



Mitteilung

an das Bundesministerium
des Innern

über die Querschnittsprüfung

Geschäftsordnung als organisato-
risches Instrument

Gz.: VII 4 (33113) - 2008 - 0148

Bonn, den 26. April 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	3
1 Einleitung	5
1.1 Prüfungsanlass und -ziel	5
1.2 Gegenstand der Prüfung, Prüfungsmethodik und -vorgehen	5
2 Vorbemerkungen zum Einsatz von Geschäftsordnungen als organisatorisches Instrument	6
3 Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften	9
4 Einsatz von Geschäftsordnungen	11
4.1 Inhalt und Umfang	11
4.2 Struktur und Veröffentlichung	14
4.3 Aktualität und Pflege	16
4.4 Wechselwirkungen mit sonstigen Regelungen der Behörden	18
4.5 Berücksichtigung der Erprobung und Einführung von neuen organisatorischen Instrumenten	20
5 Anwendung der in der Geschäftsordnung niedergelegten organisatorischen Regelungen	22
5.1 Anwendung organisatorischer Regelungen für den Geschäftsgang	22
5.2 Anwendung organisatorischer Regelungen für die Fortbildung	25
6 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlung	28

Anlage

Empfehlungen für die Anwendung von Geschäftsordnungen

A. Grundsätzliche Hinweise

B. Empfehlungen zum Regelungsinhalt

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung durch das Prüfungsamt des Bundes Hamburg die Anwendung von Geschäftsordnungen als organisatorisches Instrument querschnittlich geprüft und dabei im Wesentlichen festgestellt:

- 0.1 Das vom Bundesministerium des Innern Anfang der 1990er-Jahre herausgegebene Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften enthält auch heute noch uneingeschränkt anwendbare organisatorische Prinzipien. Da es teilweise auf veraltete Quellen verweist, die nicht mehr den geltenden gesetzlichen Bestimmungen entsprechen, kann es für den Einsatz von Geschäftsordnungen in der Bundesverwaltung nicht seinen vollen Nutzen entfalten. (Tz. 3)
- 0.2 Die Geschäftsordnungen wiesen sehr unterschiedliche Regelungsbreiten und Regelungstiefen auf. Festgestellt wurden Umfänge zwischen 25 und 654 Seiten. Die Behörden analysierten ihren Regelungsbedarf nicht vorab. (Tz. 4.1)
- 0.3 Die Struktur der Geschäftsordnungen und die Form ihrer Veröffentlichung waren vielfach verbesserungsfähig. Die Geschäftsordnungen waren in vielen Fällen seit mehreren Jahren nicht mehr aktualisiert worden; in einem Fall lag die Aktualisierung der Geschäftsordnung mehr als 20 Jahre zurück. Ein Fünftel aller geprüften Geschäftsordnungen enthielt keine Angabe zum Bearbeitungsstand. (Tzn. 4.2, 4.3)
- 0.4 Fast alle Behörden erließen neben ihren Geschäftsordnungen weitere Regelungen, die ergänzend zur Geschäftsordnung oder neben der Geschäftsordnung galten und diverse unterschiedliche Bezeichnungen hatten. Nur wenige Behörden hatten Geltungsbereich und -dauer sowie die Verbindlichkeit der verschiedenen Regelungsarten festgelegt. (Tz. 4.4)
- 0.5 Im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung führten die geprüften Behörden neue Organisationsinstrumente ein oder erprobten solche. Obwohl diese Instrumente grundlegende Abläufe in den Behörden beeinflussten, fand dies überwiegend keinen Eingang in die Geschäftsordnungen. Die Behörden prüften in weit überwiegender Zahl nicht, ob und wieweit sich Auswirkungen auf bereits bestehende Regelungen der Geschäftsordnung ergaben. (Tz. 4.5)

- 0.6 Die Behörden hatten in der Regel in der Geschäftsordnung den Geschäftsgang festgelegt. In der Ausführung des Geschäftsganges wich der überwiegende Teil der Behörden von ihren jeweiligen Regelungen ab. Der Bundesrechnungshof führt dies wesentlich auf fehlende grundsätzliche Regelungen zum Geschäftsgang, die Verteilung der Regeln auf verschiedene Regelungswerke und die unzureichende Berücksichtigung der elektronischen Schriftgutverwaltung in den Geschäftsordnungen zurück. (Tz. 5.1)
- 0.7 Die vorgefundenen Geschäftsordnungen enthielten zumeist spezifische Regelungen für einzelne Bereiche der Fortbildung. Grundsatzregelungen zur Fortbildung, auf denen diese hätten aufbauen können, fehlten hingegen durchgängig. Die Antrags- und Genehmigungsverfahren waren von zahlreichen Beteiligungs-, Mitzeichnungs- und/oder Genehmigungsvorbehalten und redundanten Kenntnisnahmeschleifen gekennzeichnet. (Tz. 5.2)
- 0.8 Es gilt, die Bedeutung der Geschäftsordnung als organisatorisches Instrument zu erkennen und dies für ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln zu nutzen. Um die Bundesverwaltung hierbei zu unterstützen, hat der Bundesrechnungshof auf der Grundlage seiner Prüfungserkenntnisse Empfehlungen für die Anwendung von Geschäftsordnungen erarbeitet. (Tz. 6, Anlage)

1 Einleitung

1.1 Prüfungsanlass und -ziel

Am 1. Dezember 2006 trat eine Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und der darin enthaltenen Regelungen zur Einführung neuer Steuerungs- und Führungsinstrumente¹ und zur Verringerung von Verwaltungsvorschriften² in Kraft. Dies war Anlass für den Bundesrechnungshof, den Einsatz von Geschäftsordnungen als organisatorisches Instrument in den Jahren 2008 und 2009 zu prüfen.

Weiteren Anlass gaben Erkenntnisse aus einer stichprobenartigen Auswertung vorliegender Geschäftsordnungen durch das Prüfungsamt des Bundes Hamburg im Jahr 2008, die teilweise erhebliche Unterschiede in Aufbau, Inhalt und Qualität aufzeigten. Bereits im Jahr 1987 hatte der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) in seinem Gutachten „Personal- und Organisationsaufgaben in der öffentlichen Verwaltung“ Defizite der Aktualität, Fortschreibung und Einhaltung von Geschäftsordnungen festgestellt.

Mit dem Ziel einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung sollten bei dieser Prüfung

- der Stand der Geschäftsordnungen,
- ihre Anwendung und
- ihre Bedeutung als organisatorisches Instrument

in der unmittelbaren Bundesverwaltung ermittelt werden. Aus den hierzu gewonnenen Erkenntnissen wurden die Wirksamkeit der Geschäftsordnungen in den geprüften Stellen festgestellt und Empfehlungen für deren Gestaltung und Fortentwicklung erarbeitet.

Die vorliegende Prüfungsmitteilung berücksichtigt die Novellierung der GGO vom 1. Juni 2009.

1.2 Gegenstand der Prüfung, Prüfungsmethodik und -vorgehen

Prüfungsgegenstand waren die Geschäftsordnungen oder vergleichbaren Regelwerke (z. B. Hausanordnungs-Sammlungen) von insgesamt 13 Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung.

¹ Vgl. § 4 GGO in der Fassung vom November 2006 und vom 1. Juni 2009.

² Vgl. § 69 (3) GGO in der Fassung vom November 2006 und vom 1. Juni 2009.

Dazu wurden Bundesministerien und nachgeordnete Behörden ausgewählt, um die jeweiligen Anforderungen an die Geschäftsordnungen und an die Verfahren zur Aktualisierung oder Neuerstellung – auch im direkten Vergleich zwischen dem Bundesministerium und einer jeweils nachgeordneten Behörde – zu betrachten. Zusätzlich wurde untersucht, inwieweit die Behörden ihre Geschäftsordnungen anpassten, wenn sie neue organisatorische Instrumente (z. B. die Auslagerung von Aufgaben an Dienstleistungszentren³) einführten oder erprobten.

Wir stützen unsere Prüfungserkenntnisse auf die Auswertung der Geschäftsordnungen und weiterer bereitgestellter Unterlagen sowie auf Interviews, die bei den örtlichen Erhebungen geführt wurden. Die Sachverhaltsdarstellungen wurden jeweils mit den geprüften Stellen abgestimmt.

Um die Anwendung der Geschäftsordnungen und der sonstigen organisatorischen Regelungen zu prüfen, wurden ausgewählte Geschäftsprozesse in der Behördenpraxis betrachtet und mit den jeweils geltenden Vorgaben abgeglichen. Um dabei eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten, wurde exemplarisch der Geschäftsgang, insbesondere die Behandlung von Posteingängen und die Beantragung von Fortbildungen, die in allen untersuchten Behörden vorzufinden waren, betrachtet.

Um die querschnittlichen Prüfungserkenntnisse mit konkreten Beispielen zu verdeutlichen, wurden anonymisierte Beispielfälle in grauen Kästen eingefügt.

