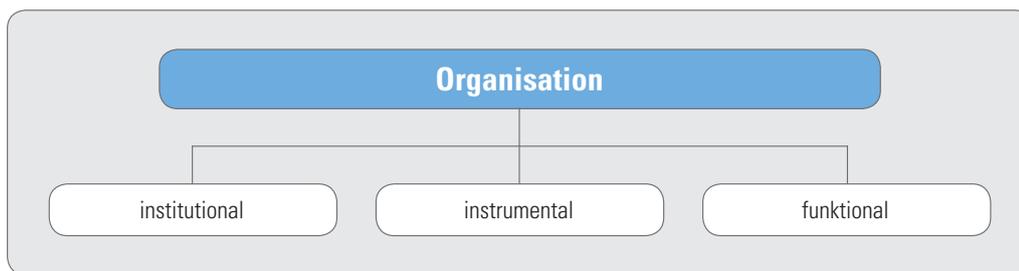


# Grundprinzipien der Verwaltungsorganisation

## 1 Organisationsbegriff

Die Organisationswissenschaft unterscheidet insbesondere den institutionalen, den instrumentalen und den funktionalen **Organisationsbegriff**.

Organisation



### 1.1 Organisation im institutionalen Sinn

ist jede Einrichtung (Institution), in der Menschen zu einem bestimmten Zweck zusammenarbeiten, z. B. die gesamte öffentliche Verwaltung, eine Behörde, ein Unternehmen. Dieser Begriff ist gemeint, wenn man sagt: „Das Landratsamt **ist** eine Organisation“ (= eine Einrichtung).

Institutionale Organisation

### 1.2 Der instrumentale Organisationsbegriff

ist angesprochen, wenn das Zusammenwirken von Menschen durch Regeln und Strukturen geordnet wird. Man sagt: „Die Verwaltung **hat** eine Organisation“ (= innere Ordnung).

Instrumentale Organisation

Beziehen sich die Regelungen auf den Aufbau einer Institution, so spricht man von **Aufbauorganisation**. Anweisungen zur zeitlichen, sachlichen und räumlichen Abfolge der Arbeitsabläufe betreffen die **Ablauforganisation**. Beide Bereiche sind eng miteinander verflochten: Die Aufbauorganisation ist die Grundlage für die Ablauforganisation, letztere wiederum hat Auswirkungen auf die Aufbauorganisation.

### 1.3 Funktionaler Organisationsbegriff

Unter dem **funktionalen Organisationsbegriff** ist die Tätigkeit des Organisierens gemeint. Sie besteht darin, die Ordnung einer Institution zu gestalten: „Die Verwaltung **wird** organisiert“ (= Regelung).

Funktionale Organisation

## 2 Organisationsziele

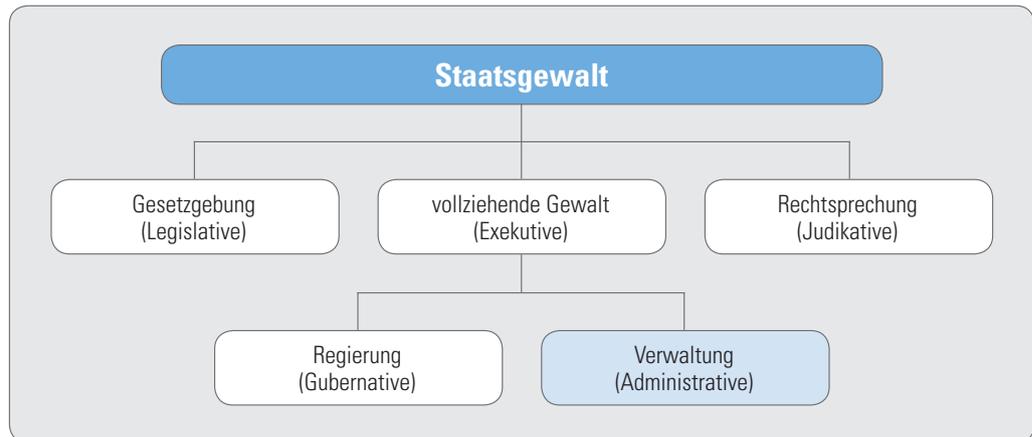
Zu den **Organisationszielen** siehe Lehrbuch Band 16 „Innere Behördenorganisation und Verwaltungstechnik“:

Organisationsziele

### 3 Die öffentliche Verwaltung

#### Öffentliche Verwaltung

Öffentliche Verwaltung ist – hergeleitet aus dem Grundsatz der (horizontalen) Gewaltenteilung, Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 5 BV – die Tätigkeit des Staates oder eines sonstigen Trägers öffentlicher Gewalt, die nicht Gesetzgebung, Rechtsprechung oder Regierung ist.



