

Kompetenz. Wissen. Erfolg.



## Innere Behördenorganisation und Verwaltungstechnik

- Ziele der Verwaltung
- Führung
- Organisationsmethoden und -techniken
- Dienstleistungsunternehmen Verwaltung
- Ablauforganisation
- IKT-unterstützte Vorgangsbearbeitung

## Ersteller

**Gerhard Fritsch,**

Diplom-Verwaltungswirt (FH), Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr

**Ludwig Wiedemann,**

Ministerialrat a. D., Bayerisches Staatsministerium des Innern

Die Karikaturen stammen überwiegend von Bernd Wiedemann

## Impressum

Rechtsstand:

April 2014

Herausgeber:

Bayerische Verwaltungsschule (BVS), Ridlerstraße 75, 80339 München,  
Telefon 089/54057-0, info@bvs.de, www.bvs.de

Konzept / Satz:

Michael Bauer, BVS München – FIBO Lichtsatz GmbH, Unterhaching

© 2014 BVS

Jede Art der Vervielfältigung ohne schriftliche Genehmigung der BVS außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist gemäß § 106 Urheberrechtsgesetz verboten und kann strafrechtlich verfolgt werden.

Bezugsquelle: Dieses Lehrbuch erscheint im Rahmen der Neuen Reihe der BVS.  
Weitere Information zu den Schriften der BVS und ein Bestellformular finden Sie im Internet unter [www.bvs.de/schriften](http://www.bvs.de/schriften)

## Vorbemerkung

Organisatorische Fragen begleiten jede Mitarbeiterin und jeden Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung vom ersten bis zum letzten Arbeitstag. Dabei reicht das Spektrum vom Aufbau der Staatsverwaltung über Organisation und Struktur der einzelnen Behörde bis zur serviceorientierten und wirtschaftlichen Bewältigung der täglichen Verwaltungsarbeit am eigenen Arbeitsplatz.

Dieses Lehrbuch versucht, dieses breite Spektrum abzudecken, indem es die notwendigen theoretischen Kenntnisse, aber auch – darauf aufbauend – das für die Alltagsarbeit unentbehrliche praktische Organisationswissen sowie Handwerkszeug vermittelt. Dabei werden auch die modernen Arbeitsmittel und Techniken (wie soziale Medien oder elektronische Vorgangsbearbeitung) vorgestellt.

Das Lehrbuch deckt die Lerninhalte und Lernziele der Lehrgebiete „Verwaltungsorganisation“, „Verwaltungstechnik“ und „Formen des Verwaltungshandelns“ des Verwaltungswirtes (zweite Qualifikationsebene der Fachlaufbahn Verwaltung und Finanzen, fachlicher Schwerpunkt nicht-technischer Verwaltungsdienst), des Angestelltenlehrgangs I und für die Auszubildenden im Ausbildungsberuf „Verwaltungsfachangestellte/Verwaltungsfachangestellter“ ab. Weil die entsprechenden Stoffgliederungspläne nur teilweise deckungsgleich sind, kommt nicht allen Ausführungen für jede Zielgruppe die gleiche Bedeutung zu.

Um den unterschiedlichen fachlichen Anforderungen verschiedener Aus- und Fortbildungslehrgänge sowie dem interessierten Leser gerecht zu werden, ist jedem Abschnitt eine Angabe über den durchschnittlichen Schwierigkeitsgrad vorangestellt. Dies erfolgt in Form einer dreistufigen Klassifizierung, die den Benutzern eine Orientierung vermitteln soll, ob der jeweilige Abschnitt überwiegend Basiswissen vermittelt (Klassifizierung **A B C**) oder darauf aufbauendes Wissen darstellt (Klassifizierung **A B C**). Gehobenes Wissen, das Inhalte der Stufen **A B C** voraussetzt und deshalb im Regelfall am Adressatenkreis der Fortbildung ausgerichtet ist, ist mit „C“ **A B C** klassifiziert. Gewiss ist das gewählte System in den Grenzbereichen verschiedener Schwierigkeits- bzw. Bedeutungsstufen nicht immer ganz trennungsscharf. Es kann deshalb keine Mitarbeiterin und keinen Mitarbeiter von der Pflicht entheben, bei der Vorbereitung auf Prüfungen sich intensiv mit den Vorgaben von Stoffgliederungsplänen und Prüfungsordnungen zu befassen.

Die Arbeit mit dem Lehrbuch wird nur den gewünschten Erfolg erzielen, wenn gleichzeitig mit den Rechts- und Verwaltungsvorschriften gearbeitet wird. Soweit im Rahmen dieses Lehrbriefes Vorschriften zitiert werden, ist es deshalb unerlässlich, diese in Zusammenhang mit dem Text durchzulesen. Nur so können Inhalte verstanden und Zusammenhänge erkannt werden.

Die im Lehrbuch enthaltenen **Beispiele** dienen der Veranschaulichung, der Erläuterung des Lehrstoffs und dem besseren Verständnis des jeweiligen Abschnittes.

**Kontrollfragen** nach größeren Abschnitten sollen es ermöglichen, Lerninhalte zu festigen und das gelernte Wissen anzuwenden. Dabei wird der Lehrstoff wiederholt und ergänzt. Die Beantwortung der Kontrollfragen befindet sich am Ende des Lehrbuchs.

***Hinweis:***

*Es wurde auf eine möglichst geschlechtsneutrale Formulierung geachtet. Soweit diese ausnahmsweise nicht möglich oder unzweckmäßig ist und die Lesbarkeit beeinträchtigt, wird eine geschlechtsspezifische Formulierung verwendet. In diesen Fällen sind selbstverständlich beide Geschlechter erfasst.*

Vorbemerkung .....		4
Inhalt .....		6
Abkürzungen .....		12
Schrifttumshinweise .....		14
<b>1</b>	<b>A B C</b>	<b>Grundlagen der Organisation. .... 17</b>
1.1	A B C	Begriff „Organisation“ .....
1.1.1	A B C	Institutionaler Organisationsbegriff .....
1.1.2	A B C	Instrumentaler Organisationsbegriff .....
1.1.3	A B C	Funktionaler Organisationsbegriff .....
1.2	A B C	Betrachtungsebenen von Organisationen .....
1.2.1	A B C	Aufbau- und Ablauforganisation .....
1.2.2	A B C	Innere und äußere Behördenorganisation .....
1.3	A B C	Notwendigkeit der Organisation .....
1.4	A B C	Objekte der Organisation .....
1.5	A B C	Organisationsziele .....
1.5.1	A B C	Einteilung der Ziele .....
1.5.2	A B C	Ziele als Steuerungsinstrument .....
1.5.3	A B C	Messbarkeit der Ziele .....
1.5.4	A B C	Zielfindungsverfahren .....
1.5.5	A B C	Zielkonflikte .....
<b>2</b>	<b>A B C</b>	<b>Innere Behördenorganisation. .... 33</b>
2.1	A B C	Organisationspläne .....
2.1.1	A B C	Aufabengliederungsplan .....
2.1.2	A B C	Verwaltungsgliederungsplan .....
2.1.3	A B C	Geschäftsverteilungsplan .....
2.1.4	A B C	Arbeitsverteilungsplan .....
2.1.5	A B C	Stellenbeschreibung .....
2.2	A B C	Aufbau von Behörden .....
2.2.1	A B C	Stellen .....
2.2.2	A B C	Instanzen .....
2.2.3	A B C	Dach- und Facheinheiten .....
2.2.4	A B C	Linienorganisation .....
2.2.5	A B C	Stabsstellen .....
2.2.6	A B C	Arbeitsgruppen .....
2.2.7	A B C	Projektorganisation .....
2.3	A B C	Grundsätze für die Aufbauorganisation .....
2.3.1	A B C	Zusammenfassung artgleicher Aufgaben .....
2.3.2	A B C	Organisatorisches Minimum .....
2.3.3	A B C	Leitungsspanne .....

<b>3</b>	<b>A B C</b>	<b>Organisationsmethoden und -techniken</b> . . . . .	<b>55</b>
3.1	A B C	Notwendigkeit von Organisationsuntersuchungen . . . . .	55
3.2	A B C	Methodisches Vorgehen . . . . .	56
3.2.1	A B C	Verfahrensschritte einer Organisationsuntersuchung . . . . .	56
3.2.2	A B C	Organisationsentwicklung . . . . .	61
3.3	A B C	Organisationstechniken . . . . .	62
3.3.1	A B C	Erhebungstechniken . . . . .	62
3.3.2	A B C	Darstellungstechniken . . . . .	71
3.4	A B C	Personalbemessung . . . . .	81
3.4.1	A B C	Allgemeines . . . . .	81
3.4.2	A B C	Grundlagen . . . . .	81
3.4.3	A B C	Jahresbearbeitungszeit . . . . .	81
3.4.4	A B C	Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft . . . . .	82
3.4.5	A B C	Berechnung des Personalbedarfs . . . . .	82
3.4.6	A B C	Grenzen . . . . .	83
<b>4</b>	<b>A B C</b>	<b>Grundlagen der Ablauforganisation (Verwaltungstechnik)</b> . .	<b>86</b>
4.1	A B C	Überblick . . . . .	86
4.2	A B C	Notwendigkeit von Regeln zur Ablauforganisation . . . . .	87
4.3	A B C	Allgemeine Geschäftsordnung . . . . .	87
4.3.1	A B C	Rechtsnatur . . . . .	88
4.3.2	A B C	Geltungsbereich . . . . .	88
4.3.3	A B C	Sonstige Vorschriften . . . . .	89
4.3.4	A B C	Vollzug . . . . .	90
4.3.5	A B C	Vorschlagswesen . . . . .	90
<b>5</b>	<b>A B C</b>	<b>Behörde als Dienstleistungsunternehmen</b> . . . . .	<b>93</b>
5.1	A B C	Grundsätze einer bürgerorientierten Verwaltung . . . . .	93
5.1.1	A B C	Allgemeines . . . . .	93
5.1.2	A B C	Image der öffentlichen Verwaltung . . . . .	94
5.1.3	A B C	Einflussgrößen auf das Beziehungsverhältnis Bürger/Verwaltung . . . . .	94
5.1.4	A B C	Erwartungshaltungen an die öffentliche Verwaltung . . . . .	95
5.1.5	A B C	Begriff des Bürgers . . . . .	96
5.1.6	A B C	Grenzen einer bürgerorientierten Verwaltung . . . . .	97
5.1.7	A B C	Sichtweisen einer bürgerorientierten Verwaltung . . . . .	98
5.2	A B C	Bürgernähe . . . . .	98
5.2.1	A B C	Allgemeines . . . . .	98
5.2.2	A B C	Persönliche Erreichbarkeit . . . . .	99
5.2.3	A B C	Telefonische Erreichbarkeit . . . . .	106
5.2.4	A B C	Schriftliche Erreichbarkeit . . . . .	107
5.2.5	A B C	Elektronische Erreichbarkeit . . . . .	108