2 **Vorbemerkungen zum Einsatz von Geschäftsordnungen als organisatorisches Instrument**

Gegenstand von Geschäftsordnungen

Geschäftsordnungen sind wesentliche Instrumente der Behördenorganisation, deren Ursprung bis in das neunzehnte Jahrhundert zurückverfolgt werden kann.⁴ Sie sind in nahezu allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung verbreitet. Geschäftsordnungen von Bundesbehörden sind Sammlungen von grundlegenden Regelungen der inneren Ordnung sowie der Aufbau- und Ablauforganisation.

³ Vgl. www.verwaltung-innovativ.de (Strategie und Maßnahmen zur Modernisierung der Bundesverwaltung in den Handlungsfeldern Personal, Verwaltungssteuerung, Organisation des Programms „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovation“).

⁴ Vgl. www.bundestag.de: Erläuterungen zur Geschäftsordnung.

Klare Strukturen und Regelungen der Verfahrensabläufe sind Voraussetzungen für eine effiziente Erfüllung des gesetzlichen Auftrags. Für eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung kommt einer Geschäftsordnung deswegen eine besondere Bedeutung zu. Der Schwerpunkt der Prüfung lag daher bei den aufbau- und ablauforganisatorischen Regelungen.

Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane und der Bundesverwaltung

Das Grundgesetz regelt, dass sich der Bundestag, der Bundesrat und die Bundesregierung eine Geschäftsordnung geben.⁵ Die Bundesministerien haben sich eine gemeinsame Geschäftsordnung (GGO)⁶ gegeben, in der sie Regelungen getroffen haben, die für alle Bundesministerien gelten. Die GGO verweist auf die vorgeannten Geschäftsordnungen.

Mit Blick auf den organisatorischen Regelungsbedarf der Bundesverwaltung enthält die GGO insbesondere Grundsätze für die Organisation der Bundesministerien und Festlegungen hinsichtlich der Einführung elektronischer Informations- und Kommunikationssysteme.⁷ Abschnitt 7 der GGO regelt den Umgang mit Verwaltungsvorschriften.⁸

§ 77 Absatz 1 GGO sieht für die Bundesministerien vor, ergänzende ressortspezifische Regelungen treffen zu können. Ressortspezifische Regelungen können in ergänzende Geschäftsordnungen oder vergleichbare Regelungswerke münden.

Die Bundesministerien haben zum Teil spezifische Vorgaben für die Geschäftsordnungen der Behörden ihrer nachgeordneten Bereiche getroffen. Darin sehen bestimmte Bundesministerien z. B. vor, sich Geschäftsordnungsänderungen zur Kenntnisnahme oder Genehmigung vorlegen zu lassen.

Abbildung 1 veranschaulicht Bezüge zwischen den Geschäftsordnungen des Bundesrates, des Bundestages, der Bundesregierung, der GGO sowie den Geschäftsordnungen der Ministerien und der nachgeordneten Bereiche.

⁵ Vgl. Artikel 40, 52 und 65 GG.

⁶ Vgl. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, herausgegeben vom Bundesministerium des Innern, Stand: 1. Juni 2009.

⁷ §§ 4, 5 GGO.

⁸ §§ 69 bis 71 GGO.

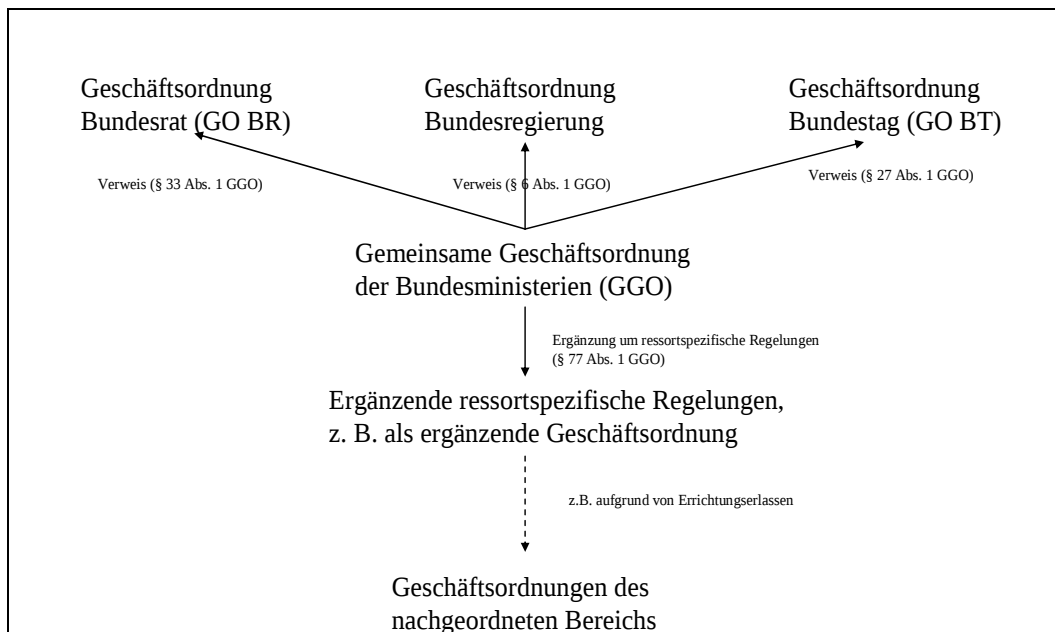


Abbildung 1: Bezüge von Geschäftsordnungen in der Bundesverwaltung

Richtlinie der Bundesregierung zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften (VwVR)

In Abschnitt 7 verweist die GGO mit Stand vom 1. Juni 2009 auf die „Richtlinie der Bundesregierung zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften (VwVR)“⁹. Diese Richtlinie beschreibt „Mindestanforderungen an Vorschriften des Bundes, die mit verwaltungsinterner Bindungswirkung gene-
relle und abstrakte Regelungen enthalten (Verwaltungsvorschriften des Bundes)“.^{10 11 12} Neben (Allgemeinen) Verwaltungsvorschriften, Dienstvorschriften und Richtlinien bezieht die VwVR explizit auch Geschäftsordnungen in diese Definition und damit in den Geltungsbereich der VwVR ein.¹³ Die vorliegende Prü-

⁹ Richtlinie der Bundesregierung zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften (VwVR) vom 20. Dezember 1989, GMBI 1990 S. 39.

¹⁰ § 1 Absatz 1 Satz 1 VwVR.

¹¹ Generelle und abstrakte Regelungen richten sich an eine Mehrzahl potenzieller Adressaten und geben Verhaltens- und Handlungsweisen für wiederholt entstehende gleichartige Situationen vor.

¹² Die Bezeichnung „Verwaltungsvorschrift“ wird nicht einheitlich verwendet (vgl. Wolff, H. J. et al., Verwaltungsrecht I, München 2007, S. 241). Bisweilen wird verlangt, dass Verwaltungsvorschriften von übergeordneten Verwaltungsinstanzen an nachgeordnete Behörden ergehen. Danach wird zwar die GGO als Verwaltungsvorschrift eingestuft, andere Geschäftsordnungen – die durch Selbstbindung gekennzeichnet sind – werden als eigenständiger Regelungstypus von den Verwaltungsvorschriften unterschieden (vgl. Sauerland, Th.: „Die Verwaltungsvorschrift im System der Rechtsquellen“, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 990, Berlin 2005, S. 50 bis 53). Das Über-/Nachgeordneten-Verhältnis wird aber nicht immer grundsätzlich gefordert (vgl. Spröhl, H. D.: „Allgemeines Verwaltungsrecht I“, München 1997, S. 142: „in der Regel“). Badura et al. sehen Vorschriften, die den Aufbau, die innere Ordnung sowie Zuständigkeiten und Verfahren der Behörden regeln, als einen Typus („organisatorische Vorschriften“) von Verwaltungsvorschriften an (vgl. Erichsen, H.-U., Ehlers, D. (Hrsg.): „Allgemeines Verwaltungsrecht“, Berlin 2002, S. 154).

¹³ § 3 Absatz 1 Satz 1 VwVR.

fungungsmittelung betrachtet ausschließlich administrative Geschäftsordnungen von Bundesbehörden.¹⁴

Die VwVR fordert für die Verwaltungsvorschriften ihres Geltungsbereiches insbesondere

- eine Notwendigkeitsprüfung (§ 2),
- eine verständliche Gestaltung (§ 4),
- die Kennzeichnung des Verhältnisses zu anderen Vorschriften (§ 5),
- die Bekanntmachung in geeigneter Weise (§ 6) und
- die regelmäßige Überprüfung auf die Notwendigkeit ihrer Fortgeltung, Anpassung und Verbesserung (§ 8).

Soweit eine Verwaltungsvorschrift mit Hinweisen, Arbeitshilfen, Erläuterungen, Mitteilungen und ähnlichen Informationen verbunden ist, muss zweifelsfrei erkennbar sein, was Verwaltungsvorschrift und was sonstige Information ist.¹⁵ Die VwVR richtet sich an alle Stellen des Bundes, die Verwaltungsvorschriften herausgeben.¹⁶

3 Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften

- 3.1 Nach § 69 Absatz 2 der GGO mit Stand vom 1. Juni 2009 ist festgelegt, dass für die Vorbereitung von Gesetzentwürfen und Verwaltungsvorschriften das vom Bundesministerium des Innern (BMI) herausgegebene Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften gilt.