#### Organisations- grundsätze

### 4 Organisationsgrundsätze (Gliederungsprinzipien)

#### 4.1 Zentralisation/Dezentralisation

#### Zentralisation/ Dezentralisation

**Zentralisation** liegt vor, wenn öffentliche Verwaltungsaufgaben in unmittelbarer Staatsverwaltung erledigt werden, also durch staatseigene Behörden.

**Dezentralisation** ist gegeben, wenn öffentliche Aufgaben, die an sich dem Staat obliegen, in mittelbarer Staatsverwaltung (oder in kommunaler Selbstverwaltung), also durch andere Verwaltungsträger wahrgenommen werden. Dabei unterscheidet man zwischen fachlicher (horizontaler) und örtlicher (vertikaler) Dezentralisation. Bei Ersterer wird eine bestimmte Aufgabe aus der unmittelbaren Staatsverwaltung einem (einzigen) Verwaltungsträger der mittelbaren Staatsverwaltung bzw. der kommunalen Selbstverwaltung übertragen. Bei der örtlichen Dezentralisation wird eine bestimmte staatliche Verwaltungsaufgabe mehreren Verwaltungsträgern der mittelbaren Staatsverwaltung bzw. Kommunalverwaltung mit jeweils örtlich begrenztem Zuständigkeitsbereich übertragen.

#### 4.2 Konzentration/Dekonzentration

#### Konzentration/ Dekonzentration

Beide Begriffe beziehen sich auf die Organisation innerhalb **desselben** Verwaltungsträgers (in erster Linie des Staats).

Konzentration liegt dann vor, wenn die einem Verwaltungsträger obliegenden Aufgaben von einer einzigen Behörde erfüllt werden. Konzentration im Bereich des Verwaltungsträgers Staat läge vor, wenn alle ihm obliegenden Aufgaben von **einer** Behörde erfüllt würden.

Dekonzentration liegt vor, wenn die von der – gedachten – (Mammut-)Behörde zu erfüllenden Aufgaben auf Behörden des gleichen Ranges (horizontale fachliche Dekonzentration) oder nachrangige Behörden (vertikale örtliche Dekonzentration) aufgeteilt werden.

Bei Zentralisation/Dezentralisation geht es um die Frage, welcher **Träger** nimmt die Aufgaben wahr, bei Konzentration/Dekonzentration dagegen darum, welche **Behörden**.

**Merke**

### 4.3 Einheit der Verwaltung

Der Grundsatz der Einheit der Verwaltung (vgl. programmatisch Art. 77 Abs. 2 BV) bedeutet, dass auf jeder Verwaltungsstufe die Aufgaben möglichst nicht von Sonderbehörden, sondern von den Behörden der allgemeinen inneren Verwaltung (Regierungen, Landratsämtern) wahrgenommen werden. Man spricht von einer „Bündelfunktion“ dieser Behörden, weil bei ihnen die Aufgaben verschiedener Geschäftsbereiche „gebündelt“ (konzentriert) sind.

Einheit der Verwaltung

Bündelfunktion

### 4.4 Einräumigkeit der Verwaltung

Soweit sich der Grundsatz der Einheit der Verwaltung nicht verwirklichen lässt, sollte nach dem (subsidiären) Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung angestrebt werden, dass der örtliche Zuständigkeitsbereich der allgemeinen Behörden und der Sonderbehörden sowie der verschiedenen Sonderbehörden untereinander sich nach Möglichkeit deckt, zumindest nicht die Zuständigkeitsbereiche örtlich durchschnitten werden. Es sollte sich also grundsätzlich an den Grenzen der Gemeinden, Landkreise und Bezirke orientiert werden.

Einräumigkeit der Verwaltung

### 4.5 Delegation von Verantwortung

Siehe hierzu Lehrbuch Band 21 „Betriebswirtschaftslehre in der öffentlichen Verwaltung“.

