



Mitteilung

an das Bundesministerium
des Innern

über die Querschnittsprüfung

Organisation der Dienstaufsicht

Gz.: VII 4 - 2009 - 0030

Bonn, den 27. Dezember 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	3
1 Vorbemerkung	5
1.1 Prüfungsanlass	5
1.2 Prüfungsgegenstand, -methodik und -vorgehen	6
1.3 Wirtschaftliche Bedeutung einer ordnungsgemäßen Dienstaufsicht	8
2 Planung und Gestaltung der Dienstaufsicht	8
2.1 Zuständigkeiten für die Dienstaufsicht	8
2.2 Verwaltungsvorschriften mit Bezug zur Dienstaufsicht	11
2.3 Berücksichtigung unterschiedlicher organisatorischer Rahmenbedingungen bei der Gestaltung der Dienstaufsicht	13
3 Ausübung der Dienstaufsicht durch Vorgesetzte	15
3.1 Informationsbedarfe für die wirtschaftliche Ausübung der Dienstaufsicht	15
3.2 Effizienz der Dienstaufsicht am Beispiel der Kontrolle und Steuerung von Arbeitszeiten	18
3.3 Nutzung von Zielvereinbarungen für die Ausübung der Dienstaufsicht	20
3.4 Einsatz der Internen Revision bei der Ausübung der Dienstaufsicht	21
Anhang	

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Organisation der Dienstaufsicht in der Bundesverwaltung querschnittlich geprüft und dabei im Wesentlichen festgestellt:

- 0.1 Die geprüften Behörden regelten die Zuständigkeiten für die Dienstaufsicht unzureichend. Die dienstaufsichtlichen Verantwortungsbereiche waren nicht klar voneinander abgegrenzt und die Informationsflüsse nur unzureichend geregelt. Hierdurch konnten dienstaufsichtliche Lücken entstehen. (Tz. 2.1)
- 0.2 Die behördeninternen Verwaltungsvorschriften mit Bezug zur Dienstaufsicht waren aufgrund von Gesetzesänderungen teilweise überarbeitungsbedürftig. Daher boten sie Vorgesetzten und Beschäftigten keine verlässliche Orientierung in dienstaufsichtlichen Fragestellungen. (Tz. 2.2)
- 0.3 Die Behörden hatten ihre Dienstaufsichtsprozesse teilweise nicht an ihre organisatorischen Rahmenbedingungen angepasst. Insbesondere bei den Beschäftigten im Außendienst wurden z. B. korruptionspräventive Maßnahmen und Arbeitszeitkontrollen bisweilen vollständig in das Ermessen der direkten Vorgesetzten gestellt. (Tz. 2.3)
- 0.4 Der Dienstvorgesetzte bzw. die mit dienstaufsichtlichen Befugnissen ausgestatteten Vorgesetzten konnten in der Regel nicht auf alle steuerungsrelevanten Informationen zugreifen, die für eine wirksame Ausübung der Dienstaufsicht notwendig waren. Die lückenhafte Information der Vorgesetzten durch die Querschnittsabteilungen führte teilweise dazu, dass Personaldaten zusätzlich in referats- bzw. abteilungsinternen Listen erfasst wurden. Eine derartige redundante Datenerfassung ist unwirtschaftlich, fehleranfällig und datenschutzrechtlich problematisch. (Tz. 3.1)
- 0.5 Die Verfahren zur Arbeitszeiterfassung und -kontrolle waren teilweise aufwendig und unzeitgemäß. Vereinzelt wurden Stechkartensysteme vorgefunden, die fehleranfälliger und weniger effizient als elektronische Systeme sind. (Tz. 3.2)
- 0.6 Zielvereinbarungen können notwendige dienstaufsichtliche Kontrollen zwar nicht ersetzen, aber einen effektiven Beitrag zur Dienstaufsicht leisten. Voraussetzung ist allerdings, dass die Ziele personenbezogen vereinbart sind. Zudem müssen sie

im Einklang mit den strategisch/operativen Zielen der jeweiligen Organisationseinheit stehen. (Tz. 3.3)

- 0.7 Die geprüften Stellen verzichteten mehrheitlich auf eine Interne Revision; Risikoanalysen als Grundlage für diese Entscheidungen fehlten. Nur eine Behörde sah eine risikoorientierte Prüfungsplanung vor. Damit verzichteten die Behörden auf ein wirksames dienstaufsichtliches Kontrollinstrument. (Tz. 3.4)

1 Vorbemerkung

1.1 Prüfungsanlass

Angesichts der Größe der öffentlichen Verwaltung und der weitreichenden Delegation vielschichtiger Aufgaben ist eine wirksame Dienstaufsicht in einem demokratischen Rechtsstaat unverzichtbar. Dienstaufsichtliche Entscheidungsbefugnisse, Kontrollmechanismen, Weisungsbefugnisse und Informationsflüsse sind kein Selbstzweck, sondern ermöglichen die Beherrschbarkeit und Berechenbarkeit des organisatorischen Gefüges. Die Exekutive kann so ihre Verantwortung gegenüber der Legislative wahrnehmen und damit die demokratische Legitimation hoheitlichen Handelns sichern.

Auch der Rechnungsprüfungsausschuss sieht die zentrale Bedeutung der Dienstaufsicht. In seinem Beschluss vom 17. Juni 2005 forderte er von der Bundesregierung bis zum 30. April 2006 eine „*klarere Definition, was unter einer Dienst- und Fachaufsicht zu verstehen ist*“. Zwischenzeitlich hat die Bundesregierung die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) um eine Definition der Fachaufsicht und einen Hinweis auf die vom Ausschuss für Organisationsfragen beschlossenen „Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich“¹ ergänzt.^{2,3} Eine Legaldefinition der Dienstaufsicht, wie sie in den Landesorganisations- und Verwaltungsgesetzen einiger Länder enthalten ist⁴, existiert für den Bereich der Bundesverwaltung bislang nicht.

¹ Vgl. Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich vom 02.05.2008. Die Grundsätze sind in das Intranet des Bundes eingestellt.

² Vgl. Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages in seiner 42. Sitzung am 25.04.2007, HHA-Drucksache 16(8)2763. Grundlage für den Beschluss war ein Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO zur „Fachaufsicht der Bundesministerien über ihre nachgeordneten Geschäftsbereiche“ vom 28.11.2006; siehe „Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes“ unter www.intranet.bund.de.

³ Für die Aufsicht der Bundesministerien über ihren Geschäftsbereich enthalten die Grundsätze auch eine Definition der Dienstaufsicht. Gleichwohl wird die Dienstaufsicht in den Arbeitshilfen verschiedener Ressorts sehr unterschiedlich interpretiert, vgl. 2. Bericht der Bundesregierung an den Haushaltsausschuss zur Fachaufsicht der Bundesministerien über die nachgeordneten Geschäftsbereiche vom 19.03.2009, HHA-Drucksache 16(8)5889.

⁴ Vgl. § 15 Absatz 1 Landesverwaltungsgesetz (LVwG) SH, § 16 Absatz 1 Landesorganisationsgesetz (LOG) MV, § 12 Landesorganisationsgesetz NW, § 12 Absatz 1 Landesorganisationsgesetz SL, § 15 Absatz 2 Landesorganisationsgesetz BB, § 3 Absatz 1 Verwaltungsgesetz (VwG) BW.