Zu den Zielen des im Jahr 1992 herausgegebenen Handbuches führte der damalige Bundesminister des Innern aus¹⁷, dass das *„vielfach geäußerte Unbehagen an der Unübersichtlichkeit und Undurchschaubarkeit unserer Rechtsordnung nicht jeder Grundlage entbehrt. [...] Neben der strengen Prüfung, ob ein Rechtssetzungsvorhaben überhaupt notwendig ist, muss daher verstärkt ein Augenmerk*

¹⁴ Davon zu unterscheiden sind insbesondere Geschäftsordnungen verfassungsrechtlicher Kollegialorgane. Sie können als „von gleichberechtigten Mitgliedern geschaffene Verfahrensordnung(en)“ definiert werden. Vgl. Sauerland, a. a. O.

¹⁵ § 3 Absatz 2 VwVR.

¹⁶ § 1 Absatz 1 Satz 2 VwVR.

¹⁷ Vgl. BMI (Hrsg.), Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Bundesanzeiger-Verlag, Köln 1992, S. 5 (Geleitwort).

darauf gerichtet werden, die Einzelregelungen einfacher, verständlicher und zum Teil auch wirksamer auszugestalten.“

Das Handbuch gliedert sich in die Kapitel

1. Einleitung
2. Allgemeine Vorschriften, Beschlüsse und Richtlinien
3. Vorschriften und Beschlüsse für spezielle Tatbestände
4. Arbeitshilfen, Merkblätter, Empfehlungen
5. Weitere Materialien
6. Auszug aus der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil (GGO II)
7. Schlagwortverzeichnis

Das Handbuch ist seit seiner Veröffentlichung bis Ende 2009 nicht aktualisiert worden.

Der Teil 2 des Handbuches enthält die „Prüffragen für Rechtsvorschriften des Bundes (Blaue Prüffragen)“, die die Bundesregierung am 11. Dezember 1984 beschlossen hat. Die GGO führt hierzu aus, dass der Kabinettsbeschluss zu Prüffragen für Rechtsvorschriften vom 11. Dezember 1984 *„gegenstandslos geworden ist“*. Wesentliche Inhalte der Blauen Prüffragen wurden in die §§ 43 ff. der GGO aufgenommen.¹⁸ Das Handbuch baut somit auf nicht mehr geltenden Bestimmungen (Prüffragen) auf.

Neben weiteren Textstellen verweist insbesondere das Kapitel 6 des Handbuches auf die GGO II (Besonderer Teil). Mit Inkrafttreten der ab dem 1. September 2000 gültigen Fassung der GGO traten die GGO I (Allgemeiner Teil) in der Fassung vom 6. Februar 1996, die GGO II (Besonderer Teil) in der Fassung vom 25. März 1996 sowie die Empfehlung zur Nutzung elektronischer Kommunikationssysteme unter Berücksichtigung der GGO I bereits vor rund zehn Jahren außer Kraft.

¹⁸ Vgl. GGO mit Stand vom 1. Juni 2009, Fußnote zu Kapitel 6, Abschnitt 2 „Aufbau von Gesetzesvorlagen der Bundesregierung“.

- 3.2 Die aktuell geltende Fassung der GGO mit Stand vom 1. Juni 2009 stützt sich weiterhin auf das Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Dieses hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen den Stand des Jahres 1992 und war aktualisierungsbedürftig. Die darin enthaltenen Quellen waren zum Teil veraltet oder entsprachen nicht mehr den geltenden gesetzlichen Bestimmungen.

Obwohl die im Handbuch beschriebenen Prinzipien weiterhin anwendbar sind, kann das siebzehn Jahre alte Werk ohne Aktualisierung keine umfassende Wirkung in der Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften entfalten. Hierzu müsste es an die aktuellen Rahmenbedingungen der Bundesverwaltung angepasst werden.

- 3.3 Wir empfehlen dem BMI, das Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu aktualisieren.

4 Einsatz von Geschäftsordnungen

4.1 Inhalt und Umfang

- 4.1.1 Alle geprüften Stellen verfügten über eine Geschäftsordnung oder eine inhaltlich vergleichbare Sammlung von Regelungen, in denen sie aufbau- und ablauforganisatorische Grundsätze festlegten.

Der Umfang der Geschäftsordnungen variierte von 25 Seiten bis zu 654 Seiten. Sie wiesen sowohl in der Regelungsbreite (Themengebiete, zu denen Regelungen erlassen wurden) und der Regelungstiefe (Detaillierungsgrad der einzelnen Regelungen) erhebliche Unterschiede auf, ohne dass hier ein Zusammenhang zur Behördengröße oder -aufgabe festzustellen war. Die überwiegende Anzahl der Behörden bestätigte, die Strukturen und den tatsächlichen Regelungsbedarf ihrer Geschäftsordnungen bislang nicht systematisch untersucht zu haben.

Während sich die Geschäftsordnung einer geprüften Behörde auf Regelungen zur internen und externen Zusammenarbeit und zum innerbetrieblichen Verhalten beschränkte, enthielten die Geschäftsordnungen anderer Behörden u. a. auch Regelungen zum Datenschutz, zum Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik, zur Korruptionsprävention und zum Brandschutz. Vereinzelt fanden sich auch Regelungen zur Parkordnung, zu Betriebssportgruppen und zum Mitbringen von Haustieren.

Eine andere Behörde verzichtete auf eine Geschäftsordnung und legte ihre Regelungen, die „für den Geschäftsbetrieb und die Organisation eine dauernde und erhebliche Bedeutung haben“, in 50 Hausverfügungen nieder. Diese enthielten keine Festlegungen zu den Regelungsfeldern „Organisationsgrundsätze“ und „Führung“.

Die Inhalte der Geschäftsordnungen waren nach Auskunft der Behörden überwiegend historisch gewachsen: Sobald eine Behörde einen neuen Regelungsbedarf feststellte, traf sie eine entsprechende Regelung und fügte diese in die bestehende Geschäftsordnungsstruktur ein. Die Geschäftsordnungen enthielten zum Teil ausschließlich Festlegungen für Sonderfälle, während Standardfälle der Behördenpraxis nicht geregelt waren.

Eine Behörde traf in ihrer Geschäftsordnung Regelungen zur Erkrankung während des Erholungsurlaubes; generelle Festlegungen für Erkrankungen enthielt die Geschäftsordnung nicht.

Dabei hielten die Behörden verschiedentlich nicht nach, ob die Dokumente, auf die sie verwiesen, noch aktuell und gültig waren.

Bisweilen enthielten die Geschäftsordnungen Mustervordrucke und Listen mit Ansprechpartnern der Behörde einschließlich Angaben zu Raumnummern und Durchwahlen.

Die Geschäftsordnung einer Behörde enthielt Textstellen der Geschäftsordnung seines vorgesetzten Ministeriums, die nicht dem Stand der im Ministerium geltenden Regelungen entsprachen.

Die Geschäftsordnung einer Behörde enthielt einen Abdruck der „Anwendungshinweise des BMI zum Informationsfreiheitsgesetz“.

4.1.2 Der individuelle Regelungsbedarf der Einrichtungen variiert in ihren Geschäftsordnungen oder in den vergleichbaren Regelungswerken, da er maßgeblich von

- den übertragenen gesetzlichen Aufgaben,
- der Art und organisatorischen Struktur der Einrichtung und
- den bestehenden Vorgaben und Rahmenbedingungen

abhängt.

Die Unterschiede im Umfang und im Inhalt der betrachteten Geschäftsordnungen lassen sich allein hieraus nicht erklären. Die erheblichen Unterschiede in der Ausgestaltung sind vielmehr darauf zurückzuführen, dass es die überwiegende Anzahl der Behörden bislang versäumte, den tatsächlichen Regelungsbedarf (Regelungsbreite) ihrer Geschäftsordnungen systematisch zu untersuchen und ihnen dazu jeweils geeignete Strukturen zu geben. Während einige Behörden wesentliche Regelungsinhalte (z. B. Organisationsgrundsätze ihrer Behörde) noch nicht erfassten, wären Inhalte der Geschäftsordnungen anderer Behörden (z. B. Trainingszeiten des Betriebssports) auf ihre Notwendigkeit hin zu prüfen.

Die Bundesregierung beschloss am 13. September 2006 das Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“. Darin formulierte sie als wichtiges Anliegen der Bundesregierung, *„Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Behörden von einem Übermaß an Vorschriften und von unnötigen bürokratischen Pflichten und Kosten entlasten zu wollen“*. Die regelmäßige Prüfung der Geschäftsordnungen und der weiteren organisatorischen Regelungen kann hier einen relevanten Beitrag zur Entbürokratisierung der Verwaltung und für eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung leisten.

Die Geschäftsordnung sollte alle Regelungen von grundsätzlicher Bedeutung für die Aufbau- und Ablauforganisation (vgl. Tz. 2) einer Behörde enthalten, die für alle Beschäftigten verbindlich sind und dauerhaft gelten.