Delegation von Verantwortung

## 5 Grundbegriffe

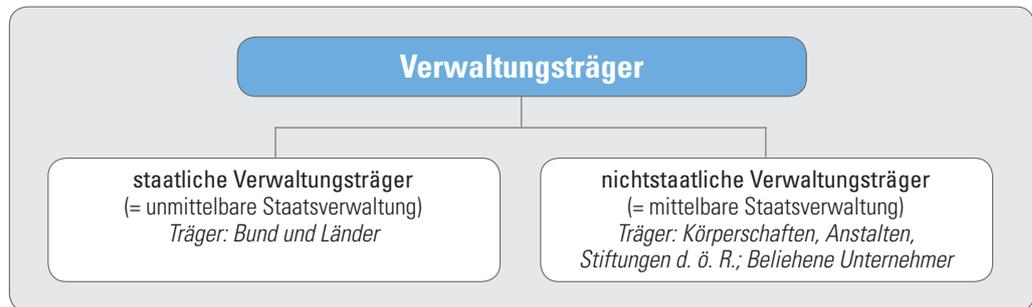
### 5.1 Träger der öffentlichen Verwaltung

Träger der öffentlichen Verwaltung sind die **Bundesrepublik Deutschland** und in diesem Bundesstaat (Art. 20 Abs. 1 GG) auch die einzelnen **Länder** (z. B. der Freistaat Bayern) als Gebietskörperschaften.

Verwaltungsträger

Wird die Staatsverwaltung durch hierarchisch aufgebaute Behörden des Bundes oder der Länder wahrgenommen, so spricht man von **unmittelbarer Staatsverwaltung**.

Überlässt der Staat dagegen die Erfüllung an sich staatlicher Aufgaben rechtlich selbstständigen Verwaltungsträgern (Dezentralisation), so handelt es sich um **mittelbare Staatsverwaltung**.



Diese Träger der mittelbaren Staatsverwaltung werden wie folgt definiert:

	Körperschaft d. ö. R.	Anstalt d. ö. R.	Stiftung d. ö. R.
<b>Rechtsnatur</b>	Rechtsfähige Organisation des öffentlichen Rechts, die <u>öffentliche Aufgaben mit hoheitlichen Mitteln</u> und unter staatlicher Aufsicht wahrnimmt. Die Mitglieder haben wesentliche <u>Mitwirkungsrechte</u> (z. B. durch Wahl ihrer Gremien).	Bestand von <u>sachlichen und persönlichen Mitteln</u> , die in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem <u>besonderen öffentlichen Zweck dauernd zu dienen bestimmt</u> sind.	Rechtsfähige Organisation zur Verwaltung eines von einem <u>Stifter zweckgebunden übergebenen Bestands an Vermögenswerten</u> , der aus Kapital und / oder Sachgütern besteht. Die <u>Stiftungssatzung</u> oder die <u>Stiftungsurkunde</u> muss u. a. den genau bezeichneten <u>Stiftungszweck</u> enthalten.
<b>errichtet durch</b>	staatlichen Hoheitsakt	staatlichen Hoheitsakt	Stifterwillen und einen staatlichen Hoheitsakt
<b>besteht aus</b>	<u>Mitgliedern</u>	<u>Benutzern</u> (manchmal mit <u>Benutzungszwang</u> , z. B. Wasserwerk)	allenfalls <u>Nutznießern</u> (Destinatären)
<b>finanziert durch</b>	<u>Mitgliedsbeiträge</u> und <u>-umlagen</u>	<u>Benutzergebühren</u>	<u>Stiftungsvermögen</u>
<b>man unterscheidet</b>	Gebietskörperschaften (z. B. <i>Bund, Länder, Gemeinden, Landkreise</i> ) Personenkörperschaften (z. B. <i>Ärztammer, gesetzliche Krankenkassen, Handwerkskammer, Berufsgenossenschaft</i> ) Verbandskörperschaften (Mitglieder sind juristische Personen; z. B. <i>Kommunaler Zweckverband*, Bayer. Verwaltungsschule</i> ) Realkörperschaften (Anknüpfungspunkt ist eine Sache, wie etwa der Sitz eines Betriebs oder das Eigentum an einer Liegenschaft; z. B. <i>Industrie- und Handelskammer, Jagdgenossenschaft</i> )  * Ihm können auch natürliche Personen angehören	Rechtsfähige Anstalten (z. B. <i>Sparkasse, Bayerischer Rundfunk</i> ) Nichtrechtsfähige Anstalten (z. B. <i>Physikalisch-Technische Bundesanstalt, kommunale Krankenhäuser</i> )	Stiftungen des öffentlichen Rechts (z. B. <i>Bayerische Landesstiftung, Stiftung Maximilianeum</i> ) sie sind jedoch zu unterscheiden von den Stiftungen des bürgerlichen Rechts nach §§ 80 ff. BGB, wie etwa Stiftung Volkswagenwerk  <b>Achtung!</b> Die Hanns-Seidel-Stiftung ist ein eingetragener Verein nach bürgerlichem Recht