Obwohl der Rechnungsprüfungsausschuss die Bundesregierung in o. g. Beschluss aufgefordert hatte, ihr Dienstaufsichtsverständnis zu verbessern, haben wir bei unseren Prüfungen festgestellt, dass Defizite teilweise fortbestanden. Dies war Anlass für uns, die Organisation der Dienstaufsicht in der Bundesverwaltung querschnittlich zu prüfen.

1.2 Prüfungsgegenstand, -methodik und -vorgehen

Der Begriff der Dienstaufsicht wird in der Fachliteratur unterschiedlich verwendet.⁵ Die unterschiedlichen Definitionen stimmen im Wesentlichen in folgendem Verständnis überein: Bei der Dienstaufsicht handelt es sich um Informations- und Einwirkungsrechte sowie -pflichten des Dienstvorgesetzten⁶, die auf die persönliche Pflichterfüllung der Beschäftigten (sog. personalrechtliche Dienstaufsicht) und die hiermit in Verbindung stehende innere Ordnung der Behörde gerichtet sind.

Die innere Ordnung umfasst sämtliche Regelungen und Maßnahmen, die zur Sicherstellung des laufenden Geschäftsbetriebs notwendig sind.

Die personalrechtliche Dienstaufsicht umfasst die Befugnis zu Entscheidungen über die sogenannten „**persönlichen Angelegenheiten**“ der Beschäftigten. Hierzu zählen u. a. die Aufsicht über Abwesenheitszeiten, die Genehmigung von Dienstreisen, die Bewilligung von Urlaub und die Entscheidung über Nebentätigkeiten.⁷ Darüber hinaus regelt sie die Aufsicht über die **allgemeinen Dienstplichten**, etwa die Pflichten zur sorgfältigen und pünktlichen Amtsausübung, zur Sachlichkeit und zur Unparteilichkeit. In diesem Zusammenhang hat die Dienstaufsicht im Bereich der Korruptionsprävention Bedeutung.

⁵ Martin Klaproth, Die Dienstaufsicht im Beamtenrecht, DÖD 2001, S. 57 ff., S. 58; Wolfgang Schaffer, Fragen der Dienstaufsicht und des Disziplinarrechts aus der Sicht der Justizverwaltung, DÖD 1982, S. 6 ff., S. 6.

⁶ Vom Dienstvorgesetzten ist der Vorgesetzte zu unterscheiden. Der Begriff des Vorgesetzten ist weiter gefasst als der des Dienstvorgesetzten. Vorgesetzter ist jeder in der Behördenorganisation dienstlich übergeordnete Amtswalter, also z. B. der Referatsleiter des Referats X für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter seines Referats, nicht aber die des Referats Y. Der Dienstvorgesetzte kann den Vorgesetzten mit der Wahrnehmung von Aufgaben der Dienstaufsicht (auch konkludent) beauftragen. (Die Rechtsbegriffe „Dienstvorgesetzter“ und „Vorgesetzter“ beziehen sich – auch in der vorliegenden Prüfungsmitteilung – auf Männer und Frauen. Diese Begriffe sind daher nachfolgend nicht geschlechtsspezifisch angepasst.)

⁷ Martin Klaproth, Die Dienstaufsicht im Beamtenrecht, DÖD 2001, S. 57 ff., S. 58.

Die Berechtigung und Verpflichtung zur Ausübung der Dienstaufsicht steht dem unmittelbaren Dienstvorgesetzten zu, soweit nicht eine andere Zuständigkeit durch das Gesetz bestimmt ist. Dieser kann sowohl persönlich, als auch durch beauftragte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tätig werden (vgl. Abb.).

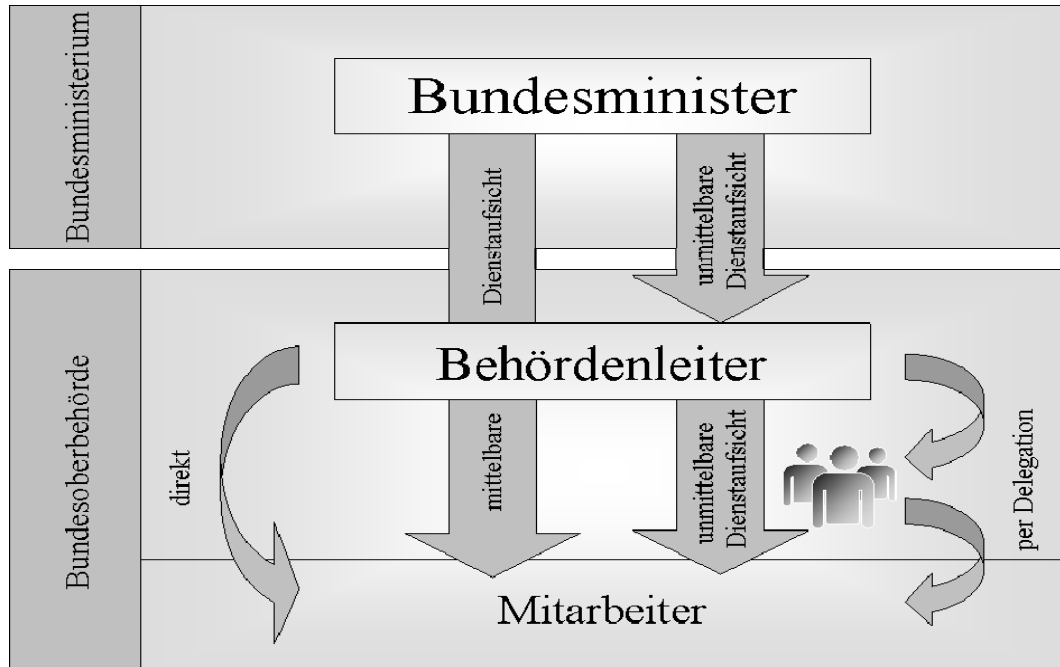


Abbildung: Verhältnis unmittelbare / mittelbare Dienstaufsicht am Beispiel einer Bundesoberbehörde

Wir haben im Zeitraum von März bis Dezember 2009 örtliche Erhebungen in fünf nachgeordneten Behörden verschiedener Ressorts durchgeführt. Dabei haben wir sowohl sehr große als auch kleinere Behörden sowie Behörden mit Außenstellen einbezogen. Darüber hinaus haben wir Informationsgespräche in einem Bundesministerium und in einer privatrechtlich organisierten Einrichtung mit Forschungs- und Verwaltungsaufgaben im Geschäftsbereich eines Bundesministeriums geführt.

Gegenstand der Prüfung war die behördeninterne Dienstaufsicht, d. h. die wirtschaftliche und ordnungsgemäße Aufsicht des Dienstvorgesetzten über die ihm unmittelbar unterstellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Dienstaufsicht übergeordneter Behörden über ihren nachgeordneten Bereich haben wir nicht betrachtet. Hierzu haben wir untersucht, wie die Dienstaufsicht in der Verwaltungspraxis ausgeübt wird und welche Regelungen zur Dienstaufsicht existieren. Dabei haben wir die Prüfung auf den unserer Kenntnis nach besonders fehleranfälligen Bereich der personalrechtlichen Dienstaufsicht beschränkt. Ausgeklammert haben

wir auch den Bereich der Korruptionsprävention. Hierbei handelt es sich um einen dienstaufsichtlichen Spezialbereich, der nach unseren Prüfungserkenntnissen eine besonders intensive und sensible Ausübung der Dienstaufsicht erfordert. Er ist insofern für die Beurteilung der Organisation der Dienstaufsicht in der Bundesverwaltung nicht beispielhaft. Die Korruptionsprävention war zudem bereits mehrfach Gegenstand von Prüfungen des Bundesrechnungshofes.⁸

Unsere Erkenntnisse haben wir im Wesentlichen aus der Auswertung von Dokumenten sowie aus Gesprächen mit Führungskräften und Beschäftigten gewonnen. Die bei den geprüften Stellen vorgefundenen, teilweise behördenspezifischen Mängel haben wir ihnen jeweils in eigenen Teilprüfungsmitteilungen übermittelt.