5.3	<b>A B C</b>	Bürgerfreundlichkeit . . . . .	113
5.3.1	<b>A B C</b>	Verhalten gegenüber dem Bürger . . . . .	113
5.3.2	<b>A B C</b>	Beratung und Hilfe . . . . .	114
5.3.3	<b>A B C</b>	Nachvollziehbarkeit, Objektivität . . . . .	116
5.3.4	<b>A B C</b>	Information, Öffentlichkeitsarbeit, Transparenz . . . . .	117
5.3.5	<b>A B C</b>	Open Government – die transparente Verwaltung . . . . .	119
5.3.6	<b>A B C</b>	Auskunft, Akteneinsicht. . . . .	120
5.4	<b>A B C</b>	Dienstleistungsorientierung als Daueraufgabe . . . . .	124
5.4.1	<b>A B C</b>	Leitbild . . . . .	125
5.4.2	<b>A B C</b>	Bürgerbefragung . . . . .	126
5.4.3	<b>A B C</b>	Ideen- und Beschwerdemanagement . . . . .	128
5.4.4	<b>A B C</b>	Mitarbeiterbefragung. . . . .	129
5.4.5	<b>A B C</b>	Qualitätszirkel . . . . .	130
<b>6</b>	<b>A B C</b>	<b>Gestaltung des Geschäftsgangs. . . . .</b>	<b>133</b>
6.1	<b>A B C</b>	Prozessablauf . . . . .	133
6.2	<b>A B C</b>	Behandlung der Eingänge . . . . .	134
6.2.1	<b>A B C</b>	Kommunikationswege. . . . .	134
6.2.2	<b>A B C</b>	Eingangsstelle . . . . .	135
6.2.3	<b>A B C</b>	Arbeitsablauf . . . . .	136
6.2.4	<b>A B C</b>	Behandlung dezentraler Eingänge . . . . .	144
6.3	<b>A B C</b>	Weitergabe in den Geschäftsgang . . . . .	144
6.3.1	<b>A B C</b>	Registrieren des Eingangs. . . . .	145
6.3.2	<b>A B C</b>	Durchsicht und Weiterleitung in den Geschäftsgang . . . . .	146
6.4	<b>A B C</b>	Sachbearbeitung . . . . .	148
6.4.1	<b>A B C</b>	Zuständigkeit . . . . .	150
6.4.2	<b>A B C</b>	Zeitpunkt der Bearbeitung. . . . .	151
6.4.3	<b>A B C</b>	Form der Sachbearbeitung . . . . .	153
6.4.4	<b>A B C</b>	Aufklärung des Sachverhalts . . . . .	158
6.4.5	<b>A B C</b>	Rechtliche Beurteilung und Entscheidung. . . . .	161
6.4.6	<b>A B C</b>	Bearbeitung besonderer Fälle . . . . .	161
6.5	<b>A B C</b>	Mit- und Schlusszeichnung . . . . .	164
6.5.1	<b>A B C</b>	Unterschrift . . . . .	164
6.5.2	<b>A B C</b>	(Fachliche) Mitzeichnung. . . . .	167
6.6	<b>A B C</b>	Versand . . . . .	169
6.6.1	<b>A B C</b>	Verfahren . . . . .	169
6.6.2	<b>A B C</b>	Versandarten . . . . .	170
6.6.3	<b>A B C</b>	Kuvertieren . . . . .	171
6.6.4	<b>A B C</b>	Frankieren . . . . .	172
6.6.5	<b>A B C</b>	Elektronischer Versand . . . . .	173
6.6.6	<b>A B C</b>	Versandvermerk. . . . .	175
6.6.7	<b>A B C</b>	Zustellung . . . . .	176

6.7	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Aufbewahrung des Schriftguts . . . . .	176
6.8	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Beurkundungen und Beglaubigungen . . . . .	179
6.8.1	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Allgemeines. . . . .	179
6.8.2	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Öffentliche Beurkundungen. . . . .	179
6.8.3	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Amtliche Beglaubigung . . . . .	180
6.8.4	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Anerkennung ausländischer öffentlicher Urkunden. . . . .	182
<b>7</b>	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	<b>Schriftguterstellung. . . . .</b>	<b>184</b>
7.1	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Allgemeines. . . . .	184
7.2	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Arten und Formen dienstlicher Dokumente . . . . .	185
7.2.1	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Begriff „Dokument“ . . . . .	185
7.2.2	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Bezeichnung dienstlicher Dokumente. . . . .	186
7.2.3	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Formen dienstlicher Dokumente . . . . .	187
7.3	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Formale Gestaltungsregeln . . . . .	189
7.3.1	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Grundlagen . . . . .	189
7.3.2	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Reinschrift . . . . .	189
7.3.3	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Entwurf . . . . .	198
7.3.4	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Dokumentation mündlicher Informationen . . . . .	203
7.3.5	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Bescheid . . . . .	209
7.3.6	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Sonstige Formen des Schriftverkehrs . . . . .	212
7.4	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Sprachliche Gestaltungsformen . . . . .	212
7.4.1	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Allgemeines. . . . .	212
7.4.2	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Höflichkeit . . . . .	213
7.4.3	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Verständlichkeit . . . . .	213
7.4.4	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Sprachliche Gleichbehandlung von Frauen und Männern . . . . .	214
7.4.5	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Konzentration auf das Wesentliche . . . . .	215
7.4.6	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Nachvollziehbarkeit . . . . .	216
7.4.7	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Briefstil . . . . .	216
7.4.8	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Zitieren von Vorschriften . . . . .	217
7.4.9	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Zitieren von Entscheidungssammlungen und Zeitschriften . . . . .	218
7.4.10	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Abkürzungen . . . . .	218
7.4.11	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Schreibweise von Gemeindennamen . . . . .	218
7.5	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Unterschrift/elektronische Signatur. . . . .	219
7.5.1	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Unterschriftsbefugnis . . . . .	219
7.5.2	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Notwendigkeit der eigenhändigen Unterschrift. . . . .	219
7.5.3	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Form der Unterschrift . . . . .	220
7.5.4	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Zeichnung elektronischer Dokumente. . . . .	220
7.6	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Dienstsiegel. . . . .	221
7.6.1	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Zweck . . . . .	221
7.6.2	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Anwendungsgebiete . . . . .	221
7.6.3	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Arten . . . . .	221
7.6.4	<b>A</b> <b>B</b> <b>C</b>	Schutz der Dienstsiegel. . . . .	222



7.6.5	<b>A B C</b>	Siegel führende Behörden . . . . .	222
7.7	<b>A B C</b>	Organisatorische Verfahren der Schriftguterstellung (Textverarbeitung) . . . . .	224
7.7.1	<b>A B C</b>	Textverarbeitung als Teil der Informationsverarbeitung . . . . .	224
7.7.2	<b>A B C</b>	Funktionen der Textverarbeitung . . . . .	225
7.7.3	<b>A B C</b>	Ziele der Textverarbeitung . . . . .	225
7.7.4	<b>A B C</b>	Organisationsformen . . . . .	226
7.7.5	<b>A B C</b>	Verfahren . . . . .	230
<b>8</b>	<b>A B C</b>	<b>Schriftgutverwaltung . . . . .</b>	<b>233</b>
8.1	<b>A B C</b>	Notwendigkeit . . . . .	233
8.2	<b>A B C</b>	Aufgaben der Schriftgutverwaltung . . . . .	233
8.3	<b>A B C</b>	Organisation der Schriftgutverwaltung (Standort) . . . . .	234
8.3.1	<b>A B C</b>	Sachbearbeiter-Ablage . . . . .	235
8.3.2	<b>A B C</b>	Zentralregistratur . . . . .	235
8.3.3	<b>A B C</b>	Abteilungs- oder Gruppenregistratur . . . . .	236
8.3.4	<b>A B C</b>	Verwaltungssekretariate . . . . .	236
8.4	<b>A B C</b>	Schriftguteinheiten . . . . .	236
8.4.1	<b>A B C</b>	Akten . . . . .	237
8.4.2	<b>A B C</b>	Vorgang . . . . .	238
8.4.3	<b>A B C</b>	Weitere Schriftguttypen . . . . .	240
8.5	<b>A B C</b>	Ordnung des Schriftguts . . . . .	240
8.5.1	<b>A B C</b>	Zuordnungsmerkmale . . . . .	241
8.5.2	<b>A B C</b>	Ordnung innerhalb der Schriftguteinheiten . . . . .	241
8.5.3	<b>A B C</b>	Ordnungssysteme für die Schriftguteinheiten . . . . .	242
8.5.4	<b>A B C</b>	Akten-/Geschäftszeichen . . . . .	244
8.6	<b>A B C</b>	Registrieren von Schriftgut . . . . .	245
8.6.1	<b>A B C</b>	Zweck . . . . .	245
8.6.2	<b>A B C</b>	Herkömmliche Registraturhilfsmittel . . . . .	247
8.6.3	<b>A B C</b>	IKT-unterstützte Schriftgutverwaltung . . . . .	247
8.6.4	<b>A B C</b>	Akten- bzw. Registraturordnung . . . . .	248
8.7	<b>A B C</b>	Aktenaussonderung . . . . .	249
8.7.1	<b>A B C</b>	Begriff . . . . .	249
8.7.2	<b>A B C</b>	Zweck . . . . .	249
8.7.3	<b>A B C</b>	Rechtsgrundlagen . . . . .	250
8.7.4	<b>A B C</b>	Aufbewahrungsfristen . . . . .	250
8.7.5	<b>A B C</b>	Anbieterverfahren . . . . .	251
8.7.6	<b>A B C</b>	Aktenvernichtung . . . . .	252
8.8	<b>A B C</b>	Archivwesen . . . . .	252
8.8.1	<b>A B C</b>	Staatliches Archivwesen . . . . .	252
8.8.2	<b>A B C</b>	Kommunales Archivwesen . . . . .	252
8.9	<b>A B C</b>	Registratursysteme . . . . .	253

8.9.1	A B C	Grundsätzliche Einteilung . . . . .	253
8.9.2	A B C	Schriftgutbehälter . . . . .	254
8.9.3	A B C	Die Registratursysteme im Einzelnen . . . . .	255
8.9.4	A B C	Altablagen . . . . .	258
8.9.5	A B C	Moderne Aufbewahrungsformen . . . . .	259