Daneben gibt es die sogenannten „**Beliehenen Unternehmen**“ (Beliehene). Das sind natürliche Personen oder juristische Personen des Privatrechts, denen durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes bestimmte hoheitliche Aufgaben und Befugnisse zur selbstständigen Wahrnehmung im eigenen Namen übertragen worden sind (z. B. *Technischer Überwachungsverein, Versicherungsgesellschaften bei der Ausgabe von Mopedkennzeichen, Schornsteinfeger im Rahmen der Aufgaben nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz*).

Sie sind zu unterscheiden von bloßen „**Verwaltungshelfern**“. Das sind natürliche Personen oder juristische Personen des Privatrechts, die die nur rein technische Ausführung öffentlicher Aufgaben übernehmen und nicht eigenverantwortlich tätig werden. Dazu gehören z. B. Bauunternehmer, die an Straßenbaustellen Verkehrsschilder aufstellen, Müllabfuhrunternehmen.

5.2 Organe der öffentlichen Verwaltung

Juristische Personen handeln durch ihre Organe. Das gilt auch für die Träger der öffentlichen Verwaltung. Sie bedienen sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben zahlreicher Verwaltungsstellen. Diese sind grundsätzlich nicht rechtsfähig. Ihr Handeln wird vielmehr dem Verwaltungsträger als juristischer Person mit Rechtsfähigkeit zugerechnet.

Organe

**Behörden** sind organisatorisch selbstständige Stellen des Staates oder eines anderen öffentlich-rechtlichen Verwaltungsträgers, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen (vgl. Art. 1 Abs. 2 BayVwVfG, § 1 Abs. 1 Satz 2 AGO).

Behörde

**Hinweis:** Die so bezeichnete „Oberste Baubehörde“ ist keine eigenständige Behörde, sondern eine unselbstständige Organisationseinheit des Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr.

Sehr viele Behörden, insbesondere der Unterstufe und Oberbehörden, führen in ihrer Bezeichnung den Begriff „**Amt**“ (z. B. Landratsamt, Finanzamt, Landesamt für Steuern, Bundesverwaltungsamt).

Amt im institutionellen Sinn

Der Begriff „**Amt**“ wird aber auch verwendet für einzelne unselbstständige Organisationseinheiten einer Behörde insbesondere im Kommunalbereich (z. B. Einwohnermeldeamt, Standesamt, Hauptamt).

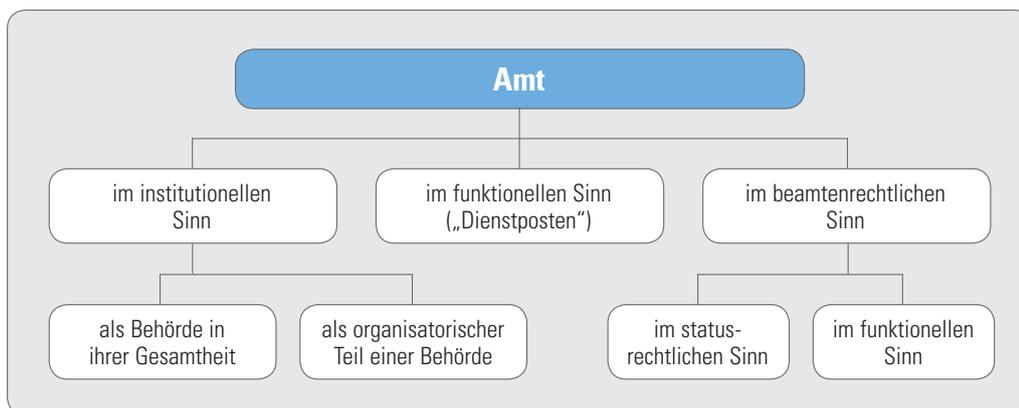
**Hinweis:** Die Verwaltung einer Gemeinde führt in Bayern im Schriftverkehr dieselbe Bezeichnung wie ihr Verwaltungsträger: „Gemeinde ...“

Der Begriff „**Amt**“ wird schließlich beamtenrechtlich verwendet als Umschreibung der Stellung eines Beamten (z. B. „Verleihung eines Amtes“ – „Beamter auf Lebenszeit“).

