

Auszug aus:

Burkhardt Krems: **Verwaltungsmanagementlehre**

Eine verwaltungswissenschaftlich orientierte  
Einführung, veröffentlicht als Skript an der FH Bund,  
Abschnitt D 7

Online-Quelle: <http://www.olev.de/d/dienstweg.pdf>

## **7 Der Dienstweg in der Linienorganisation** - Version 2.0

### **7.1 Begriff**

Dienstweg ist der vorgeschriebene Weg für die Kommunikation (d. h. die Übermittlung von Informationen<sup>29)</sup> zwischen Stellen (Dienstposten). Zur dienstrechtlichen Bedeutung siehe unten Abschnitt 7.6.

### **7.2 Grundregel**

Heute ist der Dienstweg in der Regel flexibel geregelt (die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO des Bundes) enthält keine ausdrückliche Regelung mehr), es gilt die allgemeine Regelung, dass sachgemäß zu informieren ist. Das dürfte größtenteils dazu führen, dass z. B. Vorlagen weiterhin über alle Zwischeninstanzen zum Empfänger laufen und bei horizontaler Kommunikation (gleichgeordnete Partner) in grundsätzlichen Angelegenheiten die Vorgänge über den ersten gemeinsamen Vorgesetzten geleitet werden.

Die traditionelle Regelung für den Dienstweg in der bis 2000 geltenden Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Teil 1, lautete:

#### **§ 12 Dienstweg**

(1) Im gesamten mündlichen und schriftlichen Dienstverkehr ist zum Zwecke eines geordneten und flüssigen Verwaltungsablaufs grundsätzlich der Dienstweg einzuhalten.

Heute ist die Frage zwar flexibler geregelt, die Kenntnis der Strukturen und Probleme ist aber weiterhin notwendig, wenn man den Vorwurf vermeiden will, den „Dienstweg“ nicht eingehalten und schon deshalb etwas falsch gemacht zu haben.

---

<sup>29)</sup> Der Begriff der Information ist dabei im weitesten Sinne zu verstehen, d. h. jedes Wissen über Ereignisse oder Zustände, gleich welche Funktion dieses Wissen hat; es umfaßt demnach sowohl "schlichte" Informationen als auch Weisungen, Bitten, Anträge usw. Vgl. auch unten Abbildung 1.

### 7.3 Dienstweg bei vertikaler Kommunikation

„Vertikal“ bezeichnet die Kommunikation im Über-/ Unterordnungsverhältnis, zu höheren Instanzen oder umgekehrt zu unterstellten Stellen.

**Dienstwegregel 1:** Die Kommunikation zwischen Stellen, die in einem Über-/ Unterordnungsverhältnis stehen (vertikale Kommunikation), läuft über alle Zwischeninstanzen.

**Dienstwegregel 1a:** (Ergänzungsregel): Wird der Dienstweg durch eine übergeordnete Stelle nicht eingehalten, ist der Empfänger der Information verpflichtet, die Zwischeninstanz(en) nachträglich zu informieren.

#### Erläuterungen

Bei vertikaler Kommunikation können folgende Arten von Informationen unterschieden werden:

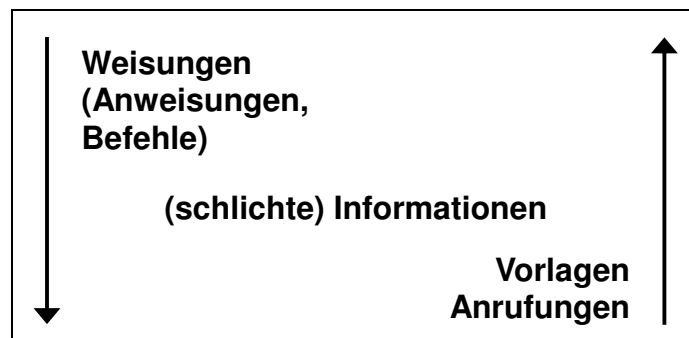


Abbildung 1: Informationsarten und vertikaler Dienstweg

„Schlichte“ Informationen sind solche, die nicht in eine der anderen Kategorien fallen, z. B. Berichte an den Behördenleiter oder Informationen des Vorgesetzten über Besprechungen, an denen dieser teilgenommen hat und die sachlich das Arbeitsgebiet des Mitarbeiters betreffen.

Vorlagen sind an sich alle Vorgänge, die vom Mitarbeiter „nach oben“ vorgelegt werden; also einerseits weisungsgemäß ausgearbeitete Stellungnahmen und Entscheidungsvorschläge, andererseits Vorlagen aus eigener Initiative. Wegen ihrer anderen Bedeutung sind derartige Vorlagen aus eigener Initiative noch einmal als „Anrufungen“ gesondert aufgeführt.

Unter „Anrufungen“ fallen Vorschläge aus eigener Initiative der nachgeordneten Stelle, für deren Durchführung die Zustimmung einer übergeordneten Stelle erforderlich ist, „bestellte Weisungen“ sowie Beschwerden und Bitten mit persönlichem Bezug.