Zielgruppenspezifische oder zeitlich befristete Regelungen können außerhalb der Geschäftsordnung getroffen werden. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, unverbindliche Arbeitshilfen oder Hinweise zu veröffentlichen. Die Trennung zwischen Verbindlichem und Unverbindlichem muss im Sinne des § 3 Absatz 2 VwVR für die Bediensteten klar erkennbar sein.

Neben der Regelungsbreite haben die Behörden auch die Regelungstiefe zu prüfen. Um die Aktualisierung der Geschäftsordnungen zu vereinfachen, sollten die Behörden konsequent auf mitgeltende Unterlagen, d. h. konkretisierende oder ergänzende Dokumente, oder externe Quellen (z. B. durch elektronische Bezüge in der Geschäftsordnung) verweisen. Auszüge aus anderen Dokumenten sollten nach Möglichkeit nicht im Wortlaut abgedruckt und nicht als Mustervordrucke aufgenommen werden. Änderungen der zitierten Quellen oder der Vordrucke führen sonst zu einem vermeidbaren Aktualisierungsbedarf. Darüber hinaus sollten per-

sonengebundene Angaben vermieden werden, um bei einer Änderung von Raumnummern, Telefonnummern oder auch einem Mitarbeiterwechsel keine Änderung der Regelungen vornehmen zu müssen. Dies kann z. B. durch Verweis auf die in der Behörde üblichen Funktionsbezeichnungen – etwa die des Datenschutzbeauftragten – und ihre Intranet-Seiten erreicht werden. Die Regelungen sollten sich zudem an den Standardfällen der Behördenpraxis orientieren. Da Regelungen im Allgemeinen nicht alle denkbaren Sonderfälle abdecken können, sollten stattdessen verantwortliche Organisationseinheiten benannt werden, die ggf. auftretende Sonderfälle entscheiden.

Auf der Basis unserer Prüfungserkenntnisse – auch außerhalb dieser Querschnittsprüfung – haben wir durch eine vergleichende Betrachtung der Geschäftsordnungen Empfehlungen für die Inhalte einer Geschäftsordnung entwickelt, die diesem Querschnittsbericht als Anlage beigelegt sind.

- 4.1.3 Wir empfehlen den Behörden, sich zunächst an dem in der Anlage dargestellten inhaltlichen Grundgerüst für eine Geschäftsordnung zu orientieren. Anschließend sollten sie den darüber hinausgehenden Regelungsbedarf bestimmen und die hierzu notwendigen Regelungen treffen.

4.2 Struktur und Veröffentlichung

- 4.2.1 Die geprüften Geschäftsordnungen waren als

- Sammlungen einzelner, in sich geschlossener Regelungen,
- Zentraldokumente, die die Regelungen in einzelnen Kapiteln darstellten, und
- Dokumente mit Verweisen auf mitgeltende Unterlagen (Regelungen)

aufgebaut.

Die Geschäftsordnung einer Behörde war 25 Seiten stark, verwies aber auf einen Anhang mit 78 Einzelregelungen, deren Umfang größtenteils mehrere Seiten umfasste. Die Geschäftsordnung einer anderen Behörde war als 383 Seiten starkes Gesamtdokument realisiert, das sich in 15 Abschnitte mit unterschiedlichen Themenschwerpunkten untergliederte.

Alle Behörden veröffentlichten ihre Geschäftsordnungen und weitere organisatorische Regelungen und Hinweise im Intranet. Sie legten sie dort entweder in Rubriken sortiert oder chronologisch ab und verwiesen auf die Suchfunktionen ihres

Intranets. Vereinzelt stellten Behörden ihren Beschäftigten zusätzlich Ausdrucke ihrer Geschäftsordnungen an zentraler Stelle zur Verfügung.

Einzelne Behörden gaben ihre Geschäftsordnungen als Sammlungen von Hausanordnungen bekannt, die sie neben weiteren Regelungen und Informationen chronologisch im Intranet veröffentlichten. Sie verwiesen darauf, dass für die Übersicht aller zu einem Thema geltenden Regelungen die Suchfunktionen des Intranets zur Verfügung stünden. Eine Behörde teilte auf Nachfrage nach Regelungen zum Urlaub und Mutterschutz mit, diesbezüglich relevante Informationen ihren Beschäftigten per E-Mail mitgeteilt zu haben.

Viele Behörden nutzten die technischen Möglichkeiten, in den Dokumenten elektronische Verweise auf mitgeltende Unterlagen anzubringen.

4.2.2 Die VwVR fordert, in „*Aufgabenbereichen, in denen eine Vielzahl von Verwaltungsvorschriften herausgegeben werden, diese in ein Ordnungssystem einzufügen*“.¹⁹ Im Sinne dieser Forderung sollten auch die in den Behörden geltenden Regelungen und Informationen in ein Ordnungssystem eingefügt werden. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass eine Behörde anstelle einer umfassenden Geschäftsordnung eine Sammlung von Einzelvorschriften erlassen hat. Damit können die Behörden gewährleisten, dass

- sich ihre Beschäftigten einen Überblick über alle geltenden Regelungen eines Bereiches verschaffen können,
- einzelne Regelungen leicht aufgefunden werden können,
- die Zuordnung von Regelungen der Behörde zu externen Vorgaben oder gesetzlichen Bestimmungen erleichtert wird und
- Informationen über den Stand, das Inkrafttreten einzelner Regelungen sowie ggf. definierte Gültigkeitsdauern zur Verfügung stehen.

Die VwVR fordert für Geschäftsordnungen und andere Verwaltungsvorschriften, dass sie „*in geeigneter Weise bekannt zu machen*“ sind.²⁰ Eine lediglich chronologische Ablage von Regelungen und ein Verweis auf die Suchfunktionen des Intranets erscheinen vor diesem Hintergrund ungeeignet. Wichtige Informationen sollten den Beschäftigten dauerhaft zur Verfügung gestellt werden. Eine Informa-

¹⁹ § 7 VwVR.

²⁰ § 6 VwVR.

tion per E-Mail kann daher nur als ergänzender Hinweis auf neu bereitgestellte Informationen oder Regelungen dienen.

Sofern Behörden ihren Beschäftigten Ausdrucke ihrer Geschäftsordnungen zur Verfügung stellen, bedingt dies zusätzlichen Aufwand, weil die Dokumente erzeugt, an alle Empfänger verteilt, der Stand aller ausliegenden Drucke nachgehalten und die Regelungen in allen Drucken aktualisiert werden müssen. Behörden sollten daher möglichst allen Beschäftigten einen Intranetzugang zur Verfügung stellen, um auf Druckexemplare der Geschäftsordnungen verzichten zu können.

Die Veröffentlichung der Geschäftsordnung im Intranet der Behörde bietet die Möglichkeit, Regelungen durch Verweise untereinander oder mit mitgeltenden Dokumenten zu verknüpfen. Der Anwender kann damit unmittelbar zu diesen Dokumenten geleitet werden. Zudem können Strukturen im Intranet hinterlegt werden, die die Veröffentlichung der Geschäftsordnung als zusammenhängendes Dokument nicht mehr erforderlich machen. Einzelne Regelungen der Geschäftsordnung können als in sich geschlossene Dokumente veröffentlicht werden, was deren Pflege vereinfacht.

Sowohl Nutzer als auch Autoren sollten den Regelungen ihren jeweiligen Stand entnehmen können. Sofern Regelungen von Nutzern ausgedruckt werden, kann deren Stand ansonsten nachträglich nicht mehr ermittelt werden. Für die Autoren ist die Kenntnis des Dokumentenstandes und der darin enthaltenen Änderungen Voraussetzung dafür, den Überarbeitungsumfang für notwendige Aktualisierungen feststellen zu können.

- 4.2.3 Wir empfehlen, Geschäftsordnungen im Intranet zu veröffentlichen und die verfügbaren technischen Möglichkeiten zu nutzen, um die Dokumente zu strukturieren und die Beschäftigten bei ihrer Nutzung zu unterstützen. Sämtliche Regelungen und Informationen der Behörde sollten in ein – ggf. mehrstufiges – Ordnungssystem eingefügt werden, das den Beschäftigten einen Überblick über alle Regelungsbereiche und die jeweils zugehörigen Vorschriften bietet.

4.3 Aktualität und Pflege

- 4.3.1 Die überwiegende Anzahl der Behörden überarbeitete ihre Geschäftsordnungen in der Regel anlassbezogen für einzelne zu aktualisierende Regelungen. Dabei hatten die Organisationsreferate nicht immer die Federführung, teilweise waren sie nur

informativ beteiligt. Regelmäßige systematische und vollständige Prüfungen der Geschäftsordnungen fanden überwiegend nicht statt. Nur wenige Behörden hatten Verfahren für die Anpassung oder Überarbeitung der Geschäftsordnungen definiert oder dokumentiert:

- Die Inhalte einzelner Geschäftsordnungen waren seit mehreren Jahren nicht mehr aktualisiert worden. Vielfach war das Datum ihrer letztmaligen Überarbeitung nicht in den Dokumenten vermerkt.