Amt im beamtenrechtlichen Sinn

Im funktionellen Sinn wird „**Amt**“ als Aufgabenkreis gesehen, der einer bestimmten Person zur Erledigung zugewiesen ist („Dienstposten“), aber auch Ehrenamt (z. B. Amt eines Schöffen, Amt des ersten Bürgermeisters).

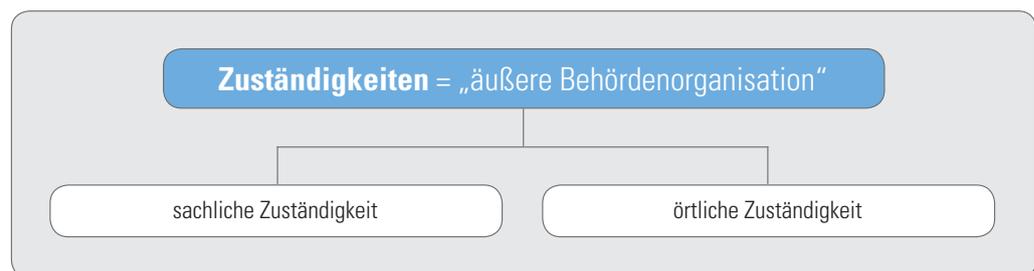
Amt im funktionellen Sinn



**Dienststelle** Der Begriff „**Dienststelle**“ wird im Allgemeinen als Oberbegriff für Stellen der öffentlichen Verwaltung gebraucht, gleich ob mit oder ohne Behördencharakter.

Daneben wird der Begriff „**Dienststelle**“ auch verwendet für organisatorisch abgegrenzte Verwaltungseinheiten mit sachlich und örtlich begrenztem Aufgabengebiet, ausgelagerte Einheiten. Ihnen fehlt es insbesondere an der Selbstständigkeit nach außen und eigenständigen Leitungsfunktionen im Innern.

### 5.3 Die Zuständigkeit



Eine Behörde kann nur innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches tätig werden. Dabei ist zu unterscheiden zwischen

**Sachliche Zuständigkeit**

- der **sachlichen** Zuständigkeit, also dem Recht und der Pflicht einer Behörde, dem Gegenstand nach bestimmte Aufgaben wahrzunehmen. Sie ergibt sich zumeist aus dem zu vollziehenden Fachgesetz (z. B. BayBO, GewO)

**Örtliche Zuständigkeit**

- der **örtlichen** Zuständigkeit (= Hoheitsgebiet einer Behörde), also der Festlegung, welche sachlich zuständige Behörde örtlich zuständig ist. Sie ergibt sich für bayerische Behörden im Verwaltungsverfahren regelmäßig aus Art. 3 BayVwVfG.

Daraus folgt, dass der Sachbearbeiter zunächst die sachliche und erst dann die örtliche Zuständigkeit zu prüfen hat.

#### Merke

Nur wenn sachliche **und** örtliche Zuständigkeit einer Behörde gegeben sind, darf diese tätig werden.

**Funktionale Zuständigkeit**

**Hinweis:** Von dieser Zuständigkeit einer Behörde ist zu unterscheiden die (funktionale) Zuständigkeit innerhalb der zuständigen Behörde, also die Festlegung der zuständigen Organisationseinheit und des zuständigen Sachbearbeiters. Dazu siehe Lehrbuch Band 16 „Innere Behördenorganisation und Verwaltungstechnik“.

