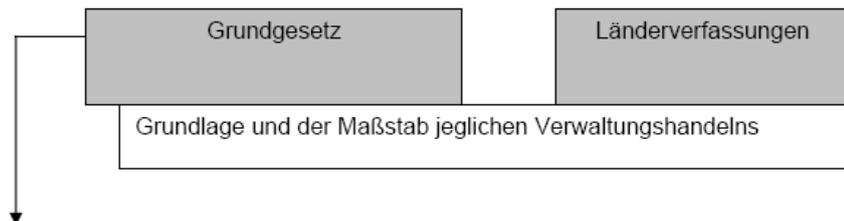
- hier nur innerstaatliches Recht dargestellt
- hier nur Außenrecht dargestellt

Geschriebene Rechtssätze bedürfen zu ihrer Wirksamkeit der amtlichen Publikation. Sie sind wie folgt zu unterscheiden:



3.3. Rechtssätze des nationalen Rechts

Verfassungsrechtssätze:



Aufbau des Grundgesetzes:

Präambel	(=Vorspruch)
I.	Die Grundrechte (Art. 1-19)
II.	Der Bund und die Länder (Art. 20-37)
III.	Der Bundestag (Art. 38-49)
IV.	Der Bundesrat (Art. 50-53)
V.	Der Bundespräsident (Art. 54-61)
VI.	Die Bundesregierung (Art. 62-69)
VII.	Die Gesetzgebung des Bundes (Art. 70-82)
VIII.	Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung (Art. 83-91)
XIIIa.	Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a-91b)
IX.	Die Rechtsprechung (Art. 92-104)
X.	Das Finanzwesen (Art. 104a-115)
Xa.	Verteidigungsfall (Art. 115a-115l)
XI.	Übergangs- und Schlußbestimmungen (Art. 116-146)

Gesetze:

<p>Gesetze im formellen Sinne</p> <p>Gesetze im formellen und materiellen Sinne</p>	<p>Gesetze im rein materiellen Sinne</p>
<p>Bundesgesetze und Landesgesetze, die in einem förmlichen Gesetzgebungsverfahren von den vorgesehenen Gesetzgebern des Bundes oder der Länder erlassen werden.</p>	<p>abstrakt-generelle Regelungen mit Außenwirkung, die nicht in einem förmlichen Gesetzgebungsverfahren von einem Gesetzgebungsorgan erlassen wurden, sondern von anderen Normgebern. Unter die materiellen Gesetze fallen <u>Rechtsverordnungen</u> und <u>Satzungen</u>.</p>
<p>„förmlich“ bezieht sich auf den Entstehungsakt des Gesetzes</p> <p>Der Regelungsgehalt eines förmlich zustande gekommenen Gesetzes ist i. d. R. auch materieller Art und enthält damit abstrakt-generelle Regelungen mit Außenwirkung.</p> <p>Beispiele: VwVfG, BBG, BauGB, StGB</p> <p>Ein rein förmliches Gesetz ist das Bundeshaushaltsgesetz. Es enthält keine abstrakt-generellen Regelungen materieller Art, da die Außenwirkung fehlt.</p>	<p><u>Rechtsverordnungen:</u></p> <p>werden nicht von einem Gesetzgebungsorgan, sondern von einem Exekutivorgan des Bundes oder der Länder erlassen (Regierung, Minister, Gemeinde etc.)</p> <p>Übertragungsbefugnis aus Art. 80 GG/Länderverfassungen</p> <p><u>Satzungen:</u></p> <p>werden von einem selbstständigen Verwaltungsträger zur <u>Regelung eigener Angelegenheiten</u> erlassen (autonome Rechtsetzungsbefugnis)</p> <p>Satzungsbefugt sind etwa Gemeinden, Landkreise, Bezirke, aber auch Universitäten, Ärzte, Rechtsanwalts- und Notarkammern, die Industrie- und Handelskammern etc.</p>

Aufgabe zur Selbstkontrolle

ENTSCHEIDEN SIE, OB ES SICH IN DEN FOLGENDEN FÄLLEN UM:

1. EIN GESETZ NUR IM FORMELLEN SINNE
2. EIN GESETZ IM FORMELLEN UND MATERIELLEN SINNE
3. EIN GESETZ IM MATERIELLEN, ABER NICHT IM FORMELLEN SINNE
4. KEIN GESETZ HANDELT!

1.	BUNDESSOZIALHILFEGESETZ	
2.	FRIEDHOFSSATZUNG DER GEMEINDE G.	
3.	STRAßENVERKEHRSORDNUNG (STVO)	
4.	BUNDESHAUSHALTSGESETZ 2009	
5.	GEWERBESTEUER-DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (DIE RECHTSVORSCHRIFTEN WURDEN AUFGRUND DES § 35 C GEWERBESTEUERGESETZ ERLASSEN.)	
6.	RUNDERLASS DES KULTUSMINISTERS ÜBER DEN ERSATZ ZERSTÖRTER ODER ABHANDEN GEKOMMENER SCHULZEUGNISSE	
7.	BUNDESAUSBILDUNGSFÖRDERUNGSGESETZ	
8.	DIN- NORM ÜBER FORMATE VON BRIEFUMSCHLÄGEN	
9.	GESETZ ZUM SCHUTZ DER JUGEND IN DER ÖFFENTLICHKEIT	
10..	BENUTZUNGS- UND GEBÜHRENSATZUNG DER STÄDTISCHEN SCHWIMMHALLE	
11.	GEWERBEORDNUNG (ALLGEMEINE RECHTSGRUNDLAGE FÜR GEWERBEBETRIEBE, ERLASSEN 1869, SEITHER ZAHLREICHE ÄNDERUNGSGESETZE – DURCH DEN BUNDESTAG VERABSCHIEDET)	
12.	ALLGEMEINE GESCHÄFTSANWEISUNG DES OBERBÜRGERMEISTERS FÜR DEN DIENSTBETRIEB IN DER STADTVERWALTUNG S.	
13.	EINSTELLUNGSVERFAHRENSRICHTLINIE FÜR DEN AUSBILDUNGSBERUF „FACHANGESTELLTE/R FÜR BÜROKOMMUNIKATION“	
14.	GEMEINDE G. ERLÄSST EINEN BEBAUUNGSPLAN	
15.	MELDEGESETZ LAND BERLIN	
16	GEFAHRENABWEHRVERORDNUNG DER STADT SCHWERIN	

Eine auf das Arbeitsrecht beschränkte Rechtsquelle ist das Tarifrecht. Tarifverträge sind nach § 1 TVG „Rechtsnormen, die den Inhalt, den Abschluss und die Beendigung des Arbeitsverhältnisses sowie betriebliche und betriebsverfassungsrechtliche Fragen ordnen können.“ Diese Regelungen gelten nach § 4 Abs. 1 TVG unmittelbar und zwingend zwischen den Tarifgebundenen.

3.4. Überstaatliches Recht

Daneben gibt es weitere Rechtsquellen, die als überstaatliches Recht Geltung erlangen:

Quellen des Völkerrechts sind das internationale Gewohnheitsrecht (z. B. diplomatischer Schutz usw.) und die völkerrechtlichen Verträge (z. B. Staatsverträge). Diese entfalten keine unmittelbare Wirkung in Deutschland, sondern bedürfen der Zustimmung oder Mitwirkung des deutschen Gesetzgebers, Art. 59 Abs. 2 GG (so genannte Transformation). Eine Ausnahme bilden die "allgemeinen Regeln des Völkerrechts", die durch Art. 25 GG in einfaches Bundesrecht transformiert werden.

Völkerrecht

Recht der Europäischen Gemeinschaft (EG) in der Ausprägung als primäres Gemeinschaftsrecht (Gründungsverträge in der Fassung des Vertrages von Lissabon) und sekundäres Gemeinschaftsrecht (Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen). Das Recht der EG hat (Anwendungs-) Vorrang vor dem einzelstaatlichen Recht.

Supranationales Recht

3.5. Innenrechtssätze

Die vorgenannten Rechtsquellen gehören zum so genannten Außenrecht, welches die Rechtsbeziehungen zwischen dem Staat und den Bürgern sowie zwischen den Verwaltungsträgern, die eigene Rechtspersönlichkeit haben, regelt. Dem gegenüber steht das so genannte Innenrecht, welches die Rechtsbeziehungen innerhalb des Staates, insbesondere zwischen den Behörden unterschiedlicher Ebenen, regelt.

Zum Innenrecht gehören die Verwaltungsvorschriften (VV). Verwaltungsvorschriften sind allgemeine Regelungen, die innerhalb einer Verwaltungsorganisation von vorgesetzten Regierungs- oder sonstigen Verwaltungsstellen an die nachgeordneten Behörden, Ämter oder Amtswalter gerichtet werden und die nur die Organisation, das Verfahren oder das innerdienstliche Verhalten innerhalb der Verwaltung Tätigen regeln.

Verwaltungsvorschriften

Merke:

VV richtet sich grundsätzlich nicht an den Bürger sondern an die Bediensteten der Verwaltung selbst. Trotzdem hat eine VV mittelbar auch Wirkungen gegenüber dem Bürger. VV beruhen allesamt auf der Weisungsbefugnis innerhalb der Behördenhierarchien.

VV sind rechtliche Regelungen (und damit Rechtsquellen für die Verwaltung), aber keine Rechtsnormen.

VV werden in der Praxis u. a. Richtlinien, (Rund-) Erlasse, (Rund-) Verfügungen, Durchführungsbestimmungen, Ausführungsvorschriften, Dienstanweisungen, allgemeine Weisungen, Prüfungs-, Benutzungsordnungen, Subventionsrichtlinien, Beihilfe-, Beurteilungsrichtlinien, Förderprogramme u. ä. bezeichnet. Die Bezeichnung ist letztlich nicht entscheidend.

Ungeschriebene Rechtssätze können sich nur dort bilden, wo geschriebenes Recht fehlt oder der Gesetzgeber mit Generalklauseln arbeitet, die es auszufüllen gilt. Ungeschriebenes Recht ist das Gewohnheitsrecht und die Präjudizien (Richterrecht).

3.6. Gewohnheitsrecht

Gewohnheitsrecht

Das älteste ungeschriebene Recht ist das Gewohnheitsrecht. Nach allgemeiner Auffassung kann man von Gewohnheitsrecht ausgehen wenn es sich bei der Regelung um eine längere und allgemeine Übung (objektiver Faktor) handelt, die Beteiligten von der Rechtmäßigkeit dieser Übung überzeugt sind (subjektiver Faktor) und diese Übung als Rechtssatz formulierbar wäre (formaler Faktor).

Beispiele:

- Auftreten von Rechtsanwälten in Robe vor Gericht und Amtstracht der Richter,
- Gemeingebrauch am Meeresstrand,
- Wegerecht,
- Glockenläuten,
- Befugnis der stärksten Fraktion, einen Kandidaten für die Wahl zum Parlamentspräsidenten vorzuschlagen

3.7. Präjudizien (Richterrecht)

Richterrecht

Das Gewohnheitsrecht ist von dem so genannten Richterrecht zu unterscheiden, bei dem es sich um ein Weiterdenken und eine Fortbildung des geltenden Rechts durch die Judikative handelt, ohne dass dadurch neues Recht im eigentlichen Sinne geschaffen werden würde. Die Rechtsprechung bleibt nämlich befugt, Richterrecht aufgrund besserer Einsicht jederzeit zu ändern, während über das Gewohnheitsrecht – wie über das gesetzte Recht – nur der Gesetzgeber selbst verfügen kann.

Beispiel:

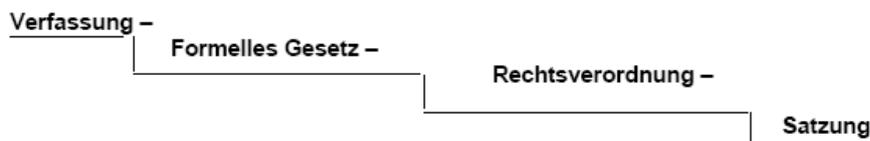
- Leitsätze

Die verschiedenen Rechtsquellen stehen nicht unvermittelt nebeneinander. Sie werden nach Art einer Hierarchie oder Rangordnung im Verhältnis zueinander geordnet (Normenpyramide). Grund hierfür ist, dass derselbe Sachbereich von verschiedenen Gesetzgebern gleichzeitig geregelt worden sein kann. Dann stellt sich die Frage, welche Rechtsnorm Anwendung findet. Dabei unterscheidet man grundsätzlich zwischen dem Geltungs- und dem Anwendungsvorrang:

3.8. Geltungsvorrang

Der Geltungsvorrang beschreibt die im Sinne einer Über- und Unterordnung entworfene Reihenfolge, in der die Rechtsnormen im Verhältnis zueinander stehen sollen. So handelt es sich beispielsweise beim Verfassungsrecht im Verhältnis zum förmlichen Gesetz, aber auch gegenüber einer autonomen Satzung (einer Gemeinde oder einer Körperschaft) um "höherrangiges Recht" und es gilt, dass das niederrangige Recht mit dem höherrangigen zu vereinbaren sein muss.

Grundlegend ist folgende absteigende Reihenfolge in Form einer Rangordnung:



„Bundesrecht bricht Landesrecht“:

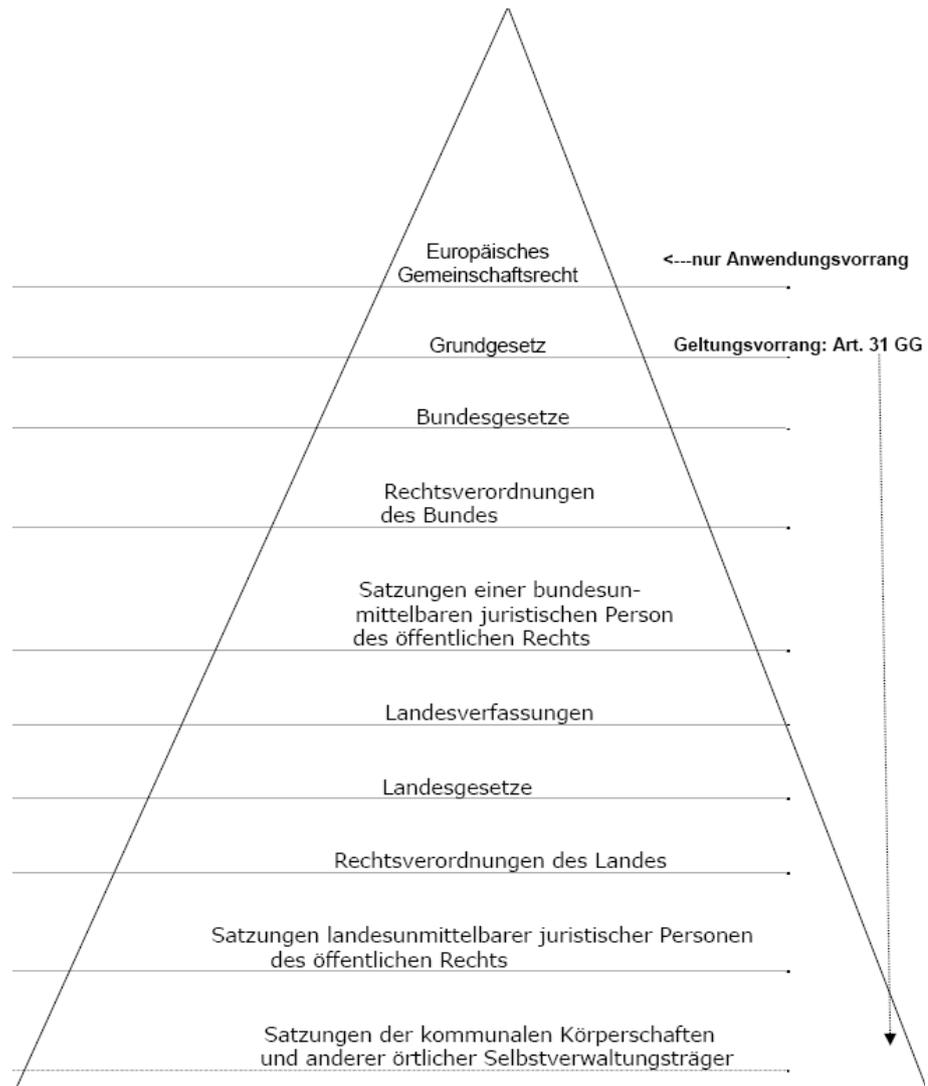
Im Verhältnis von Bundesrecht zu Landesrecht wird diese Reihenfolge durch Art. 31 GG verdrängt, wonach Bundesrecht vorrangig ist

Damit ergibt sich die auf der folgenden Seite dargestellte Rangfolge in Form einer Normenpyramide.

3.9. Anwendungsvorrang

Der Anwendungsvorrang hingegen bestimmt, dass eine Rechtsnorm im Verhältnis zu einer anderen vorrangig anzuwenden sei. Die Geltung der nicht anzuwendenden Norm wird hiervon nicht berührt. Beide Normen gelten innerhalb des Bereichs, für den sie wirksam in Kraft gesetzt worden sind, weiter. Diejenige Norm, der ein Anwendungsvorrang zukommt, verdrängt die andere Norm nur hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit.

Anwendungsvorrang genießt etwa europäisches Gemeinschaftsrecht im Verhältnis zu mitgliedstaatlichem Recht: Steht eine Norm des mitgliedstaatlichen Rechts im Widerspruch zu einer Norm des Gemeinschaftsrechts, so darf das mitgliedstaatliche Gericht die mitgliedstaatliche Norm nicht anwenden. Es muss den Fall anhand der gemeinschaftsrechtlichen Regelung entscheiden.



3.10. Normenkollisionen

Angesichts zunehmender Regelungsdichte ist es mitunter zweifelhaft, welche von mehreren konkret in Betracht kommenden Rechtsnormen letztlich zur Anwendung kommt. Hierbei geht es um das Verhältnis solcher Rechtsnormen zueinander, die sich möglicherweise widersprechen und daher nicht ohne weiteres nebeneinander angewandt werden können. Da die Rechtsordnung auf eine Rechtsfrage nur eine Antwort geben kann, gibt es folgende Regeln, wie im Falle von Kollisionen von Rechtsnormen zu verfahren ist.

Bei Kollisionen von Normen unterschiedlicher Gesetzgeber:

Hier gilt, wie bereits oben dargestellt, das Rangfolgeprinzip. Die höhere Norm hat vor der niederen immer Vorrang, auch dann, wenn die niedere Norm spezieller ist oder jünger oder beides.

Bei Kollisionen von Normen desselben Gesetzgebers:

Bei gleichem Anwendungsbereich aber verschiedenen Regelungsinhalt geht die jüngere Norm der älteren Norm vor.

Besteht zwischen den kollidierenden Normen das Verhältnis von spezieller zu allgemeiner Norm, so geht die speziellere Norm der allgemeinen Norm vor. Die allgemeine Norm bleibt aber bestehen und erfasst die von der spezielleren Norm nicht geregelten Fälle.

Beispiel:

Die spezielleren Regelungen des Baurechts, Gewerberechts, Straßenverkehrsrechts gehen im Bereich der Gefahrenabwehr den allgemeinen Generalklauseln der Ordnungs- und Polizeigesetze vor.

Zusammenfassung:

- Die deutsche Rechtsordnung unterteilt sich in das öffentliche und das private Recht
- Art 20 (§) GG besagt, dass die vollziehende Gewalt (Exekutive) an Gesetz und Recht gebunden ist. Dies bedeutet, dass die Verwaltung eine gesetzliche Grundlage für ihr Handeln benötigt (Vorbehalt des Gesetzes) und nicht gegen bestehende Rechtsätze verstoßen darf (Vorrang des Gesetzes)
- Gesetze werden in materielle und formelle Gesetze unterschieden. Materielle Gesetze sind alle abstrakt -generellen (allgemein verbindlichen) Regelungen mit unmittelbarer Außenwirkung. Formelle Gesetze sind in einem formellen Gesetzgebungsverfahren durch die Legislative erlassen worden. Ausschließlich materielle Gesetze (Rechtsverordnungen und Satzungen) werden nicht durch ein Legislativorgan sondern durch andere Normgeber (Exekutivorgan, selbstständiger Verwaltungsträger) beschlossen.
- Das GG steht im nationalen Recht über den formellen Gesetzen, diese wieder über den Rechtsverordnungen und Satzungen. Bei Kollisionen gilt: Das höhere Recht bricht das rangniedere und Bundesrecht bricht Landesrecht

4. Grundsätze des Verwaltungshandelns

Lernziel:

Der /Die Lernende soll die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungshandelns und ihre Bedeutung für die Praxis der Verwaltung kennen lernen

Möglicherweise mag es Sie überraschen, dass allgemeine, aus der Verfassung abgeleitete Grundsätze existieren, die bei jedem Verwaltungshandeln zu beachten sind. Im vorigen Kapitel haben wir uns intensiv mit den Rechtsquellen der Verwaltung auseinandergesetzt und festgestellt, dass sich die Verwaltung an die Rechtsquellen zu halten hat. Wozu dann also noch allgemeine Grundsätze?

Unser tägliches Leben ist so vielschichtig und komplex, dass nicht alle Lebenssachverhalte lückenlos von Rechtsnormen geregelt werden können

Hier können die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungshandelns möglicherweise weiter helfen. Die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungshandelns sind im Wesentlichen aus der Verfassung und damit aus unserem Rechtsbewusstsein abgeleitet. Da auch die im vorigen Kapitel angesprochenen Rechtsnormen mit der Verfassung im Einklang stehen müssen, bilden die Rechtsnormen und die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungshandelns keinen Gegensatz, sondern ergänzen einander. Im nachfolgenden sollen Ihnen die einzelnen allgemeinen Grundsätze des Verwaltungshandelns vorgestellt werden.

Folgende Grundsätze hat die Verwaltung bei jeglichem Verwaltungshandeln zu beachten:

- Grundsatz der Gesetzmäßigkeit
- Grundsatz des Ermessens
- Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
- Grundsatz der Gleichbehandlung
- Grundsatz von Treu und Glauben
- Grundsatz der Wirtschaftlichkeit

Grundsatz der Gesetzmäßigkeit

Art. 20 (3) GG

Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.

Rechtsstaatsprinzip

Vorrang des Gesetzes

Ein Gesetz geht jeder anderen staatlichen Maßnahme vor. Es ist die Rangfolge der Rechtsnormen zu beachten (Normenhierarchie).

Gesetz im formellen Sinne	Gesetz im materiellen Sinne
Haushaltsgesetz	BAföG
Magnetschwebbahnbedarfsgesetz	StVG
	StAG

Kein Handeln gegen das Gesetz

Vorbehalt des Gesetzes

Wesentlichkeitstheorie:

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, in grundlegenden Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen.

Die Verwaltung darf nur handeln, wenn sie durch Gesetz dazu ermächtigt ist.

Einer gesetzlichen Grundlage bedürfen Entscheidungen der Eingriffsverwaltung (die in die Rechte des Bürgers eingreift) und ggf. der Leistungsverwaltung (sofern Eingriff in Rechte Dritter)

Kein Handeln ohne Gesetz

Vorrang des Gesetzes:

Wesentlicher Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips

- Kraft des in Art. 20 Abs. 3 GG normierten Vorrangs des Gesetzes gehen Gesetze allen übrigen staatlichen Akten vor.
- Soweit Gesetze vorliegen, ist die Staatsgewalt (Verwaltung) an diese gebunden.
- Der vom Grundgesetz verwendete Ausdruck "Gesetz" ist dabei im allgemeinen Sinne zu verstehen: Der Vorrang des Gesetzes gilt daher nicht nur für formelle Gesetze, sondern es genügt, dass ein Gesetz im materiellen Sinne vorliegt.
- Aus dem Vorrang des Gesetzes leitet sich ferner die Überlegenheit des Gesetzes gegenüber den von ihm abgeleiteten Arten von Rechtsnormen ab.

Höchstrangiges Gesetz ist die Verfassung selbst. An dieser müssen sich folglich die insoweit nachrangigen (formellen) Gesetze messen lassen, während diese wiederum im Rang vor den Rechtsverordnungen und den Satzungen stehen (sog. Normenhierarchie).

Art. 3 Grundgesetz:

(1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

Aus dem verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz des Art. 3 GG ist das verwaltungsrechtliche Willkürverbot abgeleitet, es geht über den bloßen Gedanken der Gleichbehandlung hinaus:

Rechtsanwendungsgleichheit

Die Verwaltung muss das Recht gegenüber allen Bürger gleichmäßig anwenden.

Vergleichbare Sachverhalte?			
Nein			Ja
Gleichheitsgrundsatz wird nicht berührt		Unterscheiden sich die Sachverhalte in wesentlichen Punkten?	
		Ja	Nein
Unterschiedliche Maßnahmen?		Gleiche Maßnahmen?	
Nein	Gleichheitsgrundsatz verletzt		Nein
Ja	Gleichheitsgrundsatz beachtet		Ja

Selbstbindung der Verwaltung

Die Verwaltung darf von ständiger Verwaltungspraxis nicht ohne rechtfertigenden Grund abweichen.

Dies gilt immer dann, wenn der Verwaltung ein Ermessens- oder Beurteilungsspielraum eingeräumt ist.

Die Verwaltung kann hiervon abweichen, wenn sie beabsichtigt, künftig durchgängig anders zu verfahren.

Eine Selbstbindung der Verwaltung an frühere Entscheidungen tritt allerdings nicht ein, wenn die früheren Entscheidungen rechtswidrig waren.

Der Bürger kann sich daher nicht auf Gleichheit im Unrecht berufen.

Sachgerechtigkeit

Die Entscheidungen (vor allem im Ermessensbereich) sind stets sachbezogen, objektiv, und gerecht zu treffen.

Merke:

1. Wesentlich gleiche Sachverhalte sind gleich zu behandeln.
2. Wesentlich ungleiche Sachverhalte sind ungleich zu behandeln.
3. Kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht. (Bürger hat keinen Rechtsanspruch darauf, dass Verwaltung einen Fehler wiederholt)

Aufgaben zur Selbstkontrolle

A. und B. sind seit Jahren arbeitslos. Beide verfügen über keine eigenen Einkommen und stellen beim zuständigen Sozialamt Antrag auf Sozialhilfe. B. möchte einen höheren Sozialhilfesatz als ihm zustehen würde mit der Begründung erwirken, dass er viele Ratenkredite abzahlen habe. Außerdem führe er einen wesentlich aufwendigeren Lebensstil als der A.

Der Sachbearbeiter C. hat ein Einsehen und gewährt B. einen höheren Sozialhilfesatz.

A. stellt darauf hin ebenfalls einen Antrag auf den höheren Sozialhilfesatz. Er begründet dies mit dem Hinweis auf den Gleichheitsgrundsatz nach Artikel 3 Absatz 1 GG.

S. ist Sachbearbeiter in einer Kindergeldstelle. MillionärsGattin G. und die allein erziehende Mutter M. stellen einen Antrag auf Kindergeld. Beide sind Mütter kindergeldberechtigter Kinder.

S. lehnt den Kindergeldantrag der G. mit der Begründung ab, eine MillionärsGattin wäre auf das Kindergeld nicht angewiesen.

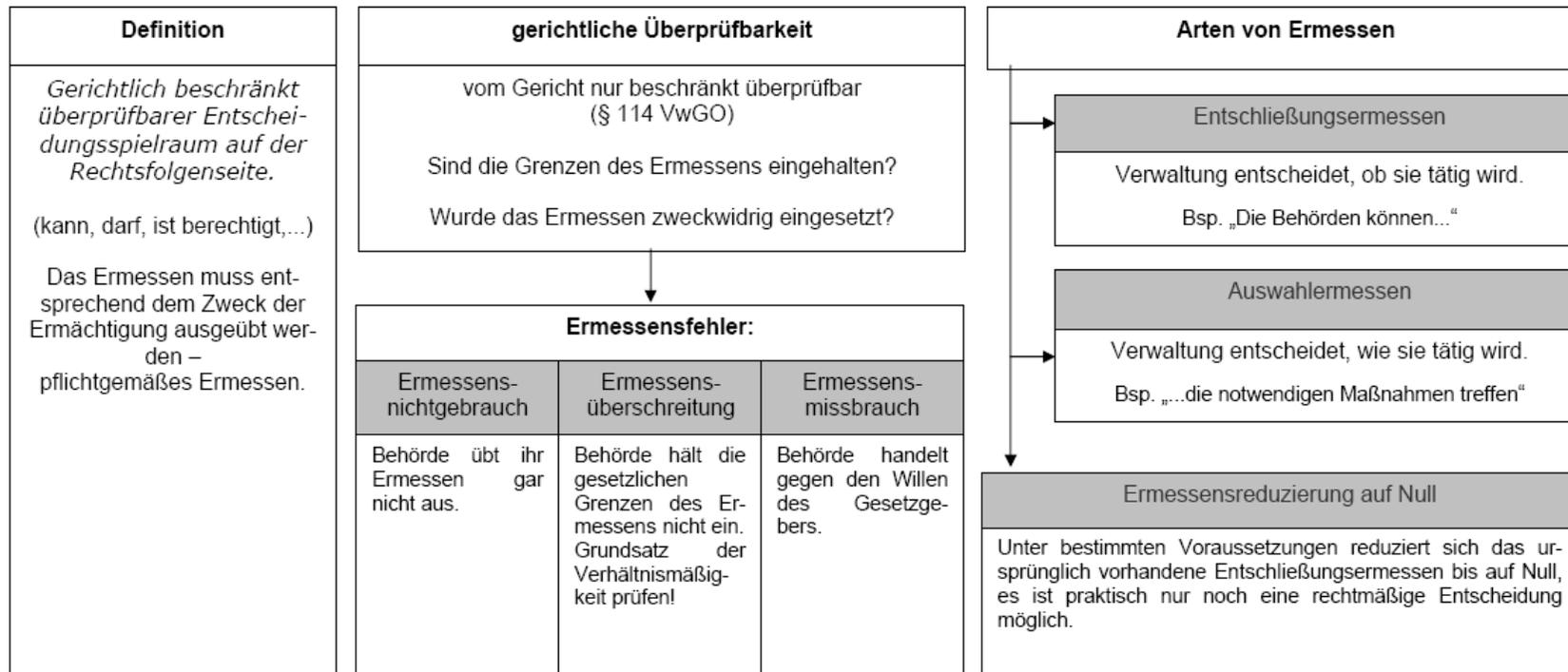
K. und H. sind Nachbarn und zahlen Miete in gleicher Höhe. K. verfügt über ein Nettoeinkommen von 2.000,- €, H. von 1000,- €. Beide stellen bei der Wohngeldstelle einen Antrag auf Wohngeld und bekommen dies in gleicher Höhe gewährt.

Firma A. hat aufgrund einer rechtswidrigen Subventionsrichtlinie rechtswidrig Subventionen erhalten. Firma B. möchte ebenfalls die Subventionen nach der rechtswidrigen Richtlinie erhalten. Der Antrag wird mit dem Hinweis auf den Gleichheitsgrundsatz nach Artikel 3 Absatz 1 GG begründet.

Wurde in den Fällen der Grundsatz der Gleichbehandlung verletzt? Begründen Sie Ihre Antwort.

§ 40 VwVfG –Ermessen–

Ist die Behörde ermächtigt, nach ihrem Ermessen zu handeln, hat sie ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten.



Aufgaben zur Selbstkontrolle

Aus dem Schornstein einer chemischen Fabrik entweichen übel riechende Dämpfe. Als die Nachbarn sich beschwerten, beschließt der Gemeindedirektor den Inhaber der Firma „wegzugraulen“, um Platz für einen anderen Gewerbebetrieb zu schaffen, deren Inhaber ein guter Freund des Gewerbedirektors ist. Der Inhaber der Firma erhält schwerwiegende Auflagen, die eine erhebliche finanzielle Belastung für den Betrieb darstellen. Nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) kann die zuständige Behörde Auflagen erteilen.

Abwandlung

Gleicher Fall wie zuvor, nur sind die Dämpfe gesundheitsschädigend und treten regelmäßig auf. Einige Einwohner der benachbarten Siedlung mussten mit Vergiftungserscheinungen in ein Krankenhaus eingeliefert werden. Der Gemeindedirektor weigert sich mit dem Hinweis auf das Opportunitätsprinzip (Behörde kann zur Gefahrenabwehr tätig werden) Maßnahmen zu ergreifen, um einen wichtigen Gewerbesteuerzahler nicht zu verärgern.

Die zuständige Ordnungsbehörde verhängt gegen den Betreiber einer Diskothek ein Bußgeld wegen ruhestörenden Lärms in Höhe von 6.000,- €. Der § 117 Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) räumt einen Spielraum bis 5.000,-€ ein.

War die Ermessensausübung pflichtgemäß?

Art. 20 (3) GG

Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.

Art. 1-19 GG

Leitlinien der deutschen Verfassung und somit der gesamten Rechtsordnung. Sie sind gemäß Art. 1 (3) GG von der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung unmittelbar und zwingend zu beachten.

Das Übermaßverbot beschränkt das Verwaltungshandeln auf das zum Schutz öffentlicher Interessen Unerlässliche!

Verhältnismäßigkeitsprinzip

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz soll gewährleisten, dass die Behörde im Einzelfall eine vernünftige Relation zwischen dem angestrebten Ziel und dem eingesetzten Mittel herstellt!

Übermaßverbot

Miteinsatz der Verwaltung

Geeignetheit des Mittels

Eine Maßnahme darf nur ergriffen werden, wenn und solange sie geeignet ist, den angestrebten Zweck zu erreichen.

Zur Verminderung des Schadstoffausstoßes eines Industriebetriebes ist die Schließung des Betriebes geeignet, aber auch der Einbau einer Rauchgasreinigungsanlage. Nicht geeignet dagegen wäre die Schließung des Unternehmensparkplatzes.

Erforderlichkeit des Mittels

Unter mehreren möglichen Maßnahmen darf nur diejenige ergriffen werden, die am wenigsten Nachteile zur Folge hat (milderes Mittel). Eine Maßnahme ist nur zulässig, bis ihr Zweck erreicht ist.

Die Schließung des Betriebes ist in der Regel nicht erforderlich, weil die Verminderung des Schadstoffausstoßes auch durch die Rauchgasreinigung erreicht werden kann.

Angemessenheit des Mittels

Nachteil und erstrebter Erfolg müssen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen. Eine an sich zulässige Maßnahme hat zu unterbleiben, wenn die mit ihr verbundenen Nachteile insgesamt die Vorteile überwiegen.

Polizeilicher Stockeinsatz gegen einen bereits wehrlosen Randalierer.

„Nicht mit Kanonen auf Spatzen schießen“

Aufgaben zur Selbstkontrolle

Leo Lustig ist Halter eines gefährlichen Kampfhundes. Dieser Hund hat schon mehrfach äußerst aggressiv reagiert, nur glücklichen Umständen ist es zu verdanken, dass noch niemand verletzt wurde. Die zuständige Ordnungsbehörde weist L. an, dem Tier ein Warnglöckchen umzuhängen, um Passanten rechtzeitig zu warnen.

Witwe Bolte wird aufgefordert ihr Wohnhaus abzureißen. Der Gutachter, der im Auftrag des Bauamtes das Haus begutachten sollte, hatte festgestellt, dass das Haus zwar baufällig, aber mit relativ geringem Aufwand zu reparieren ist.

Bauer B. wird aufgefordert, in seine unbewohnte, allein stehende Scheune (Wert 10.000,-€) eine Feuerlöschanlage im Wert von 15.000,-€ einzubauen.

Frage: Sind die angewendeten Mittel verhältnismäßig?

Grundsatz Treu und Glauben

Der Grundsatz von Treu und Glauben beherrscht die gesamte Rechtsordnung. Er bindet die Verwaltung und den Bürger. Er besagt, dass die handelnden Rechtssubjekte sich so zu verhalten haben, wie man es mit Rücksicht auf die Verkehrssitte erwarten darf.