**9 A B C IKT-unterstützte Vorgangsbearbeitung . . . . . 262**

9.1	A B C	Begriff der IKT . . . . .	262
9.2	A B C	Vorteile der IKT . . . . .	264
9.3	A B C	Vorrang des IKT-Einsatzes . . . . .	266
9.3.1	A B C	Grundsatz . . . . .	266
9.3.2	A B C	Geltung allgemeiner Regeln . . . . .	267
9.4	A B C	Einsatzfelder der IKT . . . . .	268
9.5	A B C	Unterschiede zur herkömmlichen Vorgangsbearbeitung . . . . .	269
9.6	A B C	Besondere Anforderungen an die IKT . . . . .	271
9.6.1	A B C	Organisationsentwicklung . . . . .	271
9.6.2	A B C	Gewährleistung von Datensicherheit . . . . .	272
9.6.3	A B C	Beachtung des Datenschutzes . . . . .	272
9.6.4	A B C	Sicherstellung von Rechtsverbindlichkeit . . . . .	272
9.6.5	A B C	Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Vorgangs . . . . .	273
9.6.6	A B C	Erlass besonderer Nutzungsregeln . . . . .	273
9.6.7	A B C	Ausschluss privater Nutzung . . . . .	274
9.6.8	A B C	Qualifizierung und Betreuung der Beschäftigten . . . . .	276
9.6.9	A B C	Beteiligung der Personalvertretung . . . . .	276
9.6.10	A B C	Ergonomische Gestaltung der Arbeitsumgebung . . . . .	276
9.6.11	A B C	Barrierefreiheit . . . . .	278
9.7	A B C	Elektronische Signatur und Verschlüsselung . . . . .	278
9.7.1	A B C	Elektronische Signatur . . . . .	278
9.7.2	A B C	Verschlüsselung . . . . .	286

**Antworten zu den Kontrollfragen . . . . . 292**

**Stichwortverzeichnis . . . . . 312**

## Abkürzungen

Abs.	Absatz
AGO	Allgemeine Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern
AKDB	Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern
AllMBI	Allgemeines Ministerialblatt
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
Ast.	Antragsteller, Antragstellerin
AVWpG	Ausführung des Gesetzes über das Wappen des Freistaates Bayern
BayArchivG	Bayerisches Archivgesetz
BayBG	Bayerisches Beamtengesetz
BayBO	Bayerische Bauordnung
BayDSG	Bayerisches Datenschutzgesetz
bayer.	bayerisch(e)
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BayPVG	Bayerisches Personalvertretungsgesetz
BayVwVfG	Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BegIV	Verordnung über die zur amtlichen Beglaubigung befugten Behörden
Bek	Bekanntmachung
BeurkG	Beurkundungsgesetz
BezO	Bezirksordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BV	Verfassung des Freistaates Bayern
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DBest	Durchführungsbestimmungen
d. s.	das sind
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz)
evtl.	eventuell
FMBek	Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat
FMBI	Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat
gem.	gemäß
GemBek	Gemeinsame Bekanntmachung
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GO	Gemeindeordnung
GVBI	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt

<b>HG</b>	Bayerisches Haushaltsgesetz
<b>HGB</b>	Handelsgesetzbuch
<b>i. d. R.</b>	in der Regel
<b>i. S.</b>	im Sinn
<b>i. V. m.</b>	in Verbindung mit
<b>IMBek</b>	Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr
<b>IKT</b>	Informations- und Kommunikationstechnik
<b>KG</b>	Kostengesetz
<b>KGSt</b>	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
<b>KommHV</b>	Kommunalhaushaltsverordnung
<b>KommZG</b>	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
<b>KVz</b>	Kostenverzeichnis
<b>KWBG</b>	Gesetz über kommunale Wahlbeamte
<b>LKrO</b>	Landkreisordnung
<b>MeldeG</b>	Bayerisches Meldegesetz
<b>NHGV</b>	Verordnung über kommunale Namen, Hoheitszeichen und Gebietsänderungen
<b>Nr.</b>	Nummer
<b>NSM</b>	Neues Steuerungsmodell
<b>OE</b>	Organisationsentwicklung
<b>OR</b>	Richtlinien für die Wahrnehmung und Organisation öffentlicher Aufgaben im Freistaat Bayern – Organisationsrichtlinien –
<b>ORH</b>	Bayerischer Oberster Rechnungshof
<b>PLZ</b>	Postleitzahl
<b>RedR</b>	Richtlinien für die Redaktion von Vorschriften – Redaktionsrichtlinien –
<b>s.</b>	siehe
<b>S.</b>	Seite
<b>SGB</b>	Sozialgesetzbuch
<b>SigG</b>	Signaturgesetz
<b>sog.</b>	sogenannte(r, s)
<b>StAnz</b>	Bayerischer Staatsanzeiger
<b>StMAS</b>	Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration
<b>StMI</b>	Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr
<b>StR</b>	Staatsregierung
<b>TV-L</b>	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
<b>TVöD</b>	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
<b>u. a.</b>	unter anderem
<b>V</b>	Verordnung
<b>vgl.</b>	vergleiche
<b>VV</b>	Verwaltungsvorschrift
<b>z. B.</b>	zum Beispiel

## Schrifttumshinweise

### Allgemein

**Joerger/Geppert**, Grundzüge der Verwaltungslehre, Band 1, 3. Auflage, 1983

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), KGSt-Handbuch Organisationsmanagement, Köln 1999

**Krems**, Online-Verwaltungslexikon, im Internet: [www.olev.de](http://www.olev.de)

**Kübler**, Organisation und Führung in Behörden, Stuttgart 1989

**Püttner**, Verwaltungslehre, C. H. Beck-Verlag, München, 4. Auflage, 2007

**Siepmann/Siepmann**, Verwaltungsorganisation, Band 18 der Schriftenreihe „Verwaltung in Praxis und Wissenschaft“ (vpw), 6. Auflage, 2004

**Stratemann/Wottawa**, Bürger als Kunden: Wie Sie Reformkonzepte für den öffentlichen Dienst mit Leben füllen, Frankfurt/Main 1995

**Thieme**, Verwaltungslehre, Carl Heymanns Verlag KG, 4. Auflage, 1984

**Wiedemann/Fritsch**, Organisationshandbuch für bayerische Behörden – Kommentierung der Allgemeinen Geschäftsordnung (AGO)/Informations- und Kommunikationstechnik, Loseblattausgabe, Carl Link Kommunalverlag

### Zu Kapitel 1:

**Bosetzky/Heinrich/Schulz zur Wiesch**, Mensch und Organisation, 6. Auflage, Stuttgart 2002

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), KGSt-Bericht Nr. 3/2001 Steuern mit Zielen – Ziele entwickeln und präzisieren

**Eilsberger/Leipelt**, Organisationslehre für die Verwaltung: Ziele und Strukturen, Heidelberg 1994

### Zu Kapitel 2:

**Frese**, Aufbauorganisation, Gießen, 1976

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), KGSt-Gutachten Grundlagen der Verwaltungsorganisation, Köln 1978

### Zu Kapitel 3:

Bundesministerium des Innern, Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Stand: Mai 2013, Online-Version, URL: [www.orghandbuch.de](http://www.orghandbuch.de)

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Handbuch Organisationsmanagement, Köln 1999

KGSt-Bericht 6/1984 – Möglichkeiten einer vereinfachten Personalbemessung, Köln 1984

**Paul**, Organisationsentwicklung – Verwaltungen helfen sich selbst, Fortbildung & Praxis, Band 2, Hrsg. Bayer. Verwaltungsschule, 2. Auflage, München 1997

**Schmelzer/Sesselmann**, Geschäftsprozessmanagement in der Praxis, München 2001

**G. Schmidt**, Methode und Techniken der Organisation, 13. Auflage, Giessen 2005

#### Zu Kapitel 5:

**Müller**, Die bürgerfreundliche Verwaltung, Stuttgart 1980

**Roschmann**, Effiziente Kommunikation in der öffentlichen Verwaltung: bürgernah – korrekt – erfolgreich, Berlin 1994

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), KGSt-Bericht Nr. 13/1997 Kundenbefragungen – ein Leitfaden, Köln 1997

Bayerischer Landkreistag, Empfehlungen zur Entwicklung und Umsetzung einer Bürger-/Kundenbefragung in den Landkreisen, September 2001, online im Internet unter: <http://www.bay-landkreistag.de/Leitfaden-Kundenbefragung.pdf>

Bayerischer Landkreistag, Konzept zur praktischen Erprobung eines aktiven Ideen- und Beschwerdemanagements in den Landratsämtern, Februar 2002, online im Internet unter: <http://www.bay-landkreistag.de/KONZEPT-Innovationsring.pdf>

Bayerische Staatsregierung, E-Government in Bayern, Unsere Pläne – Unsere Ziele, München 2002, online im Internet unter URL: [http://www.bayern.de/Anlage10241206/eGovernmentBroschuere\(StandJuli2002\).pdf](http://www.bayern.de/Anlage10241206/eGovernmentBroschuere(StandJuli2002).pdf)

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, MEDIA@Komm, Rechtskonformes E-Government, Berlin 2003

Bayerischer Gemeindetag (in Zusammenarbeit mit der KGSt), Projektstudie – Gemeinde 2001, Wege in die kommunale Zukunft – die virtuelle Gemeinde, München 2001

Arbeitsgruppe „Datenschutz in Bürgerbüros“ der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, Vom Bürgerbüro zum Internet – Empfehlungen zum Datenschutz für eine serviceorientierte Verwaltung –, online im Internet unter URL: [http://www.datenschutz-bayern.de/technik/grundsatz/so\\_Verw.pdf](http://www.datenschutz-bayern.de/technik/grundsatz/so_Verw.pdf)

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), KGSt-Bericht Nr. 1/2000 Kommune im Internet; Strategische Überlegungen und Hilfen zur Umsetzung, Köln 2000

#### Zu Kapitel 6:

**Krämer/Walter**, Arbeitstechniken von A–Z, Kreativ und effektiv durch den Büroalltag, Eibelstadt 2004

#### Zu Kapitel 7:

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Freundlich, korrekt und klar – Bürgernahe Sprache in der Verwaltung, München 2008; nur im Internet verfügbar unter: <http://www.stmi.bayern.de/suk/verwaltung/index.php>

Kreis Soest, Arbeitshilfe Verwaltungstexte verständlich schreiben, 2013

**Linhart**, Schreiben, Bescheide und Vorschriften in der Verwaltung, Loseblattwerk, Stand: Dezember 2013

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), KGSt-Bericht Nr. 6/1995 Qualitätsmanagement, Köln 1995 sowie Bericht Nr. B2/2009 – Qualitätsmanagement – eine Orientierung für die kommunale Praxis

### Zu Kapitel 8:

AWV – Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V., Eschborn, AWW-Schriften 1–13, Reihe Schriftgutverwaltung

Bundesverwaltungsamt „Schriftgutverwaltung in Bundesbehörden – Einführung in die Praxis“, 2. Auflage, 2005

Bundesstelle für Büroorganisation und Bürotechnik, BBB-Sonderdruck „Schriftgutverwaltung mit Unterstützung der Informationstechnik (IT) in Bundesbehörden – Teil 1: Übersicht und Hinweise“, Köln 1994