### 5.4 Die Behördenhierarchie

**Hierarchie**

Innerhalb der öffentlichen Verwaltung gibt es Behörden verschiedener Stufen, die zueinander in einem Über- und Unterordnungsverhältnis stehen. Dabei ist die übergeordnete Behörde berechtigt, ihren Willen in Form von Verwaltungsvorschriften und Weisungen im Einzelfall gegenüber der nachgeordneten Behörde durchzusetzen. Die nachgeordnete Behörde ist verpflichtet, die Anordnungen der übergeordneten Behörde

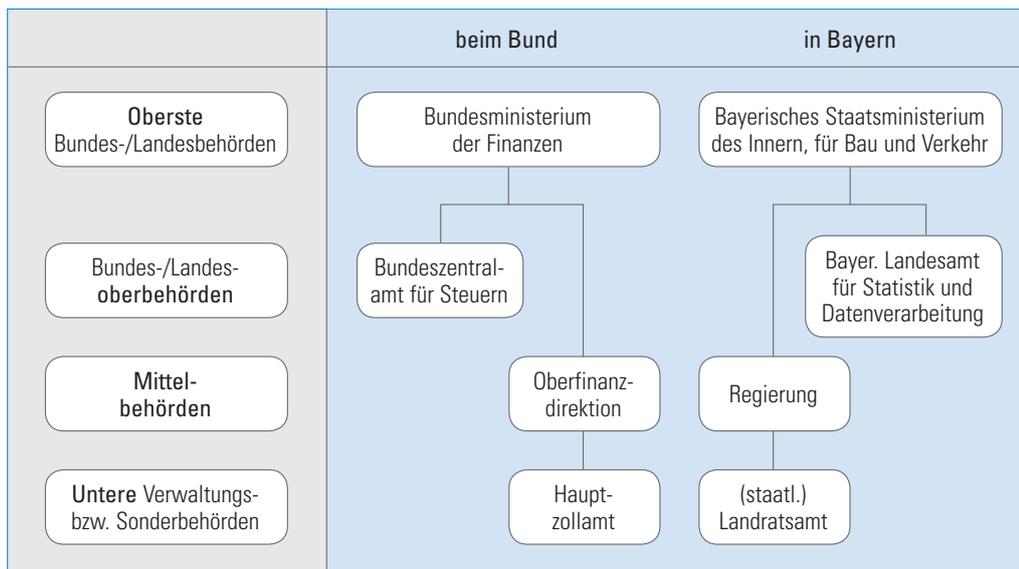
auszuführen („Weisungsgebundenheit“) und diese zu informieren („Berichtspflicht“). Dieses pyramidenförmige System über- und nachgeordneter Behörden wird als **Behördenhierarchie** bezeichnet.

Im hierarchischen Behördenaufbau, der für die bayerische Staatsverwaltung – anders als im Grundgesetz – ausdrücklich in Art. 55 Nr. 5 Satz 1 BV festgelegt ist, teilt man die Behörden ein in:

	Definition:
<p><b>Oberste</b> Bundes-/Landesbehörden</p>	<p>Das sind insbesondere</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– die Ministerien</li> <li>– die Rechnungshöfe</li> </ul> <p>Sie sind</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– einem Ministerium unmittelbar nachgeordnet</li> <li>– ohne weiteren Behördenunterbau</li> <li>– zuständig für ganzes Bundesgebiet oder ganz Bayern; Bezeichnung regelmäßig als Bundes-/Landesamt, -anstalt</li> </ul> <p>Allerdings führen in Bayern einige Behörden die Bezeichnung „Landesamt“, die tatsächlich die Funktion einer Mittelbehörde wahrnehmen: Landesamt für Maß und Gewicht – Landesamt für Steuern – Landesamt für Digitalisierung, Breitband und Vermessung</p> <p>Sie sind</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– einem Ministerium unmittelbar nachgeordnet,</li> <li>– mit eigenem Behördenunterbau (Verwaltungs- oder Sonderbehörden),</li> <li>– im Regelfall nur für Teile des Bundesgebietes oder Bayerns zuständig</li> </ul> <p>Sie sind</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– einer Mittelbehörde unmittelbar nachgeordnet,</li> <li>– nur für kleinere (regionale) Teile des Bundesgebietes oder Bayerns zuständig</li> </ul>
<p>Bundes-/Landes- <b>oberbehörden</b></p>	
<p><b>Mittel-</b> <b>behörden</b></p>	
<p><b>Untere</b> Verwaltungs- bzw. Sonderbehörden</p>	

## Definitionen

Als konkrete Beispiele seien genannt:



## Beispiele

Die **obersten Behörden**, insbesondere die Ministerien, sind Leitungsbehörden, die grundsätzlich keine Einzelfälle erledigen, sondern allgemeine oder weittragende Entscheidungen treffen. So gehören hierher auch das Bundeskanzleramt sowie die Staats- bzw. Senatskanzleien in den Ländern als Führungsinstrument des jeweiligen Regierungschefs.