Nach der Dienstwegregel 1 gilt der Dienstweg für beide Richtungen, die Verletzung der Regel durch eine übergeordnete Stelle bleibt jedoch in aller Regel ohne Sanktion und löst deshalb die in der Ergänzungsregel formulierte Verpflichtung für den Empfänger der Information aus. Vgl. zur Prob-

ematik des sog. Durchregierens das Kapitel „Führung“, zur dienstrechtlichen Seite unten Abschnitt 7.6.

#### 7.4 Dienstweg bei horizontaler Kommunikation

„Horizontal“ ist die Kommunikation zwischen Stellen, die einander nicht über- oder untergeordnet sind, also z.B. zwischen Referaten in derselben oder in unterschiedlichen Abteilungen.

Die klassische Regel dabei, die heute aber sehr flexibel zu handhaben ist, lautet:

**Dienstwegregel 2:** Die Kommunikation zwischen einander nebengeordneten Stellen läuft über die erste gemeinsame Instanz (= die erste gemeinsame vorgesetzte Stelle) unter Beteiligung aller Zwischeninstanzen.

#### Erläuterungen

Die Kommunikation kann betreffen

1. (schlichte) Informationen
2. förmliche Beteiligung, und zwar
  - a) Anhörung (Information, um dem Empfänger Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben; die Stellungnahme ist jedoch nicht verbindlich), Einholung des „Benehmens“,
  - b) Mitzeichnung (die von einer Stelle beabsichtigte Maßnahme betrifft auch den Zuständigkeitsbereich einer anderen Stelle; diese muss der beabsichtigten Maßnahme der „federführenden“ Stelle deshalb zustimmen, soweit ihre Zuständigkeit betroffen ist; die Zustimmung wird durch „Mitzeichnung“ erteilt; vgl. dazu das Kapitel „Geschäftsgang“).

#### 7.5 Der Dienstweg in der Praxis

- a) Der Dienstweg bei *vertikaler Kommunikation* ist stets einzuhalten, es sei denn, dass es sich um Ergänzungen bereits gegebener Informationen handelt, die keinen selbständigen Informationswert für die Zwischeninstanzen besitzen; denn der Dienstweg dient einerseits (Kommunikation nach oben) der Entlastung der übergeordneten Instanzen, weshalb die Zwischeninstanzen eingeschaltet werden müssen, um sicherzustellen, dass die Information richtig, vollständig und zur Unterrichtung der übergeordneten Instanz erforderlich ist.

Wird der Dienstweg von oben nach unten häufig oder regelmäßig nicht beachtet, kann das ein Anzeichen für ein Führungsproblem sein: die übergeordnete Instanz akzeptiert die Führungsfunktion der Zwischen-

instanz nicht bzw. die Zwischeninstanz nimmt die ihr übertragene Führungsaufgabe nicht wahr.

In umgekehrter Richtung gilt: eine Frage, mit der sich eine übergeordnete Instanz beschäftigt, ist in aller Regel wichtig (sonst würde sich die übergeordnete Instanz damit nicht befassen), deshalb ist sie auch für die Zwischeninstanz(en) wichtig. Sie ist auch deshalb für die Zwischeninstanz wichtig, weil sie ihrer Beratungspflicht nachkommen und die übergeordnete Instanz entlasten muss, um zu einer möglichst wirksamen Führung beizutragen (siehe auch: strategisches und operatives Management).

Ergänzungsregel 1 a ist deshalb nur Konkretisierung der allgemeinen Pflicht zur Information der Instanz(en) (beamtenrechtlich des/der Vorgesetzten) über wichtige Fragen aus dem Arbeitsgebiet der Stelle (des Mitarbeiters/der Mitarbeiterin) – so die beamtenrechtliche Seite dieser Regelung).

- b) Der Dienstweg bei *horizontaler Kommunikation* wird heute flexibel gehandhabt, doch ist das Ausmaß dieser Flexibilität von Verwaltung zu Verwaltung und möglicherweise sogar von Behörde zu Behörde verschieden. Es hängt u. a. davon ab, wie die Notwendigkeit der Querinformationen oder Querkoordination (Mitzeichnung) gesehen wird und wie häufig sie vorkommt.

Finden zahlreiche Abstimmungs- und wechselseitige Informationsprozesse statt, lässt sich die Dienstwegregelung nicht durchhalten, weil sie zur Überlastung der Instanzen führen und zudem Abstimmungsprozesse durch den Zeitbedarf stark behindern würde.

Das Ausmaß der Querinformationen hat auch durch den Siegeszug der E-Mail stark zugenommen, so dass heute in der Praxis z. T. wohl eher das Problem besteht, ob die Vorgesetzten noch den Überblick haben. Mit der Vergrößerung der Leitungsspannen und der Zunahme der Selbständigkeit der Mitarbeiter entstehen Kontrollprobleme, wie sie in der betriebswirtschaftlichen Literatur unter dem Stichwort „principal-agent-theory“ diskutiert werden<sup>30</sup>.