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

1.3 Wirtschaftliche Bedeutung einer ordnungsgemäßen Dienstaufsicht

Als Führungs- und Steuerungsinstrument dient die Dienstaufsicht dem Dienstvorsetzten zur Abwehr betriebsimmanenter Risiken. Die dienstaufsichtlichen Kontrollen sollen Geschäftsprozesse mittelbar unterstützen und Schadensfälle möglichst ausschließen. Mögliche Schadensszenarien sind etwa Korruptionsfälle oder Dauererkrankungen aufgrund von Arbeitsüberlastung. Eine effektive Dienstaufsicht stellt die Leistungsfähigkeit der Verwaltungsbeschäftigten sicher und trägt damit mittelbar zur Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns bei.

Andererseits muss auch die Dienstaufsicht selbst wie jedes Verwaltungshandeln gemäß § 7 Absatz 1 BHO dem Wirtschaftlichkeitsprinzip genügen.

2 Planung und Gestaltung der Dienstaufsicht

2.1 Zuständigkeiten für die Dienstaufsicht

- 2.1.1 Mit einer Ausnahme hatten die geprüften Behörden die Zuständigkeiten für die Dienstaufsicht unvollständig festgelegt und dokumentiert. Insbesondere regelten die Geschäftsordnungen dienstaufsichtliche Zuständigkeiten nur lückenhaft.

In dem Entwurf der Geschäftsordnung einer Behörde war lediglich allgemein formuliert, dass der Präsident „in Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung und in solchen, die er sich vorbehält oder an sich zieht sowie bei Meinungsver-

⁸ Vgl. Prüfungsmitteilungen I 5 - 2006 - 0611 vom 27.08.2007 und I 5 - 2007 - 0330 vom 18.02.2010.

schiedenheiten der Abteilungsleiterinnen / der Abteilungsleiter“ entscheidet. Inwieweit dies auch Aufgaben der Dienstaufsicht umfasste, war nicht näher ausgeführt. Insbesondere war die Delegation von Teilaufgaben der Dienstaufsicht an den Vizepräsidenten bzw. an weitere Führungskräfte nicht festgelegt.

Die Zuständigkeitsregelungen waren häufig auf zahlreiche unterschiedliche Regelwerke verteilt. So fanden sich dienstaufsichtliche Zuständigkeitsregelungen außerhalb der Geschäftsordnungen beispielsweise im Geschäftsverteilungsplan sowie in sonstigen Verwaltungsvorschriften. In einigen Fällen widersprach die Verwaltungspraxis geltenden Regelungen.

Gemäß der Verwaltungsanweisung einer Behörde war für grundsätzliche Personalangelegenheiten ausschließlich der Leiter der Verwaltungsabteilung zuständig. Diese Angelegenheiten durften nicht delegiert werden. Nach Auskunft der Verwaltungsabteilung entschied die Vertretung der Abteilungsleitung dennoch in derartigen Fällen, wenn die Entscheidungen dringend und nicht aufschiebbar waren.

Soweit keine einschlägigen dienstaufsichtlichen Vorschriften vorhanden waren, wurden dienstaufsichtliche Aufgaben in unterschiedlicher Weise durch mündliche Absprachen, schriftliche Definition von Arbeitsabläufen oder Weisung delegiert. Mit einer Ausnahme existierten in den geprüften Stellen keine Zuständigkeitsübersichten oder standardisierte Delegationsvereinbarungen, in denen dienstaufsichtliche Aufgaben und Befugnisse eindeutig einzelnen Funktionsträgern zugeordnet waren. Dies hatte zur Folge, dass den Führungskräften die Reichweite der ihnen übertragenen dienstaufsichtlichen Aufgaben häufig unklar war.

Eine Behörde hatte die Delegation dienstaufsichtlicher Teilaufgaben in einer Führungskräftebefragung evaluiert. Die Auswertung ergab, dass die meisten Führungskräfte unsicher waren, welche spezifischen Aufgaben ihnen übertragen worden waren.

Auch die Schnittstellen zwischen den dienstaufsichtlichen Funktionsträgern hatten die geprüften Stellen nicht bzw. nur teilweise geregelt. Dies führte u. a. dazu, dass die Verwaltungsverfahren unwirtschaftlich ausgestaltet waren (z. B. Doppelarbeiten durch Mehrfachabzeichnungen oder -datenhaltung) oder die Verwaltungsabläufe den Beteiligten unklar waren und damit dienstaufsichtliche Lücken hervorrufen konnten.

- 2.1.2 Klare Zuständigkeitsregelungen sind unerlässlich, um notwendige Ressourcen bereitstellen und eine möglichst gleichförmige Ausübung der Dienstaufsicht sicherstellen zu können. Die dienstaufsichtlichen Teilaufgaben sollten daher im Rahmen der Geschäftsverteilung eindeutig einzelnen Funktionsträgern zugeordnet werden. Ebenso sollte der Vertretungsfall klar geregelt sein. Die Regelungsintensität muss angemessen bleiben; die Forderung nach klaren Zuständigkeiten bedeutet nicht, dass jeder Einzelfall zu regeln ist.

Die Festlegung der dienstaufsichtlichen Zuständigkeiten sollte nicht auf unterschiedliche Regelwerke verteilt werden, da dies regelmäßig zu einem erhöhten Aktualisierungsaufwand und zu Inkonsistenzen führt.

Soweit dienstaufsichtliche Teilaufgaben auf mehrere Funktionsträger verteilt sind, müssen die Verantwortungsbereiche klar voneinander abgegrenzt werden. Gleichzeitig muss die Aufsicht in derartigen Fällen koordiniert werden. Dazu müssen die Schnittstellen zwischen den einzelnen Funktionsträgern definiert und die Informationsflüsse festgelegt werden. Dabei muss eindeutig sein, wer jeweils Prozessbesitzer, Prozessverantwortlicher und Prozessbeteiligte des Aufsichtsprozesses sind. Auf diese Weise kann der Dienstaufsichtsprozess effizient ausgestaltet werden. Dies gilt umso mehr, wenn die Dienstaufsicht – wie in der Bundesverwaltung üblich – dezentral organisiert ist, d. h. wenn die individuelle Verantwortung des einzelnen Vorgesetzten für die Ausübung der Dienstaufsicht stark ausgeprägt und auch gewünscht ist. Sind in einem solchen Fall die Verantwortungsbereiche nur teilweise voneinander abgegrenzt, fehlt die Basis für eine effektive Dienstaufsicht.

- 2.1.3 Wir empfehlen, die dienstaufsichtlichen Teilaufgaben eindeutig einzelnen Funktionsträgern zuzuordnen. Neben Regelungen in Verwaltungsvorschriften haben sich hierbei in der Verwaltungspraxis u. a. tabellarische Übersichten bzw. standardisierte Delegationsvereinbarungen bewährt, in denen die übertragenen Aufgaben im Einzelnen aufgelistet sind. Auf diese Weise lassen sich dienstaufsichtliche Lücken vermeiden. Außerdem erhalten hierdurch sowohl die Führungskräfte als auch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Klarheit über die Zuständigkeiten. Einen Vorschlag hierzu enthält der Anhang zu dieser Querschnittsprüfungsmitteilung.