Durch den Grundsatz von Treu und Glauben sollen die in der Gemeinschaft sowie durch die Grundrechte herrschenden Wertvorstellungen bei der Anwendung der Rechtsvorschriften bzw. Verträge in dem jeweiligen Einzelfall berücksichtigt werden. Immer erfordert die Anwendung des Grundsatzes eine Interessenabwägung. Der Grundsatz von Treu und Glauben ist u. a. in den folgenden Rechtssätzen verwertet:

Verbot widersprüchlichen Verhaltens	Verbot des Missbrauchs von Rechtsvorschriften
Eine Realhandlung der Behörde darf nicht im Widerspruch zum ursprünglichen Handlungswillen stehen.	Rechtsvorschriften werden nicht für den eigentlichen Zweck sondern zur Erlangung von Vorteilen missbraucht.
<ul style="list-style-type: none"> • nachträgliche Abänderung der Bedingungen einer öffentlichen Ausschreibung nach VOL während der Angebotsfrist zum Nachteil früherer Bewerber • Scheinausschreibung einer öffentlichen Stelle 	Ein Landschaftsschutzgebiet soll durch den Bau eines industriellen Großvorhabens zerstört werden. Gegen eine Demonstration von Umweltschützern in diesem Landschaftsschutzgebiet wird mit der Begründung eingeschritten, dies sei in einem Schutzgebiet verboten (Missbrauch von Landschaftsschützenden Vorschriften).

Betreuungspflicht der Behörden	Verwirkung	Verbot der Ausnutzung einer unredlich erlangten Rechtsstellung
Eine Behörde darf ihren Informationsvorsprung nicht widerrechtlich ausnutzen. Sie ist verpflichtet, den Bürger über seine Rechte und Pflichten aufzuklären und ihn in jeder Hinsicht zu unterstützen; siehe Auskunftserteilung, § 25 VwVfG.	Verwirkung tritt ein, wenn ein Recht längere Zeit nicht in Anspruch genommen wurde, obwohl hierfür Veranlassung bestanden hätte. Ziel ist es, Rechtssicherheit und Vertrauensschutz zu gewährleisten.	Eine Behörde entscheidet so lange über einen Antrag nicht, bis für den Antragsteller eine ungünstigere Situation eingetreten ist. Der Grundsatz von Treu und Glauben gebietet es, den Antragsteller so zu stellen, wie wenn die Behörde rechtzeitig und richtig entschieden hätte.
	<ul style="list-style-type: none"> • Verwaltung fordert ein Bußgeld für eine 10 Jahre zurückliegende Ordnungswidrigkeit 	Über einen Bauantrag wird so lange nicht entschieden bis neues Baurecht den Antragsteller zwingt, zusätzliche Auflagen zu erfüllen.

Grundsatz der Wirtschaftlichkeit

§ 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO): „Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.“

Hierbei gilt: Billig muss nicht immer wirtschaftlich sein. Vielmehr geht es um die Suche nach der Lösung mit der bestmöglichen Nutzung von Ressourcen.

Nach dem Grundsatz der Sparsamkeit sind die einzusetzenden Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgaben unbedingt notwendige Maß zu beschränken. *Sparsamkeit*

Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Ressourcen anzustreben. Dies kann nach dem Minimal- oder Maximalprinzip erreicht werden. *Wirtschaftlichkeit*

Nach dem Minimalprinzip soll ein bestimmter Zweck mit möglichst minimalem Mitteleinsatz erreicht werden. *Minimalprinzip*

Nach dem Maximalprinzip soll mit einem bestimmten Mitteleinsatz der maximale Output erreicht werden. *Maximalprinzip*

Fragen zur Selbstkontrolle

Was ist unter dem „Minimalprinzip“ zu verstehen?

Was ist unter dem „Maximalprinzip“ zu verstehen?

Formulieren Sie jeweils zwei Beispiele für das Minimal- und das Maximalprinzip.

Zusammenfassung

Die öffentliche Verwaltung ist neben den Rechtsnormen auch an bestimmte Grundsätze gebunden, um rechtmäßig zu handeln. Diese Grundsätze sind Ausfluss unseres Rechtsverständnisses und der Verfassung und ergänzen die Rechtsnormen. Im einzelnen sind dies:

- Gesetzmäßigkeit
- Ermessen
- Verhältnismäßigkeit
- Gleichheitsgrundsatz
- Treu und Glauben
- Wirtschaftlichkeit

5. Innere Organisation von Verwaltungsbetrieben

Lernziele:

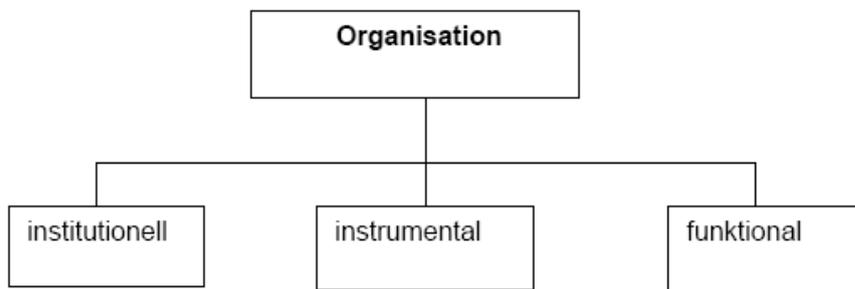
Der /Die Lernende soll

- den Organisationsbegriff beschreiben können
- zwischen Aufbau- und Ablauforganisation unterscheiden können
- den regelmäßigen Behördenaufbau in der Bundesverwaltung beschreiben können
- Methoden und Techniken der Aufbau- und Ablauforganisation auf einfache Beispiel anwenden können

5.1. Grundlagen

5.1.1. Begriff „Organisation“

Der Organisationsbegriff wird im täglichen Sprachgebrauch unterschiedlich verwendet. Der Begriff „Organisation“ kann in instrumentaler, institutioneller bzw. in funktioneller Bedeutung verwendet werden.



Organisation im instrumentalen Sinn: Organisation als Instrument zur bestmöglichen Zielerreichung, Festlegung von dauerhaften Regeln zu Aufbau und Arbeitsabläufen
 „Ein Betrieb **hat** eine Organisation“

Organisation im institutionellen Sinn: Organisation als soziales System, Zusammenschluss von Menschen und Sachmitteln
 „Ein Betrieb **ist** eine Organisation“

institutionelle Organisation

Organisation im funktionalen Sinn: Organisation als gestaltende Tätigkeit
 „Ein Betrieb **wird** organisiert (Organisation eines Betriebes)“

funktionale Organisation

Aufgabe zur Selbstkontrolle
 Füllen Sie die nachfolgende Tabelle aus. Entscheiden Sie durch Ankreuzen, in welchem Sinn der Organisationsbegriff jeweils verwendet wird.

Organisation	instrumental	institutionell	funktional
die UNO			
die Behörde			
Festlegung von Zeichnungsregelungen			
Festlegung von Stellen			
Festlegung von Zuständigkeiten			
Die Organisation einer Feier			
der WWF			
Die Organisation einer Kundgebung			
Festlegung von Arbeitsabläufen			
Festlegung von dauerhaften Regelungen			

5.1.2. Begriffe „Organisation“, „Disposition“ und „Improvisation“ in der Organisationslehre

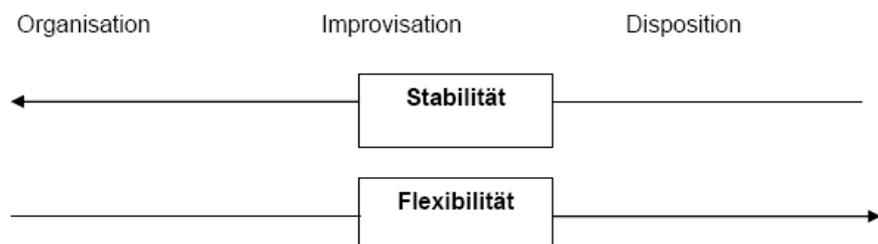
Organisation: Festlegung von **dauerhaften** Regelungen zu Aufbau und Arbeitsabläufen

Disposition

Disposition: Festlegung von **fallweisen** Regelungen, gelten für einen Fall

Improvisation

Improvisation : Festlegung von **vorübergehenden** Regelungen



Aufgabe zur Selbstkontrolle

Ordnen Sie die Begriffe „Organisation“, „Improvisation“ und „Disposition“ den nachfolgenden Sachverhalten zu

1. Festlegung einer Tagesordnung für eine Sitzung
2. Festlegung des Zeichnungsrechts
3. Festlegung von Vertretungsregelungen
4. Festlegung des Ablaufs einer Feier
5. Der OHP fällt plötzlich aus, Dozent nutzt Flipchart zur Visualisierung
6. Ausfall der U-Bahn, Nutzung der S-Bahn
7. Festlegung der Reihenfolge von Arbeitsabläufen
8. Festlegung des Leitungssystems für eine Behörde
9. Festlegung des Tagesablaufs bei einem Besuch
10. Umstellung des Fertigungsablauf aufgrund des plötzlichen Ausfalls einer Maschine

5.1.3. Aufbau- und Ablauforganisation

Die Aufbauorganisation meint die Behörde in **Ruhe**. Sie definiert **Zuständigkeiten** und **Struktur** einer Behörde. Weiterhin werden dauerhaft Beziehungen zwischen den Organisationseinheiten festgelegt.

Fragestellung: „*Wer macht was?*“

Die Ablauforganisation meint die Behörde in **Aktion**. Sie regelt das **Zusammenwirken von Mensch und Arbeitsmitteln in sachlicher, räumlicher und zeitlicher Hinsicht** zur jeweiligen Aufgabenerfüllung.

Ablauforganisation

Fragestellung: „*Wie, womit, wo und wann wird die Aufgabe erledigt?*“

Aufgabe zur Selbstkontrolle

Ordnen Sie die Begriffe „Aufbauorganisation“ und „Ablauforganisation“ den nachfolgenden Sachverhalten zu

1. Ermittlung des Personalbedarfs
2. Erstellen einer Stellenbeschreibung
3. Zuordnung von Arbeitsmitteln
4. Festlegung eines Bearbeitungsablaufs in einer Verwaltungsvorschrift
5. Erstellen eines Geschäftsverteilungsplans
6. Erhebung von Ist-Zuständen mittels Erhebungstechniken
7. Festlegung von Durchlaufzeiten
8. Fertigung eines Flussdiagramms
9. Erstellung eines Organigramms
10. Erhöhung der Auslastung von Arbeitsmitteln

5.1.4. Organisationsanlässe und –ziele

Bei der Organisation kann man 3 unterschiedliche Organisationsanlässe unterscheiden:

1. bei der Gründung eines Betriebes (Behörde), einer Organisationseinheit: **Neuorganisation**
2. bei der Weiterentwicklung eines Betriebes (Behörde), als Ergebnis einer Organisationsuntersuchung: **Reorganisation**
3. bei neuen Aufgaben: **Innovation, Reorganisation**

Mit Hilfe der Organisation sollen bestimmte Ziele erreicht werden. Doch was sind eigentlich Ziele?

Brockhaus:

Ein Ziel ist „...durch freie individuelle Wahl und Entscheidung...projektierter Zustand, der durch Handeln verwirklicht werden soll und für dessen Planung und Realisierung leitend ist. Alles absichtsvolle Handeln ist durch Ziele bestimmt und durch Motive begründet, die dem jeweiligen Ziel einen Wert beimessen...“.

KGSt im IKO-Netz-Glossar:

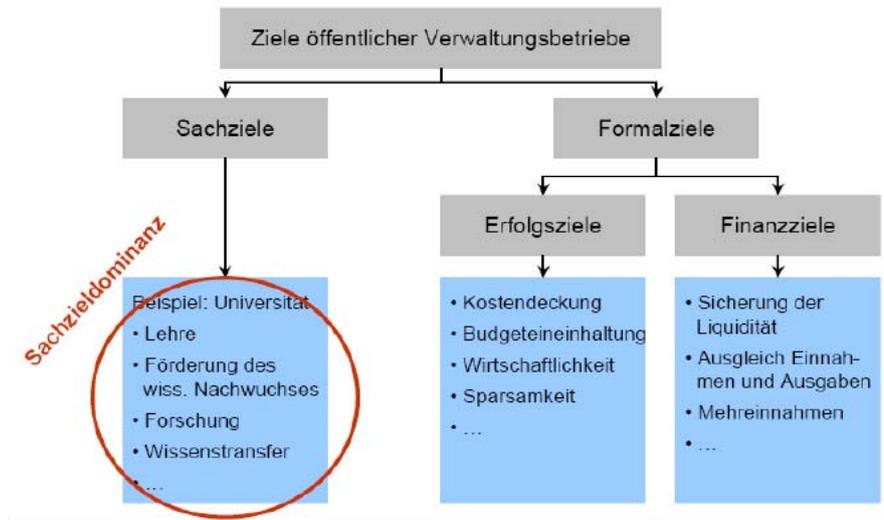
Ziele sind "anzustrebende Zustände, Ergebnisse, Wirkungen u.ä., die durch kommunale Tätigkeiten realisiert werden sollen. Die Ziele werden in Zielfeldern sortiert, mittels Kennzahlen beschrieben und gemessen."

Zusammenfassend ist ein Ziel ein angestrebter zukünftiger Zustand, der nach Inhalt, Zeit und Ausmaß genau bestimmt ist. Man kann ein Ziel auch als ein zu erreichendes Resultat sehen. Das Denken und Arbeiten mit Zielen ist eine grundlegende Voraussetzung für wirksames Controlling.

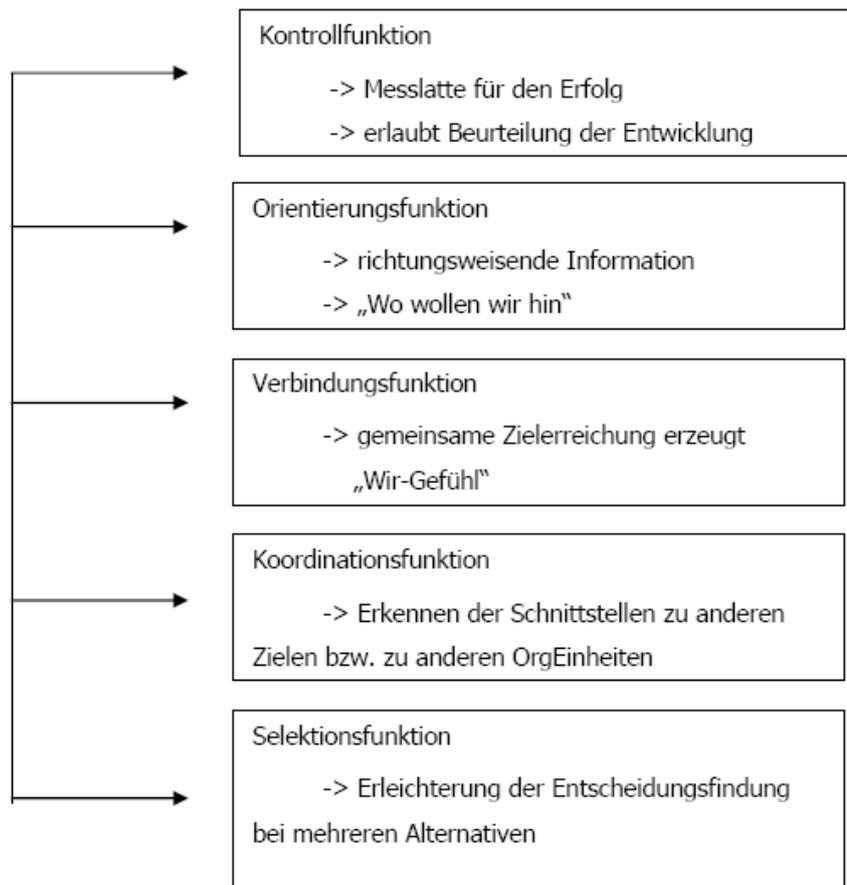
Zielarten

Unterscheidung nach ihrer Bedeutung:

Zielart	Inhalt	Beispiele
Sachziele	<ul style="list-style-type: none"> - geben Inhalt von Sollgrößen an - Was soll in welchen Mengen in welchem Zeitraum geleistet werden? 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausgabe von 800 Personalausweisen pro Monat durch das Einwohnermeldeamt
Formalziele	<ul style="list-style-type: none"> - Beschreibung, unter welchen Bedingungen die Sachzeile erreicht werden 	<ul style="list-style-type: none"> - Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit - Kundenfreundlichkeit - Mitarbeitermotivation



Funktionen von Zielen



Zusammenfassung

1. Der Begriff „Organisation“ wird im Sprachgebrauch unterschiedlich verwendet. Er kann als Organisation im Sinne einer Institution (institutioneller Organisationsbegriff), im Sinne einer Tätigkeit (funktionaler Organisationsbegriff) oder im Sinne eines Instruments zur Zielerreichung (instrumentaler Organisationsbegriff) verstanden werden.
2. Je nachdem, ob die Regelungen dauerhaft, vorübergehend oder fallweise getroffen werden, spricht man von Organisation (instrumental), Improvisation oder Disposition.
3. Organisationsanlässe sind die Neuorganisation und Reorganisation.
4. Mit Hilfe der Organisation sollen Ziele der Behörde erreicht werden. Die Ziele lassen sich in Sach- und Formalziele unterscheiden. Sachziele legen fest, was erreicht (produziert) werden soll, Formalziele legen hierbei fest, in welcher Art und Weise die Sachziele erreicht werden sollen.

5.2. Innere Behördenorganisation

5.2.1. Die Aufbauorganisation

5.2.1.1. Die Arbeitsteilung

Ein wichtiger Arbeitsschritt im Rahmen der inneren Behördenorganisation ist die Arbeitsteilung. Die Arbeitsteilung gibt an, wie die zu erfüllenden Aufgaben auf die Aufgabenträger verteilt werden. Eine Arbeitsmenge kann demzufolge nach **Menge** oder nach **Art** aufgeteilt werden. Bei der Artenteilung kann eine Spezialisierung nach **Objekt** oder **Verrichtung** erfolgen.

Bei der Mengenteilung wird eine Arbeitsmenge zu gleichen Teilen auf gedachte Aufgabenträger übertragen. Eine Spezialisierung erfolgt nicht, jeder Aufgabenträger macht das Gleiche, bzw. „Alle Verrichtungen an allen Objekten“. Ein typisches Beispiel für eine Mengenteilung ist der Botendienst in Behörden.

Mengenteilung

Bei der Artenteilung wird die Arbeitsmenge nach der Art auf die gedachten Aufgabenträger verteilt, das heißt, es erfolgt eine Spezialisierung nach Objekt oder nach Verrichtung.

Artenteilung

Bei der Spezialisierung nach Objekt werden alle Verrichtungen (Tätigkeiten) an einem Objekt vorgenommen. Merksatz: „Alle Verrichtungen an einem Objekt“.

Objektspezialisierung

Diese Form der Arbeitsteilung ist sehr oft in der Sachbearbeitung zu finden.

Verrichtungsspezialisierung

Bei der Spezialisierung nach Verrichtung wird eine Verrichtung an allen Objekten vorgenommen. Merksatz: „Eine Verrichtung an allen Objekten“.

Ein typisches Beispiel für eine Verrichtungsspezialisierung sind die Arbeiten von Assistenzkräften (z.B. Schreibdienst).

Die Beantwortung der Fragestellung welcher Haupttyp der Arbeitsteilung zur Anwendung kommen soll, hängt von der jeweiligen Situation ab (situationsgerechtes Organisieren).

Gleichwohl sollten bestimmte Kriterien beachtet werden:

- Ressourcenauslastung
- Schnelligkeit
- Motivation der Mitarbeiter
- Fähigkeiten und Fertigkeiten der Mitarbeiter

Wirkungen der Arbeitsteilung

Haupttyp	Vorteile	Nachteile
Mengenteilung	<ul style="list-style-type: none"> ○ Leichte Vertretbarkeit ○ Geringe Durchlaufzeiten ○ Individuelle Bestimmung des Arbeitsablaufs ○ Tendenz zum Wettbewerb 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Höherer Sachmittelbedarf ○ Gefahr der Überlastung
Objekt-spezialisierung	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ähneln den Wirkungen der Mengenteilung, im Extremfall (= nur ein Objekt) werden Mengenteilung und Objektspezialisierung gleich ○ Gefahr der Überforderung besteht nicht 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Vertretungsmöglichkeit im Vergleich zur Mengenteilung ungünstiger
Verrichtungsspezialisierung	<ul style="list-style-type: none"> ○ Einheitliche Ausführung der Arbeiten ○ Kurze Einarbeitungszeit ○ Möglichkeit, weniger qualifiziertes Personal einzusetzen ○ Bessere Ausnutzung der Sachmittel ○ Ausnutzen von Spezialisierungsvorteilen (z.B. schnellerer Bearbeitungszeiten) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Geringere Motivation der Mitarbeiter ○ Hoher Koordinationsbedarf ○ Störanfällig ○ Lange Liegezeiten ○ Fehlender Gesamtüberblick ○ Vertretbarkeit nicht möglich

In der Praxis sind sehr häufig **Mischformen** anzutreffen.

Weiterhin ist es denkbar die Arbeit im Wege einer Artenteilung nach **Zweckbeziehung, Phase oder Rang** (Nebentypen) aufzuteilen.

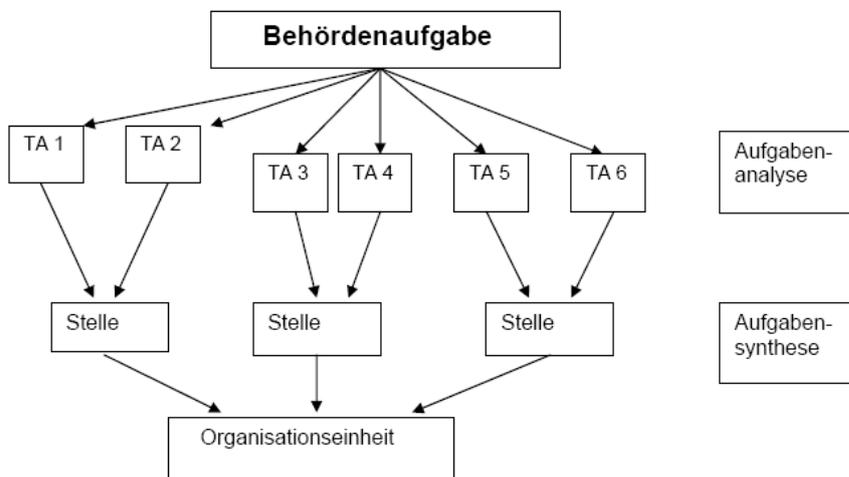
Artenteilung	Aufteilung nach	Beispiele
Zweckbeziehung	unmittelbaren Aufgaben mittelbaren Aufgaben	Sachbearbeiter Hausbote
Phase	Planung, Durchführung, Kontrolle	
Rang	leitend ausführend	Vorgesetzter Mitarbeiter

Aufgabe zur Selbstkontrolle

Zur Information der Öffentlichkeit soll in einer Behörde ein Presse- und Informationsreferat eingerichtet werden. Das Referat soll die drei Kundengruppen Privatpersonen, Fachleute und Journalisten betreuen. Hierzu sollen als Verrichtungen Printmedien und HTML-Seiten erstellt und eine Telefon-Hotline betreut werden.

Welche Möglichkeiten bestehen, die Aufgaben auf die Mitarbeiter zu verteilen. Erläutern Sie bei der Artenteilung bitte nur die Haupttypen. Erstellen Sie für jedes Prinzip eine Tabelle, aus der hervorgeht, wie die Aufgaben auf die Mitarbeiter verteilt werden.

5.2.1.2. Stellenbildung



Die Stellenbildung beginnt mit der Aufgabenanalyse. Hierbei wird die Gesamtaufgabe der Behörde in elementare (nicht mehr sinnvoll teilbare) Teilaufgaben zerlegt → **Aufgabenanalyse**. Diese werden dann nach den Prinzipien der Arbeitsteilung (siehe voriges Kapitel) zu Stellen und diese zu Organisationseinheiten zusammengefasst → **Aufgabensynthese**

Bei zu beachten, dies bedeutet, dass Übertragung von Aufgabe, *Kongruenzprinzip* Kompetenzen (Befugnisse) und Verantwortung eine Einheit bilden muss.

Aufgabe
Kompetenzen
Verantwortung

5.2.1.3. Stellenarten

Bei **Instanz** = Leitungsstelle
 Die Instanz ist berechtigt, nach geordneten Stellen **Weisungen zu erteilen**

Stabsstelle

Bei **Stab** = beratende Stelle
 Der Stab hat die Aufgabe, Instanzen zu beraten und Zuarbeiten zu leisten. Er besitzt keine Weisungsbefugnis. Stabsstellen werden gebildet, um **Instanzen zu entlasten und fachlich zu beraten**. Hierbei wird zwischen **generalisierten und spezialisierten** Stabsstellen unterschieden. Generalisierte Stabsstellen dienen in erster Linie der Entlastung der Instanz und übernehmen Assistenzaufgaben, z.B. die Sekretärin. Spezialisierte Stabsstellen haben in erster Linie die Aufgabe, die Instanz fachlich zu beraten (Planungsstab, KLR, Controlling etc.)

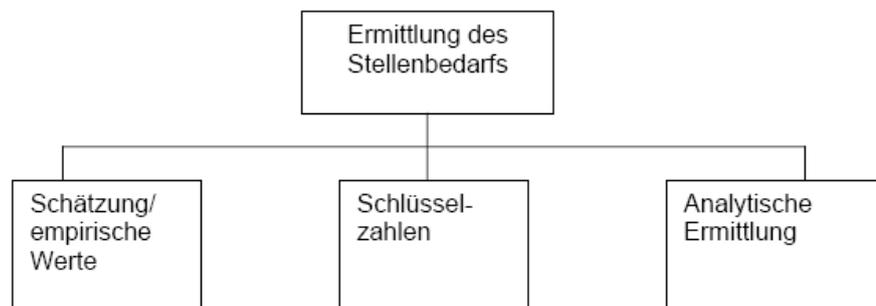
Ausführungsstelle

Bei **Ausführungsstellen** = Basis der Hierarchie
 Ausführungsstellen haben die **Weisungen der Instanzen auszuführen** und besitzen selbst keine Weisungsbefugnis.

5.2.1.4. Stellenbedarfsrechnung

Neben der qualitativen Stellenbildung → *Arbeitsteilung* muss ebenfalls der quantitative Bedarf der Stellen bestimmt werden. Hierzu ist eine Stellenbedarfsrechnung durchzuführen.

Verfahren



Schätzungen oder empirische Werte können nur dann eingesetzt werden, wenn von anderen Behörden mit vergleichbaren Aufgaben Werte vorliegen. Schlüsselzahlen sind sehr oft der Ausdruck politischer Ziele, z.B. Lehrer/Anzahl der Schüler, Erzieher/ Anzahl der Kinder.

Die analytische Methode ist die Stellenbedarfsrechnung im engeren Sinne. Der Stellenbedarf hängt im Einzelnen von folgenden Faktoren ab:

Anzahl der zu bearbeitenden Vorgänge/Jahr (V)

Mittlere Bearbeitungszeit je Vorgang (mBZ)

Zuschlagsfaktor für persönliche und sachliche Verteilzeiten (Z)

Nettoarbeitszeit/Jahr, ausgedrückt durch Jahresarbeitsminuten (JAM)

$$S = (V \cdot mBz) \cdot Z / JAM$$

Die Anzahl der Vorgänge und die mittleren Bearbeitungszeiten müssen durch geeignete → *Erhebungstechniken* ermittelt werden.

Unter Verteilzeiten versteht man Zeiten, die nicht unmittelbar für die Erstellung des Produkts verwendet werden. Sachliche Verteilzeiten entstehen z.B. durch Besprechungen, Telefonate, Personalversammlungen etc.

Persönliche Verteilzeiten entstehen durch Pausen, persönliche Gespräche, Toilettenbesuche etc.

Der Zuschlagsfaktor sollte für jede Behörde festgelegt werden, es ist jedoch von mind. 10% auszugehen.

Die JAM sind gem. den Personalkostensätzen des BM der Finanzen nach folgendem Schema zu berechnen:

365 Kalendertage - 104 Tage (Wochenenden) - 10 Tage (Feiertage) - 14,06 (Ausfälle durch Krankheit) - 33,8 (Urlaub + ganztägige Dienstbefreiung) = 203,14 Tage

203,14 Tage * 8 Std. * 60 min = 97.507,2 JAM

Aufgabe zur Selbstkontrolle

Bei der Widerspruchsstelle des BAföG-Referates hat man den Arbeitsanfall durch Selbstaufschreibung wie folgt ermittelt:

Anzahl der Widersprüche/Jahr: 1.700

Prüfen des Widerspruchs 60 min

Schreiben des Bescheides: 30 min

Berechnen Sie den Personalbedarf bei der Widerspruchsstelle.

5.2.1.5. Leitungssysteme

Neben Unter Leitungssystemen versteht man Grundmodelle der Zuordnung von Leitungskompetenzen. Darin werden Entscheidungs- und Anordnungskompetenz, folglich Unterstellungsverhältnisse geregelt.

Grundmodelle

Einliniensystem

Einliniensystem

Bei einem Einliniensystem sind alle Mitarbeiter in einem streng zentralisierten Weisungs- und Meldeweg eingebunden. Jede Stelle erhält nur von der unmittelbar vorgesetzten Stelle Anweisungen. Umgekehrt müssen Berichte und Kontrollmeldungen an diese übergeordnete Stelle weitergeleitet werden. Es gibt nur den einen Dienstweg, der unbedingt eingehalten werden muss. Gleichrangige Stellen können nur über eine gemeinsame übergeordnete Stelle zusammenarbeiten.

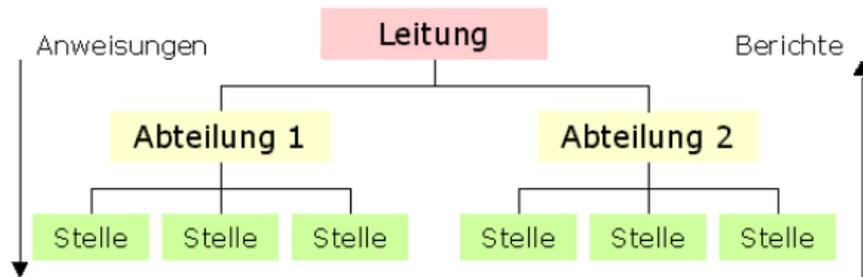


Abbildung : Einliniensystem

Vorteile des Einliniensystems:

- straffe, übersichtliche Organisation,
- eindeutige Dienstwege und Verantwortungsbereiche,
- kein Kompetenzgerangel,
- gute Kontrollmöglichkeiten für die Vorgesetzten.

Nachteile des Einliniensystems:

- starre, zum Teil lange Dienstwege,
- Informationsverfälschung auf langen Dienstwegen,
- starke Belastung der Vorgesetzten, weil alle Informationen und Entscheidungen von ihm bearbeitet werden müssen,
- Gefahr der Bürokratisierung (Überorganisation),
- Motivationsverlust bei den untergeordneten Stellen.

Die Nachteile verstärken sich mit zunehmender Betriebsgröße. Deshalb eignet sich das Einliniensystem in der reinen Form nur für kleinere Betriebe bzw. für Behörden mit Routineaufgaben.

Mehrliniensystem

Mehrliniensystem

Mit zunehmender Betriebsgröße nimmt auch die Arbeitsteilung zu. Es bilden sich immer mehr Spezialisten für verschiedene Funktionen innerhalb des Betriebes. Die eigentliche Arbeit bei der Herstellung der Güter ist dann von verschiedenen Funktionsbereichen (Abteilungen) abhängig. Bei einem Mehrliniensystem wird jeder dieser Abteilungen ein direktes fachliches Weisungsrecht gegenüber den untergeordneten Stellen eingeräumt. Ein Stelleninhaber kann also seine Arbeitsaufträge von verschiedenen Instanzen bekommen. Deshalb wird das Mehrliniensystem auch als Funktionalsystem bzw.

Funktionsmeistersystem bezeichnet, da die Instanzen verrichtungs-spezialisiert sind.

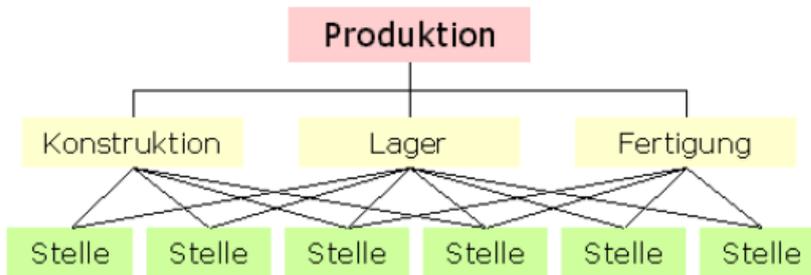


Abbildung : Mehrliniensystem

Vorteile des Mehrliniensystems:

- Möglichkeit der Spezialisierung in Funktionsbereichen,
- kurze Dienstwege,
- Motivation der Mitarbeiter,
- besseres Betriebsklima.

Nachteile des Mehrliniensystems:

- unübersichtliche Organisation,
- schlechte Kontrolle,
- keine klaren Kompetenzabgrenzungen und Verantwortungsbe-reiche,
- Verunsicherung der untergeordneten Stellen durch unterschied-liche Weisungszuständigkeiten,
- Koordinationsprobleme zwischen den Funktionsbereichen.

Trotz der vielen Nachteile wird dieses Leitungssystem bei mittleren und größeren Unternehmen auf den oberen Führungsebenen eingesetzt. Dort ist die Komplexität der Aufgaben so groß, dass nur noch ein Team von Spezialisten diese Führungsaufgaben bewältigen kann. Jeder dieser Spezialisten hat aber ein fachliches Wei-sungsrecht über alle untergeordneten Abteilungen. Der Leiter der Personalabteilung entscheidet z. B. in Personalfragen (Einstellun-gen, Ausbildung usw.) für alle Abteilungen und der Vertriebsleiter wird auch über die Entwicklung neuer Produkte mitbestimmen.

Weiterentwicklungen

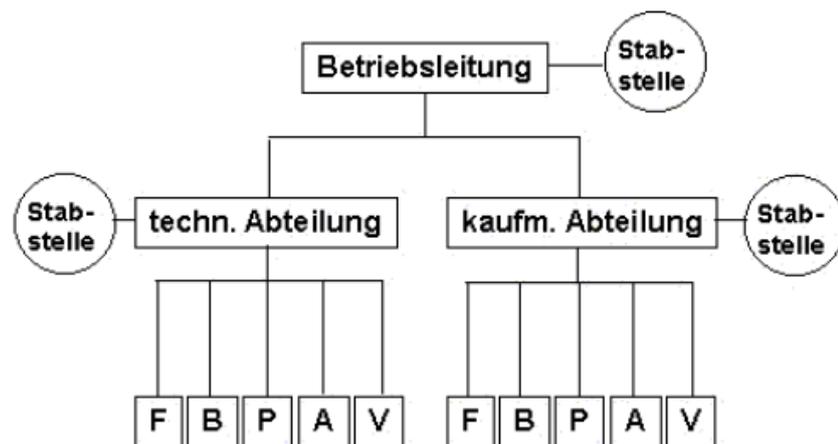
Stabliniensystem

Das Stabliniensystem ist eine Modifizierung des Einliniensystems und entstand aus dem Überforderungsproblem der Vorgesetzten sowie der daraus resultierenden Koordinations- und Motivations-schwierigkeiten. Es dient zur Bewältigung von unstrukturierten, he-terogenen und sich häufig ändernden Aufgaben. Hierbei überneh-men spezialisierte Stabstellen die Aufgabe, die Instanzen bei der Vorbereitung und Kontrolle von Entscheidungen beratend zu unter-stützen. Auf diese Weise wird der Stelleninhaber einer Instanz (wie

Stabliniensystem

z.B. die technische Abteilung) entlastet und kann sich auf bestimmte Aufgaben spezialisieren, während seine Stäbe die Ausarbeitung anderer Spezialaufgaben erledigen.

Die Stabstellen erhalten Anweisungen, können sie aber nicht weitergeben. Die Weisungsbefugnis liegt bei der zugehörigen Instanz, die ihre Entscheidung auf den Arbeiten der Stabsstelle aufbaut. Zu solchen Stäben zählen z.B. die Revision oder das Controlling.