**Hoffmann**, Behördliche Schriftgutverwaltung, Ein Handbuch für das Ordnen, Registrieren, Aussondern und Archivieren von Akten der Behörden (= Schriften des Bundesarchivs 43), Boppard 2000

Präsident des Bundesrechnungshofes und Bundesministerium des Innern, Empfehlungen für die Schriftgutverwaltung, 2. Auflage, Bonn 1989

### Zu Kapitel 9:

**Wind/Kröger (Hrsg.)**, Handbuch IT in der Verwaltung, Heidelberg 2006

**Zechner (Hrsg.)**, Handbuch E-Government, Strategien, Lösungen und Wirtschaftlichkeit, Fraunhofer eGovernment-Zentrum, Stuttgart 2007

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), KGSt-Gutachten Technikunterstützte Informationsverarbeitung (Tul), Köln 1990

Bundesministerium des Innern, Handlungsleitfaden „IT-gestützte Vorgangsbearbeitung“, Schriftenreihe der KBSt, Band 35, Bonn 1997

Bundesministerium des Innern, Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit (mit zahlreichen Modulen als Bausteine), 2012, im Internet abrufbar unter:  
[http://www.verwaltung-innovativ.de/DE/E\\_Government/orgkonzept\\_everwaltung/orgkonzept\\_everwaltung\\_node.html](http://www.verwaltung-innovativ.de/DE/E_Government/orgkonzept_everwaltung/orgkonzept_everwaltung_node.html)

Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns, Digitale Unterlagen, Entstehung – Pflege – Archivierung: Empfehlungen für die Behörden des Freistaates Bayern, München 2001, abrufbar unter <http://www.gda.bayern.de>

Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns, Digitale Unterlagen, Nr. 3: Die Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung bei den Landratsämtern in Bayern, München 2011, abrufbar unter: <http://www.gda.bayern.de/digital/digitale-unterlagen-3.pdf>

Bayerischer Landkreistag, Leitfaden zur Einführung und Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen, April 2013, abrufbar unter:  
[http://www.bay-landkreistag.de/Leitfaden\\_Dokumentenmanagement.pdf](http://www.bay-landkreistag.de/Leitfaden_Dokumentenmanagement.pdf)

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Wie unterschreibt ein Computer? – Rechtsverbindliche Kommunikation mit der digitalen Signatur, Faltbroschüre, Stand: Februar 2002

Deutscher Städtetag, Welche elektronische Signatur braucht die Kommunalverwaltung?, Köln 2001

# 1 **ABC** Grundlagen der Organisation

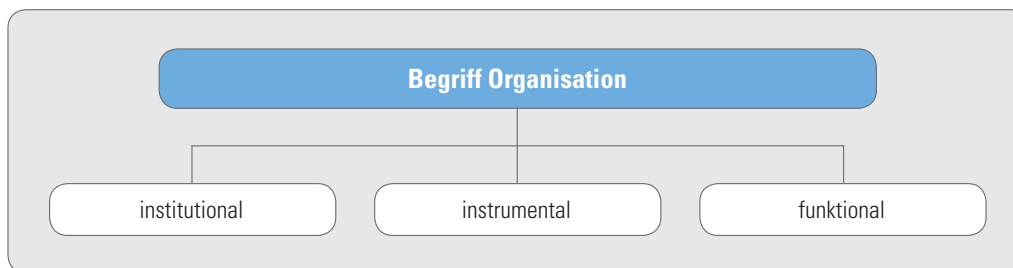
## 1.1 **ABC** Begriff „Organisation“

Der Begriff „Organisation“ wird im täglichen Sprachgebrauch unterschiedlich verwendet.

- Unter „ein gut organisierter Haushalt“ wird häufig ein technisch perfekt ausgestatteter Familienhaushalt verstanden, dessen Mitglieder die häuslichen Aufgaben und Pflichten darüber hinaus straff und wohl durchdacht aufgeteilt haben.
- Im Allgemeinen wird die Bitte, einen bestimmten Gegenstand zu „organisieren“, als Bitte um Beschaffung dieses Gegenstandes verstanden werden (möglicherweise sogar durch unrechtmäßiges Entwenden).
- Die Formulierung „er ist organisiert“ bedeutet nicht, dass die betroffene Person ihre Angelegenheiten gut geordnet hat, sondern dass sie Mitglied einer Gewerkschaft ist.

### Beispiele

Die Organisationslehre unterscheidet regelmäßig drei verschiedene Organisationsbegriffe:



### 1.1.1 **ABC** Institutionaler Organisationsbegriff

Organisation in diesem Sinn ist ein

- soziales, künstlich geschaffenes Gebilde,
- in dem Menschen mit vielfältigen Beziehungen,
- zur Erreichung eines bestimmten Ziels zusammenarbeiten.

Institutionale Organisation = System, Einrichtung, Gebilde.

Die Verwaltung **ist** eine Organisation.

*Bayerische Staatsverwaltung, FC Bayern München, Parteien, einzelne Behörden, Siemens AG, privater Haushalt*

### Beispiele

### 1.1.2 **ABC** Instrumentaler Organisationsbegriff

Damit Institutionen bestehen und ihre Ziele planvoll erreichen können, benötigen sie eine gewisse, auf Dauer angelegte Ordnung. Das Zusammenwirken der Menschen wird durch Regeln und Strukturen geordnet.



Instrumentale Organisation = Struktur, Ordnung, Regelwerk.

Die Verwaltung **hat** eine Organisation.

#### Beispiele

*Hierarchische Behördengliederung, Geschäftsverteilungsplan, Geschäftsanweisung zum Umgang mit E-Mail*

### 1.1.3

#### A B C Funktionaler Organisationsbegriff

Hierunter ist die Tätigkeit des Organisierens gemeint, die darin besteht, ausgerichtet auf die Ziele der Organisation, die Menschen und die Sachmittel untereinander und miteinander in eine sinnvolle Ordnung und Beziehung zu bringen (➔ s. näher Abschnitt 1.4).

Funktionale Organisation = als Tätigkeit.

Die Verwaltung **wird** organisiert.

#### Beispiele

*Erstellen einer Arbeitsanweisung, Vornahme einer Organisationsuntersuchung*

## 1.2

### A B C Betrachtungsebenen von Organisationen

Organisationen können unter verschiedenen Blickwinkeln strukturiert und näher betrachtet werden:

#### 1.2.1

#### A B C Aufbau- und Ablauforganisation

Die beiden wichtigsten Elemente zur Beschreibung und Festlegung einer Organisation sind die Aufbau- und Ablauforganisation.

#### Aufbauorganisation

Die **Aufbauorganisation** legt den Aufbau und die Struktur einer Organisation und deren Beziehungen untereinander fest. Diese Festlegungen sind in der Regel langfristig und allgemeingültig (= statische Komponente der Organisation). Geregelt sind hier insbesondere

- die Bestimmung von Zielen und Aufgaben (➔ vgl. ausführlich Abschnitt 1.5)
- die Bildung von Stellen und Organisationseinheiten (➔ vgl. ausführlich Abschnitt 2.2)
- die Leitungsbeziehungen
- die Kommunikationsbeziehungen

#### Ablauforganisation

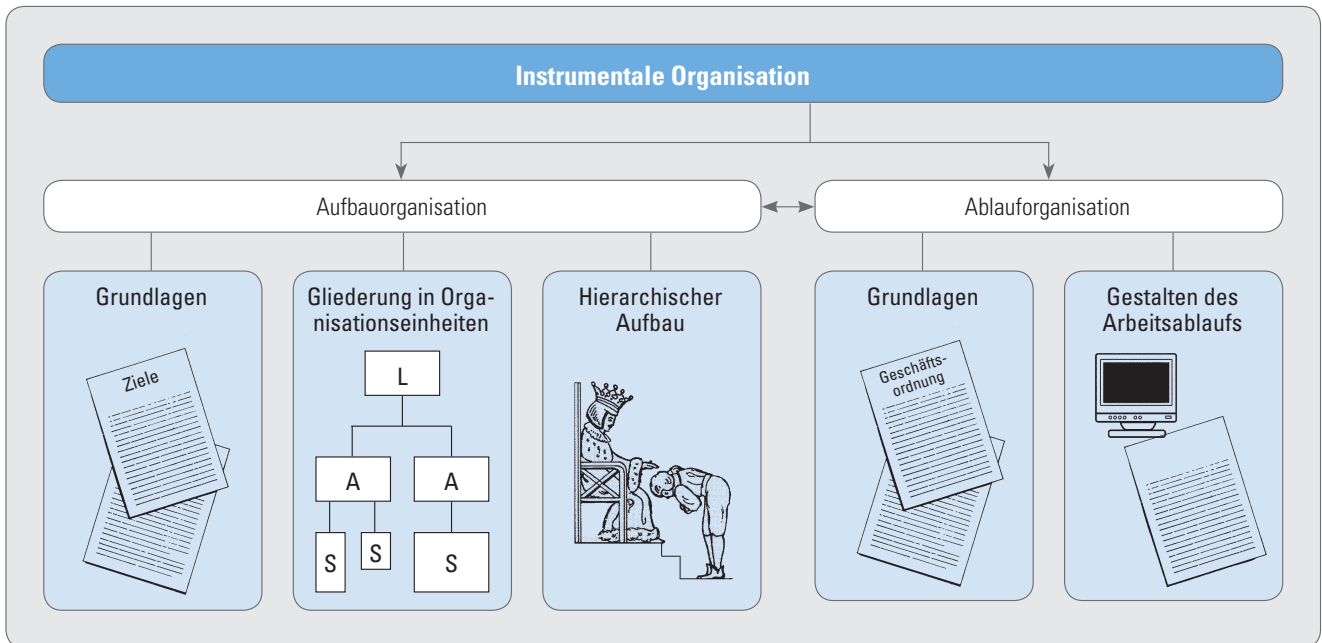
Demgegenüber ordnet die **Ablauforganisation** die zeitliche, sachliche und räumliche Abfolge der einzelnen Arbeitsabläufe oder Prozessschritte zur Erreichung der Organisationsziele (= dynamische Komponente der Organisation; ➔ s. insbesondere Kapitel 6 ff.).

#### Beispiele

*Arbeitszeitregelung, Unterschriftsbefugnis, Einsatz der Informations- und Kommunikations-Technik*

Beide Bereiche sind eng miteinander verflochten und lassen sich nicht klar voneinander trennen. Die Aufbauorganisation ist Grundlage für die Ablauforganisation (z. B. Anzahl der zu beteiligenden Organisationseinheiten wirkt sich auf die Komplexität von Abstim-

mungen aus), während diese wiederum Rückwirkung auf die Aufbauorganisation hat (qualitative Anforderungen der einzelnen Arbeitsschritte bestimmen Kommunikations- und Leitungsbeziehungen).