Sofern sich dienstaufsichtliche Teilaufgaben auf mehrere Führungskräfte verteilen, sollten die Verantwortungsbereiche klar voneinander abgegrenzt und die Informationsflüsse festgelegt werden.

2.2 Verwaltungsvorschriften mit Bezug zur Dienstaufsicht

- 2.2.1 Die geprüften Stellen hatten dienstaufsichtliche Belange in der Regel in behörden-internen Verwaltungsvorschriften geregelt. Nicht immer waren Vorschriften mit Bezug zur Dienstaufsicht in der Geschäftsordnung verankert. Als Grund hierfür wurde häufig angeführt, die Geschäftsordnung „nicht überfrachten“ zu wollen. Manche Behörden verwiesen an einigen Stellen pauschal auf Vorgaben der Ministerien für den Geschäftsbereich, etwa auf Regelungen zu Mitarbeitergesprächen oder zum betrieblichen Gesundheitsschutz, während sie an anderer Stelle umfangreiche Textpassagen aus Gesetzen oder Verordnungen abdruckten.

Allen Behörden war gemeinsam, dass sie neue Verwaltungsvorschriften und Gesetzesänderungen zügig im hauseigenen Intranet veröffentlichten, teilweise unter Verweis auf Antragsformulare, Informationsblätter, weiterführende Internetseiten etc. Allerdings passten die Behörden ihre übrigen Verwaltungsvorschriften häufig nicht gleichermaßen zügig an.

Eine Behörde nannte in ihren aktuellen Dienstvereinbarungen weiterhin die Paragraphen § 52 Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) und § 33 Manteltarifvertrag für Arbeiterinnen und Arbeiter des Bundes und der Länder (MTArb)⁹ als rechtliche Grundlagen für die Dienstaufsicht.

Eine andere Behörde verwies in ihrer Geschäftsordnung auf einzelne Paragraphen veralteter Fassungen des Bundesbeamtengesetzes (BBG) und der Gewerbeordnung (GewO).

Obwohl die Arbeitszeitverordnung des Bundes seit Oktober 2004 eine wöchentliche Regelarbeitszeit von 40 und seit Februar 2006 von 41 Stunden vorsah, ging die 13 Jahre alte Dienstvereinbarung einer anderen Behörde weiterhin von einer Regelarbeitszeit von 38,5 Stunden pro Woche aus.

Mehrfach kritisierten direkte Vorgesetzte, dass die Regelungen den aktuellen, tatsächlichen Regelungsbedarf in ihren Organisationseinheiten nicht genügend be-

⁹ Jetzt jeweils § 29 TVöD (in der Fassung vom 13.09.2005).

rücksichtigten. Infolge dessen setzten sich Vorgesetzte bisweilen über dienstaufsichtliche Regelungen hinweg.

In einer Behörde wurden dienstlich erforderliche Überstunden, auch am Wochenende, ohne die nach der entsprechenden Verwaltungsvorschrift notwendige schriftliche Anordnung geleistet.

Aus Sicht der Vorgesetzten waren die Regelungen häufig zu allgemein formuliert und boten daher keine ausreichende Orientierungshilfe bei dienstaufsichtlichen Entscheidungen. Die Existenz älterer, selten aktualisierter oder kaum genutzter Regelungen, etwa Regelungen zur Suchtprävention, war den Vorgesetzten vielfach nicht bekannt. Überwiegend ermittelten die Behörden den Regelungsbedarf der Vorgesetzten nicht. Neue Regelungen entstanden vielmehr *„aus gegebenem Anlass“* eines Einzelfalls. Auch die Wirksamkeit dienstaufsichtlicher Regelungen wurde nicht systematisch geprüft. Nur in Einzelfällen war eine Wirkungskontrolle nach einer Einführungsphase vorgesehen.

- 2.2.2 Die Dienstaufsicht sollte innerhalb einer Behörde grundsätzlich gleichförmig ausgeübt werden. In diesem Zusammenhang haben dienstaufsichtliche Regelungen als Orientierungspunkte für Vorgesetzte einerseits sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter andererseits eine besondere Bedeutung.

Die „Richtlinie der Bundesregierung zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften des Bundes“ (VwVR)¹⁰ fordert, in *„Aufgabenbereichen, in denen eine Vielzahl von Verwaltungsvorschriften herausgegeben werden, diese in ein Ordnungssystem einzufügen“*. Zudem sind *„Verwaltungsvorschriften in der Regel in geeigneter Weise bekannt zu machen“*. Dieser Forderung sind die Behörden zwar überwiegend nachgekommen, indem sie dienstaufsichtlich relevante Regelungen in der Geschäftsordnung verankerten bzw. systematisch im Intranet darstellten. Allerdings ist zu beanstanden, dass die veröffentlichten Vorschriften teilweise nicht aktuell waren oder sich inhaltlich widersprachen. Verweisen behördeninterne dienstaufsichtliche Regelungen auf nicht mehr gültige Vorschriften, kann dies zu Unsicherheiten oder Fehlern bei der Ausübung der Dienstaufsicht führen. Eine verlässliche Orientierung in dienstaufsichtlichen Fragestellungen bieten sie weder dem Vorgesetzten noch den beaufsichtigten Beschäftig-

¹⁰ Die Richtlinie ist eine Anlage zum Beschluss der Bundesregierung vom 20.12.1989 über Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtssetzung und von Verwaltungsvorschriften (GMBI 1990, S. 38, Nr. 3).

ten. Hierzu hätten die Behörden ihre dienstaufsichtlichen Regelungen zügiger aktualisieren müssen.¹¹ Mit der Veröffentlichung im Intranet der Behörde sollten außerdem stets Informationen über den Stand, das Datum des Inkrafttretens sowie eine ggf. befristete Gültigkeitsdauer zur Verfügung stehen.

Auch sollten Zentralabteilungen die mit Dienstaufsicht beauftragten Vorgesetzten zusätzlich z. B. in Fortbildungsveranstaltungen oder Leitungssitzungen auf Regelungsänderungen hinweisen. Auf alte, aber noch gültige Regelungen sollte ebenfalls von Zeit zu Zeit aufmerksam gemacht werden, damit diese weiterhin ihre Wirkung entfalten.

Es genügt nicht, die Wirksamkeit von Regelungen nur anlassbezogen zu prüfen. Indem die Verwaltungen lediglich reagieren, anstatt die Regelungen aktiv und frühzeitig an geänderte Rahmenbedingungen anzupassen, werden sie der wirtschaftlichen Bedeutung der Dienstaufsicht nicht gerecht.

- 2.2.3 Wir empfehlen den Behörden, ihre Verwaltungsvorschriften zur Dienstaufsicht stets zügig an geänderte Rahmenbedingungen anzupassen, um die Aktualität der Vorschriften sicherzustellen. In der Verwaltungspraxis hat es sich bewährt, sämtliche für den Geschäftsbetrieb relevanten Dokumente im Intranet der Behörde zu veröffentlichen und mit der Geschäftsordnung zu verknüpfen. So stehen den Beschäftigten alle notwendigen Informationen übersichtlich und umfassend zur Verfügung. Zudem können die Vorschriften leichter und kostengünstiger aktualisiert werden als ein Druckerzeugnis. Eine geänderte Vorschriftenlage sollte den Vorgesetzten wie den Beschäftigten zügig bekannt gegeben werden.