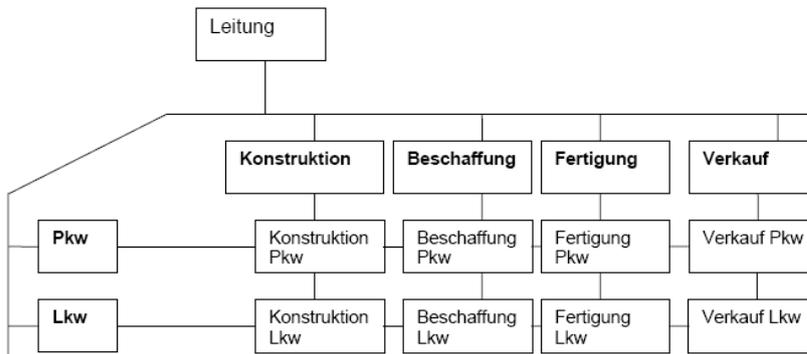
Der Vorteil der Stablinienorganisation liegt also in der fachlichen Entlastung der Instanzen. Im Übrigen hat das Stabliniensystem die gleichen Vorteile wie das Einliniensystem.

Jedoch handelt es sich beim Stabliniensystem nicht um eine konfliktfreie Organisationsform.

Besondere Probleme entstehen durch Informationsunterschiede. Stabstellen verfügen meist über einen Informationsvorsprung gegenüber den Instanzen. Dies eröffnet ihnen Verhaltensspielräume zur Durchsetzung eigener Ziele. Des Weiteren entstehen Schwierigkeiten falls es, aufgrund der nicht vorhandenen Entscheidungskompetenz nicht gelingt, Stäbe zu motivieren. Von Papierkorbabteilungen ist in diesem Zusammenhang in der Praxis die Rede. Dennoch sollte die ökonomische Effizienz von Stabstellen nicht verkannt werden. So werden Stäbe oft gezielt zur Entwicklung neuer Ideen und Produkte eingesetzt. Der Möglichkeit einer kreativen Entfaltung wird ein gewisser Freiraum zur Verfügung gestellt, innerhalb dessen sanktionslose Experimente möglich sind. Dieser Freiraum, der in Linienystemen fehlt, wird in Stäben bewusst geschaffen.

Die weiteren Nachteile des Einliniensystems (langer, umständlicher Dienstweg, Starrheit etc.) bleiben auch beim Einliniensystem erhalten.

Matrixorganisation



Eine Matrixorganisation ist ein mögliches Strukturprinzip in der Organisation eines Betriebes, nach der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten aufgebaut werden können. Dabei werden zwei Leitungssysteme miteinander kombiniert. Die Mitarbeiter stehen in mehreren Weisungsbeziehungen, z.B. sind sie den Leitern der verrichtungsbezogenen Instanzen Beschaffung, Produktion und Absatz und gleichzeitig den objektbezogenen Instanzen unterstellt. Eine Matrixorganisation ist damit eine Form der Mehrlinienorganisation.

Die hierbei entstehenden Zuständigkeits-Überkreuzungen führen in der Praxis jedoch häufig zu so großen Problemen, dass in aller Regel die personelle Weisungsbefugnis (die letztlich die ausschlaggebende ist) auf eine einzige Linie beschränkt wird, jeder Mitarbeiter also nur einen unmittelbar weisungsberechtigten Vorgesetzten hat. Die überkreuzenden Zuständigkeiten der anderen Linie werden dann meist dadurch aufgelöst, dass Mitarbeiter temporär aufgabenbezogen für die andere Linie freigestellt werden; der Anteil der Arbeitszeit, der hierfür bereitzustellen ist, wird dann meist zwischen den Vorgesetzten der jeweiligen Linien verhandelt.

Vorteile der Matrixorganisation sind das Gleichgewicht der Leitungsdimensionen, die Spezialisierung der Leitungsebenen, und die Innovationskraft des Systems durch das Austragen positiver Konflikte.

Die Nachteile sind in den möglichen Kompetenzkonflikten, dem hohen Koordinationsaufwand und den hohen fachlichen und sozialen Anforderungen an das Führungspersonal zu sehen.

5.2.1.6. Leitungsspanne

Unter dem Begriff „Leitungsspanne“ versteht man das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Personen, die eine Instanzfunktion wahrnehmen und der Anzahl der unmittelbar unterstellten Stellen. Die Leitungsspanne ist bedeutsam für die Wirksamkeit der Führung und die Kosten.

Auf die Leitungsspanne wirken Einflussgrößen ⇔ Erklärung unterschiedlicher Leitungsspannen, Bestimmung der optimalen Leitungsspanne

Einflussgrößen wirken

- auf den Aufgabenumfang (je anspruchsvoller die Aufgabe wird, desto weniger Mitarbeiter kann der Vorgesetzte führen)

- auf die Führungskapazität (Delegation von Führungsaufgaben)

Größe der Leitungsspanne abhängig von bestimmten Einflussgrößen ⇔ situativer Ansatz

Einflussgrößen auf die Leitungsspanne im Einzelnen

Einflussgrößen	Auswirkungen auf die Leitungsspanne
<i>Umfang der Führungsaufgabe</i>	
Art der Aufgaben - verschiedenartige Aufgaben - schwierige Aufgaben - routinemäßige Aufgaben	Verringerung der Leitungsspanne Verringerung der Leitungsspanne Erhöhung der Leitungsspanne
Delegationsgrad - hoch - niedrig	Erhöhung der Leitungsspanne Verringerung der Leitungsspanne
verwendete Koordinationsinstrumente - persönliche Weisung - Selbstabstimmung	Verringerung der Leitungsspanne Erhöhung der Leitungsspanne
personalwirtschaftliche Einflussgrößen - hohes Ausbildungsniveau	Erhöhung der Leitungsspanne
Führungskapazität - Belastung durch andere Aufgaben - personelle Entlastung (Delegation, Unterstützung durch Stellvertreter) - Einsatz von IT	Verringerung der Leitungsspanne Erhöhung der Leitungsspanne Erhöhung der Leitungsspanne

Stellvertretung

Stellvertretung

Unter Stellvertretung versteht man die Delegation von Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen

ständiger Vertreter: Stelleninhaber und Stellvertreter arbeiten gleichzeitig nebeneinander (Präsident, Vizepräsident)

Abwesenheitsvertreter: kann eigene Willenserklärungen nur abgeben, wenn der Stelleninhaber abwesend ist

Delegation

Delegation

Die Delegation von Aufgaben ist der Ausfluss aus der Leitungsfunktion einer Instanz und der „Entscheidungsdezentralisation“.

Für bestimmte Aufgaben werden Kompetenzen und Verantwortung an eine untergeordnete Stelle weitergegeben.

Hierbei wird gemäß dem Kongruenzprinzip aber nur die Verantwortung für die richtige Erfüllung der übertragenen Aufgaben im Rahmen der übertragenen Kompetenzen delegiert.

Die Restkompetenz und die Gesamtverantwortung verbleiben beim Vorgesetzten.

- Delegation ⇔ Zeichnungsrecht

5.2.1.7. Führung

Ziele der Führung

- Beeinflussung der Mitarbeiter dahingehend, dass sie zum Erreichen der Sachziele (Qualität, Quantität der Arbeitsergebnisse, schnelle Durchlaufzeiten) beitragen
- Arbeitsbedingungen schaffen, die es dem Mitarbeiter ermöglichen, seine persönlichen Ziele zu verwirklichen (Mitarbeiterzufriedenheit)

Aufgaben von Führungskräften

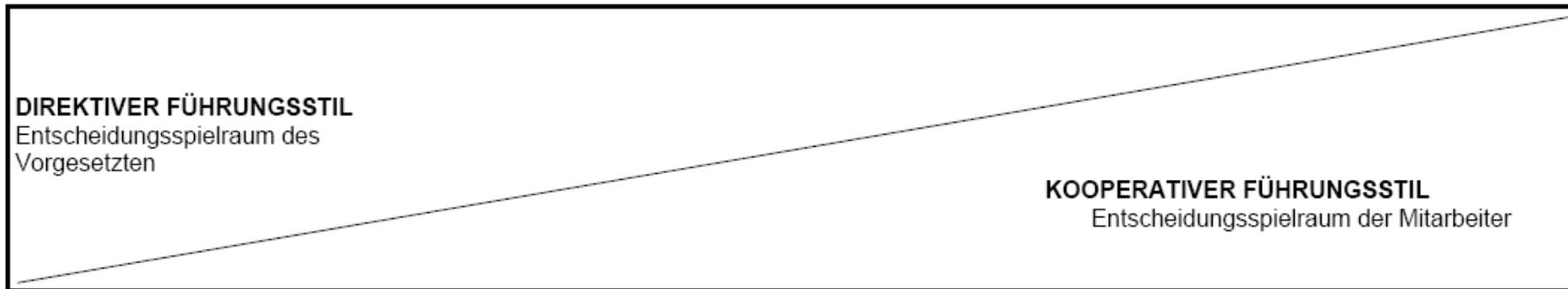
- Planung der Arbeit der Organisationseinheit
- Personaleinsatz
- Erteilen von Arbeitsanweisungen
- Koordination der Arbeitsabläufe
- Bewirtschaften der zustehenden Mittel
- Kontrolle der Arbeitsergebnisse
- Zusammenarbeit mit den Mitarbeitern
- Mitarbeiter fördern
- Mitarbeiter beurteilen
- Mitarbeiter motivieren
- für obere Instanzen (Präsident) kommen Repräsentationsaufgaben hinzu

Differenzierung von Führungsstilen

- es existiert kein „richtiger Führungsstil“, ist immer situationsabhängig

- Verhältnis von Führungsstil und Leistungserfolg ist nicht geklärt
- Beschreibung von Führungsstilen
- Vielzahl von Modelle
- Gemeinsamkeiten: Grundtypen sind der kooperative und der direkte Führungsstil
- dazwischen gibt es unzählige Kombinationen
- Unterscheidung erfolgt durch Fragestellung, inwieweit der Vorgesetzte die Mitarbeiter an seinen Entscheidungen beteiligt

Differenzierung von Führungsstilen



Vorgesetzter entscheidet und ordnet an

Vorgesetzter entscheidet, er gestattet jedoch Fragen zu seinen Entscheidungen

Vorgesetzter informiert die Mitarbeiter über beabsichtigte Entscheidungen, Mitarbeiter haben die Möglichkeit ihre Meinung zu äußern, bevor der Vorgesetzte endgültige Entscheidung trifft

Mitarbeiter entwickeln Vorschläge, aus den gemeinsam gefundenen Lösungsvorschlägen entscheidet sich der Vorgesetzte für die von ihm favorisierte

Mitarbeiter entscheiden, Vorgesetzter fungiert als Koordinator, zeigt Grenzen des Entscheidungsspielraumes auf

Situationsgerechter Führungsstil

Person	<ul style="list-style-type: none"> • starkes Niveaugefälle zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern • Mitarbeiter ohne Eigeninitiative • geringes Niveaugefälle zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern • Mitarbeiter mit hoher Motivation, Kreativität und Initiative 	<p>Tendenz zum direktiven Führungsstil</p> <p>Tendenz zum kooperativen Führungsstil</p>
Situation	<ul style="list-style-type: none"> • Situationen, die schnelle Entscheidungen verlangen • Situationen, die ideenreiche Entscheidungen erfordern 	<p>Tendenz zum direktiven Führungsstil</p> <p>Tendenz zum kooperativen Führungsstil</p>
Aufgabe	<ul style="list-style-type: none"> • Aufgaben, die wenig Eigeninitiative fordern • Aufgaben mit hohem Routinegehalt • Aufgaben, die schöpferische Gestaltung, Flexibilität verlangen 	<p>Tendenz zum direktiven Führungsstil</p> <p>Tendenz zum kooperativen Führungsstil</p>
Organisationsstruktur	<ul style="list-style-type: none"> • strenge Hierarchie, hoher Organisationsgrad, geringer Dispositionsspielraum • aufgelockerte Hierarchie, geringer Organisationsgrad, Beschränkung auf Rahmenbedingungen 	<p>Tendenz zum direktiven Führungsstil</p> <p>Tendenz zum kooperativen Führungsstil</p>

Nutzung der Führungsstile

direktiver Führungsstil	kooperativer Führungsstil
<ul style="list-style-type: none"> • rasche Entscheidungen • klare und eindeutige Rollenverteilung • erleichterte Koordination aller Aktivitäten • höhere Zufriedenheit bei autoritätsangepassten Mitarbeitern 	<ul style="list-style-type: none"> • qualifizierte Entscheidungen, weil Sachverstand der Mitarbeiter einbezogen wird • höhere Zufriedenheit bei Mitarbeitern, die nach Selbstverwirklichung streben • Ausschöpfung des Kreativitäts- und Problemlösungspotentials • Förderung des Führungsnachwuchses

Management by-Techniken (Führungstechniken)

Die Führungstechniken werden auch als Management by-Techniken bezeichnet. Sie empfehlen der Instanz eine bestimmte Verhaltensweise bei der Führung.

Management by Objektivs

Management by objectives = Führen durch Zielvereinbarung
 Instanzen und Mitarbeiter vereinbaren Ziele und versuchen gemeinsam diese zu erreichen. Die Mitarbeiter haben hierbei weitestgehend die Entscheidungsfreiheit, wie die Ziele erreicht werden sollen. Die Instanz hat die Aufgabe den Grad der Zielerreichung zu überwachen und bei Bedarf geeignete Maßnahmen einzuleiten.

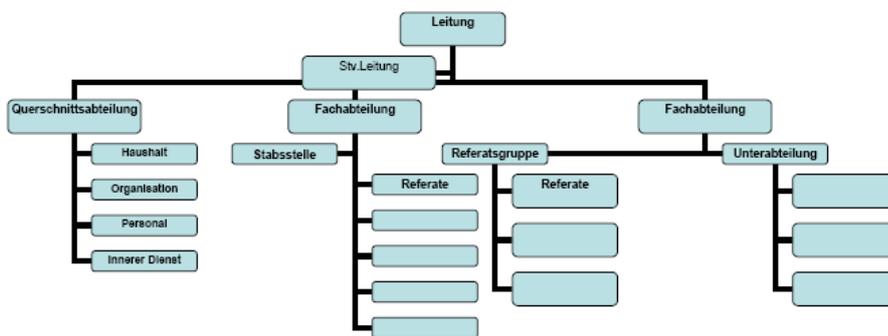
Management by exception = Führen durch Ausnahmeregelung
 Die Instanzen konzentrieren sich insbesondere auf besonders wichtige Entscheidungen. „Routineentscheidungen werden den Mitarbeitern überlassen.“

Management by Exception

Management by delegation = Führen durch Delegation von Aufgaben
 Die Instanzen führen durch Delegation bestimmter Aufgaben und Entscheidungen.

Management by Delegation

5.2.1.8. Regelmäßiger Behördenaufbau



Leitung: in Ministerien der Minister, im nachgeordneten Bereich der Präsident

Stv. Leitung: in Ministerien der politische Staatssekretär (politischer Beamter), beamtete Staatssekretär, im nachgeordneten Bereich der Vizepräsident

Stabsstellen: zur fachlichen Unterstützung der Instanzen

Querschnittsabteilung: Serviceeinheiten, die ihre Leistungen nur nach „innen“ abgeben, deshalb auch oft als „Innere Verwaltung“ oder „Verwaltung der Verwaltung“ bezeichnet, klassische Serviceeinheiten: HOPI (Haushalt, Organisation, Personal, innerer Dienst)

Fachabteilungen: geben ihre Leistungen nach „außen“ ab, produzieren für Abnehmer (Kunden) z.B. Bürger, Politik, Wirtschaft, wird auch als „Allgemeine Verwaltung“ bezeichnet

Referatsgruppen/Unterabteilungen: bei Bedarf kann eine zusätzliche Gliederungsebene gebildet werden, um eine zu große Leitungsspanne zu vermeiden, diese zusätzliche Leitungsebene wird in Ministerien als Unterabteilung, im nachgeordneten Bereich als Referatsgruppe bezeichnet

Referate: im Regelfall in Bundesbehörden die unterste Organisationseinheit, im Bedarfsfall können aber auch noch darunter liegende Sachgebiete gebildet werden.

Zusammenfassung

1. Ausgangspunkt der inneren Behördenorganisation ist die Arbeitsteilung. Die Arbeit kann unspezialisiert nach Menge bzw. spezialisiert nach der Art aufgeteilt werden. Bei der Artenteilung wird zwischen Objekt- und Verrichtungsspezialisierung unterschieden.

2. Die Arbeitsteilung ist Voraussetzung für die Stellenbildung. Bei der Stellenbildung werden in einem ersten Schritt Aufgaben in elementare, nicht mehr teilbare Teilaufgaben zerlegt. Dieser Prozess nennt sich Aufgabenanalyse. Diese Teilaufgaben werden danach wieder sinnvoll gebündelt und auf Stellen übertragen. Dieser Prozess nennt sich Aufgabensynthese.

3. Eine Institution kann unterschiedliche Leitungssysteme besitzen. Die beiden Grundtypen heißen Ein-Linien-System und Mehr-Linien-System. Der überwiegend hierarchische Aufbau des Ein-Linien-Systems führt dazu, dass dieses Leitungssystem vorrangig in Behörden vorkommt. Die Nachteile der Grundtypen versuchen die Weiterentwicklungen Stab-Linien-System und Matrixsystem auszugleichen.

4. Die Führung kann mit Hilfe unterschiedlicher Führungsstile erfolgen. Die beiden Haupttypen sind der direktive und der kooperative Führungsstil. Die Mitsprachemöglichkeiten bei Entscheidungen sind beim direktiven Führungsstil faktisch nicht vorhanden, beim kooperativen Führungsstil sehr hoch.

5. Der regelmäßige Behördenaufbau von Bundesbehörden ist im Regelfall 3- bzw. vierstufig. Unterhalb der Leitungsebene ist die Abteilungsebene zu finden, darunter wiederum die Referatsebene. Bei Bedarf können jedoch auch noch Unterabteilungen bzw. Referatsgruppen gebildet werden.

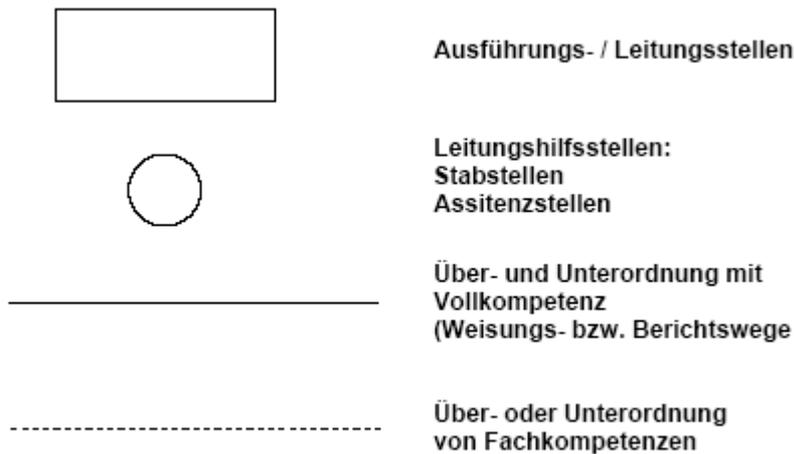
Die Abteilungsebene gliedert sich in die Zentralabteilung mit den Serviceeinheiten (HOPI) und den Fachabteilungen.

5.2.2. Dokumente der Aufbauorganisation

5.2.2.1. Der Organisationsplan (Organigramm)

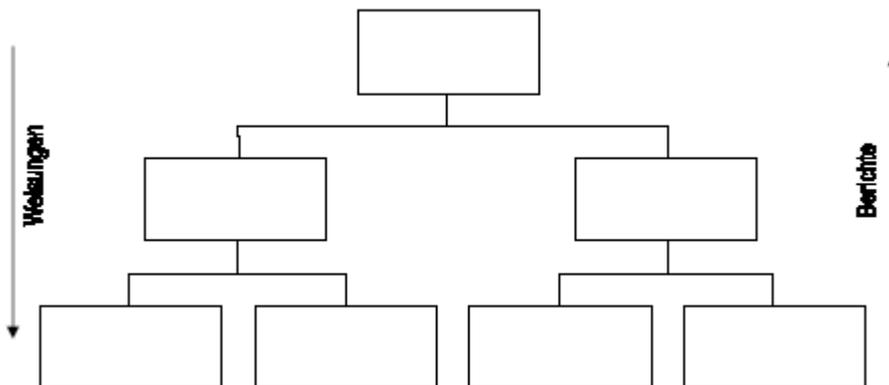
Die Aufbauorganisation einer Behörde ist in einem Organisationsplan festzuhalten. Im Organisationsplan werden die Aufgaben der verschiedenen Organisationseinheiten schlagwortartig bezeichnet. Der Organisationsplan bildet die Grundlage für den Geschäftsverteilungsplan (vgl. § 4 Abs.1 GO BVA).

Gestaltungsmöglichkeiten

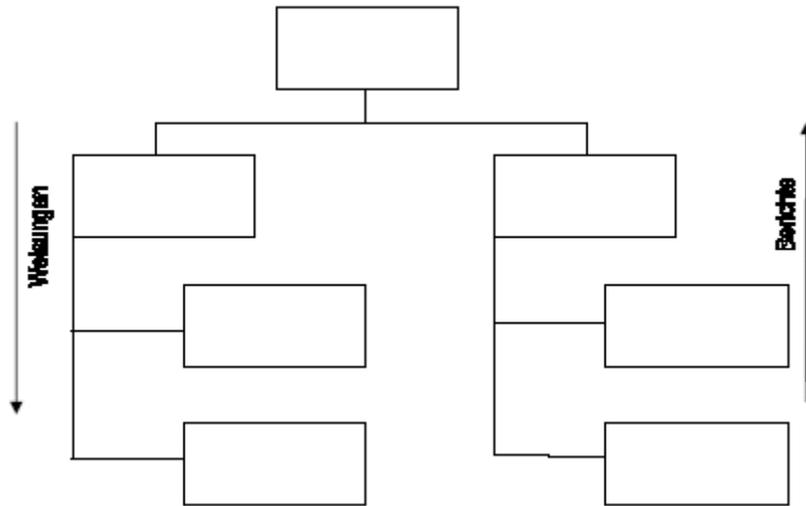


Alternativ können die Stabsstellen auch als **kleines Rechteck** bzw. **Oval** dargestellt werden.

Pyramidenorganigramm



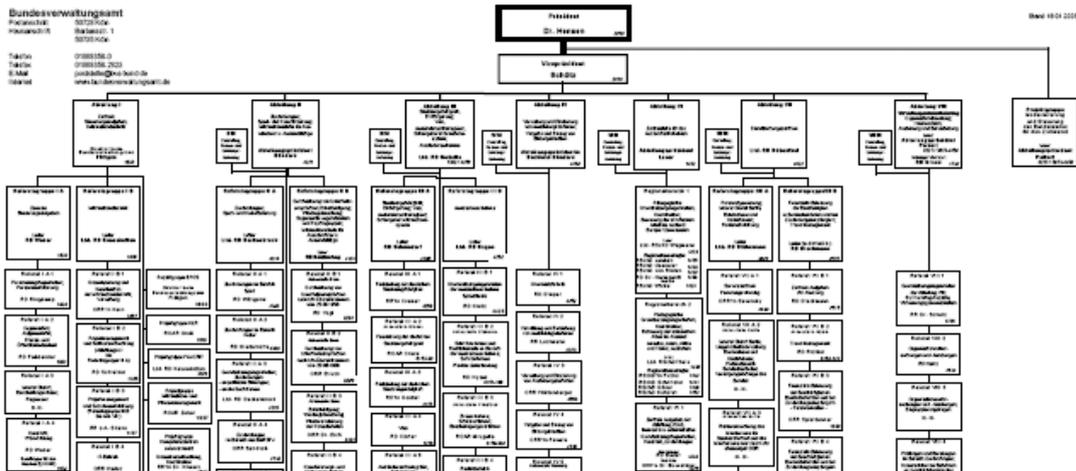
Säulenorganigramm



Funktion und Inhalte des Organigramms

Organisationsmittel	Funktion	Inhalt
Organisationsplan	<ul style="list-style-type: none"> - Organisationsmittel der Aufbauorganisation - Darstellung der Struktur und Hierarchien einer Behörde - Darstellung der Leitungsbeziehungen (des Dienstweges) 	<ul style="list-style-type: none"> - Behördenleitung - Organisationsbreite und -tiefe - Weisungs- und Kommunikationsweg - Org.-Einheiten - Kurzdarstellung der Hauptaufgaben der Org.-Einheiten - Leiter der Org.-Einheiten

Beispiel



5.2.2.2. Der Geschäftsverteilungsplan

Der Geschäftsverteilungsplan gibt einen Überblick über die Aufteilung der Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche. Die Aufgabendarstellung erfolgt detailliert, jedem Stelleninhaber werden konkrete Tätigkeitsfelder zugeordnet (vgl. § 4 Abs.2 GO BVA)

Funktion und Inhalte des Geschäftsverteilungsplanes

Organisationsmittel	Funktion	Inhalt
Geschäftsverteilungsplan	<ul style="list-style-type: none"> - Organisationsmittel der Aufbauorganisation - Darstellung der Zuständigkeiten - Darstellung der Verantwortlichkeiten - Darstellung der Aufgaben (Teilaufgaben) von Stelleninhabern 	<ul style="list-style-type: none"> - Informationen des Organigramms - alle Mitarbeiter mit Raum- Nr. und Durchwahl- Nr. - Vertreter - detaillierte Aufgabenzuweisung - Zuweisung von Verantwortlichkeiten

Beispiel

Referat VIII 6
Berufsbildung (zuständige Stelle nach § 84 BBiG), Berufsförderung früherer Polizeivollzugsbeamter im BGS; Berufliche Eingliederung nach dem Soldatenversorgungsgesetz
 Köln, Haus I

Referatsleitung
 RR Frank, I/9.26 – Hausruf: 1726;
 Vertreterin: Fr. Berger

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Name	Raum-Nr.	Telefon-Nr.	Name	Raum-Nr.	Telefon-Nr.
VA'e Beckmann	9.16	3796	RS z.A. Knedel	9.15	1715
ROAR'in Berger	9.27	1727	RA Krieger	9.24	1724
RAR'in Dorow	9.16	3716	ROI Link	9.15	3715
ROI Enders	9.18	1718	VA'e Ramm	9.25	3725
VA'e Fabienke	9.17	3717	Ri z.A. Reimann	9.16	1716
ROI'in Fündgens	9.25	1725	AI Witt	9.27	3727
ROI Giebler	9.15	3715			

Aufgabengebiet	Bearbeiter(in)	Vertreter(in)
<i>Zuständige Stelle nach § 84 BBiG</i>		
Grundsatzangelegenheiten, Berufsbildungsausschuss	Berger	
Ausbildungsberatung	Krieger	Enders
Ausbildungsberatung	Enders	Krieger
Ausbildungsberatung IT-Berufe	Giebler / Link	
Prüfungsberatung, Prüfungsausschüsse, Fortbildungsprüfungen	Dorow	Reimann
Prüfungsausschüsse, Prüfungsvorbereitung	Reimann	Dorow
Kürzung / Verlängerung der Ausbildungszeit	Dorow	Reimann
Organisation der Zwischen- und Abschlussprüfungen, Registrierung der Ausbildungsverträge, Statistik	Witt	
Organisation der Fortbildungsprüfungen und der Ausbilder-Eignungsprüfungen, organisatorische Betreuung der Workshops zur Aufgabenerstellung, Organisation der Zwischen- und Abschlussprüfungen	Fabienke	
Prüfungsausschüsse, Kürzung / Verlängerung der Ausbildungszeit, Anforderung von Prüfungsaufgaben	Beckmann	
Registrierung der Ausbildungsverträge, Haushaltsangelegenheiten, Entschädigungen, Statistik, Internet-Redaktion	Knedel	
Begabtenförderung	Krieger	Enders
<i>Berufliche Eingliederung nach dem Soldatenversorgungsgesetz</i>		
Vormerkstelle des Bundes	Fündgens	Ramm
Vormerkstelle des Bundes, Begabtenförderung	Ramm	

5.2.2.3. Die Arbeitsplatzbeschreibung (Stellenbeschreibung)

Aufgaben und Ziele einer Arbeitsplatzbeschreibung

Stellenbeschreibung

Die Arbeitsplatzbeschreibung enthält ein Verzeichnis der auf einer Stelle auszuübenden Tätigkeiten sowie solcher Merkmale, die für das Management und die Organisation bedeutsam sind

Die Arbeitsplatzbeschreibung ist Grundlage für

- organisatorische Prüfungen
- analytische Stellenbewertungen
- Erstellung von Anforderungsprofilen

Ziele einer Arbeitsplatzbeschreibung:

- Organisation, Geschäftsverteilung und Arbeitsabläufe zweckmäßig und übersichtlich gestalten
- Aufgaben, Tätigkeiten, Befugnisse und Verantwortungsbereich feststellen und sachgerechte Zuordnung ermöglichen
- Arbeitsbelastung ermitteln und Personalbedarf festsetzen
- Stelle sachgerecht bewerten und besetzen

Inhalte der Arbeitsplatzbeschreibung

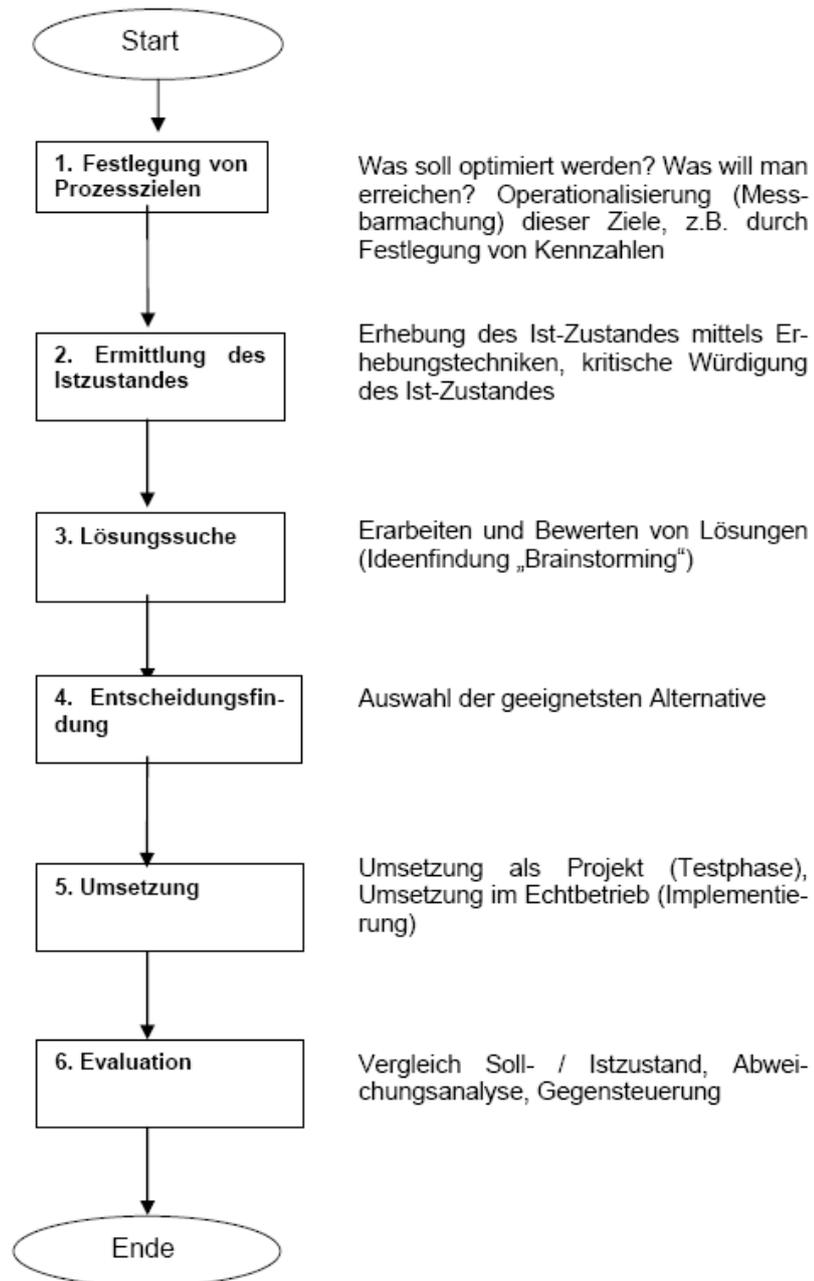
- Zuordnung zur Organisationseinheit
- systematische Darstellung aller Aufgaben, die dem Arbeitsplatzinhaber nicht nur vorübergehend durch den Geschäftsverteilungsplan zugeordnet sind
- Auflistung aller wesentlichen Tätigkeiten, die zur Aufgabenerfüllung notwendig sind
- Arbeitsgrundlagen, die zur Aufgabenerfüllung anzuwendenden Arbeitsmittel (PC, Gesetze, Verwaltungsvorschriften usw.)
- Darstellung der Unterstellungsverhältnisse
- Entscheidungsbefugnisse, Bewirtschaftungs- und Anordnungsbefugnisse

5.2.3. Organisationsmethoden und –techniken

5.2.3.1. Analyse zur Optimierung von Arbeitsprozessen

Neben Wie Sie schon wissen, legt die Ablauforganisation fest, in welcher sachlichen, räumlichen und zeitlichen Abfolge Prozessschritte zu erfolgen haben. Die Ablauforganisation (und Aufbauorganisation) soll dazu beitragen, die Organisationsziele zu erreichen. Hierbei ist es notwendig, Geschäftsprozesse im Hinblick auf die Prozessqualität zu untersuchen und ggf. zu optimieren.

Einfaches Vorgehensmodell zur Optimierung von Prozessen



5.2.3.2. Zielfindung im Rahmen der Reorganisation

Zunächst gilt es strategische Ziele festzulegen. Dies ist in der Regel jedoch nicht Aufgabe der Organisationseinheiten, sondern Aufgabe der Leitung einer Behörde.

Leitbild

Diese strategischen Ziele einer Behörde werden sehr oft als **Leitbild** bezeichnet.

Strategische Ziele sind in der Regel nicht messbar. Deshalb ist es notwendig, dass die Organisationseinheiten, ausgehend vom Leitbild der Behörde eigene, so genannte operative Ziele festsetzen. Der Grad der Zielerreichung lässt sich bei den operativen Zielen in der Regel mit Hilfe von Kennzahlen messen. Wichtig bei der Zielfindung

Die Ziele müssen ausgewogen berücksichtigt werden, d.h. es darf kein Ziel überbewertet oder unberücksichtigt bleiben. Wichtig ist aber auch, dass eine Gewichtung der Ziele vorgenommen wird, da in bestimmten Bereichen Zielkonflikte unvermeidbar sein werden. Nach Festlegung der Ziele müssen diese messbar gemacht werden. Messgrößen können für die unterschiedlichen Ziele z.B. sein:

Ziele	Messgrößen z.B.
Finanzziel	Kostenbugets, cash-flow, Kennzahlen aus der Kosten-Leistungs- Rechnung, Kapazitätsauslastung
Mitarbeiterziel	Krankenstand, Fluktuation, Ergebnisse von Mitarbeiterbefragungen
Kundenziel	Ergebnisse von Kundenbefragungen, Kennzahlen der Kundenzufriedenheit
Prozessziel/Qualitätsziel	Beschwerdequote, Durchlaufzeiten
Outcomeziel (erreichen wir mit unseren Produkten die angestrebte Wirkung?)	Gesamtwirtschaftliche Kennzahlen

Nach Festlegung und Messbarmachung der operativen Ziele ist der Sollzustand festgelegt und es kann nun der Istzustand ermittelt werden.

5.2.3.3. Erhebung des Ist-Zustandes

Die Erhebung des Ist-Zustandes wird mittels so genannter Erhebungstechniken durchgeführt.