*Bundeskanzleramt in Berlin*

Die **Oberbehörden** erfüllen in der Regel eine beschränkte Zahl von Spezialaufgaben.

Die **Mittelbehörden** sollen die Ministerien von bestimmten Leitungsaufgaben entlasten, Einzelaufgaben von größerer oder überörtlicher Bedeutung erledigen und die Aufgabenerfüllung durch die nachgeordneten Behörden beaufsichtigen und koordinieren.

Den **Unterbehörden** obliegt der möglichst ortsnahe Verwaltungsvollzug.

**Hinweis:** In einigen Gesetzen ist von obersten, oberen (oder höheren) und unteren Behörden die Rede. Hier ist als Oberbehörde die Behörde der Mittelstufe gemeint.

#### Dienstweg

Für den Verkehr zwischen hierarchisch über- und nachgeordneten Behörden gilt grundsätzlich das **Dienstwegprinzip** (sh. auch § 11 Abs. 2 AGO). Siehe dazu Lehrbuch Band 16 „Innere Behördenorganisation und Verwaltungstechnik“.

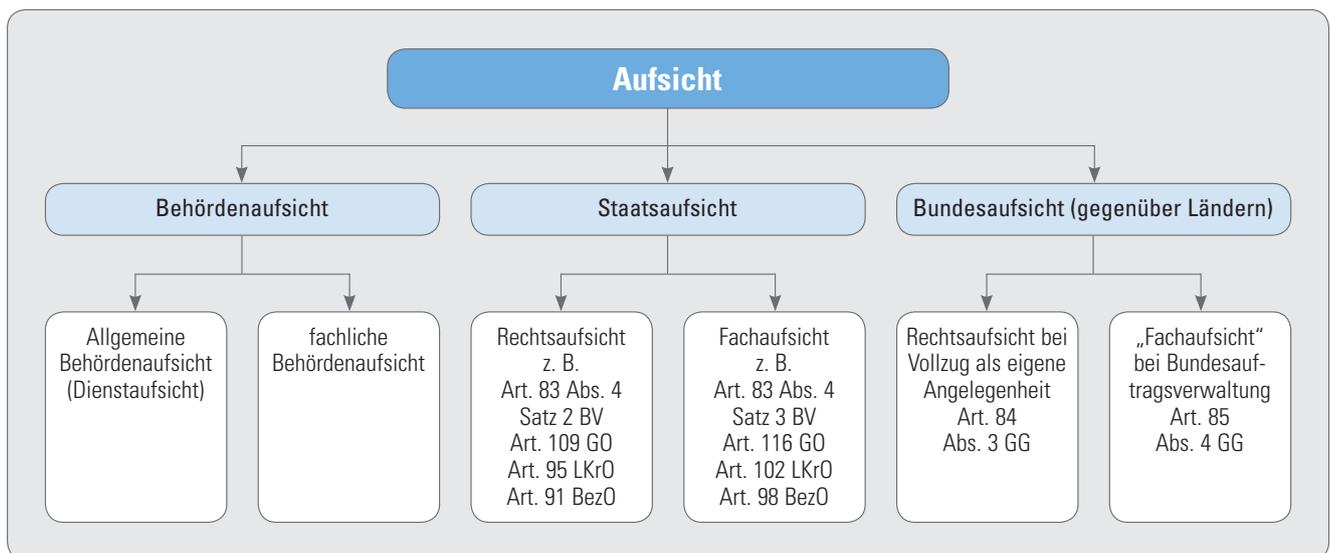
5.5

Die Aufsicht

Der Zusammenhang zwischen über- und nachgeordneten Verwaltungsbehörden einer Behördenhierarchie, aber auch zwischen den Organen der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung (einschließlich der Kommunalverwaltung) sowie der Bundes- und der Landesverwaltung wird in erster Linie durch die **Aufsicht** hergestellt. Darunter versteht man die Beobachtung und die Beeinflussung des Beaufsichtigten durch Verwaltungsvorschriften oder durch Weisungen im Einzelfall.