Die Regelungen einer Behörde waren außer in der Geschäftsordnung auch in einem Mitarbeiterportal enthalten. Die Geschäftsordnung war zuletzt im Jahr 1987 angepasst worden. Dazu führte die Behörde aus: *„Die Regelungen im Mitarbeiterportal sind aktuell und gültig, sie setzen die Geschäftsordnung [in diesen Punkten] automatisch außer Kraft.“*

Eine Behörde hatte ihre Geschäftsordnung zuletzt im Jahr 2000 angepasst, obwohl im Jahr 2002 inhaltliche Vorgaben für Geschäftsordnungen von vorgesetzter Stelle erlassen wurden, die eine Aktualisierung erfordert hätten.

- Die Mehrzahl der geprüften Behörden gab an, ihre Geschäftsordnungen ohne Beteiligung anderer Stellen (z. B. vorgesetzter Stellen) festgelegt zu haben.
- Rund ein Fünftel der Stellen gab an, bei der Ausgestaltung der Geschäftsordnung durch externe Vorgaben eingeschränkt zu sein. Sie verwiesen auf Vorgaben gesetzlicher Bestimmungen (z. B. der Errichtungserlasse) oder der GGO.

Einer Behörde war aufgegeben, Änderungen ihrer Geschäftsordnung dem Ministerium zur Genehmigung vorzulegen. Änderungen in den Anhängen zur Geschäftsordnung waren dem Ministerium lediglich zur Kenntnis zu geben. Die Behörde nahm Änderungen ihrer Regelungen seit Jahren nur in den Anhängen vor.

4.3.2 Die Verwaltung hat ihre Geschäftsordnungen im Sinne des § 8 VwVR regelmäßig dahingehend zu prüfen, ob die darin enthaltenen Regelungen

- notwendig,
- aktualisierungsbedürftig oder
- verbesserungswürdig sind.

Die Behörden haben darüber hinaus durch geeignete Verfahren sicherzustellen, dass eine regelmäßige Prüfung der Geschäftsordnungen stattfindet.

Die regelmäßige Prüfung der Geschäftsordnungen verhindert, dass sich Beschäftigte an veralteten Regelungen orientieren, die nicht den geltenden gesetzlichen Bestimmungen entsprechen. Hier hat es sich in der Verwaltungspraxis bewährt, dass die zuständigen Referate die ihren Aufgabenbereich betreffenden Regelungsinhalte prüfen und aktualisieren. Die Fortschritte sollten durch eine zentrale Stelle koordiniert und konsolidiert werden. Auf diese Weise ist die Rechtskonformität, Notwendigkeit und Aktualität der Regelungen sicherzustellen. Zudem sollte auch die Wirtschaftlichkeit der gültigen Regelungen in angemessener Frequenz geprüft werden.

Soweit Geschäftsordnungen auch Regelungen mit Bezug zur Dienstaufsicht enthalten – was durchgängige Verwaltungspraxis ist – obliegt es dem Dienstvorgesetzten oder der vorgesetzten Stelle, dafür Sorge zu tragen, dass die in der Geschäftsordnung niedergelegten Regelungen korrekt und gültig sind. Wir verweisen dazu auf die Hinweise und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Organisation der Dienstaufsicht, die separat ergehen.

- 4.3.3 Wir empfehlen, regelmäßig zu prüfen, ob die Regelungen der Geschäftsordnung weiterhin notwendig, aktuell, verbesserungswürdig und wirtschaftlich sind.

4.4 Wechselwirkungen mit sonstigen Regelungen der Behörden

- 4.4.1 Die Behörden erließen neben ihren Geschäftsordnungen häufig weitere mitgeltende Regelungen. Diese wiesen eine große Bezeichnungsvielfalt auf. Die Behörden bezeichneten sie u. a. als Dienstanweisung, Dienstvereinbarung, Dienstverfügung, Erlass, Hausanordnung, Hausinformation, Hausmitteilung, Leitfaden, Leitlinie, Merkblatt, Organisationsverfügung, Regelung, Richtlinie, Verfahrensbestimmung oder Vorschrift.

Wir konnten nur bei wenigen Behörden Festlegungen

- zu den Adressaten,
- zum Geltungsbereich und zur Geltungsdauer sowie
- zur Verbindlichkeit

sämtlicher vorhandener Regelungsarten feststellen.

Wir stellten bei einer stichprobenartigen Betrachtung der weiteren Regelungen Folgendes fest:

- Rund die Hälfte der geprüften Behörden erließ redundante Regelungen.

Eine Behörde veröffentlichte ihre „Richtlinien für die Durchführung von Mitarbeitergesprächen“ als separate Regelung und zusätzlich als Teil seiner Geschäftsordnung.

Die Hausverfügung einer Behörde enthielt Regelungen zum Informationsfreiheitsgesetz. Die Geschäftsordnung enthielt denselben Wortlaut wie die Hausverfügung.

- Bei rund einem Drittel der geprüften Behörden fanden sich widersprüchliche Regelungen.

Eine Behörde verfügte über zwei unterschiedliche Regelungen für Arbeitsbefreiungen zum gleichen Anlass. In einer anderen Behörde galten zwei verschiedene Regelungen zum Verfall des Jahresurlaubs aus dem Jahr 2007. In einer weiteren Behörde waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen sowohl eine „Dienstvereinbarung über die Förderung des Nichtrauchens am Arbeitsplatz“ als auch eine „Dienstvereinbarung über die Einführung eines Rauchverbotes am Arbeitsplatz“ in Kraft.

- Knapp die Hälfte der Behörden hatte Regelungen erlassen, die von geltenden gesetzlichen Bestimmungen abwichen.

In einer Behörde galten Regelungen zu Dienstgängen, obwohl diese mit der Änderung des Bundesreisekostengesetzes zum 1. September 2005 und der dazugehörigen Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundesreisekostengesetz durch Dienstreisen ersetzt wurden.

Die im Intranet einer anderen Behörde veröffentlichte Vereinbarung zur geltenden Arbeitszeit wich von den Bestimmungen der Verordnung zur Neuordnung der Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten des Bundes vom 23. Februar 2006 ab.

4.4.2 Die Bundesbehörden sollten die Prinzipien der VwVR auf alle internen Regelungsarten anwenden. Regelungen entfalten nur dann ihre beabsichtigte Wirkung, wenn

- sie aktuell und widerspruchsfrei sind und geltenden gesetzlichen Bestimmungen entsprechen,
- ihre Verbindlichkeit definiert und den Beschäftigten bekannt ist.

Im Sinne des § 5 VwVR müssen die Behörden der Bundesverwaltung sicherstellen, dass

- die Aktualität und Konsistenz ihrer Regelungen gewahrt wird und
- die Bezeichnungsvielfalt der Regelungen beschränkt und die Verbindlichkeit der verwendeten Regelungsarten definiert wird.

4.4.3 Wir empfehlen, dafür Sorge zu tragen, dass die Geschäftsordnungen mit den weiteren jeweils geltenden Regelungswerken konsistent sind. Ferner sollte die Bundesverwaltung die Bezeichnungsvielfalt der Regelungen begrenzen und die Adressaten, die Verbindlichkeit und Gültigkeit der verschiedenen Regelungsarten festlegen.

4.5 **Berücksichtigung der Erprobung und Einführung von neuen organisatorischen Instrumenten**

4.5.1 In Kapitel 2 der GGO ist festgelegt, dass die Bundesministerien Steuerungs- und Führungsinstrumente wie Leitbilder, Zielvereinbarungen, Controlling, Personal- und Qualitätsmanagement erproben²¹ und ggf. einführen sollen. Die Bundeshaushaltsordnung gibt vor, dass in geeigneten Bereichen eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen ist.

Wir haben betrachtet, welche der folgenden organisatorischen Instrumente Wechselwirkungen mit den organisatorischen Grundsätzen in den Geschäftsordnungen der Behörden haben:

- Personalmanagement, insbesondere Personalbedarfsermittlung
- Leitbilder

²¹ Nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes und des Prüfungsamtes nimmt die Erprobung einzelner neuer Instrumente in Bundesbehörden zum Teil mehrere Jahre in Anspruch.

- Controlling
- ziel- und ergebnisorientierte Steuerung
- Aufgabenkritik
- Prozessoptimierung
- E-Government
- Qualitätsmanagement
- Kosten- und Leistungsrechnung
- Shared Service Center
- Öffentliche Private Partnerschaften

Alle geprüften Behörden gaben an, einzelne oder mehrere dieser organisatorischen Instrumente erprobt oder eingeführt zu haben. In mehreren Fällen wurden Aufgaben an Shared Service Center, insbesondere an Dienstleister der Bundesverwaltung (z. B. das Bundesverwaltungsamt), ausgelagert.

In den Geschäftsordnungen fanden sich überwiegend keine Grundsatzaussagen zur Erprobung oder Einführung neuer Organisationsinstrumente. Die Behörden passten ihre Geschäftsordnungen oftmals nur teilweise aufgrund geplanter, erprobter oder eingeführter Organisationsinstrumente an.

Eine Behörde lagerte verschiedene Aufgaben an externe Dienstleister aus. Während sie die neuen Regelungen zur Beihilfearbeitung in die Geschäftsordnung aufnahm, informierte sie ihre Beschäftigten über die Auslagerung der Kindergeldbearbeitung sowie der Bearbeitung und Zahlbarmachung der Bezüge lediglich in einer Hausmitteilung.