Arten und Merkmale wichtiger Erhebungstechniken				
Art	Erläuterung	Anwendung	Vorteile	Nachteile
Dokumenten-analyse	Auswertung verfügbarer Unterlagen, z.B. GO'en	Problem-einstieg, Ver-schaffen ei-nes Über-blicks	Kosten- und Zeitersparnis	Aktualität Kein feed back von Be-teiligten
Befragung	Persönliche Befragung Beteiligter	Qualitative Analyse in Teilbereichen	genaue Widergabe eines Stim-mungsbildes individuell	Zeit- und kos-tenintensiv
Fragebogen	Schriftliche Befragung	Quantitative Analyse in großen Berei-chen	Vollerhebung möglich geringe Kos-ten geringer Zeit-aufwand	Missverständ-nisse möglich Misstrauen möglich
Beobachtung	Dauerbeo-bachtung Multimoment-aufnahme	Information über unbe-kannte Abläu-fe, Effektivität und Effizienz	zeitnah unverfälscht	Keine Aussa-ge, ob Vor-gänge so optimal Zeitaufwand unpopulär
Selbstauf-schreibung	Vordrucke, Laufzettel	Tätigkeits-, Zeit- und Mengenan-gaben für große Berei-che	Zeitersparnis	Verlässlich-keit („Märchen-erzähler“) Einheitlichkeit

Bei der Auswahl der Erhebungstechniken entscheidet der situative Ansatz. Es gibt keine optimale einzelne Erhebungstechnik oder eine optimale Kombination von Erhebungstechniken. Die Auswahl der Erhebungstechnik ist immer vom Informationsziel abhängig.

Aufgabe zur Selbstkontrolle

Welche Erhebungstechnik zur Aufnahme des Ist-Zustandes von Arbeitsabläufen würden Sie in folgenden Fällen empfehlen? Begründen Sie kurz Ihre Entscheidung.

	Situation	Erhebungstechnik/Begründung
a)	In einer Behörde soll die durchschnittliche Bearbeitungszeit eines Widerspruches ermittelt werden. Die Erhebungen sollen 4 Monate durchgeführt werden	
b)	Ein Organisator möchte selbst ermitteln, wie hoch der Zeitanteil eines Arbeitsvorganges am Gesamtvorgang ist.	
c)	Das Organisationsreferat soll Stellenbeschreibungen fertigen. Hierzu sollen die komplexen Aufgaben der Sachbearbeiter durch den Organisator selbst aufgenommen werden.	
d)	Am Anfang einer Organisationsuntersuchung möchte der Organisator einen Überblick über die Aufgabenverteilung innerhalb der Organisationseinheit erhalten.	
e)	In einer Organisationseinheit sind die Mitarbeiter mit den Arbeitsabläufen nicht zufrieden. Der Organisator möchte den Grund für die Unzufriedenheit herausfinden	
f)	Bei der Bearbeitung eines Geschäftsvorganges kommt es häufig zu langen Liege- und Wartezeiten. Der Organisator möchte die Ursachen hierfür erkunden.	
g)	Es wird überlegt Arbeitsabläufe in der Registratur neu zu strukturieren. Zunächst soll jedoch der Ist-Zustand über Art, Menge und Format des Schriftgutes und über innerbetriebliche Verkehrsströme erhoben werden	

5.2.3.4. Lösungssuche, Ideenfindung - Ideenfindungstechnik des „Brainstorming“

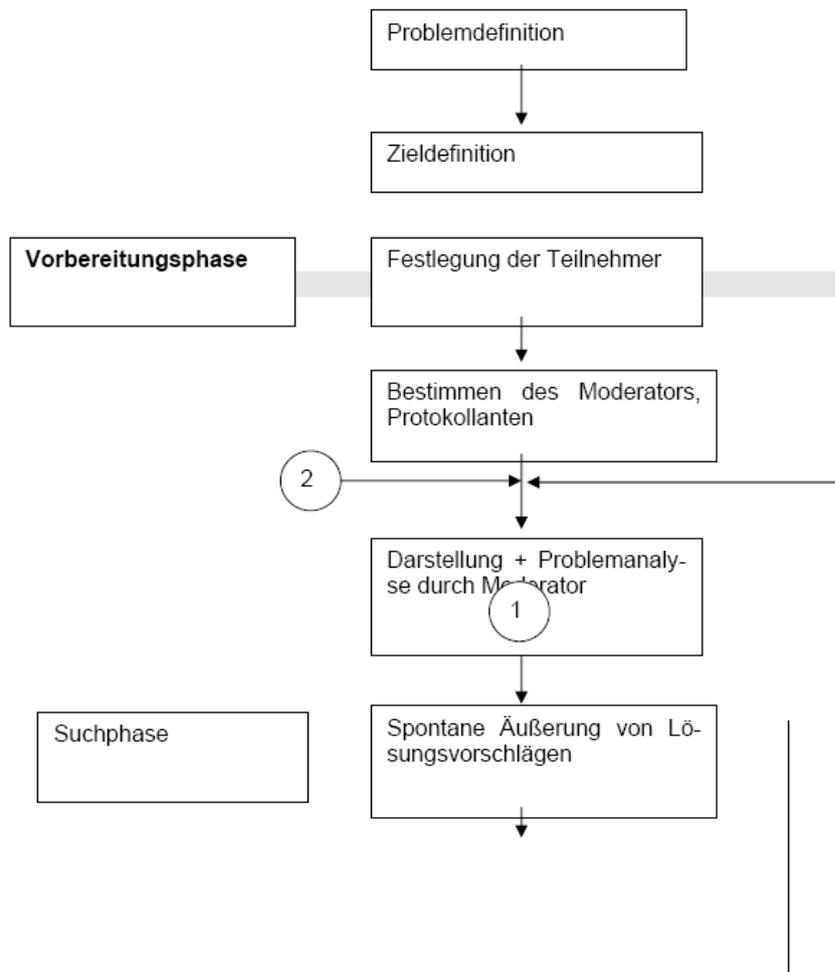
Ziel: Entstehung von schöpferischen und brauchbaren Ideen zur Problemlösung

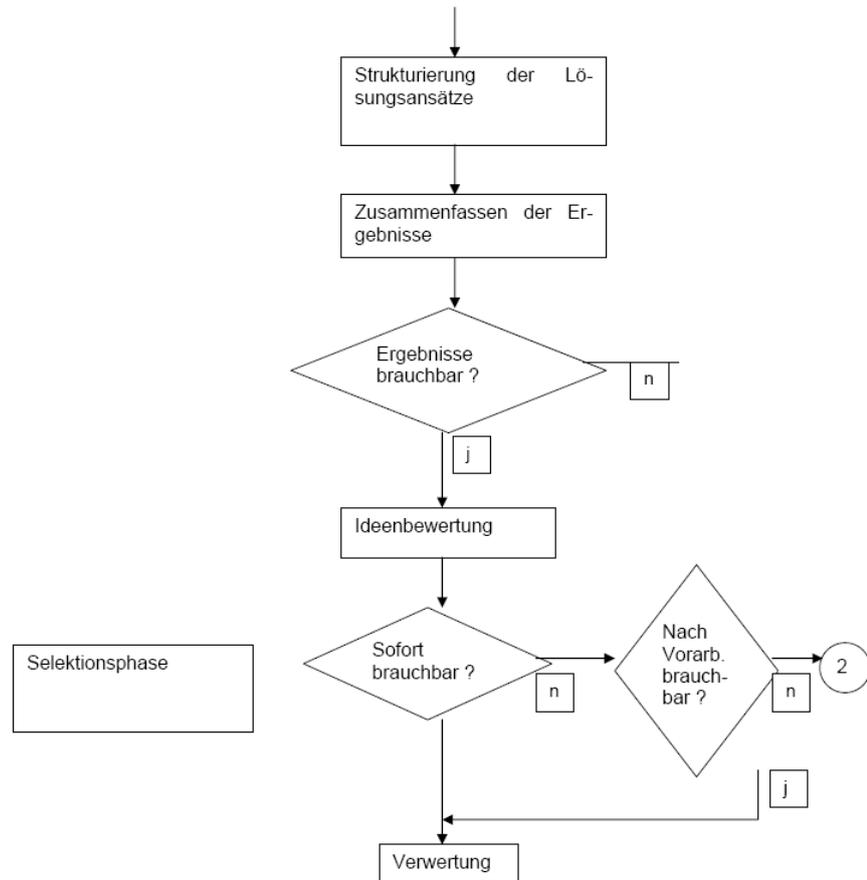
Vorgehensweise: Gruppe von 6-15 Personen erarbeiten in relativ kurzer Zeit (30-60 Minuten) möglichst viele neuartige Vorschläge zur Problemlösung, Ablauf in 3 Phasen

Voraussetzungen:

- demokratische Gruppenstruktur aus verschiedenen Arbeitsbereichen, möglichst gleiche hierarchische Ebene
- eng und klar umrissenes Thema
- Moderator und Protokollant
- ernsthafter Mitarbeiterswillen aller Beteiligten
- Sammlung möglichst vieler Ideen
- Unterlassung negativer, destruktiver Kritik
- Kein Urheberrecht an Ideen, Namen werden nicht protokolliert

Brainstorming – Prozess





5.2.3.5. Darstellung von Arbeitsabläufen

Zur Darstellung von Arbeitsabläufen werden in der Praxis mehrere Methoden angewandt. Sehr geeignet zur Darstellung von Arbeitsabläufen sind Balkendiagramme, Arbeitsablaufpläne oder Flussdiagramme bzw. Programmablaufpläne. Zur Darstellung komplexerer Abläufe wird die Netzplantechnik verwendet.

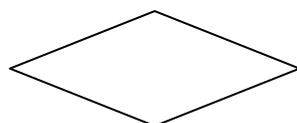
Flussdiagramm (Arbeitsablaufplan)

Das Flussdiagramm ist eine der gebräuchlichsten Technik zur Darstellung von Abläufen.

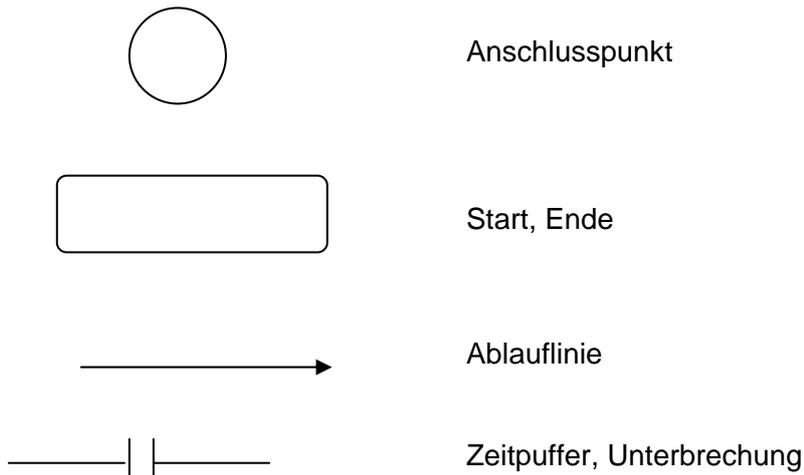
Regeln zur Darstellung



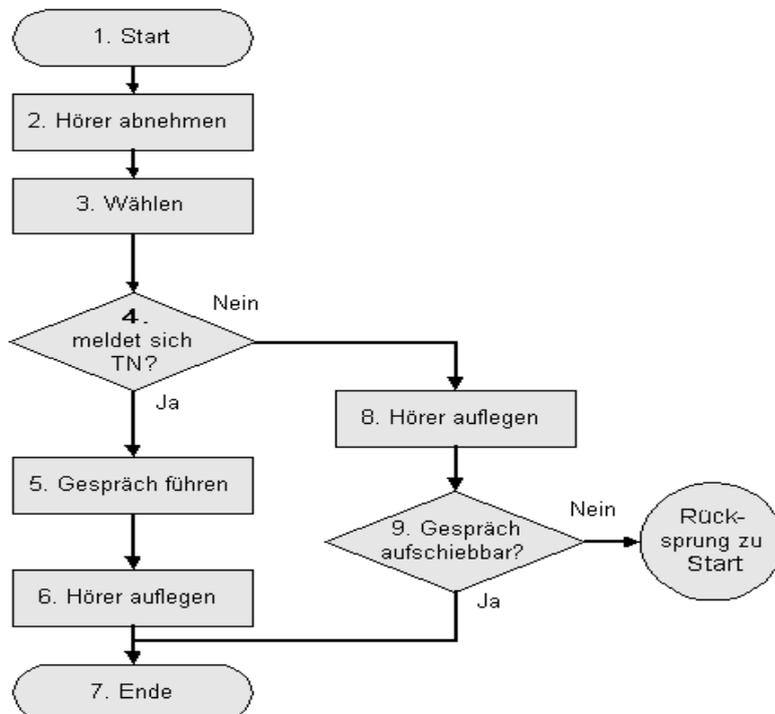
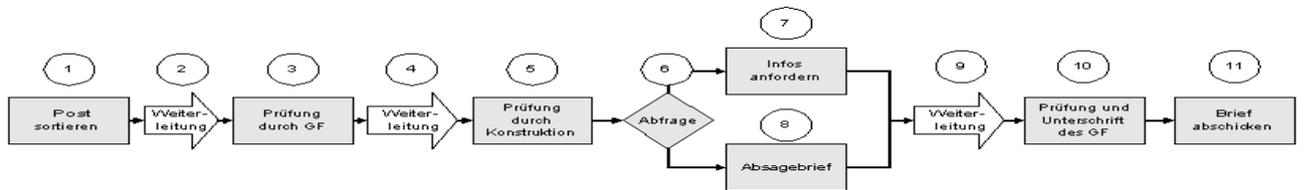
Operation, Bearbeitung



Entscheidungspunkt, Verzweigung



Beispiele



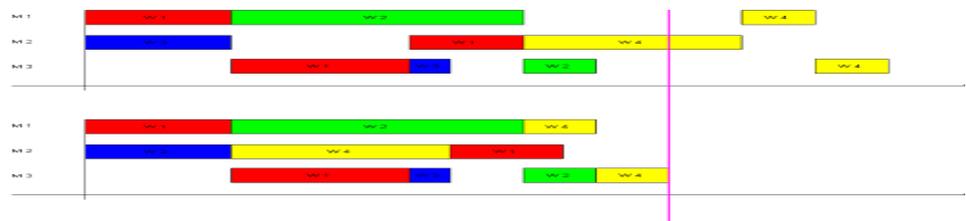
Das Balkendiagramm

Balkendiagramme werden häufig verwendet für die Planung von Maschinenbelegungen, Personaleinsatz, Auftragserledigung, Raumbelugung, Montagearbeiten, Wartungsarbeiten, Inventur- und Jahresab-

schlussarbeiten in der Buchhaltung, Fahrzeugeinsatz oder Marketingmaßnahmen im Vertrieb. Nach der grafischen Darstellung sind eventuelle Überschneidungen erkennbar und somit korrigierbar.

Beispiel für Balkendiagramm

Werkstück	erste Bearbeitung auf Maschine	danach auf Maschine	danach auf Maschine
W ₁	4 Std. M ₁	5 Std. M ₃	3 Std. M ₂
W ₂	8 Std. M ₁	2 Std. M ₃	
W ₃	4 Std. M ₂	1 Std. M ₃	
W ₄	6 Std. M ₂	2 Std. M ₁	2 Std. M ₃



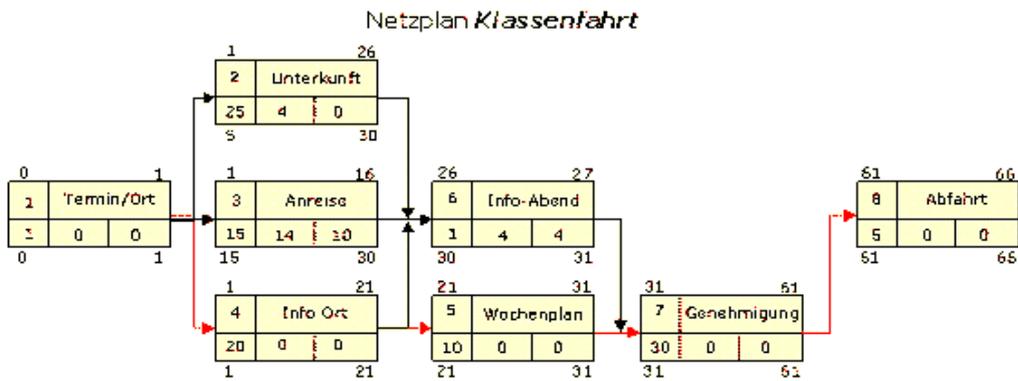
Netzplan

Mit Hilfe des Netzplans sollen die strukturellen Verbindungen (in welcher Reihenfolge - Ablauf) und die zeitlichen Vorgaben (Anfangs- und Endzeitpunkte) der einzelnen Arbeitsgänge beziehungsweise Tätigkeiten aufgezeigt werden. Engpässe können dadurch besser erkannt und ein kritischer Weg bestimmt werden. Der kritische Weg weist keinerlei Pufferzeiten auf, das heißt hier müssen die Vorgänge pünktlich begonnen und beendet werden sonst verzögert sich der Endzeitpunkt des Gesamtprojektes.

FAZ			FEZ
Nr.	Bezeichnung		
D	GP	FP	
SAZ			SEZ

Nr.	Nummer des Vorgang
D	Dauer des Vorgang
FAZ	frühester Anfangszeitpunkt
FEZ	frühester Endzeitpunkt
SAZ	spätester Anfangszeitpunkt
SEZ	spätester Endzeitpunkt
GP	Gesamtpuffer, GP = SAZ - FAZ oder GP = SEZ - FEZ
FP	freier Puffer, FP = FAZ des Nachfolgers - FEZ des Vorgangs

Lfd. Nr.	Vorgang	Vorgänger	Dauer in Tagen
1	Termin und Ort festlegen		1
2	Unterkunft suchen	1	25
3	Anreise organisieren	1	15
4	Informationen über den Ort einholen	1	20
5	Planung des Wochenablaufs	4	10
6	Informationsabend für die Eltern	2, 3, 4	1
7	Genehmigung beantragen	5, 6	30
8	Abfahrt	7	5



Quelle: www.bwl-betriebswirtschaft.de

Aufgabe zur Selbstkontrolle

Zeichnen Sie das Flussdiagramm zu nachfolgendem Sachverhalt.

Die Eingangspost eines Referates geht beim Referatsleiter ein. Dieser sichtet die Eingangspost und sortiert sie vor. Handelt es sich um Anträge, erhält sie der SB 1, handelt es sich um Widersprüche erhält sie der SB 2. Die restliche Eingangspost bearbeitet der Referatsleiter selbst.

Der SB 1 prüft seine Zuständigkeit für die Anträge. Ist er nicht zuständig, reicht er die Anträge an den zuständigen Bearbeiter weiter. Danach prüft er die Anträge formell auf Vollständigkeit und Unterschrift. Sind die Anträge unvollständig, sind die fehlenden Unterlagen vom Antragsteller anzufordern. Fehlt die Unterschrift auf dem Antrag, ist der Antrag dem Antragsteller zurückzusenden.

Der Sachbearbeiter prüft jetzt, ob er den Antrag bewilligen kann. Sollte dies der Fall sein, wird durch den SB 1 ein Bewilligungsbescheid gefertigt, gezeichnet und versandt. Kann der Antrag nicht bewilligt werden, wird ein Ablehnungsbescheid gefertigt, gezeichnet und versandt.

Der SB 2 prüft, ob er für die eingegangenen Widersprüche zuständig ist. Sollte dies nicht der Fall sein, leitet er diese an den zuständigen Bearbeiter weiter. Danach ist die Zulässigkeit der Widersprüche zu prüfen. Ist der Widerspruch zulässig, ist die Begründetheit zu prüfen, ist er nicht zulässig ist ein Widerspruchsbescheid zu fertigen, zu zeichnen und zu versenden.

Ist der Widerspruch begründet, ist ein Abhilfebescheid zu fertigen, zu zeichnen und zu versenden, ist er nicht begründet hat der SB einen Widerspruchsbescheid zu fertigen. Jetzt ist zu prüfen, ob es sich bei dem Widerspruch um einen Routinefall handelt. Ist dies der Fall, zeichnet der SB selbst und veranlasst die Versendung, ansonsten ist der Vorgang dem RL vorzulegen.

5.3. Dokumente der Ablauforganisation

Geschäftsordnungen

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)

Seit dem 1. Juni 2009 ist eine neue GGO für die Bundesministerien in Kraft. Ziel ist es, dass Verwaltungsabläufe künftig schneller und einfacher werden. Der Einsatz moderner Kommunikationstechnik und die Einführung zeitgemäßer Steuerungs- und Führungsinstrumente aus der Wirtschaft stehen hierbei im Vordergrund.

Gegenüber der alten GGO wurden 100 Paragraphen gestrichen. Neben der GGO besitzt einzig und allein noch die RegR Gültigkeit.

GGO der Bundesministerien

Aufbau

Die GGO ist in 7 Kapiteln aufgebaut, welche noch in Abschnitte untergliedert sind. Außerdem enthält die GGO 9 Anlagen.

Inhalt der Kapitel

Das Kapitel 1 behandelt den Geltungsbereich der GGO und führt die Gleichstellung von Frauen und Männern zum ersten Mal als durchgängiges Leitprinzip bei allen politischen, Norm gebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesministerien an.

Das Kapitel 2 beschäftigt sich mit den Organisationsgrundsätzen. Insbesondere ist hierbei der § 4 relevant. Neue Steuerungs- und Führungsinstrumente sollen in den Bundesministerien eingeführt werden.

- Führen durch Zielvereinbarungen (Management by Objectives): Aufgabenstellung erfolgt durch Zielvereinbarungen, Mitarbeiter arbeiten weitestgehend selbständig und eigenverantwortlich an der Zielerreichung, führt zu Leistungsmotivation, Eigeninitiative und Verantwortungsbereitschaft
- Controlling: Steuerungsinstrument zur Führungsunterstützung, Verbesserung der Arbeitsprozesse im Hinblick auf Zielsetzung und Zielerreichung, Vorschläge zur Verbesserung der Effizienz und Effektivität der Behörden, Durchleuchtung der Ablauforganisation, Entwicklung von Planungs- und Kontrollsystemen
- Kosten-Leistungsrechnung: Instrument zur Feststellung der Wirtschaftlichkeit der Ministerien

Im Kapitel 3 wird die Aufbauorganisation, im Kapitel 4 die Ablauforganisation der Bundesministerien geregelt.

Kapitel 5 befasst sich mit der Zusammenarbeit innerhalb der Bundesregierung und anderen Verfassungsorganen und Stellen, Kapitel 6 mit der Rechtsetzung.

Das Kapitel 7 enthält Schlussbestimmungen.

Anlagen

Die für die Verwaltungstechnik relevanten Anlagen sind die Anlage 1 zu § 13 Abs.2 GGO -Behandlung der Eingänge und Anlage 2 zu § 13 Abs.2 GGO -Geschäftsgangvermerke

Im Kapitel Verwaltungstechnik wird noch einmal auf die GGO Bezug genommen.

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien ist lediglich eine Rahmengeschäftsordnung für gemeinsam geltende Grundsätze der Ablauforganisation der Bundesministerien. Darüber hinaus besitzt jedes Ministerium (aber auch jede Behörde im nachgeordneten Bereich) eine eigene Geschäftsordnung.

Weitere Dienstanweisungen

Arbeitsabläufe sind darüber hinaus noch in weiteren Dienstanweisungen geregelt. Diese Verfahrensrichtlinien sind vom Charakter der Norm her Verwaltungsvorschriften und gelten nur verbindlich für die Mitarbeiter der jeweiligen Behörden. Als Beispiel kann hier die so genannte Registraturrichtlinie genannt werden, die die Arbeitsabläufe der Schriftgutverwaltung regelt.

5.4. Moderne Ansätze der Behördenorganisation - Neues Steuerungsmodell (NSM) der Bundesverwaltung

Auch in Deutschland stehen die Verwaltungen derzeit unter hohem Reformdruck, der mit Schlagworten, wie deutliche Verbilligung, Erhöhung der Produktivität und Stärkung der Akzeptanz, beschrieben werden kann.

Reforminstrument ist dabei das „Neue Steuerungsmodell“ als deutsche Variante des New Public Management.

Mit der Einführung „Neuer Steuerungsmodelle“ sollen die Verwaltungen vom kameralistischen auf ein betriebswirtschaftliches Rechnungswesen umgestellt und umfassend modernisiert werden. Erkenntnisse aus dem Unternehmensmanagement sollen für die Steuerung einer Verwaltung im Sinne einer am „Output“ orientierten Steuerung genutzt werden.

Kernelemente des Neuen Steuerungsmodells (NSM)

Als Kernelemente des NSM lassen sich damit folgende Punkte identifizieren:

- Outputgesteuerte Steuerung mit dem Ausgangspunkt Produkt
- Ressourcenverbrauchskonzept anstelle eines Geldverbrauchskonzeptes
- Kontraktmanagement und Steuerung über Zielvereinbarungen
- Dezentrale Ressourcenverantwortung und Budgetierung

- Controlling und Berichtswesen.

Diese Kernelemente werden in der Praxis durch weitere betriebswirtschaftliche Elemente ergänzt:

- Leitbilder/"Corporate Identity" (CI)
- Modernes Personalmanagement und Personalentwicklung (Human Resource Management, HRM)
- Sicherung der Qualität der Verwaltungsleistung durch ein Qualitätsmanagement
- Bürgerorientierung durch konsequente Ausrichtung des Verwaltungshandelns bzw. der Produkte an den BürgerInnen
- E-Government-Strategien
- Geschäftsprozessoptimierung durch Reorganisation der Verwaltungsprozesse.

Das Neue Steuerungsmodell ist ein umfassendes Modell zur Steigerung von Effektivität, Bürgerorientierung und Effizienz / Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung als Antwort auf die Anforderungen einer globalen Wissensgesellschaft, insbesondere durch

- eine neue Verantwortungsteilung zwischen Politik und Verwaltung,
- Zielklarheit und Transparenz
- Output- und Outcome- Steuerung über Kontraktmanagement
- dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich
- bei zentraler Steuerung neuer Art mit Controlling und Berichtswesen,
- Wettbewerb

Erläuterungen zur Definition

- Zielklarheit und -transparenz bedeutet:
 - explizite Ziele (ausdrücklich und verständlich formuliert)
 - orientiert an einem klaren Leitbild
 - das die strategische Orientierungen vorgibt (strategische Ziele: "die richtigen Dinge tun": Was Wozu)
 - aus dem die operativen Ziele (was wie, wann, womit) abgeleitet werden,
 - die messbar formuliert sind (durch Kennzahlen/ Indikatoren) und über deren Erreichung berichtet wird.

- Neue Verantwortungsteilung zwischen Politik und Verwaltung bedeutet:
 - Aufgabe der Politik sind die strategischen Entscheide:
 - "Wozu" – Wirkungen/Outcome
 - "Womit" - die Bewilligung der dazu erforderlichen Ressourcen (im Produkthaushalt bzw. Outcome-Budget)

und die strategische Steuerung auf der Grundlage entsprechender Berichte und Instrumente

 - Aufgabe der Verwaltung ist es,
 - "Was" -Output, Produkte/Leistungen festzulegen sowie
 - "Wie" - die Prozesse und Strukturen - zu gestalten, um die festgelegten Leistungen zu erbringen und die Wirkungen zu erreichen.

Kernelemente des NSM / Checkliste für eine gute Verwaltung



NSM der KGSt

5.4.1. Management-Instrumente einer modernen Verwaltung

Einen - vereinfachten - Überblick über die Management-Instrumente einer modernen Verwaltung gibt die folgende Abbildung:



Management-Instrumente einer modernen Verwaltung
Quelle: <http://www.olev.de/n/nsm.htm>

Erläuterungen:

Die Reihenfolge ist nur bedingt eine Rangfolge oder logische Abfolge. Elemente können generell - je nach Konzeption - oder auch in Abhängigkeit vom Entwicklungsstand an anderer Stelle aufzuführen sein.

Ziele: Strategische Ziele sind von der oberster Managementebene zu formulieren, die Ableitung operativer Ziele gehört eher auf die Ebene 4 oder 5

5.4.1.1. Balanced Scorecard

Balanced Scorecard

Eine Weiterentwicklung des klassischen, finanzorientierten Controllings ist in der Balanced Scorecard zu sehen, da sich dieses aus Sicht des strategischen Controllings als unzureichend darstellte. Die Balanced Scorecard will die Mängel "klassischer" Kennzahlensysteme beseitigen und eine umfassende, an der Unternehmensstrategie ausgerichtete Steuerung ermöglichen. Das Unternehmen wird gleichgewichtig aus der Finanz-, Kunden- und Prozessperspektive und der Lern- und Innovationsperspektive betrachtet. Die Einbeziehung aller Erfolgsfaktoren ermöglicht die ganzheitliche Analyse und Steuerung. Dies wird auch für die Verwaltung empfohlen. Einen Standard gibt es jedoch nicht, da die Scorecard stets spezifisch auf die Organisation bezogen entwickelt und gepflegt wird.

5.4.1.2. Doppik

Doppik

In der Privatwirtschaft ist durchgängig das kaufmännische Rechnungswesen verbreitet (doppelte Buchführung/Doppik). Es soll die im Betrieb auftretenden Veränderungen von Bestandsgrößen erfassen und gliedern. Es beschränkt sich in seinem Kern auf monetäre Vorgänge, also Einnahmen und Ausgaben. Jeder Gutschrift auf ein Konto muss die Belastung eines anderen entsprechen (Soll und Haben, anstatt Ist und Soll im kameralen System). Damit wird ein systematischer Verbund zwischen den Stromgrößen (Einnahmen und Ausgaben) und den Bestandsgrößen (Vermögen und Schulden) hergestellt.

Die Doppik erfasst alle Geschäftsvorfälle, durch die sich Vermögenswerte ändern, während die Kameralistik das Vermögen nur in ergänzenden tabellarischen Übersichten ausweist. Mit den Abschreibungen erfasst sie systematisch den gesamten Werteverzehr und nicht nur die Ausgaben. Auch in der kaufmännischen Buchführung werden zunächst vorrangig Formalziele verfolgt; für die Sachziele müssen ergänzende Rechnungen, insbesondere die Kosten- und Leistungsrechnung aufgebaut werden. Damit bietet die Doppik ein geschlossenes, voll-ständiges und transparentes System im Gegensatz zu einer erweiterten Kameralistik, die gezwungen ist, sich durch Buchungsergänzungen kostenrechnungstauglich zu gestalten.

Das kaufmännische Rechnungswesen berücksichtigt im Gegensatz zum kameralen System auch den Werteverzehr von Sachanlagen und Gebäuden über Abschreibungen. Durch die Bilanz kann eine Verwaltung erstmalig einen vollständigen Überblick über ihr Vermögen und ihre Schulden - einschließlich der Pensionsrückstellungen - erlangen. Es ermöglicht den Verwaltungen erstmals zu erfassen, welche Ressourcen sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben verbrauchen. Durch die Reform sollen sich erheblich gesteigerte Steuerungspotenziale ergeben. Der gesamte Ressourcenverbrauch einer Periode soll regelmäßig durch die Erträge derselben Periode gedeckt werden. Damit kann das Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit (Nachhaltigkeit) erreicht werden.

Voraussetzung für die Modernisierung des Rechnungswesens in Bund, Ländern und Kommunen ist in den meisten Fällen die Verabschiedung des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes vom 22. Dezember 1997, mit dem das Haushaltsgrundsätzegesetz novelliert wurde. Um das Wirtschaftlichkeitsprinzip deutlich stärker im Haushaltsrecht zu verankern, wurde festgeschrieben, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Gleichzeitig sollen in geeigneten Bereichen Kosten- und Leistungsrechnungen eingeführt werden. Darüber hinaus wurde die Möglichkeit geschaffen, Haushaltsmittel abweichend von der Systematik des Gruppierungsplans outputorientiert zu veranschlagen und zu bewirtschaften sowie zusätzlich zu den bisherigen kameralistischen Regelungen ein doppeltes Rechnungswesen in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften des HGB einzuführen.

Nachdem 1999 von der Innenministerkonferenz eine „Konzeption zur Reform des Kommunalen Haushaltsrechts“ verabschiedet worden ist, haben die meisten Länder entsprechende Experimentierklauseln in ihre Haushalts- und Gemeindeordnungen aufgenommen. Sie arbeiten seitdem in unterschiedlicher Geschwindigkeit daran, neue Modelle

des Rechnungswesens einzuführen. Bund und Länder arbeiten inzwischen an einem einheitlichen Verwaltungskontenrahmen, der sich an den Industriekontenrahmen anlehnt, der aber verwaltungsspezifische Besonderheiten berücksichtigt. Am 25. November 2003 hat die Innenministerkonferenz Empfehlungen für die Reform des Gemeindehaushaltsrechtes beschlossen.

Die Bundesländer Hessen, Bremen und Hamburg haben beschlossen, die Doppik flächendeckend in ihren Landesverwaltungen, aber auch auf kommunaler Ebene einzuführen. Auch Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen beabsichtigen beispielsweise, dies für alle kommunalen Gebietskörperschaften einzuführen.

5.4.1.3. Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)

Die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ist ein weiteres wesentliches Element in den meisten Überlegungen zur Reform der Verwaltung. Ohne eine KLR kann der produktbezogene Ressourcenverbrauch nicht dargestellt werden. Aufgaben einer KLR sind u.a.:

Kosten- und Leistungsrechnung

Ermittlung der Selbstkosten und der Leistungen einer Abrechnungsperiode: Dies ermöglicht Entscheidungen über Eigenerledigung von Aufgaben oder Fremdvergabe, aber auch eine Preiskalkulation zur Kostendeckung,

Kontrollmöglichkeit der Wirtschaftlichkeit: Ziel ist dabei nicht nur die Ermittlung der Selbstkosten, sondern auch die Möglichkeit der Beeinflussung der Kosten und Leistungen. Das Verhältnis von Leistungen und Kosten bestimmt die Wirtschaftlichkeit,

Lieferung von Grundlagen für die Bewertung in der Bilanz: Lagerbestände von un- bzw. fertigen Erzeugnissen, die zum Bilanzstichtag nicht verkauft sind, sind nach Handelsgesetzbuch nach Herstellungskosten zu bewerten, die aufgrund der KLR ermittelt werden können,

Lieferung von Entscheidungsgrundlagen für die Produktpolitik,

Erfüllung gesetzlicher Vorgaben, z.B. die Gebührenkalkulation nach Kommunalabgabengesetz (KAG) oder der Nachweis der Selbstkosten nach den Leitsätzen über die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten (LSP) für die Erlangung öffentlicher Aufträge,

Lieferung von Entscheidungsgrundlagen für die strategische und operative Planung der Behörde: Dies beinhaltet auch die Grundlagen für das Berichtswesen als Bestandteil des Controllings sowie die Datenbasis für Management-Informationssysteme zur Verdichtung der Informationen an die Entscheidungsträger. Ansätze zu einer KLR finden sich als eine Grundlage der ‚Neuen Steuerungsmodelle‘ bei Ländern und Kommunen, während sich der Bund konzeptionell auf die Einführung einer KLR beschränkt.

"Controlling" kann im Rahmen des EFQM- Modells als Instrument des Qualitätsmanagements eingeordnet werden, erscheint in der Grafik aber eher als übergeordnet. Im Übrigen kann es sich auf alle anderen Instrumente beziehen, weshalb es "quer" dazu dargestellt ist. Damit soll auch verdeutlicht werden, dass Controlling als Management-Unterstützung sich auf den gesamten Bereich der Management-

Controlling

Instrumente beziehen müsste, auch wenn die Praxis diesen Anspruch oft nur zum Teil (zum geringeren Teil) einlöst.

5.4.1.4. Qualitätsmanagement

Qualitätsmanagement

Die Qualität öffentlicher Verwaltung wird traditionell durch die Rechtsbindung hergestellt. Zentrale Steuerungsprinzipien des Rechtsstaates sind Gesetzmäßigkeit und Rechtmäßigkeit des Handelns. Die Rechtsstaatlichkeit als Steuerungsprinzip der öffentlichen Verwaltungen stößt jedoch durch die zunehmende Komplexität der Gesellschaft an Grenzen. Die quantitative Entwicklung der gesetzlichen Regelungen führt zu einer Erstarrung der Gesellschaft und einem Verlust der Steuerungsfähigkeit des Rechtes bei entsprechend enger Auslegung und Umsetzung. Vorbilder aus der privaten Wirtschaft zum Qualitätsmanagement kommen daher in der öffentlichen Verwaltung vermehrt zum Einsatz.