1.2.2 **A B C** Innere und äußere Behördenorganisation

Die öffentliche Verwaltung als Gesamtorganisation besteht aus einer Vielzahl von Behörden, die selbst wiederum mehr oder weniger selbstständige Organisationen (i. S. von Institutionen) sind. Soweit es sich um die Gliederung der gesamten Verwaltung eines oder mehrerer Verwaltungsträger (z. B. Europäische Union, Bundesrepublik Deutschland, Freistaat Bayern) oder um die Beziehungen der einzelnen Behörden zueinander handelt, spricht man von der **äußeren Behördenorganisation** (➔ s. Lehrbuch „Äußere Behördenorganisation“, Band 17).

*Themen der äußeren Behördenorganisation:*  
*Aufbau der bayerischen Staatsverwaltung, Dienstweg, Behördenaufsicht, Dezentralisation*

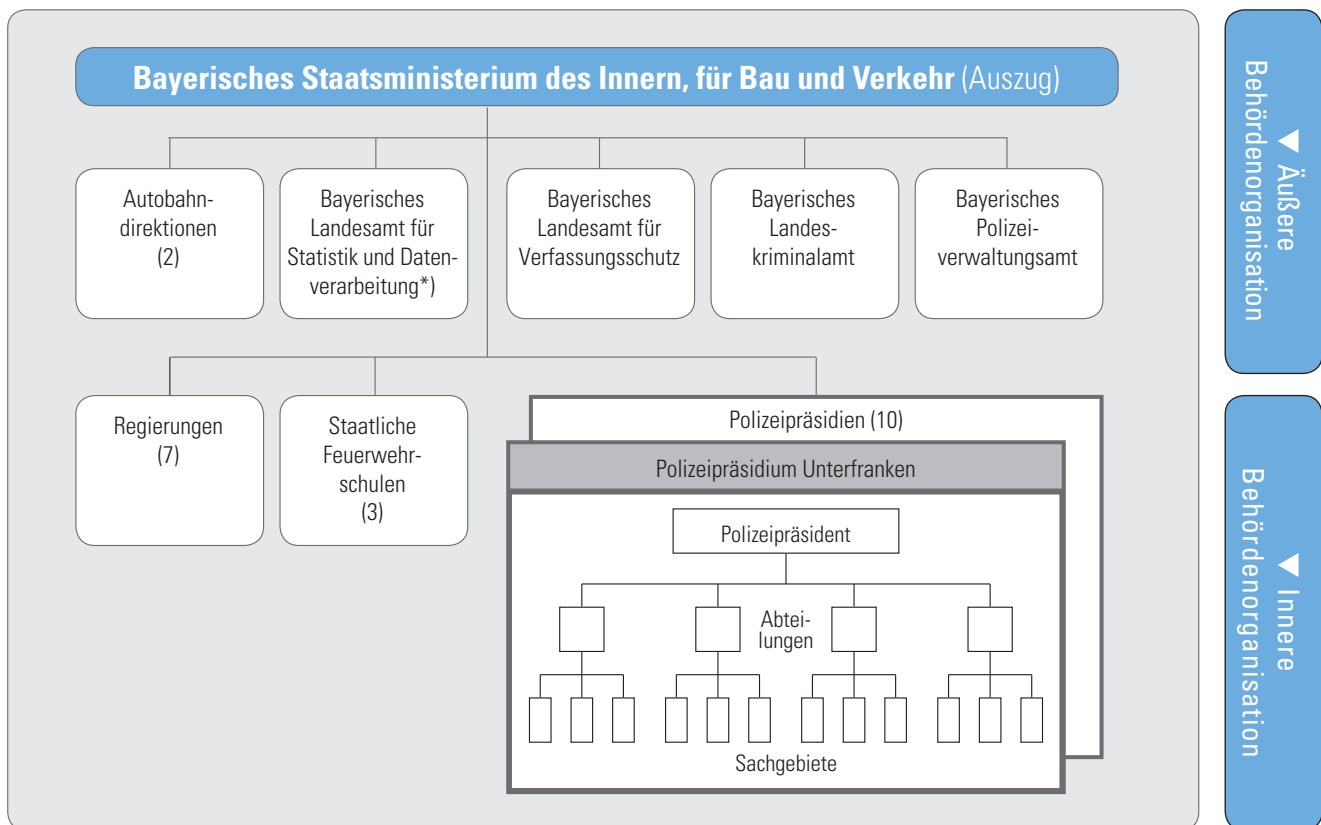
Beispiele

Soweit es um die innere Organisation von Einzelgebilden (Behörden) geht, sind Fragen der **inneren Behördenorganisation** angesprochen (➔ s. Kapitel 2 ff.).

*Themen der inneren Behördenorganisation:*  
*Bildung von Organisationseinheiten, Führung, Einsatz von Arbeitsmitteln*

Beispiele

Sowohl die äußere als auch die innere Behördenorganisation lassen sich sowohl unter aufbau- als auch unter ablauforganisatorischen Gesichtspunkten betrachten.



\*) künftig „Bayerisches Landesamt für Statistik“

### 1.3

### A B C Notwendigkeit der Organisation

Jede menschliche Gemeinschaft braucht eine Ordnung, um das Zusammenleben zu ermöglichen und die verfolgten Ziele zu erreichen. Seit jeher planen Menschen ihr Handeln und geben sich (geschriebene und ungeschriebene) Regeln, um komplexe Probleme zu bewältigen. Sei es in Staat, Kirche, Wirtschaft, Militär, Vereinen oder im privaten Zusammenleben; ohne Ordnung und damit ohne Organisation ist ein Leben in Gemeinschaft nicht möglich. Ohne Organisation würden chaotische Zustände herrschen, da niemand wüsste, was er wo, für wen, in welchem Umfang, in welcher Art, bis wann und aus welchem Grund zu tun hat. **Organisation ist also ein grundlegender Bestandteil einer zivilisierten Gesellschaft.**

#### Beispiel

Die Notwendigkeit einer zweckmäßigen Organisation lässt sich schon am Beispiel eines Familienhaushalts demonstrieren. Zunächst besteht eine Aufgaben- und Arbeitsteilung, welche(r) Elternteil(e) in welchem Umfang durch berufliche Tätigkeit die nötigen Mittel für den Familienunterhalt beschafft. Darüber hinaus muss zwischen den Familienmitgliedern die Haushaltsführung aufgeteilt werden; viele Familien legen in einem Plan fest, welches Familienmitglied an welchem Wochentag bestimmte Haushaltstätigkeiten zu verrichten hat. Damit alle Familienmitglieder am Morgen die Wohnung rechtzeitig verlassen können, bedarf die Benutzung des Bades einer ausgeklügelten Organisation. Auch der Einkaufszettel ist das Ergebnis sorgfältiger Planung und vorheriger Abstimmung der Lieblingsspeisen. Die Liste der notwendigen Planungen und organisatorischen Regeln würde sich beliebig fortsetzen lassen.

Eine wirksame Organisation sorgt für

- ➔ eine klare und übersichtliche Gliederung und Verteilung der Aufgaben
- ➔ eine rationelle Gestaltung der Arbeitsabläufe
- ➔ einen zweckmäßigen und wirtschaftlichen Einsatz der zur Verfügung stehenden Personal- und Sachmittel

**Merke**

Eine zweckmäßige Organisation wird umso notwendiger, je größer und komplexer Organisationen sind. Während das Zusammenleben in einer Familie ohne besondere, schriftlich niedergelegte Regeln durchaus bewerkstelligt werden kann, sind detaillierte organisatorische Strukturen und Ordnungen unabdingbare Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren von großen Einheiten wie etwa der öffentlichen Verwaltung mit einer Vielzahl von Aufgaben, Einrichtungen und Mitarbeitern. So wäre die bayerische Staatsverwaltung mit Tausenden von Behörden und Dienststellen, in denen rund 300.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zusammenarbeiten, ohne ausgefeilte organisatorische Regeln nicht handlungsfähig.

**Organisationsgrad**

Der sog. „**Organisationsgrad**“ (das ist das inhaltliche Ausmaß von organisatorischen Vorgaben und Regeln) von Verwaltungen kann sehr unterschiedlich sein und hängt wesentlich von den Zielen, der Art der Aufgaben, der Anzahl und Qualifikation der Beschäftigten, den notwendigen Arbeitsmitteln und vielen weiteren Faktoren ab. Sowohl eine Unter- als auch eine Überorganisation können die gewünschte wirksame und wirtschaftliche Erledigung der Aufgaben beeinträchtigen. In Anbetracht der zahlreichen beeinflussenden Faktoren ist es in der Verwaltungspraxis allerdings sehr schwierig, den optimalen Organisationsgrad zu erreichen. Aufgabe der Organisation ist es, Richtlinien und Standards da zu schaffen, wo Regelungsbedarf besteht und dort, wo formale Regeln Flexibilität und Kreativität hemmen, Freiräume zu ermöglichen.

## 1.4

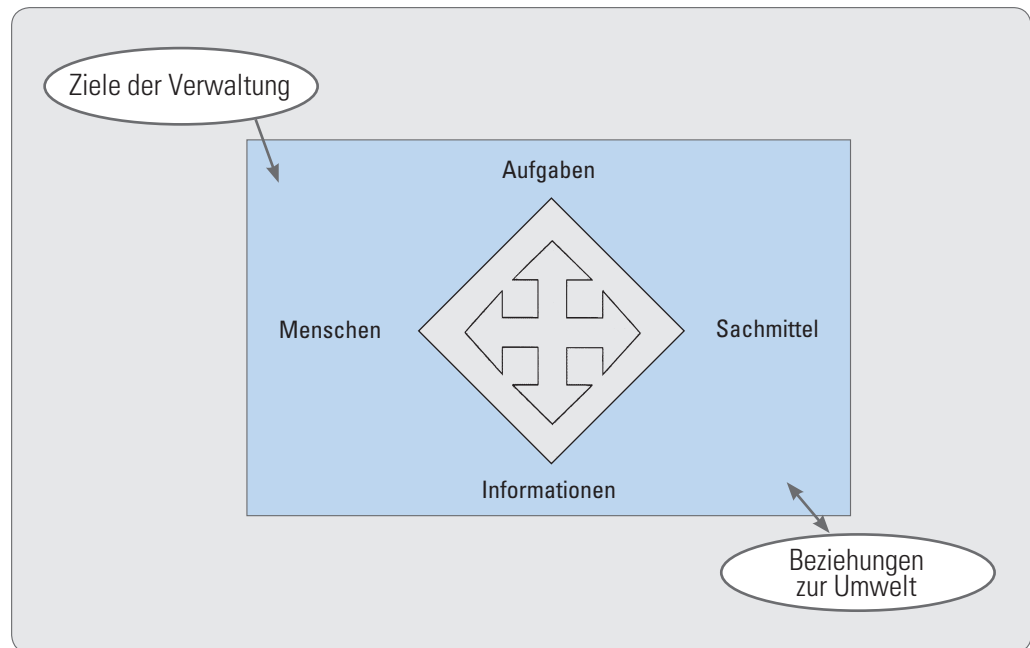
### A B C Objekte der Organisation

Als Objekte (Gegenstände) des Organisierens bezeichnet man die Elemente der Organisation, mit denen Strukturen und Arbeitsabläufe zielgerichtet und wirtschaftlich gestaltet werden können. Organisationsobjekte sind somit:

- ➔ die **Aufgaben** einer Institution,
- ➔ die in der Institution tätigen **Menschen**,
- ➔ die den Mitarbeitern zur Verfügung stehenden **Sachmittel** (einschließlich Finanzen),
- ➔ die zur sachgerechten Aufgabenerfüllung notwendigen **Informationen**.