2.3 **Berücksichtigung unterschiedlicher organisatorischer Rahmenbedingungen bei der Gestaltung der Dienstaufsicht**

- 2.3.1 Die Beschäftigten der geprüften Behörden nahmen sehr unterschiedliche Verwaltungsaufgaben wahr. Die Aufgaben reichten von der klassischen Antragsbearbeitung über Prüfungstätigkeiten bis zu wissenschaftlich orientierter Projektarbeit. Die Beschäftigten arbeiteten dabei u. a. in räumlicher Nähe zu ihren direkten Vorgesetzten, alleine im Außendienst oder in Telearbeit. Die Behörden setzten eine

¹¹ Vgl. hierzu auch die Prüfungsmittelteilung des Bundesrechnungshofes über die Querschnittsprüfung „Geschäftsordnungen als organisatorisches Instrument“, Gz.: 33110 - 2008 - 0148 vom 26.04.2010.

große Vielfalt von Arbeitszeitmodellen ein. Die Leitungsspannen geprüfter Organisationseinheiten variierten zwischen 3 und 50 Beschäftigten, teilweise in derselben Behörde.

Demgegenüber berücksichtigten die verwaltungsinternen Vorgaben die unterschiedlichen Rahmenbedingungen für die Dienstaufsicht in der Regel nicht. Insbesondere bei den Beschäftigten im Außendienst oder bei Telearbeitern wurden korruptionspräventive Maßnahmen, Nebentätigkeits- und Arbeitszeitkontrollen bisweilen vollständig in das Ermessen der direkten Vorgesetzten gestellt.

In verschiedenen Abteilungen einer Behörde war ein Großteil der Beschäftigten nahezu durchgängig im Außendienst tätig, oft langjährig bei derselben Stelle. In der übrigen Zeit arbeiteten sie an ihrem Wohnort. Eine besondere Korruptionsgefährdung sah die Behördenleitung nicht. Es existierte eine Reihe von Kontrollinstrumenten; spezifische Kontrollvorgaben (z. B. Instrument, Frequenz, Intensität oder Eskalation) für diese Beschäftigtengruppe waren nicht festgelegt. Die direkten Vorgesetzten nahmen ihre Dienstaufsichtspflicht im Wesentlichen durch telefonische Kontakte wahr.

- 2.3.2 Zunehmend wird von den Beschäftigten im öffentlichen Dienst erwartet, dass sie in wechselnden Arbeitszeiten, in veränderlichen Teams und bei sich häufig ändernden gesetzlichen, organisatorischen oder technischen Rahmenbedingungen an unterschiedlichen Aufgaben arbeiten. Mit dem komplexeren Arbeitsumfeld steigen das Risiko dienstaufsichtlicher Lücken und die Anforderungen an eine wirtschaftliche Gestaltung der Dienstaufsichtsprozesse.

Um möglichen Risiken unter der Prämisse der wirtschaftlichen Ausübung der Dienstaufsicht entgegenzuwirken, müssen die Behörden ihre Dienstaufsichtsprozesse an die organisatorischen Besonderheiten anpassen. Dabei genügt grundsätzlich nicht, die Risikoeinschätzung vollständig in das Ermessen des direkten Vorgesetzten zu stellen. Vielmehr obliegt es dem Dienstvorgesetzten, die dienstaufsichtlichen Prioritäten und den Kontrollumfang festzulegen sowie die Wirksamkeit der Aufsichtsmaßnahmen sicherzustellen. Delegiert er diese Aufgaben, etwa an die Zentralabteilung, muss er festlegen, in welchem Umfang er über dienstaufsichtliche Maßnahmen zu informieren ist. Ziel muss es sein, das Verhältnis von

Aufwand und Nutzen zu optimieren, ohne auf erforderliche Kontrollen zu verzichten. Die Dienstaufsichtsprozesse in den geprüften Stellen sind diesem Anspruch teilweise noch nicht gerecht geworden.

- 2.3.3 Wir empfehlen dringend, den Dienstaufsichtsprozess unter Berücksichtigung der jeweiligen organisationsspezifischen Gegebenheiten zu gestalten und zu optimieren. So können Aufsichtslücken erkannt und effizient geschlossen werden. Dabei kann – falls die Bewertung der Dienstaufsichtsrisiken und die einschlägigen Vorschriften dies zulassen – auf unnötige Kontrollmaßnahmen verzichtet werden, um das Vertrauensverhältnis zwischen Vorgesetzten und Beschäftigten nicht unnötig zu belasten.

3 Ausübung der Dienstaufsicht durch Vorgesetzte

3.1 Informationsbedarfe für die wirtschaftliche Ausübung der Dienstaufsicht

- 3.1.1 In sämtlichen geprüften Behörden erfassten die Zentralabteilungen Informationen, die für die Ausübung der Dienstaufsicht relevant waren. Allerdings werteten sie nur einen geringen Teil davon zu Steuerungszwecken aus. Außerdem verzichteten sie in vielen Fällen darauf, dienstaufsichtlich relevante Informationen an die zuständigen Vorgesetzten weiterzuleiten.

So erstellten die Zentralabteilungen der untersuchten Dienststellen jährlich eine Krankenstatistik für das Bundesministerium des Innern (BMI), in der der Krankenstand differenziert nach Dauer bzw. Art¹² der Erkrankung sowie getrennt nach Geschlecht, Status-, Laufbahn- und Altersgruppen dargestellt wurde. Die Dienststellen nutzten die von ihnen erhobenen Daten nur vereinzelt für weitergehende Analysen.¹³ In der Regel beschränkten sie sich darauf, die an das BMI versandten Statistiken an die mit dienstaufsichtlichen Befugnissen ausgestatteten Vorgesetzten weiterzuleiten. Alle befragten Vorgesetzten äußerten in Gesprächen, dass sie eine häufigere und differenziertere Information über den Krankenstand ihrer Organisationseinheit für zweckmäßig erachten würden. Dies galt in besonderem Maße für Vorgesetzte mit großen Leitungsspannen von ca. 50 Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter. Diese Informationen würden es ihnen insbesondere erleichtern,

¹² Kurzzeiterkrankungen (1 – 3 Fehltage), längere Erkrankungen (4 – 30 Fehltage), Langzeiterkrankungen (> 30 Fehltage) und Rehabilitationsmaßnahmen.

¹³ Nur vereinzelt fand eine Auswertung nach Funktionsgruppen (z. B. Abteilungsleitungen, Gruppenleitungen, Referatsleitungen), Abteilungen oder Beschäftigungsumfang (z. B. Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte) statt.

Entwicklungen und Auffälligkeiten in den krankheitsbedingten Abwesenheitszeiten festzustellen und ggf. dienstaufsichtliche Maßnahmen einzuleiten.

Die Zentralabteilungen der geprüften Behörden erstellten überwiegend monatliche Übersichten über die Gleitzeitkonten und leiteten diese an die Vorgesetzten weiter.

Informationen zum Urlaubsanspruch ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhielten die Vorgesetzten in den geprüften Dienststellen ausschließlich aus den ihnen zur Genehmigung vorgelegten Urlaubsanträgen. Soweit diese Daten elektronisch verwaltet wurden, konnten die Vorgesetzten nicht auf sie zugreifen.

Die in den Zentralabteilungen vorrätigen Daten, die den mit dienstaufsichtlichen Befugnissen ausgestatteten Vorgesetzten teilweise auf Nachfrage mitgeteilt wurden, waren in vielen Fällen nicht aktuell. Grund hierfür war u. a. der verzögerte Eingang von Daten aus papiergestützten Vorgängen (z. B. Urlaubsanträge, Dienstreiseanträge) in die elektronische Datenhaltung.