Bis in die fünfziger Jahre des 20. Jahrhunderts wurde Qualität produktbezogen definiert, d.h. den Produkten wurden objektiv messbare Eigenschaften zugeordnet. Das Erzeugen von Qualität geschieht in diesem Ansatz retrospektiv durch Endkontrolle des Produktes. Qualität ist damit keine absolute Größe, sondern nur mit Hilfe von Kriterien und Anforderungen beschreibbar.

Mitte der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts kam ein prozessbezogener Qualitätsansatz auf, der für das Qualitätsmanagement im heutigen Sinne bestimmend wurde. Die Qualität der Endprodukte wird dabei über die Einhaltung der Qualitätsstandards der Teilprodukte gewährleistet und auch der Prozess der Leistungserstellung wurde schließlich zum Gegenstand der Qualitätsbemühungen.

Mit der Entwicklung von umfassenden Qualitätssicherungssystemen trennten sich bereits in den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts die Wege zur Entwicklung des Qualitätsbegriffs einerseits und Maßnahmen zur Qualitätssicherung andererseits. Die aufgestellten Qualitätssicherungssysteme und Qualitätsnormen waren wiederum Ausgangspunkte für ein neues Qualitätsverständnis mit einem „kundenbezogenen Ansatz“, d.h. ein Produkt oder eine Dienstleistung ist dann qualitativ hochwertig, wenn die Ansprüche des Kunden befriedigt sind. Kundenorientierung umfasst dabei jedoch mehr als die Festlegung von Qualitätsanforderungen durch den Kunden. Sie bezieht vielmehr alle Lebensphasen des Produkts von Entwicklung, Beschaffung und Produktion über Montage, Inbetriebnahme, Verkauf bis zu „After-Sale-Service“, Wiederverwertung und Entsorgung mit ein. Ein solch umfassendes, neues Qualitätsverständnis führte zur Ausweitung der Qualitätsdiskussion über den produzierenden Sektor hinaus. Die jüngste Qualitätsdiskussion zielt auf einen „wertbezogener Ansatz“, der auf der Kundenorientierung aufbaut und diese um den Aspekt „Kosten-Nutzen-Orientierung“ erweitert. Das Preis-Leistungsverhältnis unter Berücksichtigung der Kundenanforderungen steht hier im Mittelpunkt.

Qualitätsmanagement hat seinen Ursprung in den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts in den USA. Die Erweiterung des Qualitätsbegriffs auf Prozesse hat auch Auswirkungen auf die qualitätssichernden Methoden und Maßnahmen, da Kenngrößen identifiziert werden müssen, die Einfluss auf die Ergebnisqualität haben. Qualität wird

danach nicht mehr kontrolliert, sondern geschaffen. Die Weiterentwicklung des prozessbezogenen Qualitätsansatzes erforderte, alle „prozessbeeinflussenden Größen“ der Produktion (Planung, Gestaltung, Erstellung/Durchführung, Weiterentwicklung und Organisation) zu berücksichtigen. Qualität wurde zunehmend in den Organisationsstrukturen verankert und damit zur „Managementaufgabe“.

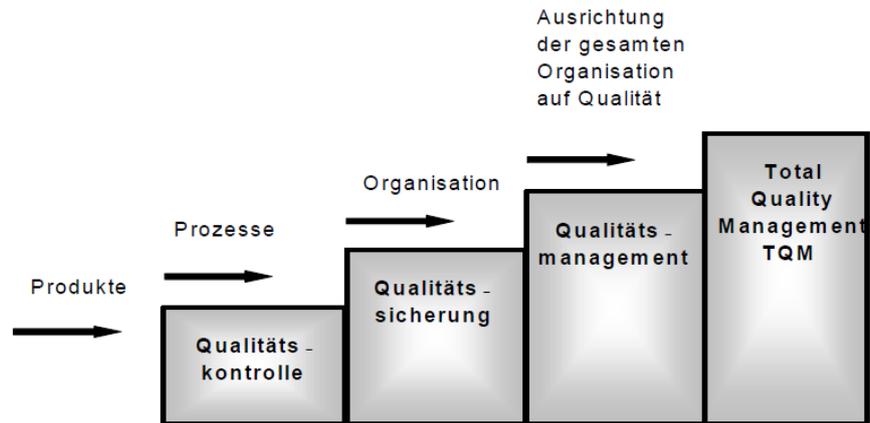
Nach der seit 2001 neu gefassten DIN ISO 9000:2000 wird ‚Qualitätsmanagement‘ definiert als „aufeinander abgestimmte Tätigkeiten zum Leiten und Lenken einer Organisation bezüglich Qualität. Leiten und Lenken bezüglich Qualität umfassen üblicherweise das Festlegen der Qualitätspolitik und Qualitätsziele, die Qualitätsplanung, die Qualitätslenkung, die Qualitätssicherung und die Qualitätsverbesserung“.

Umfassende, moderne Qualitätsmanagementsysteme wie das „Total Quality Management“ (TQM) setzen einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess in Gang und integrieren die gesamte Organisation. Die MitarbeiterInnen wirken an diesem kontinuierlichen Verbesserungsprozess aktiv mit. „Total Quality Management“ ist nach DIN ISO 8402 eine „auf Mitwirkung aller ihrer Mitglieder beruhende Führungsmethode einer Organisation, die Qualität in den Mittelpunkt stellt und durch Zufriedenheit der Kunden auf den langfristigen Geschäftserfolg sowie auf den Nutzen der Mitglieder der Organisation und für die Gesellschaft zielt“.

Total Quality Management

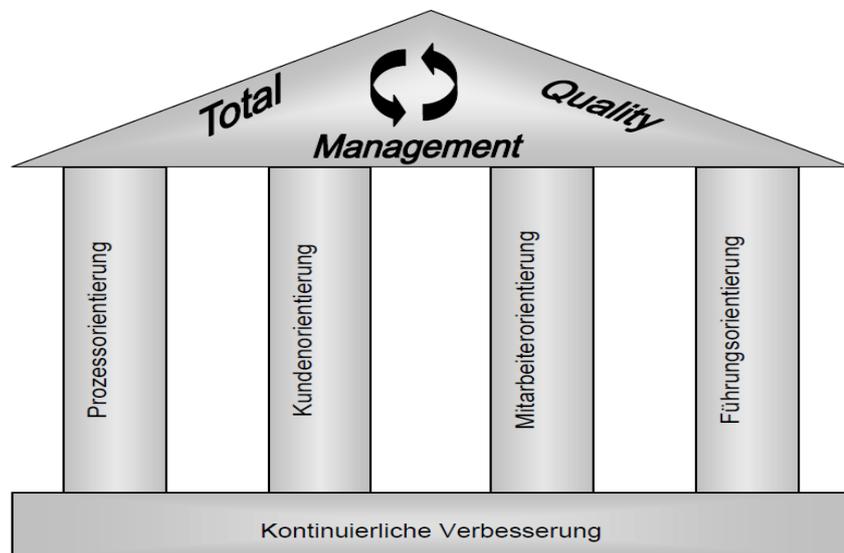
Das Spektrum der Qualitätsmanagementsysteme reicht heute von den in Europa verbreiteten Standards des „Total Quality Managements“ nach der DIN ISO 9000:2000 ff bis hin zum Qualitätsmanagementsystem der „European Foundation for Quality Management“ (EFQM).

Die DIN ISO 9000:2000 ff geht von einer systematischen Darlegung eines Qualitätszieles aus. Primäres Ziel ist es, den Kunden gegenüber zu dokumentieren, dass das Unternehmen bzw. die Behörde Qualitätsanforderungen festgelegt hat und in rationeller Weise erfüllt. Voraussetzung einer Zertifizierung nach DIN ISO 9000 ff ist die Festlegung von Qualitätsanforderungen und die Art ihrer Erfüllung in einem Qualitätshandbuch. Die Produkte werden hierfür beschrieben und die Verantwortlichkeiten im Erstellungsprozess dokumentiert. Im Vordergrund anderer „Total Quality Management“-Systeme steht ein Qualitätswettbewerb, bei dem allen danach streben, in allen Belangen die beste Leistung zu erreichen. Mit der Vergabe von Qualitätspreisen verbunden, zielen diese auf eine zunehmende Leistungsfähigkeit anstelle einer Normierung durch Regeln.



Entwicklung zum Qualitätsmanagement

Quelle: Schriftenreihe Bundesinstitut für Berufsbildung



Struktur des TQM

Quelle: Schriftenreihe Bundesinstitut für Berufsbildung

Mittlerweile haben sich anerkannte Kriterien eines modernen Qualitätsmanagements herausgebildet. Die Kriterien der Europäischen Stiftung für Qualitätsmanagement (European Foundation for Quality Management, abgekürzt EFQM) hat sich in Deutschland und Europa als das verbreitetste und anerkannteste System eines umfassenden Qualitätsmanagements etabliert. Das EFQM-Modell ist ein praktisches Werkzeug, das Hilfestellung gibt für den Aufbau und die kontinuierliche Weiterentwicklung eines umfassenden Managementsystems und das aufzeigt, wo sich eine Einrichtung auf dem Weg zur erstrebten „Excellence“ befinden. Es hilft, eigene Stärken, Schwächen und Verbesserungspotenziale zu erkennen und die strategische Ausrichtung zu bestimmen.

Das EFQM-Modell ist nicht statisch, sondern ein ständig sich entwickelnder Prozess mit entsprechenden Rückkoppelungen. Dies wird in dem Schaubild durch die Pfeile veranschaulicht. Die genannten Kri-

terien des Qualitätsmanagements sind wechselseitig von einander abhängige Voraussetzungen bzw. Ergebnisse eines Qualitätsmanagements. Der Ergebnisqualität und den voraussetzenden Faktoren kommt bei der Gewichtung der Kriterien dieselbe Bedeutung zu. Die Ergebnisse berücksichtigen Kundenanforderungen, Mitarbeiterergebnisse, die konkret erzielten und gemessenen Verbesserungen, aber auch die gesellschaftsbezogenen und finanziellen Ergebnisse von Organisationen. Die unterstützenden Faktoren betreffen die Führung und den Führungsstil. Diese müssen sich eindeutig zur Qualität bekennen und dies in ihren Arbeitsabläufen und Routinen erkennen lassen. Hinsichtlich der Beschäftigten gilt, dass diese qualifiziert und in jeder Form unterstützt werden müssen, um die Erledigung der Aufgaben zu verbessern und die Zufriedenheit der Kunden zusteigern.

Diese Kriterien werden durch das Management der finanziellen und der Informationsressourcen, die Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern und Zulieferern sowie der Gestaltung der Prozesse ergänzt. Die verschiedenen Instrumente der Betriebswirtschaft bilden auch hier die Grundlagen bzw. ergänzen und verstärken sich wechselseitig.

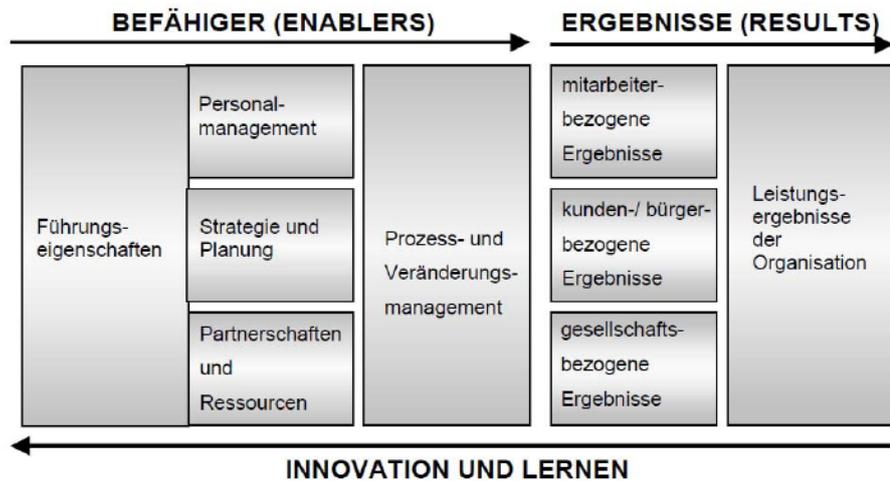
Innerhalb des Qualitätswettbewerbs werden Bewertungskriterien aufgestellt, die den Begutachtungen in allen Themenfeldern zugrunde gelegt werden. Auf europäischer Ebene haben die für den öffentlichen Dienst zuständigen Minister im Jahr 2000 beschlossen, in allen EU-Mitgliedstaaten ein ‚Gemeinsames Europäisches Qualitätsbewertungssystem‘, das „Common Assessment Framework“ (CAF), als Instrument zur Selbstbewertung von Organisationen des öffentlichen Sektors einzuführen. Dieses Qualitätsbewertungssystem ist eine Kombination der wesentlichen Inhalte des Qualitätsmodells der EFQM und des Qualitätsmodells aus den Speyerer Qualitätswettbewerben.

1992 hat die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer erstmals einen Qualitätswettbewerb für öffentliche Verwaltungen im Rahmen des „Common Assessment Framework“ (CAF) durchgeführt.

*Common Assessment
Framework*

Die Anforderungen, die die Einführung eines umfassenden Qualitätsmanagements an die öffentlichen Verwaltungen stellt, sind komplex. Daher werden zum Einstieg Einführungsstrategien genutzt, die auf einem überschaubareren Niveau einsetzen. Dabei werden der Kundennutzen und die Kundenzufriedenheit ins Zentrum der Bemühungen gestellt. Gezielte Projekte in Hinblick auf Kundendefinition und Gewinnung von Verbesserungsvorschlägen, die Einführung eines Beschwerdemanagement, Kundenbefragungen und Aufgabenkritiken sind hier zu nennen.

Hinsichtlich eines umfassenden Ansatzes des Qualitätsmanagements sind in Deutschland eine Vielzahl von Initiativen zu beobachten. Als Instrumente des Qualitätsmanagements dienen beispielsweise Produktbeschreibungen, Zielvereinbarungen, Meinungsumfragen, Qualitätszirkel, Qualitätskostenermittlungen, Leistungsvergleiche, Visualisierungen, Qualitätsaudits oder Vorschlagswesen.



Struktur des EFQM

Quelle: Schriftenreihe Bundesinstitut für Berufsbildung

5.4.2. Stand der Umsetzung in der Bundesverwaltung

In der deutschen Bundesverwaltung sind die ohnehin bescheidenen Ansätze zu Produkthaushalten, also zur Verknüpfung der Bewilligungen mit dem Output, inzwischen weiter zurückgefahren worden. Erst recht fehlen Ansätze zur regelmäßigen Dokumentation von

Leistungen und Wirkungen. Nicht einmal für die Behörden des Pilotprojekts "Produkthaushalt" sind verwertbaren Angaben zu Leistungsmengen und -qualitäten verfügbar: aus dem Produkthaushalt der Pilotbehörde "Fachhochschule des Bundes" ist z. B. nicht zu erkennen, ob mit den veranschlagten Mitteln 10 oder 1.000 Studierende ausgebildet werden sollen, geschweige denn, welche Qualität die Ausbildung haben soll oder hat.

Generell gilt für den Bundesbereich, dass messbare Leistungs-, Wirkungs- und Finanzziele großenteils fehlen und deshalb entsprechende Daten nicht erhoben werden, selbst wo sie verfügbar sind fehlt in der Regel die öffentliche Berichterstattung. Soweit Controlling funktioniert, beschränkt es sich in der Regel auf Haushalts- oder Kostencontrolling, erfasst aber nicht das Eigentliche, wofür die öffentliche Verwaltung da ist: welcher Beitrag zum Gemeinwohl erbracht wird. In weiten Bereichen ist also noch viel zu tun, um auch nur die elementaren Grundlagen einer modernen Verwaltung zu schaffen, die weiß, was sie für wen zu leisten hat, und dem Bürger und der Öffentlichkeit darüber Rechenschaft ablegt.

Allerdings sind vielfältige Ansätze zu verzeichnen, für Controlling (inzwischen etabliert in der Bundeswehr, weiter fortgeschritten z. B. im Statistischen Bundesamt und im Bundesverwaltungsamt), allerdings großenteils nur für Kosten- und Haushaltsdaten, Qualitätsmanagement (z. B. Statistisches Bundesamt), um nur einige Beispiele zu nennen. Ein realistischer Überblick über den Stand

der Verwaltungsmodernisierung, einschließlich der Bewertung der Ansätze, fehlt.

Insgesamt ist keine Reformstrategie zu erkennen, wie es in der Schweiz seit vielen Jahren der Fall ist, und es fehlen Evaluation und kritische Diskussion. Z. T. existieren Fehlentwicklungen, die die Reform diskreditieren, so eine KLR, die eine ständige Belastung der Beschäftigten darstellt, aber keinen erkennbaren Nutzen bringt: oft liefert sie unbrauchbare Antworten auf Fragen, die niemand stellt - und ist sogar noch nicht einmal für eine Gebührenrechnung brauchbar.

6. Der Geschäftsgang

Lernziele:

Der /Die Lernende soll

- Die Behandlung der Eingänge kennen
- Vorgänge bearbeiten können
- Verfügungen, Vermerke und weitere behördliche Schreiben fertigen können
- Die Bearbeitung des Postausgangs kennen
- Die Schriftgutverwaltung beherrschen

6.1. Behandlung der Eingänge (§ 13 GGO der Bundesministerien, § 16 GO BVA)

Die Bearbeitung des Geschäftsgangs setzt sich aus einer Vielzahl von verschiedenen Bearbeitungsschritten zusammen, die zeitlich und sachlich voneinander abhängig sind und an denen eine Vielzahl von Beschäftigten mitwirken. Der Geschäftsgang zur Bearbeitung externer Vorgänge beginnt im Regelfall mit der Bearbeitung der Posteingänge.

6.1.1. Posteingangsbearbeitung (§ 13 GGO der Bundesministerien)

Eingänge sind alle Dokumente in Papierform oder elektronischer Form. Die Eingänge sind grundsätzlich der Leitung der zuständigen Organisationseinheit zuzuleiten. Auf den Eingängen können Geschäftsgangvermerke angebracht werden. Eingänge von grundsätzlicher politischer Bedeutung und Schreiben von Abgeordneten des Deutschen Bundestages bzw. Europäischen Parlaments oder Landtages sind der Leitung des Bundesministeriums vorzulegen. Die Bearbeitung der Posteingänge erfolgt nach Anlage 1 der GGO der Bundesministerien.

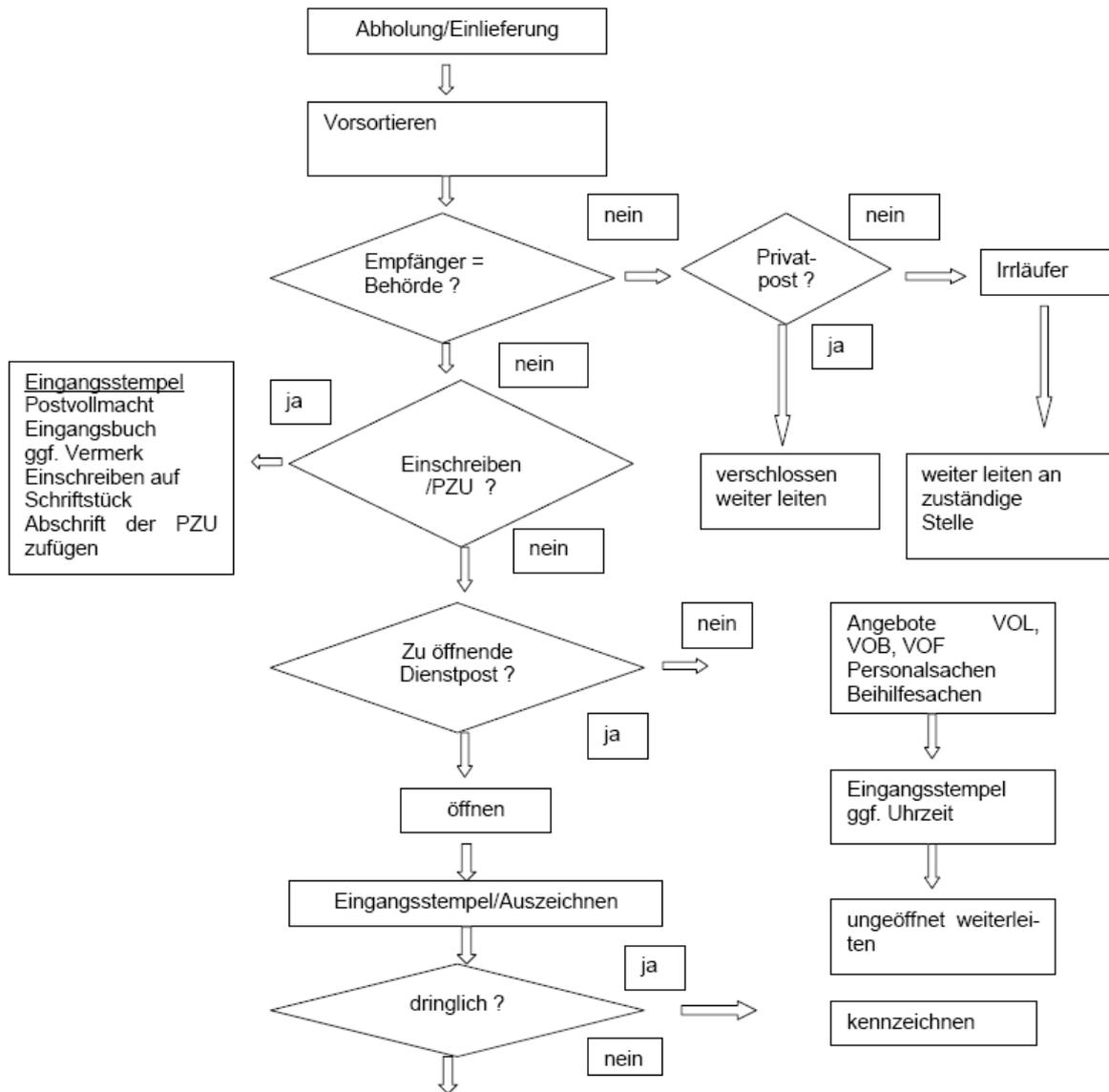
6.1.2. Posteingangsbearbeitung (§ 16 GO des Bundesverwaltungsamtes)

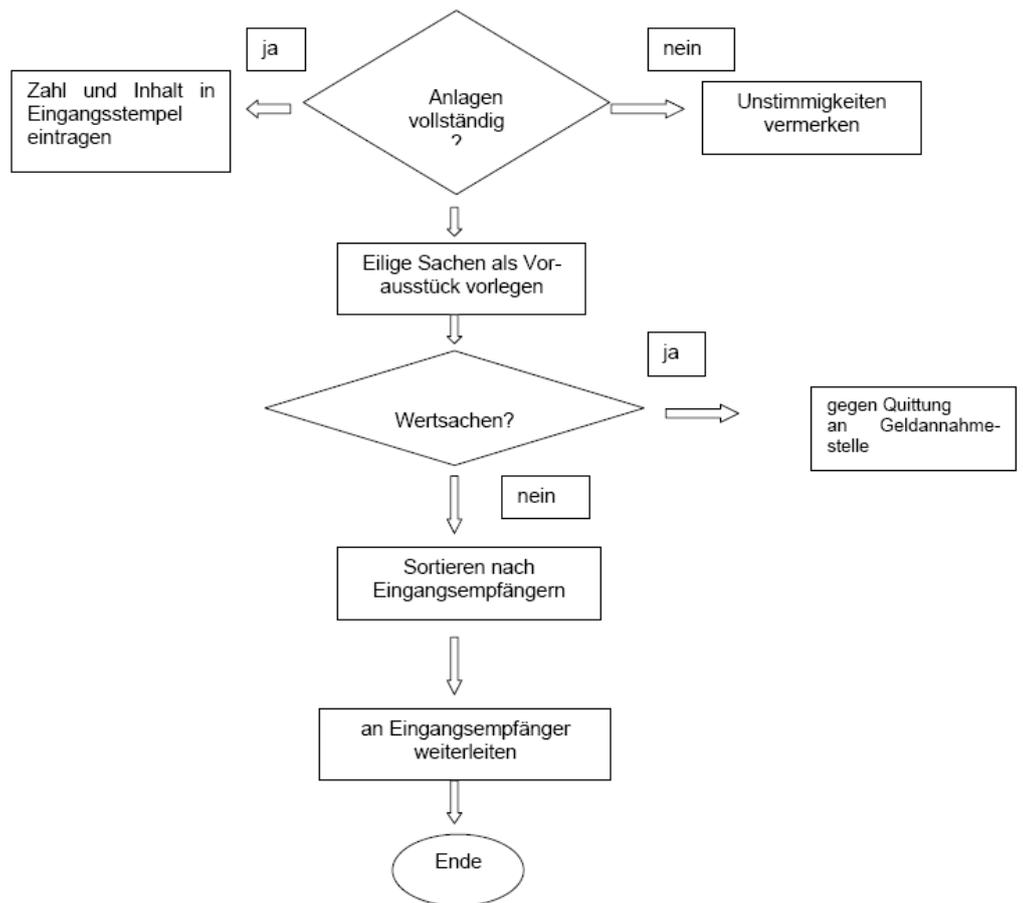
Die Eingänge sind mit einem Eingangsstempel zu versehen und auf die zuständige Organisationseinheit auszuzeichnen. Sendungen mit dem Zusatz „zu Händen“ werden ebenso behandelt, Sendungen mit persönlicher Anschrift werden ungeöffnet weiter geleitet.

An die Behördenleitung gerichtete Schreiben werden ungeöffnet vorgelegt. Geldbeträge und Wertgegenstände sind gegen Quittung an den Zahlstellenverwalter weiter zu leiten.

Die Eingänge sind den Eingangsempfängern vorzulegen. Bei besonderer Bedeutung und Dringlichkeit hat dies unverzüglich zu erfolgen.

6.1.3. Arbeitsablauf (Anlage 1 zu § 13 GGO der Bundesministerien)

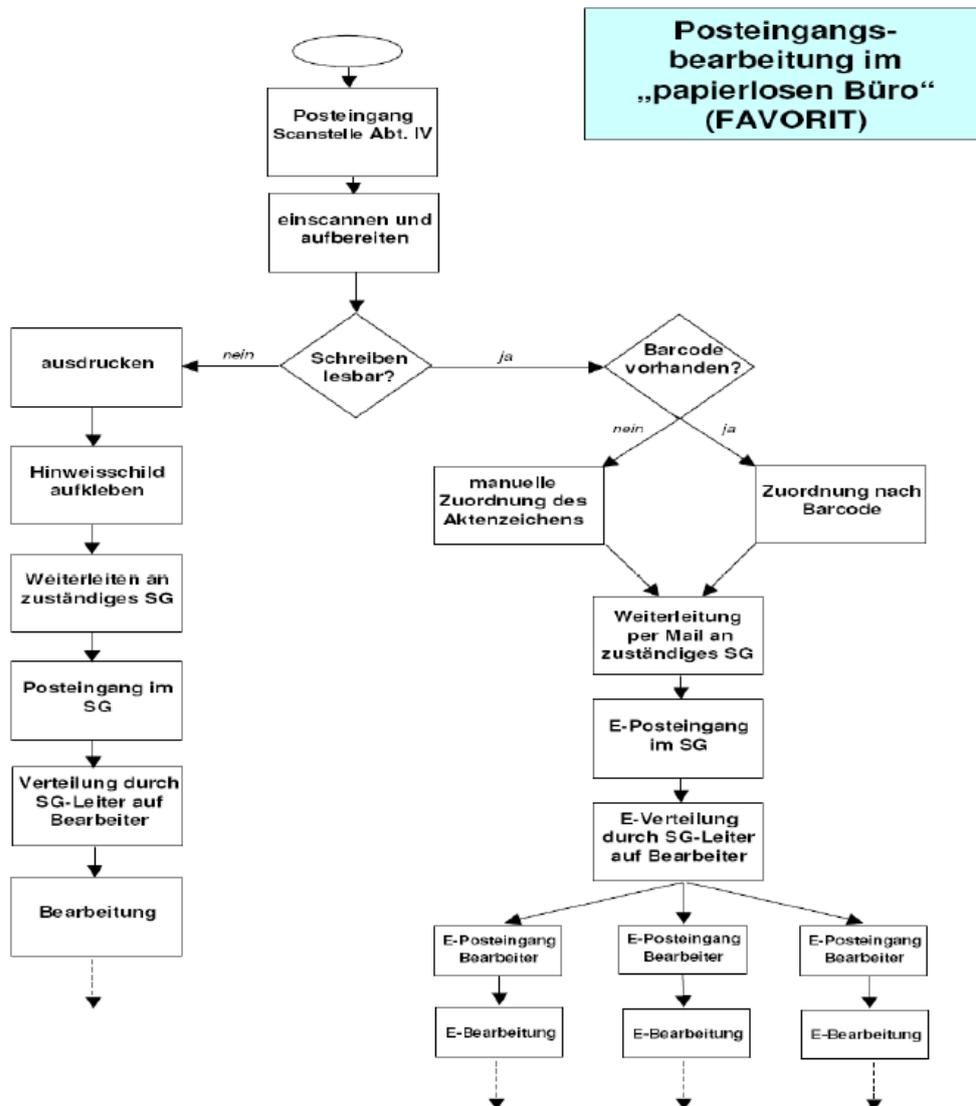




6.1.4. **Behandlung elektronischer Eingänge (Anlage 1 zu § 13 GGO der Bundesministerien)**

Elektronische Dokumente sind grundsätzlich elektronisch weiter zu leiten. Besonders dringliche Eingänge sind gesondert kenntlich zu machen und beschleunigt weiter zu leiten. Eine weitere Eingangsbehandlung durch die Poststelle erfolgt nicht. Elektronische Dokumente, die von der Poststelle in Papierform weiter geleitet werden sollen, sind wie im vorhergehenden Abschnitt beschrieben zu behandeln.

6.1.5. Eingangsbehandlung im „papierlosen Büro“



BVA - Ausbildungszentrum Berlin

Bürowirtschaft ZLG - Gers

6.1.6. Die Eingangsempfänger (§ 17 GO des Bundesverwaltungsamtes)

Eingangsempfänger sind in der Regel die ersten, fachlich zuständigen Instanzen. Im Bundesverwaltungsamt sind die unterschiedlichen Eingangsempfänger im § 17 der GO wie folgt geregelt:

a) die Behördenleitung

- bei Eingängen von besonderer Bedeutung bzw. deren Vorlage sie angeordnet hat
- Schreiben, deren Vorlage sie angeordnet hat
- Schreiben deren Absender oberste Bundesbehörden / Landesbehörden sind

b) zuständiger Referatsleiter

- wenn es so bestimmt wird

c) zuständiger Abteilungsleiter

- grds. Eingangsempfänger bei allen Eingängen

d) Bibliothek

- bei Büchern, Zeitschriften, Zeitungen und amtlichen Blättern

e) Geheimchutzbeauftragter

- bei Eingängen, die „Geheim“, „Streng Geheim“ oder „VS-Vertraulich“ eingestuft sind

g) Vergabestelle

- bei Angeboten nach der VOL/VOB

h) Beihilfestelle

- bei Beihilfesachen (Krankenbeihilfe)

i) Personalreferat

- bei Personalangelegenheiten

Die Eingangsempfänger haben die Eingänge zur Kenntnis zu nehmen, Sichtvermerke und ggf. Geschäftsgangvermerke anzubringen und an die zuständige Organisationseinheit weiter zu leiten (vgl. § 17 Abs.4 GO BVA).

Für Sicht- und Geschäftsgangvermerke sind den Instanzen bestimmte Farben vorbehalten (vgl. § 18 Abs.1 GO-BVA)

6.1.7. Geschäftsgangvermerke, Anlage 2 zu § 13 Absatz 2 GGO der Bundesministerien, § 18 GO-BVA

Geschäftsgangvermerke dienen der Steuerung des Geschäftsganges. Den Instanzen sind jeweils unterschiedliche Farben hierfür vorbehalten:

§ 18 GO BVA

Farbe	Instanz
Grün	Präsident/in
Karmesinrot	Vizepräsident/in
Blau	Abteilungsleiter/in
Braun	Referatsgruppenleiter/in
Schwarz	Referatsleiter/in und alle anderen Mitarbeiter/innen

Anlage 2 zu § 13 Absatz 2 GGO der Bundesministerien

Farbe	Instanz
Grün	Bundesminister/in
Violett	Parlamentarische/r Staatssekretär/in
Rot	Staatssekretär/in
Blau	Abteilungsleiter/in
Braun	Unterabteilungsleiter/in
Schwarz	Referatsleiter/in und alle anderen Mitarbeiter/innen

Vertreter benutzen jeweils die gleiche Farbe ergänzt mit einem Namenszeichen.

Die Geschäftsgangvermerke haben folgende Bedeutung
§ 18 GO BVA

Geschäftsgangvermerk	Bedeutung
b.R.	Rücksprache innerhalb von 3 Tagen (umfassende Darstellung mit Entscheidungsvorschlag)
erl.	Arbeitsanweisung ist erledigt
v. Abg.	vor Abgang vorzulegen
n. Abg.	vor Abgang vorzulegen
eilt	bevorzugt zu erledigen
sofort	unverzüglich zu bearbeiten
Kreuz	Schlusszeichnung vorbehalten
Strich oder Namenszeichen beim Eingangsstempel	Sichtvermerk

Anlage 2 zu § 13 Absatz 2 GGO der Bundesministerien

Geschäftsgangvermerk	Bedeutung
Strich oder Namenszeichen beim Eingangsstempel	Sichtvermerk
Doppelkreuz	Schlusszeichnung vorbehalten

Beispiel

Laurenz Schwarzhaar
 Berlin, den 11.05.09
 Friseurplatz 6

12345

+ (blau) b.R. (blau)

Bundesverwaltungsamt	
12. Mai 2009	
VIII 5	Anlagen: . / .

Bundesverwaltungsamt
 Ausbildungszentrum
 Frau Müller
 Gotlindestr. 91
 10365 Berlin

(schwarz) **v.Abg.** (schwarz)

Betr.: Ausstehende Honorare

Sehr geehrte Frau Müller,

bis zum letzten Monat war ich im Ausbildungszentrum freiberuflicher Dozent. Für die sechs Monate meiner dortigen Tätigkeit habe ich bisher noch keine Honorare erhalten, obwohl mir diese vertraglich zugesichert wurden. Nun möchte ich endlich geklärt haben, wann ich mit diesem Geld rechnen kann. Sollte der ausstehende Betrag von 3.780,- Euro nicht innerhalb einer Woche auf meinem Konto sein, so werde ich rechtliche Schritte einleiten.

Laurenz Schwarzhaar

6.2. Die Sachbearbeitung

Nach Bearbeitung der Eingänge erfolgt die Sachbearbeitung des Vorganges. Hierzu hat der Sachbearbeiter zunächst den Sachverhalt aufzuklären. Über Art und Umfang der Ermittlungen bestimmt nach dem Untersuchungsgrundsatz des § 24 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) der Sachbearbeiter selbst. Das Ergebnis der Bearbeitung ist im Regelfall aus Gründen der Beweissicherung schriftlich zu dokumentieren. Hierbei werden eine Vielzahl behördlicher Schreiben erstellt.

6.2.1. Arten behördlicher Schreiben

Aktenvermerk = behördeninternes Schreiben zur Vervollständigung einer Akte im Sinne einer Gedächtnisstütze, kein Beweismittel

Erklärungsniederschrift = Niederschrift einer mündlichen Erklärung mit Unterschrift der Beteiligten, formelles Beweismittel

Besprechungsniederschrift = Festhalten der Ergebnisse einer Besprechung, Unterzeichnung vom Schriftführer und Besprechungsleiter, ggf. von allen Beteiligten

Büroverfügung/Reinschrift = Ergebnis der Vorgangsbearbeitung (vgl. § 35 GO-BVA)

Bescheid = schriftlicher Verwaltungsakt

Erlass = Schreiben einer obersten Bundesbehörde an nachgeordneten Bereich mit der Aufforderung zur Stellungnahme bzw. Veranlassung

Bericht = Stellungnahme der nachgeordneten Behörde auf einen Erlass

6.2.2. Der Aktenvermerk

Die Begriffe „Vermerk“ und „Verfügung“ tauchen in den Behörden sehr häufig auf. Da bei der Bearbeitung der verschiedenen Fach- und Querschnittsaufgaben fortwährend schriftliche Dokumente zu erstellen sind, ist es wichtig, die Begrifflichkeiten „Vermerk/Aktenvermerk“ und „Verfügung/Büroverfügung“ zu kennen.