## Objekte des Organisierens

Hinweis



## Umweltbeziehungen

Die öffentliche Verwaltung existiert nicht in einem geschützten Reservat. Es ist eingebettet in das komplexe System eines demokratischen Staates und einer modernen Gesellschaft. Es bestehen intensive Beziehungen zu anderen Organisationen, seien es Staatsorgane, sonstige Behörden, Wirtschaftsunternehmen, Verbände, Institutionen und selbstverständlich den Bürgern. Diese Kommunikationsbeziehungen mit der Umwelt beeinflussen maßgeblich die Aufgaben und Organe der öffentlichen Verwaltungen.

**Beispiel**

*Die massiven öffentlichen Proteste und Demonstrationen gegen den Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofs von einem Kopfbahnhof in einen Durchgangsbahnhof und die aus Sicht der Bürger unzureichenden Informationen der Deutschen Bahn AG und der Genehmigungsbehörden führten zu verbesserten Formen der Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Planungen und Investitionsvorhaben („Stuttgart 21“). Sie haben auch Eingang in die Gesetzgebung gefunden.*

**Gegenseitige Abhängigkeit**

Die einzelnen Objekte sind miteinander verzahnt und stehen in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis. Eingriffe bei einem einzelnen Objekt wirken sich unweigerlich in positiver oder in negativer Weise auf die anderen Organisationsobjekte aus. Ausgerichtet auf die Ziele einer Organisation ist es deshalb Aufgabe der funktionalen Organisation, die Gesamtorganisation möglichst in einem Gleichgewicht zu halten, indem die Objekte so gestaltet und zueinander in Beziehung gesetzt werden, dass diese Organisationsziele in bestmöglicher Weise erreicht werden.

**Beispiel**

*Bei Personaleinsparungen (sofern keine Reserven bestehen) können die behördlichen Aufgaben nicht mehr in gewohnter Weise erbracht werden. Die Organisation muss daher das fehlende Personal durch verstärkten Technikeinsatz (= Sachmittel) kompensieren oder durch quantitativen Aufgabenabbau bzw. qualitative Reduzierung der Leistungsstandards das Organisationsobjekt „Aufgabe“ den veränderten Rahmenbedingungen anpassen.*

1.5 **A B C** Organisationsziele

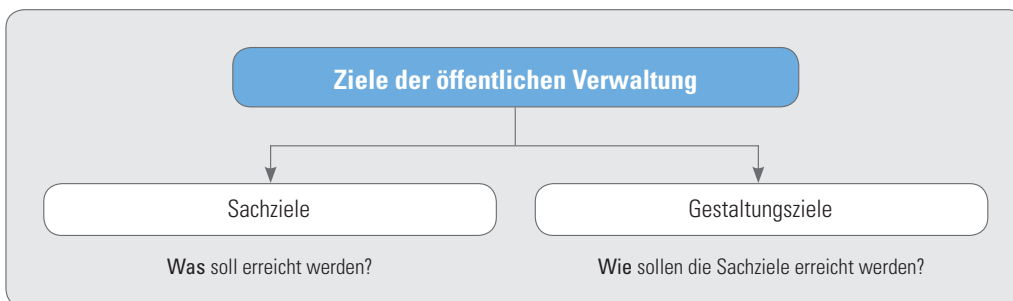
1.5.1 **A B C** Einteilung der Ziele

Ein grundlegendes Kennzeichen einer jeden Organisation im institutionalen Sinn ist, bestimmte Ziele zu erreichen. Ein Ziel ist dabei ein in der Zukunft liegender angestrebter und möglichst genau beschriebener Zustand. Wie jede vom Menschen geschaffene Organisation verfolgt auch die öffentliche Verwaltung bestimmte Ziele.

Ziel der öffentlichen Verwaltung als Ganzes und ihrer Teilorganisationen ist es, die durch die Verfassungs- und Rechtsordnung oder durch Beschlüsse der jeweils zuständigen politischen Vertretungsorgane (z. B. Staatsregierung, Kreistag, Gemeinderat) vorgegebenen Verwaltungsaufgaben möglichst optimal zu erfüllen.

**Merke**

Die Organisationslehre unterscheidet zum einen **Sachziele** (weitere Bezeichnungen sind Haupt-, Gesamt- oder Leistungsziele) und zum anderen **Gestaltungsziele** (bzw. Formalziele).



**Sachziele**

Sachziele der Verwaltung können beispielsweise die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die finanzielle Absicherung von Arbeitnehmern im Alter oder die Sicherstellung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur sein.

Von den Zielen leiten sich die konkreten **Aufgaben** ab. Inhaltlich werden die öffentlichen Aufgaben überwiegend nach den Ausprägungen

**Öffentliche Aufgaben**

- Hoheitsverwaltung
- Leistungsverwaltung und
- Planungsverwaltung

unterschieden. Diese Ausprägungen lassen sich auch den nachstehend beispielhaft aufgeführten Sachzielen zuordnen:

- Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung = Hoheitsverwaltung
- finanzielle Absicherung von Arbeitnehmern im Alter = Leistungsverwaltung
- Sicherstellung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur (z. B. Straßenbau) = Planungsverwaltung

**Beispiel**

(zum Sachziel „Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“)

Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten vom 07.07.1997 (BGBl I S. 1650), zuletzt geändert durch G vom 21.07.2012 (BGBl I S. 1566).

...

**§ 2 Aufgaben**

(1) Das Bundeskriminalamt unterstützt als Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen und für die Kriminalpolizei die Polizeien des Bundes und der Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung.

(2) Das Bundeskriminalamt hat zur Wahrnehmung dieser Aufgabe

1. alle hierfür erforderlichen Informationen zu sammeln und auszuwerten,
2. die Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder unverzüglich über die sie betreffenden Informationen und die in Erfahrung gebrachten Zusammenhänge von Straftaten zu unterrichten.

...

Die Aufgaben sind in der öffentlichen Verwaltung von zentraler Bedeutung. Sie sind das Kernelement der Verwaltungsorganisation und bestimmen sowohl die Gestaltung der Aufbauorganisation (→ s. im Einzelnen Abschnitte 2.1 und 2.2) als auch die Regelungen zur Ablauforganisation (→ s. Abschnitt 4.2).

**Gestaltungsziele**

Bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben sind unterschiedliche Interessen, Bewertungskriterien und sonstige formale Gesichtspunkte zu beachten, die sich darauf beziehen, in welcher Art und Weise die Sachziele erledigt werden sollen. § 2 Abs. 1 AGO nennt die folgenden grundlegenden Gestaltungsziele:

- **Rechtmäßigkeit der Verwaltung**

= jedes Handeln und jede Maßnahme der Verwaltung muss ihre Rechtfertigung in den Gesetzen finden (Art. 20 GG).

Dieses verfassungsmäßige Gestaltungsziel umfasst im Einzelnen die Gebote der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, des pflichtgemäßen Ermessens, der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit. Sie werden ausführlich im Lehrbuch „Allgemeines Verwaltungsrecht“, Band 3 behandelt.

- **Wirtschaftlichkeit der Verwaltung**

Nach dem vorrangig im Haushaltsrecht verankerten Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (vgl. Art. 7 BayHO bzw. Art. 61 GO, Art. 55 LKrO, Art. 53 BezO) soll entweder ein bestimmtes Ergebnis bzw. ein vorgegebenes (Sach-)Ziel mit möglichst geringem Mitteleinsatz erfüllt werden – sog. „Minimalprinzip“ – oder mit einem bestimmten Einsatz von Mitteln das bestmögliche Ergebnis erzielt werden – sog. „Maximalprinzip“. Nach dem Grundsatz der Sparsamkeit sind die aufzuwendenden

Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen Umfang zu begrenzen (s. VV Nr. 2.1 zu Art. 7 BayHO). Das Wirtschaftlichkeitsgebot stellt neben dem Rechtmäßigkeitsgrundsatz eines der zentralen Gestaltungsziele für die öffentliche Aufgabenerfüllung dar (vgl. § 2 Abs. 1 AGO).

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wird ausführlich in den Lehrbüchern „Kommunale Finanzwirtschaft der Gemeinden in Bayern nach den Grundsätzen der Kameralistik, Band 18; Abschnitt 3.5“ und „Haushaltsrecht des Freistaates Bayern, Band 19; Abschnitt 3.3“ erläutert.

- **Bürgerfreundlichkeit**

Die Sachaufgaben sind zum Wohle der Bürger, die im Mittelpunkt des Verwaltungshandelns stehen, zu erfüllen. Das Gestaltungsziel der Bürgerfreundlichkeit, das im Wesentlichen die Erreichbarkeit bzw. Zugänglichkeit der öffentlichen Verwaltung für den Bürger und zum anderen das Verhalten der Verwaltungsangehörigen gegenüber den Bürgern umfasst, wird eingehend in ➔ Kapitel 5 dieses Lehrbuchs dargestellt.

- **Mitarbeiterorientierung**

Die Beschäftigten sind das wertvollste Kapital der öffentlichen Verwaltung. Sie bestimmen deren Erfolg und Ansehen. Da motivierte und zufriedene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter engagiert und leistungsbereit die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen, ist die Berücksichtigung der legitimen Bedürfnisse der Beschäftigten ein wichtiges Gestaltungsziel der öffentlichen Verwaltung.

- **Umweltverträglichkeit**

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist eine wichtige Aufgabe der bayrischen staatlichen und kommunalen Behörden (Art. 141 Abs. 1 Satz 4 BV). Die Belange des Umweltschutzes sind deshalb nicht nur bei der behördlichen Wirtschaftsführung (z. B. umweltfreundliche Beschaffung, umweltgerechte und energieschonende Gebäudebewirtschaftung), sondern bei allen Verwaltungsentscheidungen und Arbeitsabläufen zu berücksichtigen. Das abstrakte Ziel der Umweltverträglichkeit ist in zahlreichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften präzisiert worden.