Es gilt jedoch die Regel, dass der strikte Dienstweg, wie oben als Dienstwegregel 2 formuliert, in **Fragen von grundsätzlicher Bedeutung eingehalten werden muss**. Dies folgt schon aus der allgemeinen Verpflichtung zur Information der Instanzen über wichtige Fragen (vgl. oben a).

---

<sup>30</sup> Dazu das Stichwort „Agentur“ im Online-Verwaltungslexikon:  
<http://www.olev.de/a/agentur.htm>

- c) Der Dienstweg ist in der Regel nicht einzuhalten für die Inanspruchnahme von *Dienstleistungen*, z. B. des Inneren Dienstes oder der Bibliothek. Hierfür bestehen teilweise besondere Regelungen (Dienstweisungen, Geschäftsanweisungen), in denen die Beteiligung der Instanzen festgelegt ist (z. B. bei Beschaffungswünschen, Buchbestellungen).

Die allgemeine Regelung über den Dienstweg gilt ferner nicht, wenn Abweichendes in Dienst-/Arbeits- oder Geschäftsanweisungen für bestimmte Arbeitsabläufe angeordnet ist, also die Koordination bereits durch die Programmierung der Arbeitsabläufe erfolgt ist.

Dies sollte zunehmend zur Regel werden, wenn Qualitätsmanagement eingeführt oder der Weg dahin beschritten werden soll. Denn Kern von QM ist zunächst, dass man seine Prozesse kennt und beherrscht – dazu gehört die Kenntnis, wie Kommunikation laufen soll und was geschieht, wenn sie einmal anders läuft (Fehlermanagement).

#### **d) Dienstweg bei funktional spezialisierten und bei Stabsstellen**

Die beschriebenen Regelungen unterstellen die Ein-Linien-Organisation, die es in der Praxis in reiner Form nicht gibt. Die Querschnittseinheiten haben für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich Einwirkungs- und u. U. sogar Weisungsrechte „quer“ zur Linienorganisation, typisch insbesondere die Funktion des „Beauftragten für den Haushalt“ im Verhältnis zu den Titelverwaltern in den Facheinheiten. Auch die Stabsstellen könnten ihre Funktion der Leitungsunterstützung nicht effizient erfüllen, wenn sie immer auf die Einhaltung des Dienstweges angewiesen wären.

Hier hat sich eine undurchschaubare Praxis herausgebildet, so dass nur empfohlen werden kann, sich jeweils zu informieren, was erwartet wird. Formal gilt, dass im Alltagsgeschäft unmittelbar kommuniziert werden darf: nur wann dieser Normalfall nicht mehr gilt, ist abstrakt nicht zu beschreiben. In dieser Frage zeigt sich auch sehr stark, ob modern – und damit effizient und motivierend – geführt wird und ob die entsprechenden Instrumente verwendet werden, die Beschäftigten zu ermächtigen, sich für die Aufgabe zu engagieren, ob sie als aktive Mitgestalter einer gemeinsamen Sache handeln dürfen, als „Mitunternehmer“, oder eher als „Weisungsempfänger“, die ausführen, was ihnen die vorgesetzte Stelle kraft höherer Einsicht vorgibt.

### **7.6 Exkurs: Dienstrechtliche Regelungen**

Der Begriff „Dienstweg“ findet sich auch im Beamtenrecht, mit anderer Bedeutung: es geht nicht um die Kommunikation zwischen Stellen – personunabhängig beim Handeln beliebiger Stelleninhaber in Wahrnehmung ihrer Aufgaben für die Verwaltung – sondern um Rechte und Pflichten der Beamtinnen und Beamte. Das Beamtenrecht enthält keine Dienstwegerege-

lung für den normalen Dienstbetrieb, weil die Beamtinnen und Beamten dabei als „Amtswalter“ tätig werden, also in Wahrnehmung fremder Interessen, deshalb auch nicht in ihren Rechten betroffen sein können.

Dienstwegregelungen finden sich deshalb auch nur im Über-Unterordnungsverhältnis für die Kommunikation „nach oben“, also für Rechte und Pflichten der Beamtinnen und Beamten gegenüber vorgesetzten Stellen bzw. Amtswaltern:

- Nach § 36 Absatz 2 des Beamtenstatusgesetz haben Beamtinnen und Beamte Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit dienstlicher Anordnungen „unverzüglich auf dem Dienstweg geltend zu machen“
- Nach § 125 Absatz 1 Bundesbeamtengesetz können „Beamtinnen und Beamte Anträge und Beschwerden vorbringen. Hierbei ist der Dienstweg einzuhalten. Der Beschwerdeweg bis zur obersten Dienstbehörde steht offen.“ Eine Ausnahme regelt Absatz 2: Beschwerden gegen die unmittelbare Vorgesetzte oder den unmittelbaren Vorgesetzten können unter Umgehung desjenigen, gegen den sich die Beschwerde richtet, bei der oder dem nächsthöheren Vorgesetzten unmittelbar eingereicht werden.“