Aktenvermerk (§ 24 GO-BVA)

Über wichtige Besprechungen, Telefonate oder über Ereignisse, die für die Bearbeitung einer Sache von Einfluss sein können, sind Aktenvermerke zu fertigen (vgl. § 24 GO-BVA). Ein Aktenvermerk kann neben der Darstellung eines Sachverhaltes auch eine gutachtliche Stellungnahme und einen Entscheidungsvorschlag beinhalten. Ein Aktenvermerk verbleibt in der Regel behördenintern und hat im Regelfall lediglich den Wert einer Gedächtnisstütze. Der Verfasser muss erkennbar sein.

DER VERMERK IST KEIN BEWEISMITTEL!

Aktenvermerk		
Form	Inhalt	Zweck
<ul style="list-style-type: none"> × schriftlich × knapper Text × keine Vorgaben wie bei externen Schreiben, Anlehnung an DIN 5008 möglich × Unterschrift 	<ul style="list-style-type: none"> × z. B. Wichtiges aus Besprechungen, Ferngesprächen und anderen mündlichen Geschäftserledigungen × für die Sachbearbeitung bedeutende Vorgänge × Vorschläge zur weiteren Verfahrensweise in einer Sache 	<ul style="list-style-type: none"> × Überblick über den Vorgang × Festhalten von Meinungen und Aussagen × Gedächtnisstütze × kein Beweismittel !

Muster zum Aufbau eines Aktenvermerks

Beispiel 1	Beispiel 2
------------	------------

<p>Geschäftszeichen Datum (evtl. Uhrzeit) Leiter der OE Tel. </p> <p>Name des Bearbeiters</p> <p style="text-align: center;">(Vfg.)</p> <p>Betreffzeile (Bezugszeile)</p> <p>Vermerk</p> <p>Text des Schreibens, in knapper Form und Zeitan- gabe (Tag, Datum und eventuell Uhrzeit). In dieser Form werden Informationen aus Bespre- chungen, Ferngesprächen oder für die Sachbear- beitung bedeutsame Vorgänge notiert. Der Zweck eines Aktenvermerkes ist, den Überblick über den Vorgang zu haben oder dass Aussagen festgehal- ten werden können. Ein Aktenvermerk dient auch als Gedächtnisstütze und gilt grundsätzlich nicht als Beweis-mittel. Im Rahmen einer Mitzeichnung wird er zum Beweismittel, z.B. bei Beschaffungs- und/oder Vergabevermerken. Der Aktenvermerk kann in Anlehnung an die DIN 5008 gefertigt werden.</p> <p>Datum / Unterschrift</p> <p>ggf. Anlagen</p>	<p>Geschäftszeichen Datum (evtl. Uhrzeit) Leiter der OE Tel. </p> <p>Name des Bearbeiters</p> <p style="text-align: center;">Vfg.</p> <p>Betreffzeile (Bezugszeile)</p> <p>1. Vermerk</p> <p>T e x t</p> <p>Bei Bedarf untergliedert in</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ den Sachverhalt (Darstellung des an die Be- hörde herangetragenen (Rechts-)Problems), ✓ die Stellungnahme (in ihr wird eine rechtliche Würdigung vorgenommen) und ✓ den Entscheidungsvorschlag. <p>Datum / Unterschrift</p> <p>2. ggf. weitere Arbeitsverfügungen (z.B. RL z. K.)</p> <p>3. Schlussverfügung</p> <p>(i.A.) Paraphe / Datum</p> <p>ggf. Anlagen</p>
--	---

Diese Muster sind Beispiele für Vermerke aus der Behördenpraxis des Bundesverwaltungsamtes. Da es keine einheitliche Vorgabe für die Erstellung von Vermerken bei Bundesbehörden gibt, sind auch andere sinnvolle Aufbauformen denkbar und zulässig.

6.2.3. Die Büroverfügung (§ 35 GO-BVA)

Der Begriff „Verfügung“ (aus „verfügen“) ist in der Bedeutung „veranlassen / bestimmen, was geschehen soll / anordnen“ ein typisches Behördenwort geworden.

Büroverfügung ist jede im **behördeninternen** Schriftverkehr getroffene Anordnung über die Bearbeitung eines Vorganges. Rechtliche Grundlage hierzu bietet § 35 GO-BVA.

Zu jedem Vorgang muss eine **einheitliche, förmliche, schriftliche und abschließend gezeichnete** Büroverfügung ergehen. Diese muss erkennen lassen, dass etwas in der Sache erledigt ist und eine Nachprüfung ermöglichen – ohne Büroverfügung darf also nichts zu den Akten genommen werden.

Die einzelnen Teile einer Büroverfügung sind in der Reihenfolge anzuordnen, die bei der Ausführung eingehalten werden soll. Am Schluss jeder Büroverfügung ist zu bestimmen, wie der Vorgang weiter behandelt werden soll. (Schlussverfügungen: § 35 GO-BVA)

Die Verfügung kann sowohl als **Entwurfsverfügung** oder als **Durchschlagsverfügung** erstellt werden (vgl. § 39 GO-BVA).

Eine Entwurfsverfügung ist angebracht:

- in wichtigen Angelegenheiten
- bei umfangreichen Schreiben
- bei Rundschreiben, die in größerer Anzahl zu vervielfältigen sind
- in Angelegenheiten, die von mehreren Organisationseinheiten mitzuziehen sind
- wenn der abschließend Zeichnende noch nicht feststeht

Die Durchschlagsverfügung wird angewandt, wenn keine Änderungen mehr zu erwarten sind.

Fragestellung:

.....
Wie muss ein Eingang (=Geschäftsvorfall) innerhalb der Behörde bearbeitet werden?

Die Überlegungen werden in Form einer schriftlichen Arbeitsanweisung dargestellt. Diese wird als **Verfügung oder Büroverfügung** (abgekürzt: Vfg.) bezeichnet.

Eine Büroverfügung ist der „Entwurf für die sachliche Erledigung eines Geschäftsvorfalles“. Als sachliche Verfügung gibt sie den Inhalt des an den Empfänger gerichteten Schreibens wörtlich wieder oder legt Bearbeitungsmaßnahmen fest.

Welche Anforderungen werden an jede Verfügung gestellt?

1. Die Verfügung muss schriftlich ergehen.
2. Die Verfügung muss in einer bestimmten Form ergehen.

Die einzelnen Arbeitsanweisungen einer Verfügung werden in der Reihenfolge ihrer Ausführung angeordnet und mit **fortlaufenden (arabischen) Ziffern** nummeriert, wobei ein Aktenvermerk immer die Nummer 1 erhält.

Der **Kopf der Verfügung** muss mindestens folgende Angaben enthalten:

- ✓ das Geschäftszeichen des Geschäftsvorfalles, zu dem die Verfügung ergehen soll,
- ✓ den Leiter der Organisationseinheit (Referatsleiter)
- ✓ den Bearbeiter (= Entwurfverfasser) mit Hausrufnummer,
- ✓ das aktuelle Tagesdatum

3. Die Verfügung muss abschließend gezeichnet sein.
4. Die Verfügung muss eine Schlussverfügung enthalten.

Die Schlussverfügung muss jede Verfügung abschließen. Ohne Schlussverfügung darf kein Schriftstück durch die Schriftgutverwaltung zu den Akten genommen werden.

Mögliche Formen der Schlussverfügung:

<p>Wv = Wiedervorlage (verbunden mit einem Termin) Die Dokumente werden zum Termin für die weitere Bearbeitung wieder vorgelegt.</p>	<p>ZVg = Zum Vorgang Die Dokumente sind zur Akte zu nehmen. Der Vorgang ist noch nicht abgeschlossen. Vorangegangene Schlussverfügungen behalten ihre Wirksamkeit.</p>
<p>ZdA = Zu den Akten Die Dokumente sind zur Akte zu nehmen. Der Vorgang ist damit abgeschlossen. Alle vorangegangenen Schlussverfügungen sind damit aufgehoben.</p>	<p>Wgl =Weglegen Anzuwenden auf unwichtigere Dokumente. Sie werden nicht zu den Akten genommen und nur bis zum Ablauf des Kalenderjahres aufbewahrt, in dem keine weitere Bearbeitung stattfindet.</p>

Die Büroverfügung ist unter Berücksichtigung eventuell angebrachter Geschäftsgangs- oder Arbeitsvermerke zu fertigen. Die im BVA Verwendung findenden Vermerke sind in § 18 Abs. 3 GO-BVA aufgeführt.

Beispiel für den grundlegenden Aufbau einer Verfügung

Geschäftszeichen	Datum
Leiter der OE	T
Name des Bearbeiters	
Vfg.	
Betreffzeile (Bezugszeile)	
1. (Entwurf eines Schreibens oder ggf. Vermerk)	
TEXT	
2. ggf. weitere Arbeitsverfügungen	
3. Schlussverfügung	
	i.A. Paraphe Datum

Zur Gestaltung des jeweils zu verfassenden Textes wird auf die

Es gelten folgende grundlegenden Regeln:

- einfache, knappe, klare Sätze, Fremdwörter nach Möglichkeit vermeiden
nur übliche, allgemeinverständliche Abkürzungen verwenden
- bei Rechtsgrundlagen: einmal komplett ausschreiben, anschließend Abkürzung aufführen
- im Schriftverkehr mit Behörden und auch innerbehördlich werden keine Anreden („Sehr geehrte/r Frau/Herr...“) oder Grußformeln („Mit freundlichem Gruß“) verwendet, es sei denn, das Schreiben wird an den Behördenleiter oder dessen Vertreter gerichtet
- der Empfänger wird in der „Sie“-Form angesprochen, der Absender gebraucht regelmäßig die „Ich“-Form



Bundesverwaltungsamt

Beispiel (Verfügung für externes Schreiben):

Vfg.

Referatsleitung	ORR Maier
Sachbearbeitung	TB Müller
Poststelle abgesandt	Anl

1.) Herrn
Heinz Mustermann
Musterstr. 2
12345 Musterstadt

Bundesverwaltungsamt-50728K6ln

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
10.10.2009

Mein Zeichen, meine Nachricht vom
IV 2-0276/1

Telefax
01888 7133-
666
Telefon, Name
01888 7133-
4711, Herr Müller

**Darlehensverwaltung und -einzug nach dem Bundesausbildungsförder
(BAföG)**

**Leistungs- und studiendauerabhängiger Teilerlass nach § 18b Abs. 2 und
föG**

Ihr Antrag / Ihre Nachricht vom 10.10.2009

Sehr geehrte/r Herr Mustermann,

bitte übersenden Sie mir für die Bearbeitung Ihres Antrages eine beglaubigte Abschlusszeugnisses. (bitte keine Originale einsenden) bis zum 24.10.2006. Ich bitte Sie in Ihrem eigenen Interesse, die Vorlagefrist einzuhalten, da ich ohne kung nicht feststellen kann, ob Sie die Voraussetzungen für einen Teilerlass erfüllt Ich könnte Ihren Antrag gegebenenfalls nicht bewilligen.

Mit freundlichen Grüßen
im Auftrag

z.U.

Müller

2.) Wv. 25.10.2009

i.A.Mü/14.10

Beispiel (Verfügung für internes Schreiben):

VIII 5 - ABZ

1)

Bundesverwaltungsamt
- Referat I A 4 -

50728 KÖLN

Vfg.

Leitung der Org.-Einheit RAR'in Müller	
Bearbeiter/in TB'e Meier	
Dokument1 Poststelle	
Abgesa ndt	Anlagen

Telefax
01888 7133-
666

e-mail
Gabriele.Mueller@bva.bund.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Mein Zeichen, meine Nachricht vom	Telefon, Name 01888 7133-	Datum
	VIII 5 ABZ - 567-4 (MV2003)	678, Frau Müller	2010-04-15

Mitteilungen an die Finanzbehörden durch andere Behörden und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten (Mitteilungsverordnung-MV) vom 7. September 1993 (BGBl. I S. 1554, BStBl I S. 799); geändert durch 1. Verordnung zur Änderung der MV vom 19. Dezember 1994 (BGBl. I S. 3848, BStBl 1995 I S. 4), 2. Verordnung zur Änderung der MV vom 26. Mai 1999 (BGBl. I S. 1077, BStBl I S. 524) und Artikel 25 des Steuer—Euroglättungsgesetzes vom 19. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1790, BStBl 2001 I S. 3

In der Anlage erhalten Sie die ausgefüllten Meldefomulare nach der Mitteilungsverordnung mit der Bitte, diese an die jeweils zuständigen Finanzbehörden weiterzuleiten.

z. U.

Schwantes

Anlagen: 9

2) Z. d. A.

Paraphe

6.2.4. Das Zeichnungsrecht §§ 17,18, GGO der Bundesministerien, §§ 28,29 GO BVA)

Das Zeichnungsrecht legt fest,

- **wer**
- **in welchem Umfang**
- **schriftliche Erklärungen in dienstlichen Angelegenheiten**
- **mit Wirkung für die Behörde** (= externer Schriftwechsel)
oder für die jeweilige Organisationseinheit (= interner Schriftwechsel)

abgeben darf. (§ 28 Abs. 1 GO-BVA)

Die Zeichnung kann dabei in drei Formen erfolgen:

1. durch eigenhändige Unterschrift (= vollständiger Namenszug, mind. Nachname), z.B. regelmäßig bei Reinschriften erforderlich
2. durch Namenszeichen/Paraphe/Kürzel (= Anfangsbuchstaben des Nachnamens), genügt i.d.R. bei intern verbleibenden Entwürfen, Geschäftsgangsvermerken
3. in beglaubigter Form (mit Dienstsiegel „beglaubigt“ und eigenhändiger Unterschrift des Beglaubigenden mit Amts- oder Dienstbezeichnung), z.B. bei Beglaubigungen oder in abgewandelter Form in Massenverfahren.

Die Zeichnung elektronischer Schreiben erfolgt durch elektronische Namensangabe. Soll das Schreiben rechtlich relevant sein, ist es mit einer elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz zu versehen.

Wichtig ist auch die korrekte Verwendung der jeweils zugewiesenen Zeichnungszusätze.

Im BVA zeichnet gemäß **§ 29 Abs. 4 GO-BVA** im externen Schriftwechsel lediglich der Präsident ohne Zusatz, der Vizepräsident „In Vertretung“ und alle übrigen Zeichnungsberechtigten der Behörde mit dem Zusatz „Im Auftrag“.

(Anmerkung: Nach der DIN 5008 sollte jedoch **„im Auftrag“** geschrieben werden.)

Im innerbehördlichen Schriftwechsel zeichnet nach **§ 29 Abs. 3 GO-BVA** nur der Leiter der im Kopf des Schreibens genannten Organisationseinheit ohne Zusatz, dessen Vertreter mit „in Vertretung“ („i. V.“) und alle anderen Mitarbeiter der Organisationseinheit mit „im Auftrag“ („i. A.“).

Bei Entwürfen, also auch bei Büroverfügungen, ist außerdem noch die richtige Positionierung der Unterschrift zu beachten:

unten rechts zeichnet, wer für den Inhalt eines Schreibens/Entwurfs verantwortlich ist (= Inhaltsverantwortlicher), unten links, wer als Gesamtverantwortlicher schlusszeichnet (§ 29 Abs. 1 c) GO-BVA).

Der Name des Unterschreibenden (=Schlusszeichners) soll in Maschinen- oder Druckschrift unter Unterschrift beigefügt werden (§ 29 Abs. 2 GO-BVA).

Wer abschließend zeichnet (= Schlusszeichner), übernimmt die Verantwortung für den Inhalt des Schriftstücks und dafür, dass zu beteiligende Stellen (Mitarbeiter oder Organisationseinheiten) entsprechend beteiligt wurden, d.h. die im Einzelfall erforderlichen Abstimmungen und Mitzeichnungen stattgefunden haben

(§ 28 Abs. 4 GO-BVA).

Mitzeichnung

Bei der Erstellung von Büroverfügungen, die als Entwürfe und gleichzeitige aktenmäßige Sicherung der erfolgten Bearbeitung dienen, ist häufig die so genannte „Mitzeichnung“ (= **Zustimmung**) anderer Organisationseinheiten erforderlich.

Dies ist immer dann der Fall, wenn mangels Zuständigkeit eine Organisationseinheit einen Sachverhalt nicht komplett allein entscheiden kann, sondern die Zustimmung anderer Bereiche benötigt. Aus einer Mitzeichnungsleiste lässt sich also nicht nur erkennen, wer in einer bestimmten Angelegenheit die **Federführung** hat (i. d. R. die Organisationseinheit, die den mitzuzeichnenden Entwurf erstellt und auf den Weg gebracht hat), sondern auch, **wer wann** auf dem vorgeschriebenen Dienstweg mitgezeichnet hat. Die Mitzeichnenden tragen für einen Entwurf insoweit die Verantwortung, wie dieser ihren eigenen Zuständigkeitsbereich betrifft.

Bei der Gestaltung von Mitzeichnungen ist der Dienstweg generell einzuhalten.

Für die Gestaltung der Mitzeichnungen im Bundesverwaltungsamt sind die **§§ 28 Abs. 5, 29 Abs. 5 und 15 Abs. 3 GO-BVA** maßgeblich.

Danach ist bei Entwürfen nach dem letzten Verfügungspunkt unten rechts eine Mitzeichnungsleiste vorzusehen, in welcher die Verantwortlichen (i. d. R. Leiter der jeweiligen Organisationseinheiten) in der Reihenfolge von rechts nach links mit Namenszeichen und Datum zeichnen.

Rechts außen an erster Stelle in der Mitzeichnungsleiste zeichnet die federführende Organisationseinheit, da diese i. d. R. für den Entwurf inhaltlich verantwortlich ist. Zeichnet die federführende Organisationseinheit bzw. deren Leiter abschließend, so genügt die Zeichnung

in der Mitzeichnungsleiste. Der Schlusszeichner bzw. dessen Organisationseinheit tauchen nicht in der Mitzeichnungsleiste auf, da diese im Unterschied zu den „nur“ Mitzeichnenden für den Entwurf die Gesamtverantwortung tragen.

Reihenfolge in der Mitzeichnungsleiste

Vorgänge, die zur Mitzeichnung in andere Referate gegeben werden sollen, sind über die eigene Abteilungsleitung direkt in das fremde Referat und von dort in aufsteigender Hierarchie weiterzuleiten.

Beispiel:

Ein Vorgang, der vom Vizepräsidenten unterzeichnet wird, soll von VIII 3 unter Beteiligung des Referats II A 6 weitergeleitet werden.

Reihenfolge in der Mitzeichnungsleiste (von rechts nach links):

II	II A	II A 6	VIII	VIII 3
----	------	--------	------	--------

„B.f.d.H. oder I A 4“ ???

Der Beauftragte für den Haushalt gemäß § 9 BHO soll üblicherweise in seiner Funktion angesprochen werden. Der B.f.d.H. ist auch nur dann gemäß § 15 Abs. 3 GO-BVA in den Mitzeichnungsleisten als Letzter vor der Behördenleitung bzw. vorm Schlusszeichnenden aufzuführen, wenn er in dieser Kompetenz tätig wird.

Sollte bei besonderer Sachlage außerdem auch der „Referatsleiter I A 4“ gemeint sein, müsste dies ggf. in einem besonderen Feld aufgeführt werden.

Mitzeichnung des Vizepräsidenten bei Schreiben des Präsidenten

Der Vizepräsident ist bei Schreiben des Präsidenten zur Einhaltung des Dienstwegs regelmäßig in der Mitzeichnungsleiste aufzuführen. Diese Vorgehensweise entspricht auch der realen Praxis des Bundesverwaltungsamtes.

Unten sehen Sie das Beispiel einer Mitzeichnungsleiste im BVA, wobei das Referat VIII 5 (Ausbildung) neue Dozenten benötigt und ein Schreiben ans BMI erstellt werden soll, welches vom Abteilungsleiter I unterzeichnet werden soll. Referat VIII 5 ist federführend, die Referate I A 3 (Innerer Dienst), I A 2 (Organisation), I A 1 (Personal) und der Beauftragte für den Haushalt sind zu beteiligen.

BfdH	I A	I A 1	I A 2	I A 3	VIII	VIII 5
						Platz lassen für Referatsleitung!



Erläuterungen:

Das Referat VIII 5 muss als federführende OE zwingend rechts außen stehen, unmittelbar danach durch den vorgeschriebenen Dienstweg die Abteilungsleitung VIII gesetzt werden. Die Referate der Referatsgruppe I A könnten auch in anderer als der dargestellten Reihenfolge aufgeführt werden. Um zum Abteilungsleiter I zu kommen, muss jedoch der Dienstweg über Referatsgruppenleitung I A eingehalten werden.

Die Position des BfdH ergibt sich ebenfalls zwingend aus der Regelung des § 15 Abs. 3 GO-BVA, wonach bei Beteiligung des BfdH dieser immer als Letzter vorm Schlusszeichnenden bzw. der Behördenleitung vorzusehen ist.

Anlagen:

Nach § 41 Abs. 3 GO BVA sind Anlagen „so genau zu bezeichnen, dass bei der Poststelle keine Zweifel... entstehen... Die Zahl der beigefügten Anlagen ist anzugeben“. Dementsprechend sollte die Art der Anlage und auch ihre Zahl benannt werden, also z.B.: „Anlage: 1 Stadtplan“ oder „Anlage: 3 Kopien“.

Berichterstatter:

Gemäß § 41 Abs. 2 GO-BVA ist bei Berichten der Berichterstatter (ggf. auch Mitberichterstatter) in der Zeile nach „Bezug“ und „Betreff“ mit Amtsbezeichnung und Namen anzugeben. Berichterstatter ist der Leiter der federführenden Organisationseinheit.

6.2.5. Bürgernahe Verwaltungssprache

Die Vielfalt der öffentlichen Aufgaben erfordert immer häufiger einen Schriftwechsel zwischen Privatpersonen und Behörden. Die Sprache ist dabei die wichtigste Brücke: Sie vermittelt den Bürgerinnen und Bürgern die notwendigen Informationen und muss ihnen auch die Gründe für das Verwaltungshandeln verständlich machen. Beides wird am besten gelingen, wenn die Schreiben der Behörde so ver-

ständig wie möglich formuliert sind, wenn sie Verständnis ausdrücken und dadurch die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der Behörde fördern.

Sprachwissenschaft und Kommunikationswissenschaften haben Erkenntnisse darüber gewonnen, wie man schriftliche Informationen wirksam mitteilen kann. Diese Erkenntnisse sollte die öffentliche Verwaltung nutzen, denn so findet sie Wege zu einer bürgernahen Sprache.

Eine bürgernahe Verwaltung begünstigt das Verhältnis der Menschen zum Staat. Dadurch werden zahlreiche Widersprüche, Klagen, Dienstaufsichtsbeschwerden und Petitionen (Bittschriften, Eingaben) vermieden. Mit verständlichen Behördenschreiben wird die Grundlage für eine störungsfreie Zusammenarbeit von Behörden und Privatpersonen geschaffen.

Behördenschreiben müssen präzise, inhaltlich vollständig, verständlich und höflich sein.“ Daraus lassen sich folgende Grundforderungen an die Verwaltung ableiten:

- Weil die Schreiben der Verwaltung genau und vollständig sein müssen, kann die Verwaltungssprache nicht auf fachsprachliche Elemente verzichten.
- Weil Schreiben der Behörde verständlich sein sollen, müssen sie einfach formuliert sein.

Richtige und überzeugende Aussagen in Behördenschreiben sind demnach nicht die einzigen Forderungen an die Verwaltung. Hinzu kommt die Forderung nach allgemeiner Verständlichkeit.

Die Verwaltungssprache befindet sich damit in einem Spannungsverhältnis zwischen Fachsprachlichkeit und allgemeiner Verständlichkeit. Als juristische Fachsprache wird hier die Sprache der Gesetze, Vorschriften, Kommentare usw. verstanden. Da die Verwaltung an die Rechtsgrundlagen gebunden ist, ist auch ihre Sprache – zumindest teilweise – an die juristische Fachsprache gebunden.

Mit dem Begriff „Verwaltungssprache“ (auch als Behörden- oder Amtssprache bezeichnet) meint man im Allgemeinen keinen klar abgegrenzten Sprachbereich. Dies liegt vor allem daran, dass Verwaltungssprache die Bezeichnung für sehr unterschiedliche Arten von Schreiben ist. So wird z.B. der Bescheid eher von der juristischen Fachsprache geprägt sein, während allgemeine Hinweisschreiben alltagssprachlich verfasst werden können. Die Grenzen zwischen juristischer Fachsprache und Verwaltungssprache sind fließend.

Mit Verwaltungssprache ist die Sprache gemeint, die Behörden im Schriftwechsel mit Privatpersonen verwenden.

Eine Verständigung zwischen Menschen ist vor allem durch eine gemeinsame Sprache möglich.

Für die Verwaltung ergibt sich daraus eine Vermittlungsaufgabe: Je stärker ein Schreiben von der Fachsprache geprägt ist, umso mehr muss der Verfasser oder die Verfasserin mit alltagssprachlichen Mitteln auf die Verständnismöglichkeiten der angeschriebenen Person Rücksicht nehmen.

Weiter Informationen können Sie der Schrift „Bürgernahe Verwaltungssprache“ im des Bundesverwaltungsamtes entnehmen.

6.2.6. Der Bescheid

Unter einem Bescheid ist ein schriftlicher Verwaltungsakt zu verstehen. Der schriftliche VA muss die Tatbestandsmerkmale des § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) insbesondere den Regelungsgehalt erfüllen.

Der Bescheid unterliegt bestimmten Regeln des Aufbaus, die unbedingt einzuhalten sind, da Fehler zur Rechtswidrigkeit oder gar Nichtigkeit (Unwirksamkeit) führen können. Der Bescheidaufbau ist nachfolgend dargestellt.

I	Angabe der Erlassbehörde	
	Fehlt die Erlassbehörde § 37 (3) VwVfG; § 33 (3) SGB X, ist der VA von Anfang an nichtig; § 44 (2) Nr. 1 VwVfG; § 40 (2) Nr. 1 SGB X	
II	Adressat, ggf. Zustellvermerk bei förmlicher Bekanntgabe	
	Zustellvermerk nur bei förmlicher Bekanntgabe nach dem VwZG (z. B. Widerspruchsbescheid nach § 73 Abs. 3 VwGO)	
III	Betreff- und Bezugszeile	
	kein verfahrensrechtliches Erfordernis, aber zur Klarheit des Bescheides Betreffzeile beschreibt den allgemeinen Inhalt des Bescheides Bezugszeile beschreibt, woraus sich der Bescheid bezieht	
IV	Tenor (Entscheidungssatz) mit Haupt- und Nebenentscheidungen	
	Hinreichend bestimmte Bekanntgabe der Regelungen des Bescheides mit Haupt- und allen Nebenentscheidungen:	
	<u>Hauptentscheidungen:</u>	<u>Nebenentscheidungen:</u>
	§ 35 VwVfG; § 31 SGB X	<ul style="list-style-type: none"> • Nebenbestimmungen; § 36 VwVfG, § 32 SGB X • Anordnung der sofortigen Vollziehung; • § 80 VwGO • Kostenentscheidung

V	Begründung (nur bei belastenden und teilweise belastenden Bescheiden)
	Angabe der tatsächlichen und rechtlichen Gründe nach § 39 (1) Satz 2 VwVfG; § 35 (1) Satz 2 SGB X 1. Sachverhaltsdarstellung 2. rechtliche Würdigung (Rechtsgrundlage, Tatbestandsmerkmale, Subsumtion)
VI	Rechtsbehelfsbelehrung (nur bei belastenden und teilweise belastenden Bescheiden sowie beim Widerspruchsbescheid)
	Belehrung über den geeigneten Rechtsbehelf, § 36 SGB X; § 58 (1) VwGO Unterbleibt der Rechtsbehelf oder wird er fehlerhaft erteilt, verlängert sich die Rechtsbehelfsfrist auf ein Jahr; § 58 (2) VwGO
VII	Unterschrift
	Namenswiedergabe; § 37 (3) VwVfG; § 33 (3) SGB X Ausnahme: Bescheide, die mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassen werden; § 37 (5) VwVfG; § 33 (5) SGB X

Beispiel:

**Stadt Neusiedeln
Der Bürgermeister
Marktplatz 1
49999 Neusiedeln**

Vfg.

Amt: Amt für öff. Ordnung
Str./Zi.: Poststr. 9; Zi. 122

Sb.: Herr Flachdrescher
Tel.: 01888/....
Datum PA: ..Feb. 2006

Zustellung gegen Empfangsbekanntnis
Herrn
Kristian Krempel
Am Graben 1
47443 Neusiedeln

**Grundwasserverunreinigung im Bereich Ihres Schrottplatzes in Neusiedeln,
Am Graben 1**

Ordnungsverfügung

Sehr geehrter Herr Krempel,

Sie werden aufgefordert:

1. die auf Ihrem Schrottplatz in Neusiedeln, Am Graben 1, im Freien gelagerten ausgebauten Autobatterien innerhalb einer Woche nach Erhalt dieser Ordnungsverfügung in einer Beseitigungsanlage schadlos zu beseitigen und innerhalb derselben Frist das Erreich des Lagerortes der Batterien sowie im Umkreis von 5 Metern bis in die Tiefe von 1,50 Metern auszubaggern und auf einer Sondermülldeponie zu lagern.
2. Die sofortige Vollziehung wird angeordnet.
3. Falls Sie Ihren Verpflichtungen (Ziffer 1) nicht fristgemäß und vollständig nachkommen, lasse ich die geforderten Maßnahmen auf Ihre Kosten von einem Unternehmen durchführen. Die voraussichtlichen Kosten der Ersatzvornahme betragen 4.000,- €

Gründe:

Nach mehreren Beschwerden von Passanten habe ich Ihr Grundstück Am Graben 1 gestern besichtigt. Zwischen Lagerhaus und Zaun lagern Sie mehrere Dutzend alter Autobatterien, die von Schwefelsäure bereits so zerstört sind, dass Bleisalze ausgewaschen werden und in den Boden eindringen. Die hierdurch entstehende Grundwasserverunreinigung stellt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und einen Straftatbestand gemäß § 324 StGB dar, für die Sie aufgrund Ihres Verhaltens und als Eigentümer dieses Grundstückes verantwortlich sind (§§ 14 ff. OBG NW).

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung (Ziffer 2) beruht auf § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO. Das öffentliche Interesse an der Beseitigung der Grundwassergefährdung und die auch für Sie steigenden Kosten der Schadensbeseitigung gebieten die sofortige Vollziehung.

Die Androhung der Ersatzvornahme (Ziffer 3) beruht auf §§ 55 – 59, 63 VwVG NW.

Rechtsbehelfsbelehrung:

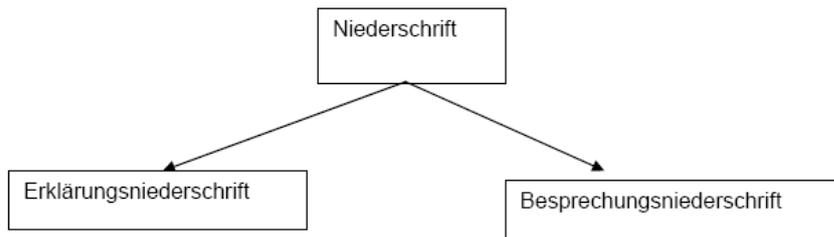
Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Zustellung Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist schriftlich oder zur Niederschrift bei der im Briefkopf genannten Stelle einzulegen.

Gegen die Anordnung der sofortigen Vollziehung können Sie beim Verwaltungsgericht Düsseldorf, Bastionstraße 39, beantragen, die aufschiebende Wirkung wiederherzustellen.

Mit freundlichen Grüßen
im Auftrag

Flachdrescher

6.2.7. Die Niederschrift



Die Erklärungsniederschrift

Die Erklärungsniederschrift stellt ein formelles Beweismittel dar. Deshalb ist sie von allen Beteiligten eigenhändig zu unterschreiben.

Die Erklärungsniederschrift ist deshalb nur dann zu fertigen, wenn die Schriftform vorgeschrieben bzw. die mündliche Erklärung von tatsächlicher rechtlicher Bedeutung ist (z.B. Einvernahme eines Zeugen zum Ablauf eines Dienstunfalls, Aufnahme eines mündlichen Widerspruches).

Erklärungsniederschriften haben stets mit der Schlussformel gelesen (vorgelesen), genehmigt und unterschrieben zu enden.

Mindestbestandteile der Erklärungsniederschrift

- Aktenzeichen
- Ort und Zeit
- Anschrift, Geburtsort und Geburtstag des Erklärenden
- Identitätsangaben zur Person des Erklärenden (z.B. Personalausweisnummer)
- Angabe über die Veranlassung der Niederschrift (= gesetzlich vorgeschrieben, von Amts wegen oder auf Antrag)
- Name des Aufnehmenden und der anwesenden Person
- Schlussformel (siehe oben)

Die Besprechungsniederschrift

Besprechungsniederschriften halten die Ergebnisse (Ergebnisniederschrift) oder den Verlauf (Verlausniederschrift) einer Besprechung fest.

Da sie im Regelfall nur vom Besprechungsleiter und Schriftführer unterschrieben werden, haben sie nicht die Beweiskraft einer förmlichen Niederschrift. Um diese zu erlangen empfiehlt es sich, die Niederschrift nachträglich von allen Beteiligten unterschreiben zu lassen.

6.2.8. Urschriftliche Erledigung

Die urschriftliche Erledigung soll ein gesondertes Schreiben und damit weiteren Verwaltungsaufwand vermeiden (vgl. § 38 GO-BVA).

Die urschriftliche Erledigung ist zulässig, wenn davon auszugehen ist, dass die beantwortende Stelle den Vorgang nicht für eigene Unterlagen benötigt. Die beantwortende Stelle verzeichnet auf der Urschrift (Original) die Kenntnisnahme bzw. veranlasst die Verwaltungshandlung und schickt die Urschrift dann zurück an den Absender.

6.2.9. Amtliche Beglaubigungen

Beglaubigung von Dokumenten

Die Beglaubigung von Dokumenten ist im § 33 VwVfG geregelt. Demnach können Behörden Abschriften von Urkunden, die sie **selbst** erstellt haben, beglaubigen.

Weiterhin können Behörden Abschriften beglaubigen, wenn die Urschrift von einer Behörde ausgestellt wurde bzw. die **Abschrift bei einer Behörde vorgelegt werden soll**.

Die Abschrift ist durch einen **Beglaubigungsvermerk** zu beglaubigen.

Inhalt des Beglaubigungsvermerkes

- Genaue Bezeichnung des zu beglaubigenden Schriftstücks
- Feststellung, dass die Abschrift mit dem Original übereinstimmt
- Hinweis, dass die Abschrift nur zur Vorlage bei der angegebenen Behörde verwendet werden darf
- Ort und Tag der Beglaubigung, Unterschrift des Beglaubigenden, Dienstsiegel

Beglaubigung von Unterschriften

Die Beglaubigung von Unterschriften ist im § 34 VwVfG geregelt. Demnach können Behörden **Unterschriften beglaubigen**.

Behörden können Unterschriften beglaubigen, wenn das unterzeichnete Schriftstück bei einer **Behörde vorgelegt werden soll**.

Hiervon ausgenommen sind Unterschriften ohne Text und Unterschriften, die einer öffentlichen Beglaubigung bedürfen (§ 129 BGB) Die Abschrift ist durch einen Beglaubigungsvermerk zu beglaubigen.

Inhalt des Beglaubigungsvermerkes

- Bestätigung, dass die Unterschrift echt ist
- Genaue Bezeichnung desjenigen, dessen Unterschrift beglaubigt wird

- Hinweis, dass die Abschrift nur zur Vorlage bei der angegebenen Behörde verwendet werden darf
- Ort und Tag der Beglaubigung, Unterschrift des Beglaubigenden, Dienstsiegel

6.2.10. Niederschrift einer Versicherung an Eides statt

Rechtsgrundlage: § 27 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)

Voraussetzungen:

- Abnahme der Versicherung an Eides statt ist durch **Rechtsvorschrift zugelassen**
- Behörde ist durch die Rechtsvorschrift **zuständig** erklärt worden
- Andere Mittel zur Sachverhaltserforschung sind **nicht vorhanden**, haben zu keinem Ergebnis geführt oder erfordern unverhältnismäßig hohen Aufwand

BEISPIEL: § 5 STVG: ABGABE EINER VERSICHERUNG AN EIDES STATT BEI VERLUST DES FÜHRERSCHEINS, FAHRZEUGBRIEFES USW.