- **Sozialverträglichkeit**

Der dem Sozialstaatsprinzip entspringende Rechtsgrundsatz (vgl. Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 3 Satz 1 BV) umfasst neben der Sicherstellung eines menschenwürdigen Daseins für Hilfsbedürftige die gegenseitige Rücksichtnahme, die Wahrung von sozialer Chancengleichheit sowie den Schutz von wirtschaftlich Schwachen. Das sehr allgemein gefasste Sozialstaatsprinzip ist ebenfalls in zahlreichen gesetzlichen Regelungen konkretisiert worden. Die Sozialstaatsklausel muss auch bei allgemeinen Verwaltungshandlungen und Organisationsmaßnahmen berücksichtigt werden. So ist der Grundsatz der Sozialverträglichkeit beispielsweise in einzelnen Regelungen der Allgemeinen Geschäftsordnung ausdrücklich umgesetzt worden (z. B. § 7 Abs. 2 AGO).

Es handelt sich hier um keine abschließende Aufzählung behördlicher Gestaltungsziele. Weitere Formal- oder Gestaltungsziele sind durchaus möglich; z. B. schnelle und termingerechte Aufgabenerledigung oder die Garantie einer kontinuierlichen Aufgabewahrnehmung, das das Vorhalten entsprechender Kapazitätsreserven erfordert (z. B. Winterdienst der Straßenmeistereien, Vorhalten einer Feuerwehr und von Katastrophenschutzeinrichtungen).

Weitere  
Gestaltungsziele



## 1.5.2 A B C Ziele als Steuerungsinstrument

„Wer kein Ziel hat, segelt mit jedem Wind.“

Ziele sind ein zentrales Element für die ergebnisorientierte Steuerung von Verwaltungen. Auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist es bedeutsam zu wissen, welche Ziele ihre Verwaltung erreichen will und was daraus für das Handeln im Einzelfall folgt. Kennen die Beschäftigten die Ziele nicht, handeln sie zwangsläufig ziellos, betreiben ihre Tätigkeit als Selbstzweck oder verfolgen persönliche, den allgemeinen Vorgaben möglicherweise zuwiderlaufende Ziele.

**Funktionen** Ziele haben im Allgemeinen vier **Funktionen**:

1. **Orientierungsfunktion** – d. h. „wohin geht die Richtung?“
2. **Selektionsfunktion** – d. h. „welche Maßnahmen sind geeignet und notwendig?“
3. **Koordinierungsfunktion** – d. h. „was gehört zusammen?“
4. **Kontrollfunktion** – d. h. „sind wir erfolgreich?“

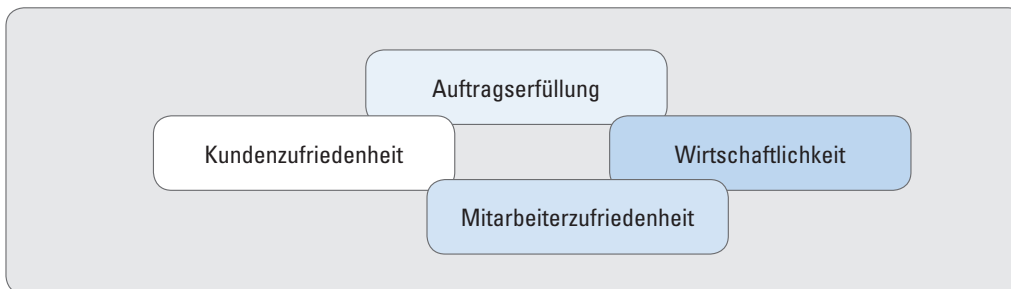
**Schwierigkeiten** Ziele hat es auch in der öffentlichen Verwaltung schon immer gegeben. Die Steuerung mit Zielen erweist sich in der öffentlichen Verwaltung jedoch häufig als problematisch, weil

- sich die öffentliche Aufgabenerfüllung wegen ihrer Komplexität und Vielgestaltigkeit nach zahlreichen unterschiedlichen Zielen ausrichten muss;
- Ziele zu abstrakt und nichtssagend formuliert werden;
- Ziele nicht für alle verbindlich formuliert werden und so jeder andere Ziele verfolgt;
- Ziele nicht transparent gemacht werden,
- keine systematische Erfolgskontrolle vorgenommen wird.

**Zielsysteme** Die abstrakten und regelmäßig sehr allgemein gehaltenen Sach- und Gestaltungsziele müssen daher von den Behörden präzisiert und unter Berücksichtigung der Aufgabenstellung, des Adressatenkreises, strategischer politischer Vorgaben und sonstiger Handlungsmaximen an die konkrete behördliche Situation angepasst werden. **Zielsysteme** erleichtern dabei die Zielfindung. Zielsysteme sind bei der Formulierung von Zielen ein Hilfsmittel, um

- ➔ eine ganzheitliche, gleichwertige Betrachtung aller Ziele sicherzustellen,
- ➔ Sach- und Gestaltungsziele systematisch miteinander zu verknüpfen,
- ➔ Zusammenhänge zwischen Zielen sichtbar zu machen,
- ➔ die Beobachtung und Messung der Zielerreichung zu erleichtern.

Je nachdem, welche konkreten Handlungs- und Steuerungszwecke verfolgt werden, kennen die Literatur und die Verwaltungspraxis eine Vielzahl von Zielsystemen. Alle Zielsysteme weisen regelmäßig zumindest die folgenden vier Zielfelder (oder Perspektiven) auf:



Die einzelnen erfolgsorientierten Zielfelder eines Zielsystems sind miteinander verbunden und müssen ganzheitlich betrachtet werden.

*Maßnahmen zur Verbesserung der Mitarbeiterorientierung können zugleich sowohl eine Verbesserung der Kundenzufriedenheit als auch eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit zum Ziel haben.*

**Beispiel**

Ziele sind „brauchbar“ formuliert, wenn sie klar erkennen lassen, was angestrebt wird und sie als Maßstab herangezogen werden können, um festzustellen, ob der angestrebte Zustand (= Soll) erreicht wurde.

**Anforderungen**

Die Formulierung von Zielen muss folgenden Anforderungen genügen:

- Ziele müssen steuerungsrelevant sein
- Ziele müssen in konkrete Handlungen umsetzbar sein
- Ziele müssen klar und verständlich sein
- Ziele müssen beeinflussbar sein
- Ziele müssen erreichbar und motivierend sein
- Ziele müssen messbar bzw. einschätzbar sein

**Merke**

### 1.5.3 **A B C** Messbarkeit der Ziele

Das Erreichen der formulierten Ziele ist sowohl aus Sicht der Politik und der Verwaltungsführung als auch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als handelnde Personen ein zentrales Erfolgskriterium. Fehlen Informationen über die Zielerreichung, kann nicht beurteilt werden, ob die Behörde erfolgreich war; somit ist keine Steuerung, Koordination und Motivation möglich.

Zur Erfolgskontrolle der Zielerreichung müssen die anzustrebenden Ziele kontinuierlich beobachtet und kontrollierbar gemacht werden. Es sind Maßstäbe zu definieren, die nachvollziehbar und messbar festlegen, wann ein Ziel erfüllt ist. Dies ist bei den von der öffentlichen Verwaltung verfolgten Zielen zwar nicht immer einfach, wird jedoch zunehmend von Behörden erfolgreich praktiziert. Wichtigstes Hilfsmittel bei der Bewertung der Zielerreichung sind dabei Kennzahlen. Sie geben relevante Zusammenhänge in verdichteter, beschreibbarer und quantitativ messbarer Form wieder. Grundlage für die Definition von quantitativen und qualitativen Kennzahlen sind auch hier die in einem Zielsystem definierten einzelnen Zielfelder.

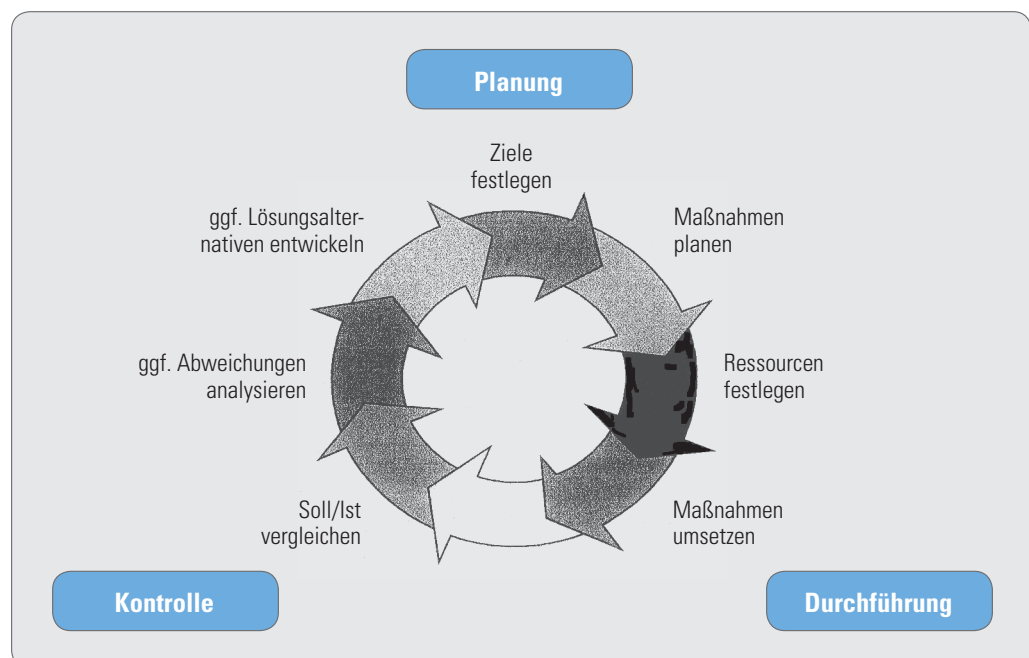
**Kennzahlen**

## Beispiele

Zielfeld	(messbare) Ziele	Mögliche Kennzahlen
Auftragserfüllung	Die bewilligte Hilfe zum Lebensunterhalt soll für arbeitsfähige Empfänger durchschnittlich nicht mehr als drei Monate betragen.	Leistungsquote (durchschnittliche Zahlungsdauer)
Kundenzufriedenheit	75 % der Anrufe sollen innerhalb einer Frist von 30 Sekunden durch Mitarbeiter im Servicecenter angenommen werden.	– Zahl der abgewiesenen Anrufe – durchschnittliche Verweildauer bis zur Erreichbarkeit
	Bei einer persönlichen Vorsprache soll ein Besucher maximal 15 Minuten warten.	durchschnittliche Wartezeit in Minuten
	80 % der Widersprüche sind innerhalb von 60 Tagen zu erledigen.	– durchschnittliche Durchlaufzeit in Tagen – Quote der Termintreue (bei vereinbarten oder vorgegebenen Bearbeitungszeiten) – Erledigungsquote oder Restantenquote
Mitarbeiterorientierung	Zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist eine Teilzeitquote von 20 % anzustreben.	Teilzeitquote (Anzahl der Teilzeitbeschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigten)
	Die durchschnittliche Fehlzeit wegen Krankheit beträgt pro Beschäftigten höchstens 8,2 Arbeitstage.	Anteil durch Krankheit bedingter Fehltage an der Gesamtzahl der Soll-Arbeitstage aller Mitarbeiter pro Jahr in %
Wirtschaftlichkeit	Der Kostendeckungsgrad der städtischen Musikschule muss mindestens 75 % erreichen.	relativer Anteil der Einnahmen an den Gesamtkosten
	Die durchschnittlichen Kosten eines Widerspruchsbescheides in beamtenrechtlichen Angelegenheiten sind gegenüber dem Vorjahr um 3 % zu senken.	– durchschnittliche Kosten pro Widerspruchsbescheid – relative Veränderung der durchschnittlichen Stückkosten gegenüber dem Vorjahr

Management-  
kreislauf

Die im Rahmen der Erfolgskontrolle gewonnenen Ergebnisse bilden entsprechend des sog. Managementkreislaufes die Grundlage für eine Anpassung der gesetzten Ziele und für neue Maßnahmen.