In sämtlichen geprüften Dienststellen hielten Vorgesetzte die krankheits- und urlaubsbedingten Abwesenheitszeiten sowie die Gleittage ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zusätzlich in referats- bzw. gruppen- oder abteilungsinternen Abwesenheitslisten oder elektronischen Abwesenheitskalendern fest. Als einen Grund hierfür führten sie an, dass sie Projektarbeiten und Dienstreisen nur auf der Grundlage aktueller, verlässlicher und personenscharfer Termindaten planen könnten. In einigen Behörden hatten die Fachabteilungen sogar weitergehende organisatorische Maßnahmen getroffen, um die aus ihrer Sicht für eine effektive Personaleinsatzplanung notwendigen Informationen zusammenzutragen.

In einer Behörde meldeten die Leitungen der nicht am Hauptsitz der Behörde ansässigen Referate die Anwesenheitszeiten ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter täglich an das Vorzimmer der zuständigen Gruppenleitung. Dieses pflegte die Angaben in eine gruppeninterne Liste ein. Diese Liste diene auch dazu, die Produktivität der Außenstellen zu überwachen und auf diesem Wege festzustellen, ob ein Nachsteuerungsbedarf – u. a. bei der Personaleinsatzplanung – bestand.

Keine der in die Querschnittsprüfung einbezogenen Behörden hatte ihre mit dienstaufsichtlichen Befugnissen ausgestatteten Vorgesetzten zu deren Informationsbedürfnis befragt.

- 3.1.2 Die geprüften Behörden stellten nicht sicher, dass die mit dienstaufsichtlichen Befugnissen ausgestatteten Vorgesetzten auf alle steuerungsrelevanten Informationen zugreifen konnten, die für eine wirksame Ausübung der Dienstaufsicht notwendig waren. Zwar ist die zentralisierte Datenerfassung grundsätzlich positiv zu bewerten. Auch besteht eine effiziente Dienstaufsicht in der Regel nicht in einer Vollkontrolle, d. h. es muss nicht permanent überwacht werden, ob die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die geltenden Regelungen beachten. Vielmehr ist bei der Ausübung der Dienstaufsicht, wie bei jedem Verwaltungshandeln, das Gebot der Wirtschaftlichkeit zu beachten.¹⁴ Dennoch sollten in den Zentralabteilungen vorhandene Informationen, die für eine wirksame Ausübung der Dienstaufsicht erforderlich sind, den mit dienstaufsichtlichen Befugnissen ausgestatteten Vorgesetzten zügig zur Verfügung gestellt werden.¹⁵ Diese sollten in die Lage versetzt werden, zumindest stichprobenartig kontrollieren zu können, ob sich ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter pflichtgemäß verhalten.

Voraussetzung für eine umfassende und schnelle Information der mit dienstaufsichtlichen Befugnissen ausgestatteten Vorgesetzten ist die sachgerechte Nutzung von IT-gestützten Personalverwaltungssystemen. Diese bieten in der Regel Funktionen an, mit denen die zentral gespeicherten personenbezogenen Daten anwenderfreundlich tabellarisch oder grafisch aufbereitet werden können. Dabei gewährleistet die Verwendung elektronischer Antragsformulare die Aktualität der in der Zentralabteilung für dienstaufsichtliche Zwecke gespeicherten Daten.

Ein nur jährlich aufbereiteter Krankenstand wird den Anforderungen an eine bedarfsorientierte Information der Vorgesetzten nicht gerecht. Er ermöglicht nicht, bei Auffälligkeiten in den Abwesenheitszeiten zügig zu reagieren. Ebenso fehlten den Vorgesetzten die für eine langfristige Personaleinsatzplanung erforderlichen Informationen zu den noch verfügbaren Urlaubs- bzw. Gleittagen. Die lückenhafte Information der Vorgesetzten führte dazu, dass diese die Abwesenheitszeiten ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zusätzlich in gruppen- bzw. referatsinternen Listen erfassten. Eine derartige redundante Datenerfassung ist unwirtschaft-

¹⁴ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO zur „Fachaufsicht der Bundesministerien über ihre nachgeordneten Geschäftsbereiche“ vom 28.11.2006; siehe „Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes“ unter www.intranet.bund.de. Die Anforderungen an eine effiziente Dienstaufsicht sind insoweit vergleichbar.

¹⁵ Dabei sind Angemessenheit und Erforderlichkeit nach Bundesdatenschutzgesetz sowie die Mitwirkungsrechte der Personalvertretung zu beachten.

lich, fehleranfällig und datenschutzrechtlich problematisch.¹⁶ Nach dem Bundesdatenschutzgesetz sind die Behörden verpflichtet, durch geeignete organisatorische und technische Maßnahmen sicherzustellen, dass nur diejenigen personenbezogenen Daten erfasst werden, die für die Aufgabenerfüllung erforderlich sind.¹⁷ Nicht mehr erforderliche Daten sind zu löschen. Der kontrollierte Zugriff der Vorgesetzten auf ein zentrales Personalverwaltungssystem gewährleistet bei einer restriktiven Vergabe der Zugriffsberechtigungen grundsätzlich einen besseren Schutz personenbezogener Daten als die in den Behörden vorgefundenen dezentralen Datenbestände.

- 3.1.3 Wir empfehlen, die in der Zentralabteilung erfassten Informationen, die für eine wirksame Ausübung der Dienstaufsicht notwendig sind¹⁸, den mit dienstaufsichtlichen Befugnissen ausgestatteten Vorgesetzten anwenderfreundlich und bedarfsgerecht zur Verfügung zu stellen. Das Gebot der Datensparsamkeit ist dabei zu beachten. Zu diesem Zweck sollten die Behörden zunächst den Informationsbedarf ihrer Führungskräfte ermitteln. Der Umfang der in den Fachabteilungen gesammelten Daten sollte soweit wie möglich begrenzt werden.

3.2 **Effizienz der Dienstaufsicht am Beispiel der Kontrolle und Steuerung von Arbeitszeiten**

- 3.2.1 In sämtlichen Behörden existierten Dienstvereinbarungen zur Regelung der Arbeitszeit. Diese enthielten teilweise detaillierte Vorgaben zu den Rahmen-, Kern- und Gleitzeiten. Nahezu alle Behörden gaben an, auf flexible Arbeitszeitmodelle angewiesen zu sein, etwa aufgrund fristgebundener Antragsverfahren oder Forschungsvorhaben. Funktionszeiten¹⁹, die die „Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten des Bundes“²⁰ (AZV) als mögliche Alternative zu Kernzeiten nennt, hatte keine der geprüften Behörden vorgesehen. Teilweise widersprachen die behördeninternen Arbeitszeitregelungen geltenden Rechtsvorschriften (vgl. Tz. 2.2). Die Behörden führten dies auf den teilweise hohen Aufwand für die Aktualisierung von Verwaltungsvorschriften zurück.

¹⁶ Vgl. 22. Tätigkeitsbericht des BfDI 2007 – 2008, S. 122.

¹⁷ Vgl. § 9 i. V. m. § 3a Bundesdatenschutzgesetz.

¹⁸ Insbesondere unterjährige Krankenstatistiken (anonymisiert), Urlaubs- und Gleitzeitübersichten.