- 4.5.2 Da die Einführung oder Erprobung neuer Organisationsinstrumente stets ablauf- und aufbauorganisatorische Grundsatzentscheidungen erfordert, sollten diese in den Geschäftsordnungen dokumentiert werden. Anderenfalls bestünde das Risiko, dass nach nicht mehr gültigen Regelungen verfahren wird und so vermeidbarer Mehraufwand entsteht. So wirkt sich z. B. die Auslagerung von Aufgaben an externe Dienstleister wesentlich auf die Behördenorganisation und die Geschäftsverteilung aus. Solche grundsätzlichen Änderungen sollten in die Geschäftsordnung Eingang finden. Daneben ist zu berücksichtigen, dass die Einführung und Erprobung der o. g. Organisationsinstrumente unmittelbaren Einfluss auf bereits beste-

hende Regelungen der Geschäftsordnung haben kann. Deshalb sind die Regelungen der Geschäftsordnung auch auf möglichen Anpassungsbedarf zu untersuchen.

- 4.5.3 Wir empfehlen, bei der Erprobung oder Einführung neuer Organisationsinstrumente grundsätzlich zu prüfen, ob und in welchem Umfang sich Auswirkungen auf bestehende Regelungen der Geschäftsordnung ergeben. Die Geschäftsordnungen sind entsprechend anzupassen. Die organisatorischen Grundsätze für die Einführung oder Erprobung neuer Organisationsinstrumente sollten in den Geschäftsordnungen dokumentiert werden.

5 Anwendung der in der Geschäftsordnung niedergelegten organisatorischen Regelungen

5.1 Anwendung organisatorischer Regelungen für den Geschäftsgang

- 5.1.1 Alle Behörden hatten in ihren Geschäftsordnungen Regelungen zum Geschäftsgang getroffen. Der weit überwiegende Teil der Behörden wich von den selbst gegebenen Regelungen ab. Bei einigen Behörden stellten wir mehrere der nachfolgenden – teilweise zusammengefassten – Sachverhalte fest:

Elektronische Schriftgutverwaltung

In einem Viertel der Fälle standen die Abweichungen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Einführung einer elektronischen Schriftgutverwaltung. In der hier überwiegenden Anzahl fanden ihre Einführung und die mit ihr zusammenhängenden organisatorischen Änderungen keinen Eingang in die Geschäftsordnungen oder Registraturrichtlinien.

In einem Fall wurde der Posteingang dahingehend geändert, dass die Registratur die gesamte Post zuerst der Behördenleitung vorlegte und nach dortiger Kenntnisnahme zur Erfassung zurück erhielt. Die Abweichung von der in der Geschäftsordnung zum Geschäftsgang getroffenen Regelung wurde damit begründet, dass die elektronische Erfassung der Eingangspost zu zeitaufwendig sei und eine erheblich spätere Vorlage der Post bei der Behördenleitung verursache. Wir konnten nicht feststellen, dass die Behörde die Ursachen für den erheblichen Zeitaufwand ermittelt und Maßnahmen ergriffen hätte, um sie abzustellen.

Verteilung von Regelungen zum Geschäftsgang auf verschiedene Regelwerke

Bei einem weiteren Viertel der Fälle waren die Regelungen zum Geschäftsgang auf mehrere Regelwerke (i. W. disjunkt) verteilt.

Häufig wiesen die auf verschiedene Regelwerke verteilten Regelungen voneinander abweichende und sich teilweise widersprechende Inhalte auf. Für die Änderungsdienste in den jeweiligen Regelungswerken waren unterschiedliche Organisationseinheiten verantwortlich.

Weitere Feststellungen

Bei dem weit überwiegenden Anteil der geprüften Behörden stellten wir zusätzlich zu den zuvor beschriebenen, einen oder mehrere der folgenden Sachverhalte fest:

- Es lagen keine allgemeinen Regelungen zur Schriftgutverwaltung vor.
- Obwohl die Geschäftsordnungen der elektronischen Kommunikation nachdrücklich den Vorrang einräumten, ließen die Behörden individuelle Abweichungen zu.
- Weder die Geschäftsordnung noch mitgeltende Regelwerke enthielten Hinweise auf den Umgang mit auffälligen Postsendungen oder verwiesen auf dazu ergangene Regelungen.
- Das Führen von Postein- und -ausgangsbüchern war vorgesehen, jedoch ohne Regelungen zu den Einträgen zu treffen.
- Nach der Geschäftsordnung einer Behörde waren alle Posteingänge über die Poststelle zu leiten. Einem bestimmten Referat wurden allerdings Eingänge mit dem Hinweis direkt zugeleitet, dass sich Organisationseinheiten „*in begründeten Fällen Posteingänge unmittelbar zusenden lassen können*“. Eine Festlegung, welche Gründe eine Ausnahme zulassen, war nicht getroffen.
- Eine Behörde hatte Regelungen zur Behandlung von Posteingängen per E-Mail und Telefax getroffen, die in anderen Organisationseinheiten als der Posteingangsstelle eingingen. Sie sollten demnach der Posteingangsstelle zugeleitet werden, wenn sie „*eine Bedeutung hatten, die einen Eintrag in die Datei Posteingang geboten erscheinen lassen*“. Mindestanforderungen dazu hatte sie nicht erlassen.

- Eine Behörde des nachgeordneten Bereiches hatte keine eigenen Regelungen zum Postlauf. Stattdessen sollte nach Auskunft der Behörde die Registraturrichtlinie der Bundesministerien gelten. Die Geschäftsordnung enthielt keinen Hinweis darauf.
- Eine Behörde lehnte die Veröffentlichung der Regelungen zur „einheitlichen Posteingangs- und Postausgangsbearbeitung“ im Intranet ab, weil sie als Arbeitsgrundlage nur die Mitarbeiter/-innen der Poststelle betreffen würden und deshalb für andere Hausangehörige nur von geringem Interesse seien.
- Die Zuständigkeit für den Empfang und die Weiterleitung von E-Mail-Eingängen einer Behörde wurde von einer anderen als der in der Geschäftsordnung festgelegten Organisationseinheit wahrgenommen.

5.1.2 Um ihre Aufgaben sachgerecht, transparent, nachvollziehbar und wirtschaftlich wahrnehmen zu können, ist es unumgänglich, dass Behörden den Verfahrensgang bei der Behandlung von Geschäftsvorfällen, den Geschäftsgang, in ihren Geschäftsordnungen als elementare Regelung für alle Beschäftigten verbindlich festlegen. Gleiches gilt uneingeschränkt für den Einsatz elektronischer Erfassungs- und Bearbeitungssysteme und die Schriftgutverwaltung. Um die Anwendung dieser Prinzipien durchgängig sicherzustellen, müssen die Regelungen den Geschäftsgang vom Postein- bis zum Postausgang oder bis zur Ablage von Vorgängen umfassen. Im nichtministeriellen Bereich sind verbindliche Regelungen zum Geschäftsgang damit unverzichtbare Bestandteile von Geschäftsordnungen.

Für die Bundesministerien sind diese Festlegungen in der GGO (vgl. u. a. § 12 „Arbeitsablauf“ und § 13 „Behandlung der Eingänge“) und der sie ergänzenden Registraturrichtlinie getroffen.

Diese Vorgaben werden durch weitere Aussagen der Bundesregierung untermauert:

„An die Stelle der Papierakten sollen künftig behördliche Geschäftsprozesse treten, die medienbruchfrei und vollständig elektronisch realisiert werden können. Die elektronische Akte wird in IT-gestützter Vorgangsbearbeitung erzeugt, erfasst und verwaltet. Dabei gelten die gleichen Anforderungen an das elektronische Schriftgut, die in Gesetzen, Geschäftsordnungen sowie Richtlinien und Vorschriften für die Papierakten festgelegt sind. Behördliche Unterlagen müssen auch in elektronischer Form den Kriterien Vollständigkeit, Integrität und Authentizität,

Zusammenfassung aufgabenbezogener und zusammengehöriger Schriftstücke, Nachvollziehbarkeit und Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns genügen. So müssen auch elektronische Akten hinreichenden Inhalt und Struktur aufweisen und sich in einen Kontext einordnen lassen. Elektronische Akten sollen wie ihre Vorgänger im Papierformat über die unmittelbare Bearbeitung hinaus ihre Nachweisfunktion erfüllen.“²²

Eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung setzt auf allen Ebenen klare Strukturen und Regelungen der Verfahrensabläufe voraus. Zu den ministeriellen Aufgaben gehört zudem die Wahrnehmung von Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber dem nachgeordneten Geschäftsbereich.²³

Unsere Feststellungen zur elektronischen Schriftgutverwaltung, zur Verteilung von Regelungen auf unterschiedliche Regelungswerke sowie das Spektrum der zusätzlichen Feststellungen lassen auf der ministeriellen und den nachgeordneten Ebenen dringenden Handlungsbedarf erkennen. In Einzelfällen kann es sachgerecht sein, neben den Regelungen zum Geschäftsgang separate Verfahren zur Behandlung von Sonderfällen (wie Warn- oder Unfallmeldungen) festzulegen.