#### 1.5.4 A B C Zielfindungsverfahren

Ziele zu bestimmen ist zunächst Aufgabe der politischen Entscheidungsträger und der Verwaltungsführung. Jede Behördenleitung muss Ziele festlegen. Diese Ziele müssen auch bekannt gemacht, d. h. den Beschäftigten kommuniziert, werden. Die von der Führung, eher global und strategisch formulierten Ziele sind auf die einzelnen Hierarchieebenen herunterzubrechen und zu konkretisieren.

Die Definition von Zielen ist aufwendig. Zielsysteme, die im vorhergehenden Abschnitt vorgestellt wurden, sind deshalb ein brauchbares Hilfsmittel bei der systematischen und ganzheitlichen Formulierung von Zielen. Bei der Zielfindung kann auch auf bereits vorhandene Planungen, Programme und Vorlagen (z. B. Regierungsprogramm, Haushaltsplan) zurückgegriffen werden.

Da die Ziele von den Beschäftigten umgesetzt werden müssen, sollen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in das Zielfindungsverfahren einbezogen werden. Für die Präzisierung der Gestaltungsziele eignet sich unter Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter insbesondere die Erstellung eines Behördenleitbildes. Vor allem auf der unteren Ebene sind bei der Vereinbarung von konkreten Arbeitszielen auch Mitarbeitergespräche gut geeignet.

Ziele sollen in der Regel gemeinsam vereinbart und nicht vorgegeben werden. Denn durch eine kooperative Vereinbarung kann gegenüber einseitigen Vorgaben meist eine größere Akzeptanz und Verbindlichkeit geschaffen werden. Kontraktmanagement sowie Zielvereinbarungen sind die hierfür gebräuchlichen Instrumente.

Beteiligung  
der Mitarbeiter

#### 1.5.5 A B C Zielkonflikte

Verschiedene Ziele der öffentlichen Verwaltung können sich

- neutral verhalten und keinerlei gegenseitige Wirkung ausüben,
- positiv beeinflussen oder
- in Konkurrenz zueinander stehen.

Im zuletzt genannten Fall spricht man von einem sog. **Zielkonflikt**. Zielkonflikte können sich zwischen verschiedenen Sachzielen ergeben.

*Das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ist zuständig für das Jagd- und Forstwesen. Das Sachziel, einen gesunden Waldbestand zu erhalten, kollidiert mit den Forderungen der Jägerschaft nach einem möglichst hohen Wildbestand (der vor allem die Triebe neu angepflanzter Bäume als Leckerbissen schätzt).*

Beispiel

Aber auch zwischen verschiedenen Gestaltungszielen können in der Verwaltungspraxis zahlreiche Zielkonflikte entstehen.

*Die Bearbeitung von Massenverfahren mit Hilfe der Informations- und Kommunikationstechnik ist zwar sehr wirtschaftlich und rationell. Die maschinellen Ausdrucke sind dagegen oft schwer verständlich und daher meist wenig bürgerfreundlich.*

Beispiel

Bei der Lösung von Zielkonflikten können Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Richtlinien und Zielvereinbarungen eine Entscheidungshilfe geben, indem sie den Vorrang bestimmter Sach- oder Gestaltungsziele festschreiben.

Konfliktlösung

**Beispiel**

*Die Gemeindeordnung unterscheidet gemeindliche Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben (Art. 57 GO). Die Sanierung der gemeindlichen Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung ist bei begrenzten finanziellen Haushaltsmitteln daher gegenüber der – populärerem – Schaffung von Sport- oder Kultureinrichtungen vorrangig zu verwirklichen.*

Fehlt es an solchen klaren gesetzlichen Vorgaben, müssen Zielkonflikte abhängig von der jeweiligen Situation im Einzelfall entschieden werden. Letztlich ist die Lösung von Zielkonflikten eine Aufgabe der politischen Entscheidungsträger und von Führungskräften. Sie sind gefordert, Prioritäten zu setzen oder Kompromisse zu schließen.

**Zusammenfassung**

1. Der Begriff „Organisation“ wird unterschiedlich verwendet. Die Organisationslehre versteht darunter
  - die Organisation als Institution und Einrichtung, in der Menschen für bestimmte Ziele zusammenarbeiten,
  - die Tätigkeit des Organisierens (im Sinne von ordnen und regeln) sowie
  - das Ergebnis dieser Tätigkeit (z. B. ein vorgegebener Arbeitsablauf oder ein bestimmter Behördenaufbau).
2. Je nachdem, ob sich die durch Organisationsarbeit geschaffene und auf Dauer angelegte Ordnung auf den Aufbau und die Struktur einer Institution oder auf die Arbeitsabläufe bezieht, spricht man von Aufbau- oder Ablauforganisation.
3. Objekte der organisatorischen Tätigkeit sind
  - Aufgaben
  - Menschen
  - (sächliche und finanzielle) Ressourcen und
  - Informationen,
 die miteinander verknüpft sind und voneinander abhängen.
4. Jede Institution benötigt zwingend eine Organisation, um die angestrebten Ziele wirksam und wirtschaftlich erreichen zu können. Organisatorische Regeln sind umso notwendiger, je größer und komplexer die Einrichtungen sind.
5. Wie jede Organisation verfolgt auch die öffentliche Verwaltung Ziele. Die Ziele der öffentlichen Verwaltung lassen sich grundsätzlich in Sach- und Gestaltungsziele einteilen. Die Sachziele werden im Allgemeinen durch die Rechtsordnung vorgegeben. § 2 Abs. 1 AGO zählt die wichtigsten Gestaltungsziele auf.
6. Ziele sind ein zentrales Steuerungselement. Um Ziele als Steuerungsinstrument nutzen zu können, müssen sie vor allem bestimmt, beeinflussbar und messbar sein. Wichtiges Hilfsmittel für die Überprüfung der Zielerreichung sind Kennzahlen.
7. Zielsysteme unterstützen die nicht immer einfache Zielfindung. Es ist vorrangig Aufgabe der Verwaltungsführung, Ziele zu bestimmen. Bei der Definition von Zielen sollen die Beschäftigten beteiligt werden. Ziele sollen in der Regel vereinbart werden.
8. Ziele können zueinander in Konkurrenz treten (Zielkonflikte). Diese müssen mit Hilfe von Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder im Einzelfall durch die Leitung gelöst werden.

## Kontrollfragen

## Erstes Kapitel

1. Welchem Organisationsbegriff (institutional, instrumental, funktional) sind die nachfolgenden Fälle zuzuordnen?
  - 1.1 Unterschriftenregelung
  - 1.2 Sachgebiet „Sozialwesen“
  - 1.3 Gemeinde Hallbergmoos
  - 1.4 Entwicklung eines Personalbemessungssystems
  - 1.5 Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung
2. Handelt es sich bei folgenden organisatorischen Fragestellungen um ein aufbau- oder um ein ablauforganisatorisches Problem der inneren bzw. der äußeren Behördenorganisation?
  - 2.1 Verkürzung des Dienstwegs zwischen über- und nachgeordneten Behörden
  - 2.2 Entwicklung von Führungsgrundsätzen für das Polizeipräsidium Oberfranken
  - 2.3 Eingliederung der ehemaligen staatlichen Gesundheitsämter in die Kreisverwaltungsbehörden
  - 2.4 Schaffung einer Bürgerservicestelle sowie Neuregelung der Öffnungszeiten für das Landratsamt Miltenberg
3. Die öffentliche Verwaltung ist – anders als die Privatwirtschaft – nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet. Warum kann die Verwaltung dennoch nicht auf eine gut ausgebaute und funktionierende Organisation verzichten?
4. Bei einer großen staatlichen Behörde ist der Schreibdienst in dem Arbeitsbereich „Zentraler Textservice“ zentralisiert. Die 26 Schreibkräfte sind einer Leiterin unterstellt und in mehreren nebeneinanderliegenden Arbeitsräumen mit der gleichen technischen Ausstattung untergebracht.  
Nennen Sie mit jeweils einem konkreten Beispiel die Organisationsobjekte des Schreibdienstes!
5. Die Zuständigkeit für Leistungen an Ausländer, Aussiedler und Spätaussiedler ist von den Bezirken auf die Landkreise und kreisfreien Städte verlagert worden. Wirkt sich diese neue Aufgabe auf die anderen Organisationsobjekte der Landkreise und kreisfreien Städte aus und welche (organisatorischen) Maßnahmen sind ggf. veranlasst?
6. Formulieren Sie für folgende Maßnahmen möglichst konkrete Ziele und schlagen Sie zur Überprüfung der Zielerreichung eine Kennzahl vor:
  - 6.1 Aktivitäten zur Ansiedlung von Betrieben als Beitrag zur Reduzierung der Arbeitslosenquote in der Stadt Schweinfurt.
  - 6.2 Das E-Government-Angebot der Behörde ist durch Online-Anträge zu verbessern.
  - 6.3 Die Fortbildungsbereitschaft der Beschäftigten soll verbessert werden.
  - 6.4 Die Personalausgaben im bayerischen Staatshaushalt müssen verringert werden.

7. Nach § 15 Abs. 1 Satz 2 AGO soll papiergebundener Schriftverkehr nur geführt werden, wenn dies rechtlich geboten oder zweckmäßiger ist. Nachdem das Anfertigen einer DIN A 4-Seite Kosten von mindestens 30 € verursacht, ordnet ein Behördenleiter an, dass sämtliche Geschäftsvorfälle nur noch mündlich oder allenfalls elektronisch per E-Mail bearbeitet werden dürfen. Auf welche der in § 2 Abs. 1 AGO genannten Gestaltungsziele wirkt sich diese Anordnung in welcher Art und Weise (neutral, positiv oder negativ) aus?
8. Lassen sich die Ziele einer Organisation nicht miteinander vereinbaren, entstehen sog. Zielkonflikte. Zwischen welchen Gestaltungszielen der öffentlichen Verwaltung liegen solche Zielkonflikte nahe?

(Lösung: s. Seite 292 bis 294)