Aufsicht

Es gibt verschiedene Arten von Aufsicht, die teils nach den rechtlichen Beziehungen zwischen Aufsichtsorgan und Beaufsichtigtem, teils nach dem Umfang der Aufsicht unterschieden werden. Die wichtigsten Arten sind:



– **Behördenaufsicht** wird innerhalb der staatlichen Behördenhierarchie ausgeübt und zwar als

Behördenaufsicht

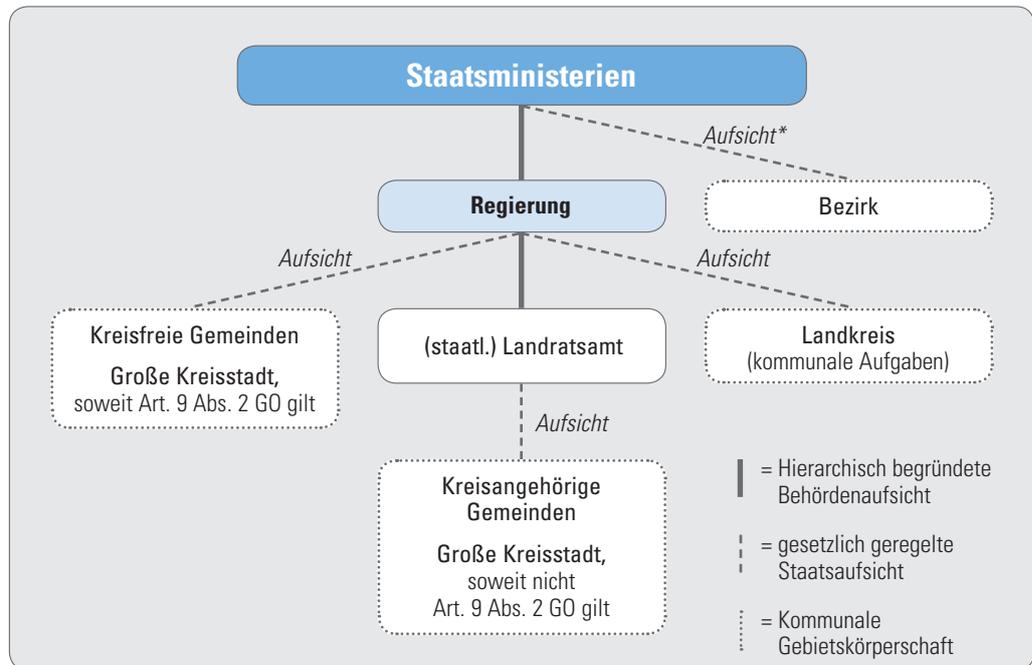
- **allgemeine Behördenaufsicht** (Dienstaufsicht) über Aufbau, innere Ordnung, allgemeinen Geschäftsgang und Personalangelegenheiten
- **fachliche Behördenaufsicht** über den fachlichen Inhalt der Verwaltungstätigkeit (Recht- und Zweckmäßigkeit)

– **Staatsaufsicht** (Art. 55 Nr. 5 Satz 2 BV) ist die Aufsicht von Staatsorganen über juristische Personen des öffentlichen Rechts (z. B. die staatlichen Landratsämter über die kreisangehörigen Gemeinden) und zwar als

Staatsaufsicht

- **Rechtsaufsicht**, beschränkt auf die Aufsicht über die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns
- **Fachaufsicht**, die darauf achtet, dass die beaufsichtigten Organe rechtmäßig und zweckmäßig handeln.

## Behörden- und Staatsaufsicht



\* Ausnahme in Bereich des Sozialhilferechts (= jeweilige Regierung – Art. 81 Abs. 2 Satz 1 AGSG –)

## Bundesaufsicht

- **Bundesaufsicht** wird beim Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder ausgeübt und zwar in unterschiedlicher Intensität beim
  - Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder **als eigene Angelegenheit** in der Form der Rechtsaufsicht (Art. 84 Abs. 3 GG)
  - Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder **im Auftrag des Bundes** (Bundesauftragsverwaltung), als „Fachaufsicht“ nach Art. 85 Abs. 4 GG

**Merke**

Die Bundesauftragsverwaltung ist eine spezielle Form der **Landesverwaltung**, **nicht** der **Bundesverwaltung**.

Die Bundesauftragsverwaltung ist obligatorisch vorgesehen in Art. 90 Abs. 2, Art. 104a Abs. 3 Satz 2, Art. 108 Abs. 3 Satz 1 GG, fakultativ in Art. 87b Abs. 2 Satz 1, Art. 87c, Art. 87d Abs. 2, Art. 89 Abs. 2 Satz 3, 4, Art. 120a Abs. 1 Satz 1 GG.