- 5.1.3 Wir empfehlen, die mit der Einführung einer elektronischen Schriftgutverwaltung zusammenhängenden organisatorischen Änderungen in die Geschäftsordnungen und ggf. vorhandene Registraturanweisungen der Behörden aufzunehmen. Die Regelungen zum Geschäftsgang sind in der Geschäftsordnung zusammenzuführen und auf Aktualität und Konsistenz zu prüfen. Die Regelungen für den Änderungsdienst sind dabei besonders zu betrachten.

5.2 Anwendung organisatorischer Regelungen für die Fortbildung

5.2.1 Ermittlung des Fortbildungsbedarfes

Die überwiegende Anzahl der geprüften Behörden hatte in ihren Geschäftsordnungen die Fortbildung betreffende Regelungen aufgenommen.

Durchgängig zeichneten die Personalreferate für die Fortbildung verantwortlich. Einzelne Behörden sahen vor, einen oder mehrere sogenannte Fortbildungskordinatorinnen/-koordinatoren zu benennen. Ihnen war die Zuständigkeit für die gesamte administrative Abwicklung der Fortbildung in einer Behörde übertragen

²² Vgl. Internet-Seiten der Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik, www.cio.bund.de, Rubrik DOMEA, erstellt: 21. Oktober 2008.

²³ Vgl. § 3 Absatz 1 GGO.

oder sie fungierten als Kontakt- und Kommunikationsstellen für die Personalreferate in den Abteilungen. Wir stellten in einzelnen Fällen fest, dass Fortbildungs-koordinatorinnen/-koordinatoren nicht überall dort eingesetzt waren (z. B. „je Abteilung“), wo es die einschlägigen Festlegungen vorsahen.

Den Vorgesetzten war z. B. die Aufgabe übertragen, *„gemeinsam mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern dafür Sorge zu tragen, dass der Qualifizierungsbedarf ermittelt und die benötigten Bildungsmaßnahmen wahrgenommen werden“*. Derart explizite Festlegungen zur systematischen und regelmäßigen Ermittlung individueller Fortbildungsbedürfnisse konnten wir nicht durchgehend feststellen. Einzelne Stellen machten Vorgesetzte nicht oder nur in Einzelfällen dafür verantwortlich, den Fortbildungsbedarf und die Zeitspanne einer wiederkehrenden Betrachtung festzulegen.

Fortbildungsverfahren

Manche Behörden legten in ihren Geschäftsordnungen die Aufbau- und Ablauforganisationen für die Fortbildung fest. Andere Behörden verwiesen in ihren Geschäftsordnungen zur Ausgestaltung der Fortbildungsverfahren auf ihre Personalentwicklungs- bzw. Fortbildungskonzepte.

Zumeist veröffentlichten geprüfte Behörden im Intranet ablauforganisatorische Festlegungen für die Abwicklung der Fortbildung. Diese unterschieden sich regelmäßig in den Phasen

- Planung,
- Benennung der zuständigen Stellen (z. B. Fortbildungsbeauftragte),
- Bedarfsermittlung/Auswahlverfahren,
- Informationen zur Antragstellung (Vordrucke etc.),
- Bewilligung (Zu-/Absagen),
- Beteiligungen (z. B. Personalrat),
- Rückmeldung/Transfersicherung.

Wir stellten fest, dass die Fortbildung bei rund einem Drittel der Fälle auf *„in der Praxis bewährten Verfahren“* basierte. In diesen Fällen verwiesen die Beschreibungen auf die für Fortbildungsangelegenheiten zuständigen Stellen und ggf. die Benennung der in Frage kommenden Bildungsträger. Einen Bedarf an weiterge-

hender Detaillierung sahen die Behörden nicht. Eine Behörde hatte diesbezüglich überhaupt keine Festlegungen getroffen.

Die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen regelten alle Behörden über ein Genehmigungsverfahren. In einigen Fällen enthielten sie zahlreiche Beteiligungs-, Mitzeichnungs- und/oder Genehmigungsvorbehalte sowie mehrfache Kenntnismnahmen durch die gleichen Stellen.

In einer Behörde waren bis zu elf Stellen an den Fortbildungsanträgen beteiligt:

- 1 Antragsteller/-in
- 2 Vorgesetzte/-r des Antragstellers
- 3 Mitarbeiter/-in Aus- und Fortbildung
- 4 Fortbildungsbeauftragte
- 5 Personalrat
- 6 Gleichstellungsbeauftragte
- 7 Verwaltungsleiter, AL Z
- 8 Reisekostenstelle (im Vorwege)
- 9 Vizepräsident
- 10 Wv. Mitarbeiter/-in Aus- und Fortbildung
- 11 Antragstellung über vorgesetztes Bundesministerium

- 5.2.2 Die Bundesregierung wies im Oktober 2007 darauf hin, dass die Ziele des Regierungsprogramms „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ nur zu erreichen sind, wenn die Mitarbeiter/-innen ihre Ideen und Erfahrungen in den Reformprozess einbringen und Veränderungsprozesse im Rahmen einer kooperativen Führung mitgestalten können.²⁴ Dazu sei die lebenslange Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wie auch der Führungskräfte von entscheidender Bedeutung. Die Fortbildung und die Führungskräfteentwicklung seien zu stärken und zu unterstützen.

²⁴ Modernisierungs- und Fortbildungsvereinbarung „Für Innovationen, Fortbildung und Führungskräfteentwicklung in der Bundesverwaltung“ zwischen der Bundesregierung und den Gewerkschaften vom 5. Oktober 2007.

Um diesen Anforderungen gerecht zu werden und Fortbildung sachgerecht, transparent, nachvollziehbar und wirtschaftlich durchführen zu können, sollten die Behörden die Grundlagen, den Ablauf sowie die Evaluierung der Fortbildung in der Geschäftsordnung für alle Beschäftigten verbindlich festlegen. Weitergehende Detaillierungen kann ein Fortbildungskonzept enthalten, auf das die Geschäftsordnung verweist.

Nicht definierte und nicht dokumentierte Verfahren zur Durchführung der Fortbildung sowie ausufernde Mitzeichnungs- und Genehmigungsvorbehalte sind unwirtschaftlich und beeinträchtigen die Fortbildung als wesentlichen Baustein der Verwaltungseffizienz und -modernisierung.

- 5.2.3 Wir empfehlen, die Grundsätze zur Fortbildung, die aus den Behördenzielen abzuleiten sind, in den Geschäftsordnungen zu verankern. Zu den weiteren gültigen Vorgaben für die Fortbildung sind Verweise anzubringen.

6 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlung

Geschäftsordnungen sind Sammlungen von grundlegenden, verbindlichen Regelungen der inneren Ordnung sowie der Aufbau- und Ablauforganisation einer Behörde, die insbesondere den Geschäftsgang regeln und das Handeln der Verwaltung bestimmen. Für eine wirtschaftliche Erfüllung des gesetzlichen Auftrags sind klare Strukturen und Regelungen der Verfahrensabläufe unabdingbar.

Voraussetzung dafür ist, dass die Behörden die Regelungsbreite und -tiefe ihrer Geschäftsordnungen definiert haben. Da sich jede aufbau- oder ablauforganisatorische Veränderung unmittelbar auf die Geschäftsordnungen auswirkt, müssen sie eine regelmäßige Prüfung der Geschäftsordnung und weiterer Regelungen auf Rechtskonformität, Notwendigkeit und Aktualität sicherstellen. Die Fortschreibungen der Geschäftsordnungen sollten durch zentral koordinierende und konsolidierende Stellen begleitet werden.

Nach unseren Prüfungserkenntnissen wurden diese Voraussetzungen von der weit überwiegenden Anzahl der Behörden nur teilweise erfüllt. Diesem Defizit ist umfassend und zügig abzuhelpen.

Ein an die aktuellen gesetzlichen Bestimmungen und die Rahmenbedingungen der Bundesverwaltung angepasstes Handbuch für die Vorbereitung von Gesetzent-

würfen und Verwaltungsvorschriften könnte hier sehr hilfreich sein, da die in ihm beschriebenen Prinzipien grundsätzlich weiterhin anwendbar sind.

Es gilt, die Bedeutung der Geschäftsordnung als organisatorisches Instrument zu erkennen und dies für ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln zu nutzen.

Um die Bundesverwaltung hierbei zu unterstützen, haben wir auf der Grundlage unserer Prüfungserkenntnisse Empfehlungen für die Anwendung von Geschäftsordnungen erarbeitet, die in der Anlage zusammengefasst sind.

Klostermann

Dr. Burg

Empfehlungen für die Anwendung von Geschäftsordnungen

A. Grundsätzliche Hinweise

Definition

1. Eine Geschäftsordnung enthält Regelungen von grundsätzlicher Bedeutung für die innere Ordnung sowie die Aufbau- und Ablauforganisation einer Behörde, die für alle Beschäftigten verbindlich und dauerhaft gelten.