6.2.11. Zwischennachrichten

Zwischennachricht

Verzögert sich die Bearbeitung eines Vorganges über die üblicherweise zu erwartende Bearbeitungszeit hinaus ist eine Zwischennachricht zu erteilen. Die Zwischennachricht sollte den Grund für die Verzögerung und den voraussichtlichen Erledigungszeitpunkt angeben. Besondere Bedeutung kommt der Zwischennachricht im Verwaltungsverfahren zu, da der Bürger nach § 75 VwGO Untätigkeitsklage erheben kann. Die Verfahrenskosten fallen in diesem Fall regelmäßig der Behörde zu.

Der in vielen Geschäftsordnungen verwendete Begriff „Zwischenbescheid“ ist nicht korrekt, da die Zwischennachricht aufgrund des Regelungsmangels keinen Verwaltungsakt und damit keinen Bescheid darstellt (s. 6.2.6 Der Bescheid)

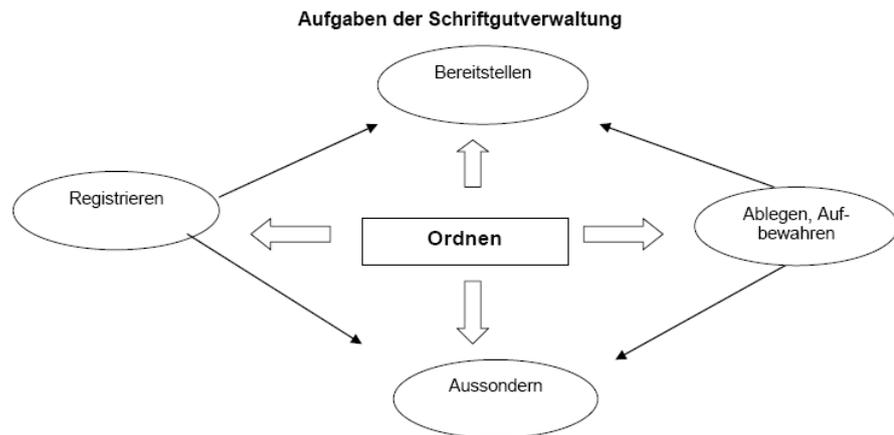
6.3. Die Schriftgutverwaltung

Die Aufgaben und die Arbeitsweise der Schriftgutverwaltung sind in der **Registraturrichtlinie (RegR)**, einer besonderen Dienstanweisung zur GGO, geregelt.

6.3.1. Aufgaben der Schriftgutverwaltung

Was ist Schriftgut? (§ 3 RegR)

- **Alle erstellten oder empfangenen Dokumente**, die aus der Geschäftstätigkeit erwachsen und ihre **Anlagen**
- Dokumente: Schriftstück (Papierform oder elektronisch), Fax, E-mail, Datenbanken, andere Dateien
- Anlagen können auch bildliche Unterlagen (Lichtbilder, Zeichnungen, Pläne), Ton- und Datenträger sein



Bereitstellen: Die Schriftgutverwaltung hat den Eingängen vorhandene Vorgänge beizufügen, Wiedervorlagen zu überwachen und den Bearbeitern zuzuleiten, Suchanfragen zu beantworten

Registrieren: Formale und inhaltliche Merkmale von Schriftstücken und Akten sind zu erfassen

Ablegen/Aufbewahren: Schriftgut wird in Schriftgutbehälter eingelegt und in geeigneten Registratormöbeln aufbewahrt.

Aussondern: Maßnahmen, die eine Verringerung des Schriftgutes bewirken, kann durch Vernichtung oder Abgabe an das Archiv erfolgen

6.3.2. Organisation der Schriftgutverwaltung

Wie kann die Schriftgutverwaltung organisiert sein?

Wem sind die Aufgaben der Schriftgutverwaltung übertragen?

zentrale Organisation

die **Zentralregistratur** = Organisationseinheit der Schriftgutverwaltung für eine ganze Behörde mit besonderen Fachkräften (ggf. aufgeteilt in Registratursgruppen)

dezentrale Organisation

2. **Abteilungs-/Referatsregistratur** = Registraturen für einzelne Organisationseinheiten (Abteilungen, Referate)

3. die **Bearbeiterablage** = Schriftgutverwaltung durch den Sachbearbeiter in seinem Geschäftszimmer

Sonderform: **Altregistratur** für Schriftgut, das für die Verwaltungsarbeit nicht mehr laufend gebraucht wird, aber noch aufzubewahren ist

- **Übertragung der Aufgaben der Schriftgutverwaltung erfolgt auf die aktenführende Stelle**
- **aktenführende Stelle ➔ Organisationseinheit, aus der das Schriftgut erwächst und die zugeordneten Mitarbeiter der Registratur**
- **Bearbeiter und Registraturkräfte haben bei der Schriftgutverwaltung eng zusammenzuarbeiten**

6.3.3. Ordnen des Schriftgutes

Wie wird das Schriftgut geordnet? § 13 RegR; Anlage 3

Die Dokumente werden **nach sachlichen Merkmalen** zu **Sachakten**

Aktenarten

zusammengefasst.
Hierbei werden unterschieden ...

Einzelsachakten

enthalten alle Schriftstücke einer aktenführenden Stelle, die sich auf einen bestimmten Sachverhalt oder Maßnahme beziehen (z.B. ein neuer Gesetzesentwurf).

Sammelsachakten

enthalten einzelne Schriftstücke von Bedeutung, die nicht oder noch nicht den Anfang einer neuen Einzelsachakte bilden sollen (= Verschiedenes). Hierdurch soll der Aktenbestand übersichtlich gehalten werden.

Sondersachakten

enthalten umfangreiches Schriftgut zu Einzelsachakten, das nach seiner Bearbeitung nicht mehr laufend zusammen mit den Einzelsachakten benötigt wird (z.B. Statistiken, Gutachten, Gerichtsentscheidungen, Presseäußerungen, etc.). Sie sollen die Übersichtlichkeit und Bearbeitung einer Einzelakte verbessern helfen.

Fallakten

sind Einzelsachakten, die

- in großer Zahl anfallen,
- in gleicher Weise bearbeitet werden und
- sich voneinander nur durch ein formales unterscheiden (z.B. Name des Antragstellers).

Merkmal
lers).

(= "Massengeschäfte")

Für jeden Fall wird eine eigene Akte ange-

legt.

Aktenplan

Was ist Grundlage für die Aktenbildung und -ordnung? §12 RegR

Grundlage für die Aktenbildung ist der **Aktenplan**, der aus den Aufgaben der Behörde abgeleitet wird. Wegen der Vielfalt und Menge des behördlichen Schriftgutes ist dieser systematische, **einheitliche Ordnungsrahmen** unbedingt erforderlich.

Er enthält für alle vorhandenen und voraussichtlich anfallenden Sachakten eine *fünfstellige Nummer*, welche die **Betreffseinheit** kennzeichnet (= **Aktenplankennzeichen**), und eine **Inhaltsbezeichnung** bereitstellt.

Bsp: 12340 Innerer Dienst im Allgemeinen

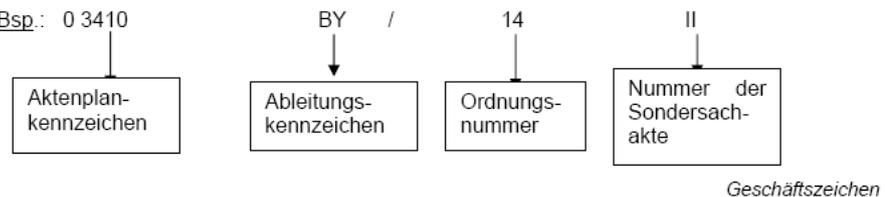
Aktenzeichen

Was ist das Aktenzeichen? (§ 11 RegR, Anlage 3)

Jede Einzelsachakte erhält ein Aktenzeichen und eine Inhaltsangabe. Das **Aktenzeichen** einer Einzelsachakte besteht aus dem **Aktenplankennzeichen** (und ggf. einem Ableitungskennzeichen) sowie einer **Ordnungsnummer** (ggf. der Nummer der Sondersachakte).

Bsp: 03410 BY/14 II

Bsp.: 0 3410



Wird das Aktenzeichen mit der Kurzbezeichnung der zuständigen Organisationseinheit ergänzt, entsteht

➔ das **Geschäftszeichen**

Bsp: VI B 3 - 03410 BY/14 II

Wie werden die gebildeten Sachakten registriert und überwacht? (§ 14 RegR, Anlage 4)

Alle vorhandenen Akten sind in einem **Aktenverzeichnis** (in Form einer Kartei oder Datei) zu erfassen, das auch den Bearbeitern vorliegt.

Daneben können weitere Suchverzeichnisse eingerichtet werden.

Der Aktenplan (§ 12 RegR, Anlage 2)

Der Aktenplan ist ein wichtiges Organisationsmittel jeder Behörde.

Warum ist es so wichtig, einen Aktenplan als Organisationsmittel zu führen?

- Der **Aktenplan** ist die **Grundlage** für die Aktenbildung und –
ordnung
- bildet den **Ordnungsrahmen** für die vorhandenen und nach den
Aufgaben der Behörde voraussichtlich anfallenden Sachakten bil-
det.
- **Alle Sachakten** sind nach dem Aktenplan zu ordnen.
- wegen der Vielfalt und Menge des anfallenden Schriftgutes ist
dieser systematische, einheitliche Ordnungsrahmen **unbedingt
erforderlich**.

Wie ist der Aktenplan aufgebaut?

- der Aktenplan soll ein **einfaches**, für die **Informationstechnik**
geeignetes System der Kennzeichnung haben
- deshalb ist nach dem **Dezimalsystem** aufzubauen.
- Vergabe einer **fünfstelligen Ziffernfolge** für alle vorhandenen
und voraussichtlich anfallenden Sachakten.
- bildet das **Aktenplankennzeichen**.

Wie setzt sich die fünfstellige Ziffernfolge zusammen?

Aktenplankennzeichen

Die Ziffernfolge setzt sich aus der Bezeichnung der **Hauptgruppe**,
der **Obergruppe**, der **Gruppe**, der **Untergruppe** und der **Betreffs-
einheit** zusammen.

Beispiel: 06200 Innerer Dienst im Allgemeinen

Hauptgruppe - 0 ➡ Personal-, Haushalts- und Organisationsangele-
genheiten

Obergruppe - 06 ➡ Organisation und Innerer Dienst

Gruppe - 062 ➡ Innerer Dienst im Allgemeinen

Untergruppe - 0620 ➡ Innerer Dienst im Allgemeinen

Betreffseinheit - 06200 ➡ Innerer Dienst im Allgemeinen

Das Aktenverzeichnis (§ 14 RegR, Anlage 4)

Aktenverzeichnis

Was ist das Aktenverzeichnis?

- Nicht mit dem Aktenplan zu verwechseln ist das **Aktenverzeich-
nis (Aktenbestandsverzeichnis)**
- in diesem Verzeichnis sind alle **tatsächlich angelegten** Sachak-
ten nach der vom Aktenplan vorgegebenen Ordnung zu führen.
- Aktenverzeichnis(-datei) ist grundsätzlich mit der Aktenplandatei
und dem Aussonderungskatalog zu verknüpfen

Welche Angaben sollte ein Aktenverzeichnis enthalten?

- ⇒ Kurzbezeichnung der **Akten führenden Stelle**
- ⇒ **Aktenplankennzeichen** und Inhaltsangabe der Betreffseinheit
- ⇒ **Ordnungsnummer** der Akte
- ⇒ **Inhaltsangabe** der Akte

- ⇒ **Nummer des Bandes**, sofern mehr als einer
- ⇒ **Beginn** und ggf. **Ende der Laufzeit**
- ⇒ Hinweise (z.B. auf altes Aktenzeichen)
- ⇒ endgültiger Verbleib der Akte

Warum ist es so wichtig, dass jeder Akten bearbeitende Mitarbeiter Zugriff auf das Aktenverzeichnis hat?

Das Aktenverzeichnis ist ständigen Änderungen unterlegen, es werden z.B. Akten ausgesondert oder neu angelegt.

Das Aktenverzeichnis macht jedoch nur Sinn, wenn sich immer auf dem **aktuellen Stand** befindet und alle tatsächlich angelegten Sachakten aufführt.

Deshalb muss es jedem Mitarbeiter einer aktenführenden Stelle möglich sein, Änderungen **tagesaktuell** einzuarbeiten.

6.3.4. Aktenaussonderung

Wie lange ist Schriftgut aufzubewahren? (§ 19 RegR, Anlage 5)

Durch **Aufbewahrungsfristen** wird festgelegt, wie lange eine Akte nach Abschluss der Bearbeitung aufzubewahren ist.

Die Aufbewahrungsfrist kann durch **Gesetz oder Verwaltungsvorschriften** festgelegt sein (z.B. sind Personalakten gem. § 90 f BBG fünf Jahre aufzubewahren).

Anderenfalls legt die fachlich zuständige Organisationseinheit die Aufbewahrungsdauer so kurz wie möglich fest (dies kann schon gleichzeitig mit der ZdA -Verfügung geschehen).

Bei der Bemessung der Frist sind folgende Vorgaben zu berücksichtigen:

- **gesetzliche** Vorgaben
- **andere rechtliche** Vorgaben (z.B. Verjährung möglicher Ansprüche bei Kaufverträgen)
- der bearbeitete Sachverhalt und dessen **Tragweite** (Ergebnisse einer aufwendigen Organisationsuntersuchung)
- die **Tragweite** einer behördlichen Entscheidung für die **gesamte Bundesverwaltung** (Richtliniencharakter, Präzedenzfälle u.ä.)

Die Aufbewahrungsfrist beginnt mit **Ablauf des Kalenderjahres**, in dem die Bearbeitung abgeschlossen wurde (also z.B. am 01.01.97).

Die Aufbewahrungsfristen werden in einem **Aussonderungskatalog** festgehalten.

Weglegesachen sind nur bis zum Ablauf des Kalenderjahres aufzubewahren, in dem keine weitere Bearbeitung mehr erfolgt ist.

6.3.5. Aktenaussonderung

Wie lange ist Schriftgut aufzubewahren? (§ 19 RegR, Anlage 5)

Durch **Aufbewahrungsfristen** wird festgelegt, wie lange eine Akte nach Abschluss der Bearbeitung aufzubewahren ist.

Die Aufbewahrungsfrist kann durch **Gesetz oder Verwaltungsvorschriften** festgelegt sein (z.B. sind Personalakten gem. § 90 f BBG fünf Jahre aufzubewahren).

Anderenfalls legt die fachlich zuständige Organisationseinheit die Aufbewahrungsdauer so kurz wie möglich fest (dies kann schon gleichzeitig mit der ZdA -Verfügung geschehen).

Bei der Bemessung der Frist sind folgende Vorgaben zu berücksichtigen:

- **gesetzliche** Vorgaben
- **andere rechtliche** Vorgaben (z.B. Verjährung möglicher Ansprüche bei Kaufverträgen)
- der bearbeitete Sachverhalt und dessen **Tragweite** (Ergebnisse einer aufwendigen Organisationsuntersuchung)
- die **Tragweite** einer behördlichen Entscheidung für die **gesamte Bundesverwaltung** (Richtliniencharakter, Präzedenzfälle u.ä.)

Die Aufbewahrungsfrist beginnt mit **Ablauf des Kalenderjahres**, in dem die Bearbeitung abgeschlossen wurde (also z.B. am 01.01.97).

Die Aufbewahrungsfristen werden in einem **Aussonderungskatalog** festgehalten.

Weglegesachen sind nur bis zum Ablauf des Kalenderjahres aufzubewahren, in dem keine weitere Bearbeitung mehr erfolgt ist.

<p>Liegende Registratur</p>	<p>Geheftet</p>  <p>Loseblatt-Sammlung</p> 	<p>Vorteile</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ preiswerte Behälter (Schnellhefter) ➤ preiswerte Behälter ➤ Zeitersparnis beim Ablegen, da Lochen entfällt 	<p>Nachteile</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ mangelnde Übersicht ➤ umständliche Bearbeitung ➤ großer Platzbedarf ➤ Gefahr des Verlustes von Schriftstücken ➤ lange Suchzeiten für einzelne Schriftstücke 	<p>Anwendungsmöglichkeiten</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ kurzfristige Ablage am Arbeitsplatz, auf wenige Akten begrenzt ❖ Bedingt für Altablage geeignet
------------------------------------	--	---	---	--

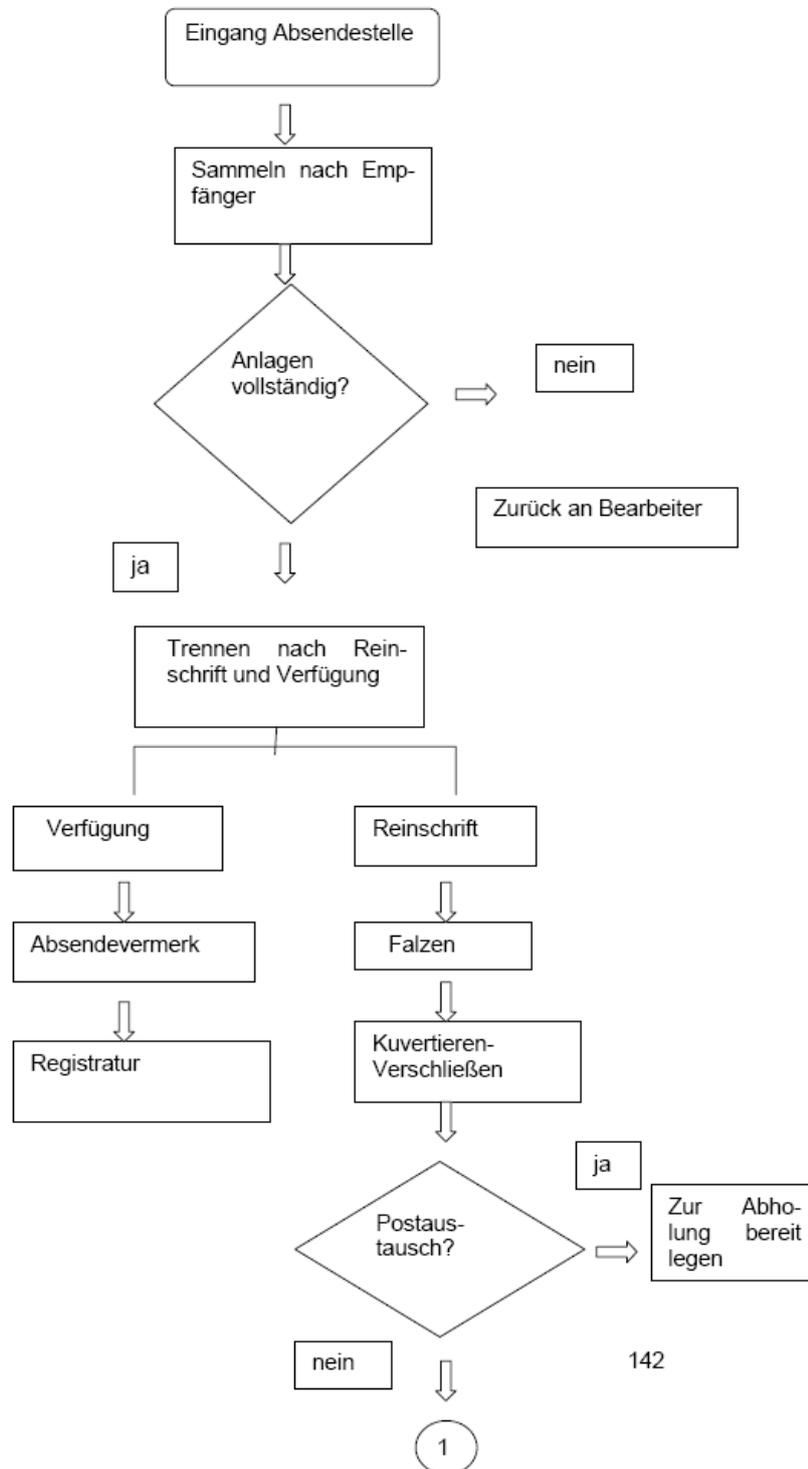
Stehende Registratur		Vorteile	Nachteile	Anwendungsmöglichkeiten
	<p>Ordner</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ gute Übersicht ➤ schnelles Abheften der Vorgänge an jeder Stelle ➤ gute Gliederung der Akte durch Trennblätter möglich ➤ Sicherheit durch geheftete Aufbewahrung 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ größerer Zeitaufwand fürs Ablegen ➤ fehlende Flexibilität durch starre Ordnerbreite ➤ schlechte Raumausnutzung 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ geeignet für fortlaufend anfallende Belege, typische Sammelaktenablage ❖ Einzelsachakten stärkeren Umfangs, Sondersachakten
	<p>Stehsammler</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ gute Übersichtlichkeit durch klare Beschriftung ➤ schnelle Bearbeitung durch direkten Zugriff auf jede Akte ➤ niedrige Kosten durch preiswerte Regale, Sammler, Einstellmappen 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ fehlende Flexibilität durch starre Sammlerbreite ➤ schlechte Raumausnutzung 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ geeignet für die Sammlung großer Mengen dünner Einzelakten, Prospekte, Zeitschriften usw.

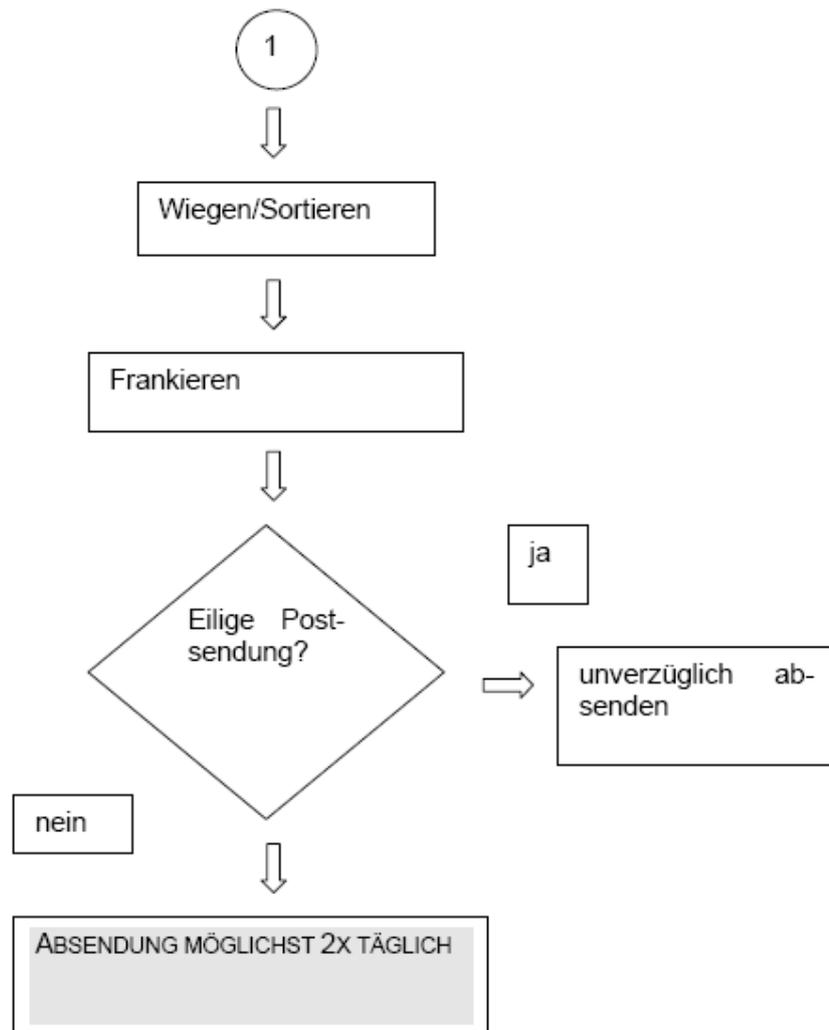
<p>Hängende Registratur</p>	<p>Hänge- registratur (senkrecht hin- tereinander)</p>  <p>Pendelregistratur (seitlich nebeneinander)</p> 	<p>Vorteile</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ gute Übersicht durch Anbringen von Reitern ➤ große Flexibilität, da sich Behälter dem Schriftgutanfall anpassen und neue Akten an beliebiger Stelle eingefügt werden können ➤ gute Raumnutzung ➤ direkter Zugriff zu Einzelakten ➤ große Flexibilität, da sich Behälter dem Schriftgutanfall anpassen und neue Akten an beliebiger Stelle eingefügt werden können ➤ niedrige Einrichtungskosten 	<p>Nachteile</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ hohe Einrichtungskosten durch Spezialmöbel m. Teleskop-Auszügen ➤ großer Raumbedarf durch Auszüge ➤ gute Übersichtlichkeit der Akten nur bei sorgfältiger Beschriftung, da nur die Schmalseiten der Hefter zugewandt sind 	<p>Anwendungsmöglichkeiten</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Zwischenablage am Arbeitsplatz ❖ Fallakten ❖ umfangreichere Fallakten (Personalakten, Kreditakten)
------------------------------------	--	---	---	--

6.4. Postausgangsbearbeitung

6.4.1. Bearbeitungsablauf

Bearbeitungsablauf





6.4.2. Versendungsformen

- ⇒ einige Sendungen können (müssen) besonders versendet werden
- ⇒ für besondere Versendungsformen erhebt die Post neben dem Beförderungsentgelt noch weitere Entgelte
- ⇒ besondere Versendungsform ist immer über der Anschrift anzugeben

Eigenhändig

- Sendung wird nur dem Empfänger oder einer Person mit Postvollmacht (amtliches Formblatt erforderlich) ausgeliefert
- Haftung des Postdienstleisters bei nicht ordnungsgemäßer Erfüllung vertraglicher Pflichten in Höhe des Zusatzentgelts

Einschreiben

- beweist, dass die Sendung in der Postfiliale eingeliefert wurde
- ist nach ihrer Rechtsnatur eine öffentliche Urkunde

Übergabeeinschreiben	Einwurfeinschreiben
Zusteller übergibt dem Empfänger die Sendung Empfänger quittiert den Erhalt Kombination mit Zusatzleistungen Eigenhändig und Rückschein möglich	Zusteller legt Sendung in den Hausbriefkasten oder Postfach des Empfängers und quittiert dies auf dem Auslieferungsbeleg Kombination mit Zusatzleistungen Eigenhändig und Rückschein nicht möglich
Vorteil: Bestätigung des Erhalts der Sendung durch den Empfänger Nachteil: höhere Kosten	Vorteil: geringere Kosten Nachteil: keine Bestätigung des Erhalts durch den Empfänger, Dokumentation der Auslieferung nur durch den Zusteller auf dem Auslieferungsbeleg

Nachnahme

- Absender lässt Geldbeträge durch die Post einziehen
- mit beigefügter Zahlkarte wird der Betrag von der Post auf das Bankkonto des Absenders überwiesen
- Auslieferung erfolgt nur gegen Zahlung des Nachnahmebetrages
- mit dieser Versendungsform ist es möglich, Waren nur gegen vorherige Zahlung auszuliefern
- über der Anschrift sind der Nachnahmebetrag, das Bankkonto und die Bank des Absenders anzugeben

Rückschein

- Beleg, den der Absender nach Auslieferung als Dokumentation erhält
- originale Empfangsbestätigung des Empfängers für eine Sendung
- Rückschein beweist, wann und an wen die Sendung ausgeliefert wurde
- empfehlenswert, wenn bestimmte Fristen eingehalten oder nachgewiesen werden sollen

förmliche Zustellung

- ⇒ Regelung erfolgt durch das VwZG (Verwaltungszustellungsgesetz)
- ⇒ Erfolgt nur, wenn es gesetzlich z.B. durch VwGO (Verwaltungsgerichtsordnung) festgelegt ist ➔ z.B. Widerspruchsbescheide
- ⇒ Zustellungen sind angesichts der gebotenen sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln auf das unabweisbar notwendige Maß zu beschränken

Zustellung mittels Zustellungsurkunde (§ 3 VwZG)

gewöhnliche Zustellung

- dem Brief werden zwei Zustellungsurkunden beigegeben
- Empfänger erhält mit dem Brief die Abschrift, Urschrift der Zustellungsurkunde geht an den Absender zurück

vereinfachte Zustellung

- dem Brief wird eine Zustellungsurkunde beigelegt
- diese erhält der Absender zurück
- Postzusteller bringt auf dem Briefumschlag Zustellungsvermerk für den Empfänger an
- wird durch Behörden genutzt

Vorteil: bei Abwesenheit des Empfängers gilt die Sendung durch Niederlegung bei der Postfiliale oder Einwurf in den Hausbriefkasten als zugestellt

Nachteil: hohe Kosten

Zustellung mittels eingeschriebenen Briefes (§ 4 VwZG)

s. Übergabeeinschreiben

Anmerkung: Grds. sollte man sich bei der förmlichen Zustellung für die kostengünstigste Variante (Übergabeeinschreiben) entscheiden

Zustellung gegen Empfangsbekanntnis (§ 5 VwZG)

Zustellung erfolgt hier nicht durch die Post, sondern durch die Behörde!

Übergabe des mit Zustellungsdatum versehenen Briefes gegen Rückgabe eines unterschriebenen Empfangsbekanntnisses

6.5. Elektronische Vorgangsbearbeitung

FAVORIT

6.5.1. Dokumenten- und Workflowmanagement FAVORIT

Eine moderne Verwaltung braucht moderne Arbeitsmittel.



FAVORIT-OfficeFlow ist eine Software für **Dokumenten- und Workflowmanagement** in der öffentlichen Verwaltung. FAVORIT-OfficeFlow steht für **elektronische Vorgangsbearbeitung** auf Basis modernster Technik und langjähriger Praxiserfahrung.

Dokumentenmanagement ist der Fachbegriff für die Verwaltung von elektronischen Dokumenten in Datenbanken. Es ist ein wichtiger Teilaspekt des modernen Enterprise Content Managements (ECM), das alle Technologien zur Erfassung, Verwaltung, Speicherung, Be-

wahrung und Bereitstellung von Dokumenten und Inhalten in Organisationen umfasst.

Unter **Vorgangsbearbeitung** versteht man die alltägliche Arbeit vieler Sachbearbeiter in der Verwaltung (z.B. bei der Bearbeitung von Anträgen der Bürger). Viele verschiedene Bearbeitungsschritte und Mitarbeiter sind dabei die Teile eines Prozesses. Der Begriff "Vorgang" definiert in der Amtssprache interessanterweise sowohl diesen Prozess als auch die Menge der Dokumente, die für die reversionssichere Bearbeitung notwendig sind.

Behörden und andere Organisationen der öffentlichen Verwaltung sind an bestimmte Aufbewahrungsfristen gebunden. Dadurch entsteht bei einer Vielzahl von Aufgaben automatisch viele Dokumente, die teilweise jahrzehntelang aufbewahrt werden müssen. Die Dokumente werden in Form von **Akten** organisiert und mit dem Akten- oder Geschäftszeichen durch die Registratur verwaltet. Der **Aktenplan** dient zur Strukturierung. Akten, Vorgänge und Dokumente müssen möglichst schnell gefunden werden, damit die Auskunftsfähigkeit und eine reversionssichere Arbeitsweise gesichert sind.

Software für Dokumenten- und Workflowmanagement gibt es mittlerweile von vielen Herstellern auf dem Markt. FAVORIT-OfficeFlow wird bereits seit Mitte der 90er Jahre in Zusammenarbeit mit großen Softwarefirmen und im Auftrag des Bundesverwaltungsamtes entwickelt und ist damit Eigentum der Bundesrepublik Deutschland. Im Rahmen der Kieler Beschlüsse kann die Software kostenlos an viele andere Organisationen der Öffentlichen Verwaltung weitergegeben werden.

Modularer Aufbau für Ihre individuelle Lösung.

FAVORIT-OfficeFlow basiert auf zwei führenden Basistechnologien:

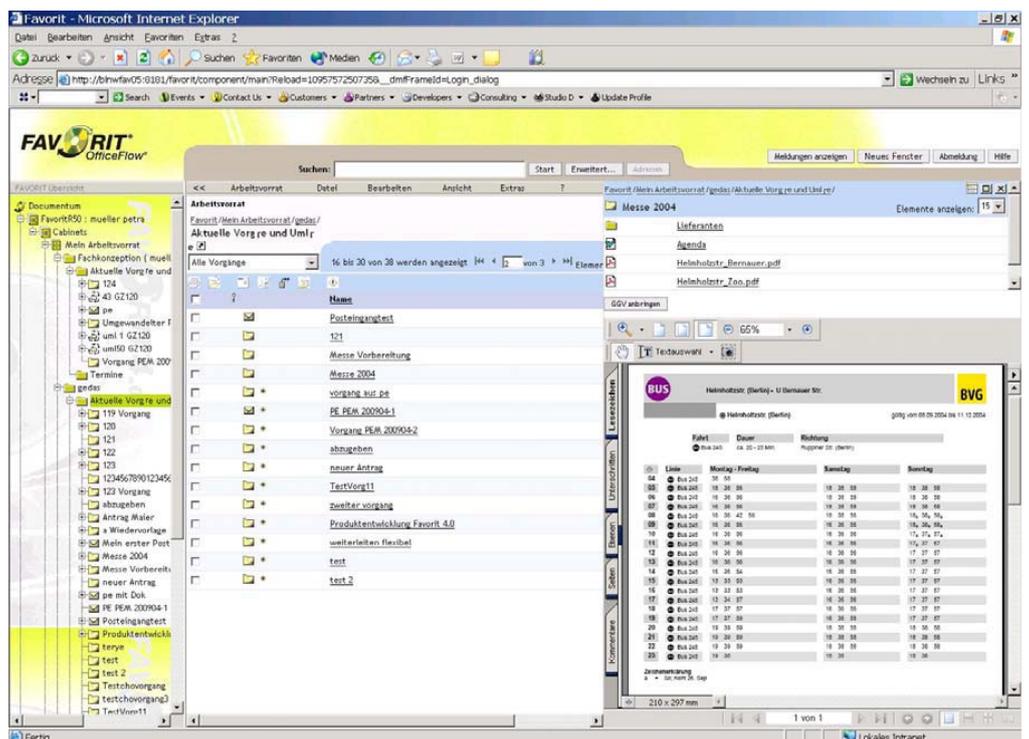
- EMC Documentum, eine führende Software im Bereich des modernen Enterprise Content Managements
- Adobe Acrobat Standard, der Viewer für das komfortable Sichten und die Bearbeitung von Dokumenten

Aufbauend auf diesen Basistechnologien bietet Ihnen FAVORIT-Standard umfangreiche Funktionen für die Eingangsbearbeitung, Vorgangsteuerung und Ausgangsbearbeitung sowie für die Schriftgutverwaltung und Archivierung.



Darüber hinaus lässt sich FAVORIT mit optionalen Komponenten und Einstellungen zu Ihrer individuellen Lösung ausbauen:

- Die grafische Oberfläche können Sie beispielsweise individuell an Ihr Corporate Design oder andere gestalterische Vorgaben anpassen.
- Durch das ausgefeilte Berechtigungskonzept mit seinen vielen Konfigurationsoptionen für Organisationseinheiten, Stellen, Rollen, Benutzer und Vertreter lässt sich genau Ihre Organisationsstruktur in FAVORIT abbilden.
- Vielseitige Einstellungsmöglichkeiten rund um den Aktenplan und die Geschäftszeichensystematik, lassen genügend Raum für Ihre individuelle Akte.
- Auch die Anbindung von individuellen Scan- und Archivierungslösungen ist einfach realisierbar.



FAVORIT ist eine integrierte Lösung für die elektronische Vorgangsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung.