¹⁹ Funktionszeit ist nach § 2 Nr. 7 AZV „der Teil der regelmäßigen täglichen Arbeitszeit, in dem der Dienstbetrieb durch Absprache der Beamtinnen und Beamten sichergestellt wird.“, d. h. in dieser Zeit muss die Arbeitsfähigkeit der Organisationseinheit sichergestellt sein.

²⁰ Verordnung vom 23.02.2006 (BGBl. I S. 427), zuletzt geändert am 13.08.2008.

Nach dem Verständnis der Behördenleitungen sollten die direkten Vorgesetzten die Einhaltung der Arbeitszeitregelungen kontrollieren. Die Kontrolle sollte die Prüfung der Gleitzeitsalden, der krankheits- und urlaubsbedingten Abwesenheitszeiten sowie der Dienstreisezeiten umfassen. Nach Angaben der Vorgesetzten beeinflussten ihre Arbeitsbelastung und die Ausgestaltung des Kontrollprozesses den Umfang und die Häufigkeit der Kontrollen maßgeblich.

In einer Behörde buchten die Beschäftigten ihre täglichen Arbeitszeiten über Stechkarten. Am Monatsende übertrugen sie die Arbeitszeiten manuell auf einen Zeiterfassungsbogen und errechneten ihr Gleitzeitsaldo. Anschließend legten sie die Stechkarten und die Zeiterfassungsbögen ihren unmittelbaren Vorgesetzten zur Kontrolle vor. Nachdem es zu Unregelmäßigkeiten gekommen war, forderte die Behördenleitung die Vorgesetzten nachdrücklich auf, ihren Kontrollpflichten nachzukommen.

Nur die Hälfte der Behörden informierte ihre Vorgesetzten regelmäßig automatisiert über Kernzeitverstöße oder das Überschreiten von Grenzwerten für positive oder negative Gleitzeitsalden. Darüber hinaus existierten in keiner der geprüften Behörden Empfehlungen für die von den Vorgesetzten in solchen Fällen zu ergreifenden Maßnahmen. Dies führte dazu, dass die Maßstäbe, die die Vorgesetzten bei der Kontrolle der Arbeitszeiten anlegten, erheblich voneinander abwichen.

- 3.2.2 Die AZV erlaubt gleitende Arbeitszeiten bis hin zum Verzicht auf Kern- oder Funktionszeiten, soweit dienstliche Gründe dem nicht entgegenstehen.²¹ Die dienstliche Anwesenheit der Beamtinnen und Beamten ist durch diese selbst und ihre Vorgesetzten sicherzustellen.²²

Dabei ist es für eine wirksame und effiziente Arbeitszeitkontrolle zunächst unverzichtbar, dass die relevanten Regelungen auf einem aktuellen Stand sind. Veralterte Arbeitszeitregelungen, wie sie vereinzelt in der Prüfung angetroffen wurden, bergen das Risiko dienstaufsichtlicher Fehlentscheidungen. Zudem erschweren sie die Gestaltung von Arbeitszeitmodellen und eine schnelle Reaktion auf Arbeitspitzen.

Darüber hinaus können aufwendige und unzeitgemäße manuelle Verfahren der Arbeitszeiterfassung und -kontrolle dazu führen, dass Vorgesetzte ihre Dienstauf-

²¹ Vgl. § 7 Absatz 3 AZV.

²² Vgl. § 7 Absatz 1 Satz 2 AZV.

sichtspflicht vernachlässigen. Elektronische Systeme sind im Vergleich zu Stechkartensystemen effizienter und weniger fehleranfällig. So können Vorgesetzte bei Über- oder Unterschreiten bestimmter Schwellenwerte²³ oder bei Kernarbeitszeitverstößen automatisch aufgefordert werden, ihren Dienstaufsichts- und Fürsorgepflichten nachzukommen.

3.2.3 Wir empfehlen, die Möglichkeiten der elektronischen Zeiterfassung und -kontrolle auszuschöpfen, wenn hierdurch Dienstaufsicht wirksamer und wirtschaftlich ausgeübt werden kann. Dabei sollte es Ziel sein,

- die Kontrolle den jeweils eingesetzten Arbeitszeitmodellen anzupassen und
- die Anzahl erforderlicher Kontrollen zu optimieren (etwa durch automatisierte Schwellenwertkontrollen).

3.3 Nutzung von Zielvereinbarungen für die Ausübung der Dienstaufsicht

3.3.1 Die von uns befragten Vorgesetzten sahen Zielvereinbarungen als ein wirksames Führungs- und Steuerungsinstrument an, das die Dienst- und Fachaufsicht unterstützen könne. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen waren in etwa der Hälfte der von uns untersuchten Behörden Zielvereinbarungen abgeschlossen. Vereinbart wurden im Wesentlichen strategische/operative Ziele für Organisationseinheiten. In den Zielvereinbarungsprozess waren in der Regel nur die höheren Leitungsebenen einbezogen.

In einer Behörde wurden Zielvereinbarungen ausschließlich zwischen der Behördenleitung und den Abteilungsleitungen abgeschlossen.

Personenbezogene Ziele wurden nur vereinzelt vereinbart, u. a. mit Tarifbeschäftigten aufgrund der leistungsorientierten Bezahlung nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD). Keine der in die querschnittliche Betrachtung einbezogenen Behörden leitete die personenbezogenen Ziele aus den strategischen/operativen Zielen der Behörde ab.

Den Grad der Zielerreichung stellten die Behörden in der Regel bei der Vereinbarung der Ziele für die nächste Periode fest. Anpassungen der Zielvereinbarungen

²³ Den dienstaufsichtlichen Pflichten nachzukommen bedeutet, den Ursachen z. B. einer Schwellenwertüberschreitung nachzugehen; es bedeutet nicht, jede Überschreitung ohne Ansehen von Gründen zu ahnden.

innerhalb einer Periode fanden nur in einigen Fällen statt. In der Regel zog das Einhalten, Verfehlen oder Übertreffen der vereinbarten Ziele keine unmittelbaren Konsequenzen nach sich.

- 3.3.2 Die Dienstaufsicht ist ein wichtiges Führungs- und Steuerungsinstrument, das dem Dienstvorgesetzten zur Abwehr betriebsimmanenter Risiken dient. Als Kontrollinstrument innerhalb der öffentlichen Verwaltung soll sie Geschäftsprozesse mittelbar unterstützen und Schadensfälle möglichst ausschließen. Zielvereinbarungen können notwendige dienstaufsichtliche Kontrollen zwar nicht ersetzen, aber einen effektiven Beitrag zur Dienstaufsicht leisten.²⁴ Sie stärken die Selbstverantwortung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, indem diese ihr Handeln über die vereinbarte Laufzeit an dem in der Zielvereinbarung festgelegten „Soll“ ausrichten können.²⁵ Der Soll-Ist-Vergleich unterstützt Vorgesetzte in der Beurteilung der persönlichen Pflichterfüllung des Beschäftigten.

Voraussetzung ist allerdings, dass die Ziele personenbezogen vereinbart sind. Zudem müssen sie im Einklang mit den strategischen/operativen Zielen der Behörde stehen. Die in den geprüften Behörden angetroffenen Zielvereinbarungen werden diesen Anforderungen noch nicht gerecht.

- 3.3.3 Sofern in einer Behörde personenbezogene Ziele vereinbart werden, empfehlen wir, diese auch für dienstaufsichtliche Zwecke zu nutzen.