Regelungsbedarf

2. Die Behörde sollte ihren tatsächlichen Regelungsbedarf (Regelungsbreite) und den Detaillierungsgrad ihrer Regelungen (Regelungstiefe) systematisch untersuchen und ihre Geschäftsordnungen daran ausrichten.

Struktur und Aufbau

3. Die Regelungen und Informationen der Geschäftsordnung sollten in ein Ordnungssystem eingefügt werden, das die Beschäftigten darin unterstützt, sich hinsichtlich geltender Festlegungen zu orientieren.
4. Um den Änderungsbedarf der Geschäftsordnung so gering wie möglich zu halten, sollte auf mitgeltende Unterlagen, konkretisierende oder ergänzende Dokumente und externe Quellen (z. B. durch elektronische Bezüge in der Geschäftsordnung) verwiesen werden. Auszüge aus anderen Dokumenten sollten nach Möglichkeit nicht im Wortlaut abgedruckt und keine Mustervordrucke aufgenommen werden. Auf personengebundene Angaben wie Namen, Raum- oder Telefonnummern sollte konsequent verzichtet werden; stattdessen sollten behördenübliche Funktionsbezeichnungen verwendet werden.
5. Die Regelungen der Geschäftsordnung sollten sich an den Standardfällen der Behördenpraxis orientieren. Für die Behandlung von Ausnahmen sollte auf dafür zuständige Organisationseinheiten verwiesen werden.

Bekanntmachung

6. Die Geschäftsordnung sollte bevorzugt im Intranet der Behörde veröffentlicht werden, Papierausdrucke sind zu vermeiden. Informationen per E-Mail sind allein nicht ausreichend und können nur als ergänzende Hinweise auf neu bereitgestellte Informationen oder Regelungen dienen.

Gebrauch

7. Die Behördenleitung muss durch geeignete Maßnahmen – etwa im Rahmen der Dienstaufsicht – dafür Sorge tragen, dass die in der Geschäftsordnung niedergelegten Regelungen eingehalten werden. Auf Verstöße sollte angemessen reagiert werden.

Pflege

8. Die Regelungen der Geschäftsordnung sollten regelmäßig dahingehend geprüft werden, ob sie weiterhin notwendig, verbesserungswürdig oder aktualisierungsbedürftig sind. Die zuständigen Referate sollten die ihre Aufgabenbereiche betreffenden Inhalte prüfen und aktualisieren. Die Pflege der Geschäftsordnung sollte zentral koordiniert und konsolidiert werden, z. B. durch das Organisationsreferat.

Gesamtsystem der Regelungen

9. Die Anzahl der Bezeichnungen für Regelungsarten, die neben der Geschäftsordnung bestehen, sollte beschränkt und die Verbindlichkeit der verwendeten Regelungsarten definiert werden.

B. Empfehlungen zum Regelungsinhalt

Die folgenden Hinweise für den Aufbau einer Geschäftsordnung basieren auf den Erkenntnissen aus der Querschnittsprüfung. Es wird ein Grundgerüst bereitgestellt, das auf die konkreten Verhältnisse der Behörde anzupassen ist. Für Bundesministerien ist zunächst die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) in der jeweils geltenden Fassung zu beachten.

Wir empfehlen, in der Geschäftsordnung zu den nachfolgend aufgeführten Punkten Regelungen zu treffen. Dies kann auch durch Verweise auf mitgeltende interne (z. B. Dienstvereinbarungen) wie externe Regelungen umgesetzt werden.

Festlegungen zu weiteren Regelungsbereichen können mit Blick auf die speziellen Gegebenheiten der Behörde zweckmäßig sein.

1 Wirkung der Geschäftsordnung

- Zweck
- Geltungsbereich, Verbindlichkeit
- Zeitpunkt des Inkrafttretens

2 Aufgaben und Leitung der Behörde

2.1 Aufgaben der Behörde

- Aufgaben der Behörde (einschließlich Rechtsgrundlagen)
- Grundsätze zur Zielerreichung und zum Ressourceneinsatz
- Wahrnehmung der Rechts- oder Fachaufsicht gegenüber nachgeordneten Behörden (sofern zutreffend)

2.2 Geschäftsverteilung

- Grundsätze zur Aufgabenverteilung zwischen den Organisationseinheiten
- Grundsätze zur Aufstellung und Aktualisierung des Geschäftsverteilungsplans
- Einrichtung von Beauftragten-Funktionen (z. B. für Gleichstellung, für Schwerbehinderte, für Datenschutz)

- Grundsätze für die Einrichtung zeitlich befristeter Organisationsformen, z. B. Projektorganisationen für komplexe Aufgaben

2.3 Leitung der Behörde

- Bestimmung der Leitungsaufgaben
- Wahrnehmung und ggf. Delegation der Dienstaufsicht
- Regelungen für die Vertretung der Behörde nach außen
- Regelungen für die Vertretung der Behördenleitung

3 Aufbau- und Ablauforganisation

3.1 Aufbauorganisation

- Aufbauorganisatorische Grundsätze (z. B. aufgrund von Erlassen)
- Bestimmung der Aufbauorganisation
- Festlegungen zum Organigramm und seiner Veröffentlichung

3.2 Ablauforganisation

- Grundsätze für die Gestaltung von Arbeitsabläufen
- Grundsätze für die Bearbeitung übertragener Aufgaben (z. B. Eigenverantwortung, Qualitätsanforderungen)
- Berücksichtigung der Einführung oder Erprobung neuer Organisationsinstrumente

4 Geschäftsgang

4.1 Grundsätze zum Geschäftsgang

- Grundlegende Regelungen zum Geschäftsgang (aufbauend auf 3.2)
- Grundsätze für das Registrieren, Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (einschließlich Vorgaben zum Aktenplan und zur Aktenführung)
- Festlegungen für den Schriftverkehr (u. a. Form und Inhalt der Korrespondenz)

4.2 Behandlung von Eingängen einschließlich elektronischer Eingänge

- Grundsätze für die Behandlung von Posteingängen
- Behandlung der Eingänge (elektronisch und in Papierform)
- Bestimmung der Eingangsempfänger und ihrer Obliegenheiten
- Behandlung persönlich adressierter Eingänge

4.3 Bearbeitung von Vorgängen

- Grundsätze für die Bearbeitung von Vorgängen im Geschäftsgang (z. B. Zuständigkeitsbestimmung)
- Vorgaben für die Bearbeitung von Vorgängen (z. B. Fristen, Zwischenbescheide)
- Beteiligung weiterer Organisationseinheiten (z. B. Regelungen zur Mitzeichnung)
- Spezifische Festlegungen für die Behandlung von Beschwerden

4.4 Zeichnungsbefugnis und -formen

- Regelungen zur Zeichnung durch Vorgesetzte und Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter
- Sonderregelungen für die Zeichnung im Schriftverkehr nach außen
- Regelungen für den Gebrauch von Dienstsiegel und Dienststempel
- Zeichnung im elektronischen Schriftverkehr

5 Zusammenarbeit mit Externen

- Festlegungen zur Unterrichtung von externen Stellen über Angelegenheiten von grundsätzlicher politischer Bedeutung
- Festlegungen für die Zusammenarbeit mit Behörden desselben Geschäftsbereiches
- Festlegungen zur Behandlung von Anfragen aus Parlamenten, ihren Fraktionen oder Abgeordneten
- Festlegungen zur Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

- Regelungen zur Herausgabe von Informationen und Auskünften (z. B. für wissenschaftliche Zwecke)
- Regelungen zum Verkehr mit ausländischen Dienststellen und deutschen Stellen im Ausland (sofern zutreffend)

6 Personalangelegenheiten

- Besondere Dienstpflichten (z. B. Dienstverschwiegenheit, Anzeigepflichten)
- Führungsgrundsätze
- Regelungen zur Personalentwicklung (insbesondere Grundsätze zur Fortbildung und Hinweise zum Führen von Mitarbeitergesprächen)
- Regelungen zur Arbeitszeit und -erfassung
- Regelungen zur Unterbrechung der Arbeitszeit (z. B. wegen Erkrankung, Urlaub, Sonderurlaub, Dienstbefreiung)
- Regelungen für Dienstreisen (z. B. Genehmigung, Reisekostenabrechnung)
- Vorgaben für die Genehmigung von Nebentätigkeiten

7 Dienst- und Hausordnung

- Grundsätze zum Verhalten am Arbeitsplatz
- Regelungen zum Vorschlagswesen
- Regelungen zum Datenschutz
- Regelungen zum Geheimschutz
- Regelungen zur Korruptionsprävention
- Regelungen zur Internen Revision
- Regelungen zum Abschluss von Verträgen
- Regelungen zum Zugang zur Behörde
- Regelungen zur Nutzung der Diensträume

- Regelungen zur Nutzung dienstlich überlassener Fahrzeuge und Arbeitsmittel
- Regelungen zum Arbeitsschutz

8 Verzeichnis der mitgeltenden Regelungen und Vordrucke

- Verzeichnis der mitgeltenden Dienstvereinbarungen
- Verzeichnis der mitgeltenden Dienstanweisungen
- Verzeichnis der gültigen Vordrucke / Formulare

(jeweils mit Verweisen zum Intranet)