Die aktuelle Version FAVORIT-OfficeFlow 4.1 bietet Ihnen:

Bereich	Ausgewählte Funktionen
Allgemeine Leistungsmerkmale	<ul style="list-style-type: none"> • Vollständig browserbasiert • Kontextsensitive Benutzeroberfläche • Mandantenfähigkeit • Umfassende Integration von Microsoft Office • Unterstützung von Drag & Drop-Funktionen • Marktführende Viewer-Technologie (Adobe) • Geeignet für Bund, Länder und Kommunen • Unterstützung von strukturierten und unstrukturierten (ad hoc) Prozessen • EMC Documentum als zukunftsfähiges Basisprodukt • Günstige Konditionen • Unterstützt zentrales und dezentrales Scannen • Import von elektronischen Dokumenten inkl. Metadaten (auch XML-Dateien)
Posteingang und Postausgang	<ul style="list-style-type: none"> • Microsoft-Outlook-Integration zur Übernahme der E-Mails • Schnelles Sichten und Verteilen der elektronischen Eingangspost im Viewer • Anbringen von elektronischen Stempeln und Geschäftsgangvermerken inkl. Metadatenübernahme
Schriftgutverwaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Individuelle Stempelkonfiguration • Elektronische Einheits- oder Teilaktenpläne mit freier Aktenplan- und Geschäftszeichensyntax • Unterstützung von Papierdokumenten

Bereich	Ausgewählte Funktionen und Hybridakten
Vorgangsbearbeitung	<ul style="list-style-type: none"> • Verwaltung aller gängigen Dateiformate • Adressverwaltung gemäß XDOMEA • Nutzergruppenspezifische Verzeichnisse (Vorlagen-, Adress-, Schlagwortverwaltung) • Automatisierte Terminverwaltung und Wiedervorlage • umfassende Protokollierung • Administration des gesamten Schriftverkehrs • Automatische Metadatenübernahme • Umfangreiche Versionsverwaltung • Löschen nach 2- und 4-Augen-Prinzip • Check-out/Check-in-Funktionen • Komfortable Verweiserstellung • Einfache Abstimmungen mittels elektronischer Umlaufmappen • Parallele und sequentielle Beteiligungen • Individuelle Erstellung von Laufwegen und Laufwegsvorlagen
Zusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none"> • Setzen von Terminen, Fristen und Sollaktionen • Komfortable Steuerung der Geschäftsgänge (Änderung, Erweiterung, Abbruch) • Unterstützung verwaltungstypischer Verfügungen • Flexible Vertreterregelung • Schnellsuche, erweiterte Suche
Recherche	<ul style="list-style-type: none"> • Konfigurierbare Suche über alle Metadaten • Erweiterte Volltextsuche (inkl. PDF-, Word- und Excel-Dokumente)

Bereich	Ausgewählte Funktionen
Archivierung	<ul style="list-style-type: none"> • Einfache z.d.A.-Verfügung • Logisches Archiv integriert • ISO-konforme Langzeitarchivierung (pdf/a) • Umfassende Aussonderungsfunktion

Quelle: <http://www.favorit.de/>

6.5.2. Elektronische Signatur

Elektronische Signatur

Definition

Elektronische Signaturen sind Daten in elektronischer Form, die anderen elektronischen Daten beigefügt oder logisch mit ihnen verknüpft sind und die zur Authentifizierung, also der Prüfung der Identität, dienen - so steht es unter § 2 im Signaturgesetz. Gemeint ist, eine ganz persönliche, digitale Unterschrift, die Dokumenten oder anderen Daten hinzugefügt wird und zur Absenderprüfung und zum Schutz vor Veränderungen dient. Dabei bildet das digitale Zertifikat die wesentliche, weitere Sicherheitskomponente.

Nutzen der elektronischen Signatur

Die elektronische Signatur schützt Daten und Dokumente bei der Übermittlung vor Manipulation und macht etwaige Veränderungen erkennbar. Und sie erfüllt alle Voraussetzungen für eine sichere Kommunikation:

- **Gewährleistung der Authentizität**
Die Herkunft der Daten ist nachweisbar.
- **Integrität der Nachricht**
Eine Nachricht ist integer, wenn der Inhalt unversehrt ist. Veränderungen an den Daten sind erkennbar.
- **Verbindlichkeit**
Der Absender kann nicht leugnen, die Nachricht selbst versendet zu haben.
- **Garantierte Vertraulichkeit**
Verschlüsselte Daten können von Unbefugten nicht gelesen werden.
- **Rechtsgültigkeit**
Die qualifizierte elektronische Signatur ist der handschriftlichen Unterschrift rechtlich gleichgestellt.

Rechtliche Stellung

Für bestimmte Rechtsgeschäfte schreibt das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) die Schriftform vor. Ein Vertrag ist daher nur dann gültig, wenn der Aussteller ein Dokument eigenhändig durch Namensunterschrift (oder mittels notariell beglaubigtem Handzeichen) unterzeichnet.

Mit dem §126 Abs. 3 BGB wird diese Vorschrift nun an die Anforderungen der heutigen digitalen Welt angepasst. Danach kann die eigenhändige Namensunterschrift durch eine digitale Wertentsprechung (elektronische Signatur) ersetzt werden, wenn sich aus dem jeweiligen Gesetz nichts anderes ergibt.

Hierbei gibt es nur wenige Ausnahmen, wie z. B. Verbraucherdarlehens-Verträge (§ 492 Abs. 1 Satz 2 BGB), Kündigung von Arbeitsverhältnissen (§ 623 BGB), Erteilung eines Arbeitszeugnisses (§ 630 Satz 3 BGB), Bürgschaftserklärung (§ 766 Satz 2 BGB), Schuldversprechen (§ 780 BGB) sowie Schuldanerkennnis (§ 781 BGB). Ist für ein Rechtsgeschäft eine notarielle Beglaubigung oder Beurkundung (z. B. bei Grundstücksgeschäften) erforderlich, so genügt die elektronische Form ebenfalls nicht.

Im Jahr 2000 wurde zur Regelung des Einsatzes von elektronischen Signaturen eine EU-Richtlinie verabschiedet. Daraufhin trat im Mai 2001 das deutsche "Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen" (Signaturgesetz, SigG) in Kraft, das im Januar 2005 novelliert und durch die Signaturverordnung (SigV) ergänzt wurde. Somit sind heute die Formalien zur Gültigkeit, Echtheit und Überprüfbarkeit der elektronischen Signaturen eindeutig festgeschrieben.

Signatur-Typen

- 1. Einfache elektronische Signatur:**
Diese einfache Form ist im SigG nicht reguliert.
- 2. Fortgeschrittene elektronische Signatur:**
Sie ist eindeutig einer bestimmten, identifizierbaren Person zugeordnet und wurde von einer vertrauenswürdigen Instanz ausgegeben. Diese Signatur ist für viele Anwendungen ausreichend.
- 3. Qualifizierte elektronische Signatur:**
Sie ist der eigenhändigen Unterschrift rechtlich gleichgestellt und wird für alle Vorgänge, die laut Gesetz eine Schriftform voraussetzen, benötigt. Beispiele hierfür sind eine große Zahl von E-Government-Angeboten, aber auch privatwirtschaftliche Geschäfte, die die Schriftform erfordern.
- 4. Qualifizierte elektronische Signatur akkreditierter Anbieter:**
In diesem Fall ließ sich das Trustcenter, das die Zertifikate für die elektronische Signatur ausgibt, freiwillig von der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA) prüfen.

Verwendung

Zu jedem Zertifikat gehören zwei Schlüssel - einen öffentlichen Schlüssel, dem ein zweiter, privater Schlüssel zugeordnet ist. Mit dem privaten Schlüssel, den nur der Zertifikatsinhaber besitzt, signiert man ein Dokument elektronisch. Der Empfänger kann mit dem öffentlichen Schlüssel des Absenders die Korrektheit der Signatur und mittels des Zertifikats die Identität des Verfassers zweifelsfrei prüfen.

Das Zertifikat mit dem öffentlichen Schlüssel kann in einem öffentlichen Verzeichnis im Internet publiziert oder zwischen den Kommunikationspartnern, z. B. per E-Mail, ausgetauscht werden. Mehr dazu lesen Sie unter dem Kapitel "Digitale Zertifikate".



Quelle: <https://www.sicher-im-netz.de/unternehmen>

Fragen zur Selbstkontrolle

1. Erläutern Sie den Begriff „Eingangsempfänger“ und nennen Sie mögliche Eingangsempfänger.
2. Was ist unter dem Begriff „Geschäftsgangvermerke“ zu verstehen? Welche Farben sind für welche Instanzen im nachgeordneten Bereich vorgesehen?
3. Welche Bedeutung hat der Geschäftsgangvermerk b.R.?
4. Erläutern Sie die unterschiedlichen Arten behördlicher Schreiben.
5. Erklären Sie den Unterschied zwischen einer Durchschlags- und einer Entwurfsverfügung.
6. Was legt das Zeichnungsrecht fest?
7. In welchen unterschiedlichen Formen kann die Zeichnung erfolgen?
8. Wann ist eine Mitzeichnung erforderlich?
9. Erläutern Sie den Aufbau eines Bescheides.
10. Welcher Unterschied besteht zwischen einer Erklärungs- und einer Besprechungsniederschrift?
11. Was ist eine Zwischennachricht und welche Funktion hat sie?

12. Nennen und erläutern Sie die Aufgaben der Schriftgutverwaltung.
13. Wie kann die Schriftgutverwaltung organisiert werden?
14. Erläutern Sie die unterschiedlichen Aktenarten.
15. Aus welchen Bestandteilen ist ein Aktenzeichen aufgebaut?
16. nennen Sie den Unterschied zwischen einem Einwurf- und einem Übergabeeinschreiben.
17. Welche Signaturtypen gibt es?
18. Welchen Nutzen hat eine elektronische Signatur.

7. Lösungen zu den Kontrollfragen und Übungen

Kapitel 1

Fall 1 und 2 Seite 6

Die Frage ist, ob hier ein Staat vorliegt. Ein Staat liegt nach der "Drei-Elementen Lehre vor, wenn ein Staatsgebiet gegeben ist, das ist hier mit der Insel unstrittig der Fall. Außerdem muss ein Staatsvolk vorliegen. Das ist bei nur 33 Personen sehr zweifelhaft. Hinzu kommt, dass Staatsgewalt gegeben sein muss, dies bedeutet unter anderem Souveränität nach Außen. Auch dies ist fraglich. Es liegt demnach kein Staat vor, also kann auch keiner in die UNO aufgenommen werden.

Die Regierung von Palaona hat nicht recht, für die Frage ob ein Staat vorliegt oder nicht spielt es keine Rolle, ob die Regierung des fraglichen Staates legitim ist oder nicht

Seite 9

Bundeskanzler/in	1+2	Verfassungsgericht	3
Bundestagsabgeordnete	1	Arbeitsgericht	3
Bundesrat	1	Polizei	2
Arbeitsamt	2	Gerichtsvollzieher/in	2
Schöffen	3	Bundestag	1
Justizvollzugsanstalt	2	Staatsanwaltschaft	2
Bürgermeister/in	2	Justizminister/in	1+2
Landtag	1	Amtsgericht	3
Bundeswehr	2	Sozialamt	2
EU-Parlament	1	Bundestagsverwaltung	2
Verwaltungsgericht	3	Lehrer/in an öffentl. Schulen	2
Bundestagspräsident/in	1+2	Präsident/in des BVA	2

Seite 11

- a) öffentliche Verwaltung
- b) private Verwaltung
- c) öffentliche Verwaltung
- d) öffentliche Verwaltung
- e) öffentliche Verwaltung
- f) private Verwaltung
- g) private Verwaltung
- h) öffentliche Verwaltung
- i) private Verwaltung

Seite 13

a)	Die Polizei nimmt einen Einbrecher fest	1
b)	Die Arbeitsagentur gewährt Arbeitslosengeld	2
c)	Die Gemeinde A stellt einen Flächennutzungsplan auf	3
d)	Der Bund baut eine Autobahn	3
e)	Die Gemeinde G nimmt eine Grundschule in Betrieb	2
f)	Das Finanzamt erlässt einen Steuerbescheid	4
g)	Der Zoll beschlagnahmt 20.000 Zigaretten	1
h)	Das Land Berlin eröffnet ein Museum	2
i)	Die Gemeinde B nimmt Änderungen am örtlichen Bebauungsplan vor	3
k)	Das Ordnungsamt erlässt ein Verwarngeld wegen Falschparkens	1
l)	Die Straßenverkehrsbehörde verhängt ein Bußgeld	1

Seite 21

Behörde	unmittelbare Bundesverwaltung	mittelbare Bundesverwaltung
Bundesverwaltungsamt	x	
Bundesministerium des Innern	x	
Stiftung Preußischer Kulturbesitz		x
Bundesministerium der Finanzen	x	
Bundeskanzleramt	x	
Deutsche Rentenversicherung Bund		x
Bundesagentur für Arbeit		x

Seite 22

Behörde	Art der Bundesbehörde			
	Oberste	Obere	Mittlere	Untere
Bundesverwaltungsamt		x		
Bundesministerium des Innern	x			

Bundespolizeiamt				x
Bundesministerium der Finanzen	x			
Bundeskanzleramt	x			
Wehrbereichsverwaltung			x	
Botschaften				x
Wasser- und Schifffahrtsdirektion			x	
Kreiswehrrersatzamt				x
Bundespräsidialamt	x			
Bundesamt für Verfassungsschutz		x		
Umweltbundesamt		x		
Bundesanstalt für Materialforschung		x		
Kraftfahrtbundesamt		x		
Oberfinanzdirektion			x	
Auswärtiges Amt	x			

Seite 25

Das Straßenbauamt verhandelt mit einem Grundstückseigentümer über den Verkauf eines Grundstückes für den künftigen Bau einer Bundesstraße.	Verwaltungsprivatrechtliches Handeln
Die Verhandlungen scheitern und das Landratsamt erlässt auf Antrag des Straßenbauamtes einen entsprechenden Enteignungsbeschluss.	Hoheitliches Verwaltungshandeln
Die Stadtwerke GmbH der Stadt Frankfurt (Oder) verkauft Wasser an die Firma „Oderfrucht-GmbH“	Fiskalisches Handeln
Das Landratsamt Seelow erteilt einen Führerschein an Bilbo Beutlin.	Hoheitliches Verwaltungshandeln
Der Landkreis Dahme-Spreewald erteilt dem Bauherrn HochTief die Genehmigung zum Bau eines Bürokomplexes.	Hoheitliches Verwaltungshandeln
Das BVA kauft fünf neue Laptops von der Firma Computer ComeBack.	Fiskalisches Handeln
Die Bürgerin Olga Schwarzbau erhält vom Ordnungsamt Berlin eine Abrissverfügung für ihre baufällige Gartenlaube.	Hoheitliches Verwaltungshandeln

Bruno Geizig erhält einen Steuerbescheid.	Hoheitliches Verwaltungshandeln
Frau Sarah Saleth schließt einen Arbeitsvertrag mit dem Bezirk Köpenick.	Fiskalisches Handeln
Die Gemeinde Zeschdorf kauft ein Grundstück von Walther Wucher.	Fiskalisches Handeln

Seite 34

1. EIN GESETZ NUR IM FORMELLEN SINNE
2. EIN GESETZ IM FORMELLEN UND MATERIELLEN SINNE
3. EIN GESETZ IM MATERIELLEN, ABER NICHT IM FORMELLEN SINNE
4. KEIN GESETZ HANDELT!

1.	BUNDESSOZIALHILFEGESETZ	2
2.	FRIEDHOFSSATZUNG DER GEMEINDE G.	3
3.	STRAßENVERKEHRSORDNUNG (STVO)	3
4.	BUNDESHAUSHALTSGESETZ 2009	1
5.	GEWERBESTEUER-DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (DIE RECHTSVORSCHRIFTEN WURDEN AUFGRUND DES § 35 C GEWERBESTEUERGESETZ ERLASSEN.)	3
6.	RUNDERLASS DES KULTUSMINISTERS ÜBER DEN ERSATZ ZERSTÖRTER ODER ABHANDEN GEKOMMENER SCHULZEUGNISSE	4
7.	BUNDESAUSBILDUNGSFÖRDERUNGSGESETZ	2
8.	DIN- NORM ÜBER FORMATE VON BRIEFUMSCHLÄGEN	4
9.	GESETZ ZUM SCHUTZ DER JUGEND IN DER ÖFFENTLICHKEIT	2
10..	BENUTZUNGS- UND GEBÜHRENSATZUNG DER STÄDTISCHEN SCHWIMMHALLE	3
11.	GEWERBEORDNUNG (ALLGEMEINE RECHTSGRUNDLAGE FÜR GEWERBEBETRIEBE, ERLASSEN 1869, SEITHER ZAHLREICHE ÄNDERUNGSGESETZE – DURCH DEN BUNDESTAG VERABSCHIEDET)	2
12.	ALLGEMEINE GESCHÄFTSANWEISUNG DES OBERBÜRGERMEISTERS FÜR DEN DIENSTBETRIEB IN DER STADTVERWALTUNG S.	4
13.	EINSTELLUNGSVERFAHRENSRICHTLINIE FÜR DEN AUSBILDUNGSBERUF „FACHANGESTELLTE/R FÜR BÜROKOMMUNIKATION“	4
14.	GEMEINDE G. ERLÄSST EINEN BEBAUUNGSPLAN	3

15.	MELDEGESETZ LAND BERLIN	2
16	GEFAHRENABWEHRVERORDNUNG DER STADT SCHWERIN	3

Seite 42

Verstoß gegen Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, konkret Verstoß gegen Gesetzesvorrang
(Kein Handeln gegen ein Gesetz)

Pflicht zur Remonstration

Seite 44

Ungleichbehandlung von wesentlich gleichen Sachverhalten – Verstoß gegen Gleichheitsgrundsatz

Kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht

Ungleichbehandlung von wesentlich gleichen Sachverhalten – Verstoß gegen Gleichheitsgrundsatz

Gleichbehandlung von wesentlich ungleichen Sachverhalten - Verstoß gegen Gleichheitsgrundsatz

Kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht

Seite 48

Ermessensmissbrauch, Ausübung des Ermessens unter Heranziehung sachfremder Erwägungen

Ermessensreduzierung auf Null, Verwaltung muss nunmehr tätig werden

Ermessensüberschreitung

Seite 50

Unverhältnismäßig, da ungeeignet

Unverhältnismäßig, da nicht erforderlich

Unverhältnismäßig, da nicht angemessen

Seite 52

Minimalprinzip, auch: Sparsamkeitsprinzip, Vorgegebener Zweck (Ziel) soll durch minimalen Mitteleinsatz erreicht werden (Outputsteuerung)

Maximalprinzip, auch: Ergiebigkeitsprinzip, Mit einem vorgegebenen Mitteleinsatz soll die maximale Zielerreichung garantiert werden (Inputsteuerung)

Beispiele: Beschaffung von 10.000 Kugelschreibern für 1.000,-€ (Maximalprinzip), mit einem Heizölvorrat von 5.000 l möglichst viele Räume heizen (Maximalprinzip), bestimmte Anzahl von Räumen mit einer minimalen Heizölmenge heizen (Minimalprinzip, Verkürzung der Durchlaufzeit mit minimalen Mitteleinsatz (Minimalprinzip))

Seite 53

Organisation	instrumental	institutionell	funktional
die UNO		x	
die Behörde		x	
Festlegung von Zeichnungsregelungen	x		
Festlegung von Stellen	x		
Festlegung von Zuständigkeiten	x		
Die Organisation einer Feier			x
der WWF		x	
Die Organisation einer Kundgebung			x
Festlegung von Arbeitsabläufen	x		
Festlegung von dauerhaften Regelungen	x		

Seite 54

1. Aufbauorganisation
2. Aufbauorganisation
3. Ablauforganisation
4. Ablauforganisation
5. Aufbauorganisation

6. Ablauforganisation
7. Ablauforganisation
8. Ablauforganisation
9. Aufbauorganisation
10. Ablauforganisation

Seite 60

Aufgabenträger	Teilaufgaben
SB1	Erstellung von Printmedien, HTML-Seiten und Betreuung einer Hotline für Privatpersonen, Fachleute und Journalisten
SB2	Siehe SB 1
SB3	Siehe SB 1

Objektzentralisation

Objekte	Privatpersonen	Fachleute	Journalisten
Verrichtungen			
Erstellung von Printmedien	SB 1	SB 2	SB 3
Erstellung von HTML-Seiten	SB 1	SB 2	SB 3
Betreuung Hotline	SB 1	SB 2	SB 3

Verrichtungszentralisation

Objekte Verrichtungen	Privatpersonen	Fachleute	Journalisten
Erstellung von Printmedien	SB 1	SB 1	SB 1
Erstellung von HTML-Seiten	SB 2	SB 2	SB 2
Betreuung Hotline	SB 3	SB 3	SB 3

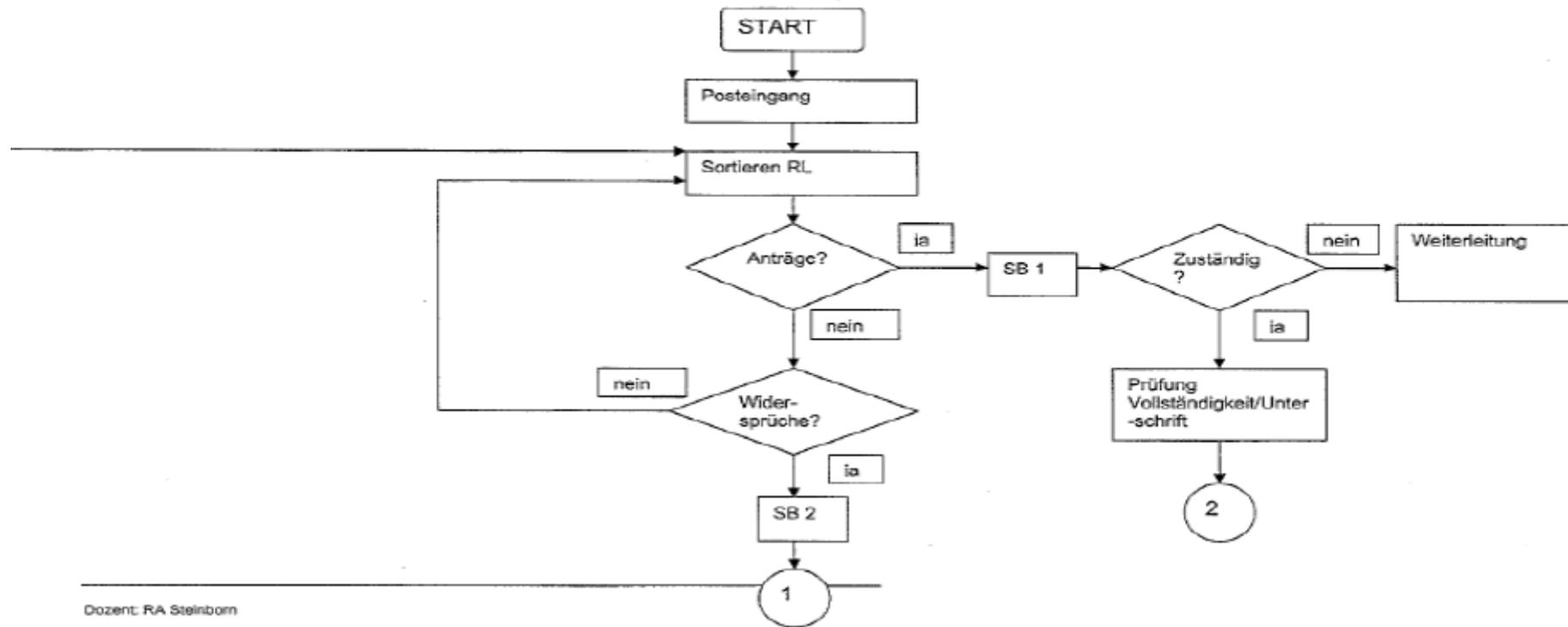
Seite 63

$$S = V \cdot m_{Bz} \cdot Z^* / JAM = 1.700 \cdot 90 \text{ min} \cdot 1,1 \cdot 12 / 97.507,2 = 1,75 \text{ Stellen}$$

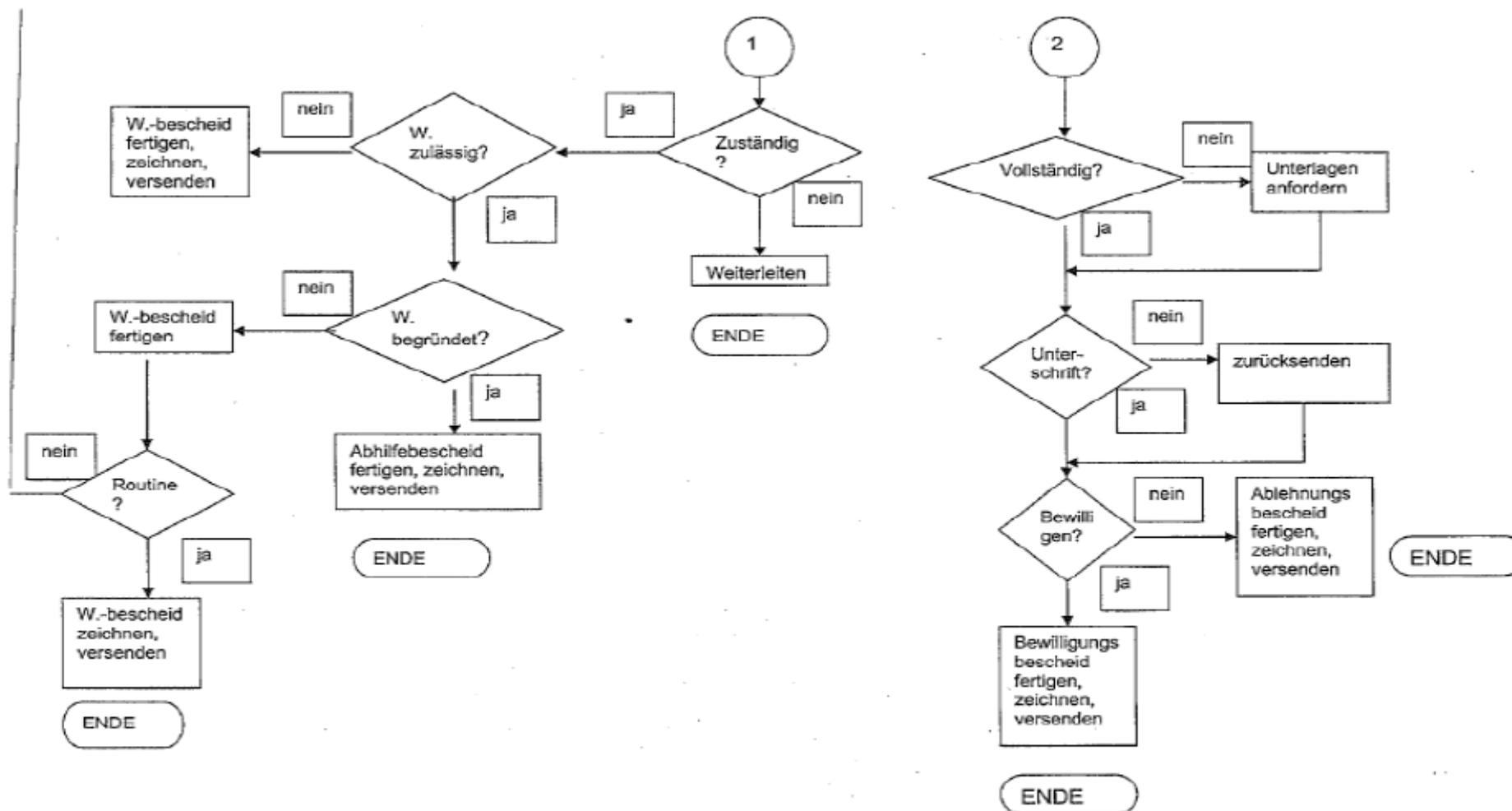
Seite 85

	Situation	Erhebungstechnik/Begründung
a)	In einer Behörde soll die durchschnittliche Bearbeitungszeit eines Widerspruches ermittelt werden. Die Erhebungen sollen 4 Monate durchgeführt werden	Selbstaufschreibung, genaue Ermittlung der Bearbeitungszeit möglich, geringer Aufwand, Erhebungszeitraum für Beobachtung zu lang
b)	Ein Organisator möchte selbst ermitteln, wie hoch der Zeitanteil eines Arbeitsvorganges am Gesamtvorgang ist.	Beobachtung ggf. kombiniert mit Befragung, Aktion des Organisors soll erfolgen
c)	Das Organisationsreferat soll Stellenbeschreibungen fertigen. Hierzu sollen die komplexen Aufgaben der Sachbearbeiter durch den Organisator selbst aufgenommen werden.	Beobachtung kombiniert mit Befragung, Aktion des Organisors soll erfolgen, Vorabinformation mit Dokumentenanalyse
d)	Am Anfang einer Organisationsuntersuchung möchte der Organisator einen Überblick über die Aufgabenverteilung innerhalb der Organisationseinheit erhalten.	Dokumentenanalyse
e)	In einer Organisationseinheit sind die Mitarbeiter mit den Arbeitsabläufen nicht zufrieden. Der Organisator möchte den Grund für die Unzufriedenheit herausfinden	Fragebogen, ggf Befragung Ermitteln der subjektiven Empfindungen der Mitarbeiter, Beobachtung zur objektiven Überprüfung
f)	Bei der Bearbeitung eines Geschäftsvorganges kommt es häufig zu langen Liege- und Wartezeiten. Der Organisator möchte die Ursachen hierfür erkunden.	Dokumentenanalyse zur Verschaffung eines Überblicks, im Anschluss Beobachtung um unverfälschte Informationen über den Vorgang zu erhalten

g)	Es wird überlegt Arbeitsabläufe in der Registratur neu zu strukturieren. Zunächst soll jedoch der Ist-Zustand über Art, Menge und Format des Schriftgutes und über innerbetriebliche Verkehrsströme erhoben werden	Selbstaufschreibung, Zeitersparnis, geringer Aufwand
----	--	--



Dozent: RA Steinborn



Dozent: RA Steinborn

Seite 152

1. Unter Eingangsempfänger versteht man die erste fachlich zuständige Instanz. Mögliche Eingangsempfänger sind Behördenleitung, Abteilungsleiter, Referatsleiter etc.

2. Geschäftsgangvermerke sind Eingangsvermerke der Instanzen zur Steuerung des Vorganges. Grün = Präsident, Rot = Vizepräsident, Blau = Abteilungsleiter, Braun = Referatsgruppenleiter, Schwarz = Referatsleiter und alle anderen Mitarbeiter

3. b.R. = bitte Rücksprache beim verfügenden Vorgesetzten innerhalb von 3 Tagen, Sachvortrag mit Entscheidungsvorschlag

4. *Aktenvermerk* = behördeninternes Schreiben zur Vervollständigung einer Akte im Sinne einer Gedächtnisstütze, kein Beweismittel
Erklärungsniederschrift = Niederschrift einer mündlichen Erklärung mit Unterschrift der Beteiligten, formelles Beweismittel
Besprechungsniederschrift = Festhalten der Ergebnisse einer Besprechung, Unterzeichnung vom Schriftführer und Besprechungsleiter, ggf. von allen Beteiligten
Büroverfügung/Reinschrift = Ergebnis der Vorgangsbearbeitung (vgl. § 35 GO-BVA)
Bescheid = schriftlicher Verwaltungsakt
Erlass = Schreiben einer obersten Bundesbehörde an nachgeordneten Bereich mit der Aufforderung zur Stellungnahme bzw. Veranlassung
Bericht = Stellungnahme der nachgeordneten Behörde auf einen Erlass

5. Durchschlagsverfügung = Reinschrift wird parallel zur Verfügung erstellt, stellt Regelfall im nach geordneten Bereich dar, Entwurfsverfügung = Reinschrift wird erst nach Mitzeichnung aller beteiligten Organisationseinheiten erstellt, Verfahrensweise in obersten Bundesbehörden

6. Das Zeichnungsrecht legt fest, wer, in welchem Umfang, Willenserklärungen mit rechtlicher Wirkung für die Behörde abgeben darf

7. Unterschrift, Paraphe, beglaubigte Form, elektronische Signatur

8. Mitzeichnung ist dann erforderlich, wenn an einem Vorgang mehrere Organisationseinheiten beteiligt sind

9. Bescheidkopf mit Behördenangabe, Adressfeld, ggf. Zustellvermerk, Betreffs- und Bezugszeile, Tenor, ggf. Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung, Unterschrift
10. Erklärungsniederschrift ist vom Erklärenden zu unterschreiben und stellt ein formelles Beweismittel dar, Besprechungsniederschriften halten das Ergebnis oder den Verlauf einer Besprechung fest, da sie im Regelfall nicht von allen Beteiligten gezeichnet wird, hat sie nicht die Beweiskraft einer Erklärungsniederschrift

11. Zwischennachrichten sollen den Grund für eine verzögerte Bearbeitung mitteilen, haben besondere Bedeutung im Verwaltungsverfahren zur Verhinderung einer Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO, Zwischennachrichten beinhalten keine verbindliche Regelungen, sind also mithin keine Verwaltungsakte

12. Bereitstellen: Die Schriftgutverwaltung hat den Eingängen vorhandene Vorgänge beizufügen, Wiedervorlagen zu überwachen und den Bearbeitern zuzuleiten, Suchanfragen zu beantworten

Registrieren: Formale und inhaltliche Merkmale von Schriftstücken und Akten sind zu erfassen

Ablegen/Aufbewahren: Schriftgut wird in Schriftgutbehälter eingelegt und in geeigneten Registratormöbeln aufbewahrt.

Aussondern: Maßnahmen, die eine Verringerung des Schriftgutes bewirken, kann durch Vernichtung oder Abgabe an das Archiv erfolgen

13. zentrale Organisation

die Zentralregistratur = Organisationseinheit der Schriftgutverwaltung für eine ganze Behörde mit besonderen Fachkräften (ggf. aufgeteilt in Registratursgruppen)

dezentrale Organisation

2. Abteilungs-/Referatsregistratur = Registraturen für einzelne Organisationseinheiten (Abteilungen, Referate)

3. die Bearbeiterablage = Schriftgutverwaltung durch den Sachbearbeiter in seinem Geschäftszimmer

Sonderform: Altregistratur für Schriftgut, das für die Verwaltungsarbeit nicht mehr laufend gebraucht wird, aber noch aufzubewahren ist

14. Einzelsachakten

enthalten alle Schriftstücke einer aktenführenden Stelle, die sich auf einen bestimmten Sachverhalt oder Maßnahme beziehen (z.B. ein neuer Gesetzesentwurf).

Sammelsachakten

enthalten einzelne Schriftstücke von Bedeutung, die nicht oder noch nicht den Anfang einer neuen Einzelsachakte bilden sollen (= Verschiedenes). Hierdurch soll der Aktenbestand übersichtlich gehalten werden.

Sondersachakten

enthalten umfangreiches Schriftgut zu Einzelsachakten, das nach seiner Bearbeitung nicht mehr laufend zusammen mit den Einzelsachakten benötigt wird (z.B. Statistiken, Gutachten, Gerichtsentscheidungen, Presseäußerungen, etc.). Sie sollen die Übersichtlichkeit und Bearbeitung einer Einzelakte verbessern helfen.

Fallakten

sind Einzelsachakten, die

- in großer Zahl anfallen,
- in gleicher Weise bearbeitet werden und
- sich voneinander nur durch ein formales Merkmal unterscheiden (z.B. Name des Antragstellers).
(= "Massengeschäfte")

Für jeden Fall wird eine eigene Akte angelegt

16. Einwurfeinschreiben = Postbedienstete wirft Einschreiben in Hausbriefkasten ein, keine Zugangssicherheit, keine förmliche Zustellung

Übergabeeinschreiben = Einschreiben wird Empfänger übergeben, Kombination mit Rückschein und Eigenhändig möglich, höhere Zugangssicherheit, förmliche Zustellung

17. Einfache elektronische Signatur:

Fortgeschrittene elektronische Signatur:

Qualifizierte elektronische Signatur:

Qualifizierte elektronische Signatur akkreditierter Anbieter:

18. Gewährleistung der Authentizität, Integrität der Nachricht. Verbindlichkeit garantierte Vertraulichkeit, Rechtsgültigkeit, die qualifizierte elektronische Signatur ist der handschriftlichen Unterschrift rechtlich gleichgestellt.



gegründet 1919

ISBN 978-3-938582-44-2