3.4 Einsatz der Internen Revision bei der Ausübung der Dienstaufsicht

- 3.4.1 Die geprüften Stellen hatten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen mehrheitlich keine Interne Revision eingerichtet. Eine Risikoanalyse der Behördentätigkeiten, die als Grundlage für die Entscheidung über die Einrichtung einer Internen Revision geeignet gewesen wäre, hatte keine der Behörden durchgeführt. Eine risikoorientierte Prüfungsplanung fand lediglich in einer Behörde statt.

Die Interne Revision einer Behörde führte über einen Zeitraum von mehreren Jahren zahlreiche Prüfungen mit Bezügen zur Dienstaufsicht durch (z. B. Prüfungen zur Korruptionsprävention oder zur Notwendigkeit von Dienstreisen).

²⁴ Querschnittsprüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes zum „Einsatz von Leitbildern und Zielvereinbarungen in der Bundesverwaltung“, Gz.: I 3 - 2002 - 0044, vom 08.06.2004, abrufbar über www.intranet.bund.de.

²⁵ Praxisempfehlungen der Stabsstelle „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ zur Erstellung und zum Abschluss von Zielvereinbarungen, Berlin 2001, abrufbar über www.intranet.bund.de.

Eine andere Behörde hatte in einer Verwaltungsvorschrift vorgesehen, dass die Interne Revision u. a. „*der Dienst- und Fachaufsicht dient*“. Demnach oblag es der Internen Revision zu prüfen, ob die Kontrollsysteme zuverlässig gearbeitet, die Informationswege funktioniert und die Vorgesetzten ihre Kontrollaufgaben ordnungsgemäß wahrgenommen hatten. Tatsächlich fand in dieser Behörde über mehrere Jahre keine Prüfung mit unmittelbarem Bezug zur Dienstaufsicht statt. Der Prüfungsplan war über einen längeren Zeitraum ohne wesentliche Änderungen fortgeschrieben worden.

- 3.4.2 Mit dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz wurden die externe Finanzkontrolle zum 1. Januar 1998 neu gestaltet und die Vorprüfungsstellen in den Ressorts aufgelöst. Die ursprünglich für die Vorprüfung eingesetzten Planstellen / Stellen verblieben teilweise in den Ressorts und Geschäftsbereichen. Damit sollten diejenigen Aufgabenteile der ehemaligen Vorprüfungsstelle, die der internen Kontrolle zuzuordnen waren, soweit erforderlich fortgeführt werden. In diesem Zusammenhang hatte der Lenkungsausschuss Verwaltungsorganisation am 3. Februar 1998 im Rahmen der Fortschreibung des „Aktionsprogramms zur weiteren Steigerung von Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung“ die Einrichtung von Internen Revisionen als kurzfristig zu prüfende Maßnahme beschlossen und am 10. Februar 1998 das Kabinett unterrichtet.

Die Interne Revision liefert Erkenntnisse und gibt Empfehlungen für die Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht, wenngleich sie diese nicht ersetzt.^{26,27} Darüber hinaus kann sie Aufgaben der Korruptionsprävention übernehmen.²⁸ In ihrer Entscheidung über die Einrichtung einer Internen Revision ist die Behördenleitung grundsätzlich frei. Veranlasst die Behördenleitung vor ihrer Entscheidung über die Einrichtung einer Internen Revision keine Risikoanalyse, verzichtet sie allerdings auf eine wesentliche Entscheidungshilfe.²⁹ Auch bei der Auswahl der Prüfungsthemen für eine Interne Revision bildet die Risikoanalyse eine transparente und objektivierende Grundlage. Eine risikoorientierte Planung verhindert, dass sich die Interne Revision (ggf. unbeabsichtigt) auf einzelne Prüffelder fixiert

²⁶ Vgl. „Empfehlungen für Interne Revisionen“, BMI, 21.12.2007 (abrufbar unter www.bmi.bund.de)

²⁷ Vgl. Bemerkungen 2005 des Bundesrechnungshofes, Bundestagsdrucksache 16/160 vom 12.12.2005, S. 107 ff.

²⁸ Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 17.06.1998, Tz. 6 Innere Revision, neu gefasst mit Datum vom 07.07.2004.

²⁹ Vgl. Bemerkungen 2005 des Bundesrechnungshofes, Bundestagsdrucksache 16/160 vom 12.12.2005, S. 107 ff.

und hierdurch „blinde Flecken“ insbesondere auch im Bereich der Dienstaufsicht entstehen. Außerdem ermöglicht eine risikoorientierte Prüfungsplanung, die begrenzten personellen Ressourcen so einzusetzen, dass sie den höchsten Mehrwert für die Behörde erbringen.

- 3.4.3 Wir empfehlen, über die Einrichtung und die Prüfungsthemen einer Internen Revision grundsätzlich auf Basis einer Risikoanalyse zu entscheiden. Dabei sollte berücksichtigt werden, wie die Interne Revision zur wirtschaftlichen und verlässlichen Dienstaufsicht beitragen kann. Die im Intranet des Bundes veröffentlichte Querschnittsprüfungsmitteilung über die Prüfung der „Ansätze zur Risikoorientierung bei der Arbeit von Internen Revisionen in der Bundesverwaltung“ beschreibt hierzu geeignete Verfahren.³⁰

Klostermann

Dr. Burg

³⁰ Querschnittsprüfungsmitteilung „Ansätze zur Risikoorientierung bei der Arbeit von Internen Revisionen in der Bundesverwaltung“, Gz.: I 3 - 2008 - 0391, vom 09.07.2008.

Anhang

Muster für eine (auszugsweise) Delegationsregelung, die auch dienstaufsichtliche Zuständigkeitsregelungen abdeckt

Aufgaben	(abschließende) Zuständigkeit					
	BM	Präs	AL	RL	SBL	MA
Bereich Personal						
Personaleinsatzplanung höherer Dienst ab Dp A 15 aufwärts	x					
Personaleinsatzplanung höherer Dienst ab Dp A 14 abwärts		x				
Personaleinsatzplanung alle weiteren Laufbahngruppen			x			
Mitarbeitergespräch Abteilungsleiter		x				
Mitarbeitergespräch Referatsleiter			x			
Mitarbeitergespräch Referent, Sachbearbeiter				x		
Mitarbeitergespräch mittlerer und einfacher Dienst					x	
Genehmigung von Erholungsurlaub, Gleittagen (jeweils durch den nächst höheren Vorgesetzten)		x	x	x	x	
Genehmigung von Sonderurlaub (jeweils durch den nächst höheren Vorgesetzten)		x	x	x		
Genehmigung von Auslandsdienstreisen		x				
Genehmigung von Inlandsdienstreisen für AL		x				
Genehmigung von Inlandsdienstreisen für RL			x			
Genehmigung von Inlandsdienstreisen für alle weiteren Beschäftigten				x		
Gewährung einer Dienstbefreiung für AL		x				

Aufgaben	(abschließende) Zuständigkeit					
	BM	Präs	AL	RL	SBL	MA
Gewährung einer Dienstbefreiung für sonstige Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter			x			
Genehmigung von Nebentätigkeiten		x				
Genehmigung einer Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen (jeweils durch den nächst höheren Vorgesetzten)		x	x	x		
Genehmigung des Abweichens von der Kernzeit, Gleitzeitkorrektur (jeweils durch den nächst höheren Vorgesetzten)		x	x	x	x	
Beurteilungen		x	x	x		
Regress		x				
Bereich Organisation						
Genehmigung von Änderungen der Aufbauorganisation		x				
Entscheidung in Grundsatzfragen der Ablauforganisation			x			
Entscheidungen zur referatsübergreifenden Ablauforganisation			x			
.....						