

Wissenschaftliche Dokumentations- und Transferstelle für Verwaltungsmodernisierung in den Ländern

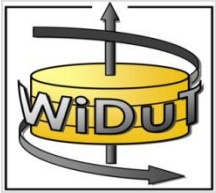
Fachaufsicht

im Spannungsfeld zwischen

**Regeleinhaltung und
strategischer Steuerung**

-

Aktuelle Probleme und Lösungsansätze



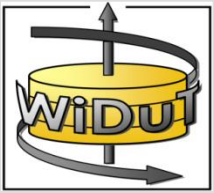
Gliederung des Vortrages

A. Was ist Fachaufsicht? (Herkunft, Definition, Zweck)

B. Aktuelle Problemstellungen und Lösungsansätze

C. Erfolgsfaktoren

D. Fazit



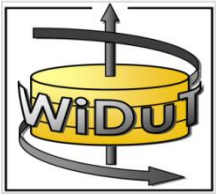
Gliederung des Vortrages

A. Fachaufsicht – Ein Überblick

B. Probleme / Lösungsansätze

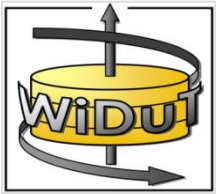
C. Erfolgsfaktoren

D. Fazit



Fachaufsicht ...

- umfasst weitreichende **Informations-, Kontroll- und Eingriffsrechte**
- ist eine **Kernaufgabe der Ministerien**
(diese sind zur Wahrnehmung der Fachaufsicht verpflichtet)
- ist ein wesentliches **Element** der **Kontrolle und Steuerung**
in der öffentlichen Verwaltung

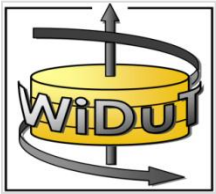


A. Überblick Fachaufsicht

Herkunft (1)

Herkunft des Begriffes (1)

- Ursprung nicht im Kommunalrecht (dort erstmals in der DGO 1935)
- In Fachgesetzen bzw. diesbezüglichen Kommentaren (etwa zum Arbeitsnachweisgesetz) wird schon in den 20er-Jahren von fachlicher Aufsicht oder Fachaufsicht gesprochen
- Bezeichnung ansonsten Sachaufsicht, Aufsicht anderer Art, ...

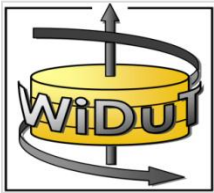


A. Überblick Fachaufsicht

Herkunft (2)

Herkunft des Begriffes (2)

- Zuvor wurde Fachaufsicht als Teil der Dienstaufsicht gesehen (Weisungen der staatlichen Aufsichtsbehörde richteten sich direkt an die Beamten..)
- Im allgemeinen (juristischen) Sprachgebrauch hat sich der Begriff erst in der Nachkriegszeit festgesetzt



A. Überblick Fachaufsicht

Begriffsverwendung

Verwendung des Begriffes im positiven Recht:

- **Keine Erwähnung oder gar gesetzliche Definition im Grundgesetz**

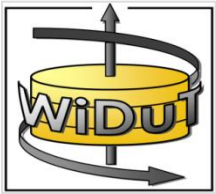
Es wird nur Aufsicht (Art. 84) oder Bundesaufsicht (Art. 85) erwähnt. Auch Kommunalaufsicht findet sich im GG (auch z.B. in Art. 28 II GG) nicht.

- **Gleiches gilt für die Landesverfassungen**

Auch bei den Ländern, bei denen der Schwerpunkt der Verwaltungsorganisation liegt, findet sich nichts in den Verfassungen. Zwar gibt es Regelungen, die sich auf nicht zur Selbstverwaltung gehörende Aufgaben beziehen, doch hier wird weit überwiegend von Weisungen oder Weisungsrechten gesprochen. Wenn doch die Aufsicht erwähnt wird, dann nur ohne nähere Differenzierung zur Art.

- **Einfaches Recht:**

In den Verwaltungs- oder Organisationsgesetzen der Länder findet sich der Begriff häufiger, meist in Abgrenzung zu Dienstaufsicht. In den Gemeindeordnung nur teilweise, jedoch vielfach in den Fachgesetzen.



A. Überblick Fachaufsicht

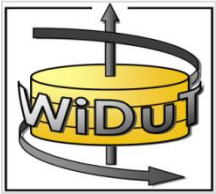
Definitionen (1)

Definitionen (Wissenschaft I)

Kriterium: Umfang

- Form der verwaltungsinternen Kontrolle, die sich auf die recht- und ordnungsmäßige Erledigung der Aufgaben und die zweckentsprechende Anwendung des Verwaltungsermessens bezieht.
- Überprüfung des Handelns der nachgeordneten Behörde sowohl in Rechtmäßigkeits- als auch in Zweckmäßigkeitshinsicht, wobei bei letzterem auch die Ausübung des Ermessens und die Wahrung der politischen Ziele der Staatsführung überprüft werden kann.
- Die Fachaufsicht ist umfassend. Sie bezieht sich nicht nur auf die Rechtmäßigkeit, sondern auch auf die Zweckmäßigkeit, Ratsamkeit oder politische Opportunität des beaufsichtigten Verwaltungshandelns.

(vgl. v. Mutius, Bach, Rupp)



A. Überblick Fachaufsicht

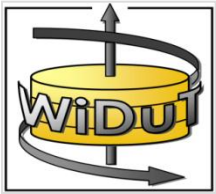
Definitionen (2)

Definitionen (Wissenschaft II)

Kriterium: Intensität

- Mit der Fachaufsicht kann im Gegensatz zur Rechtsaufsicht de facto jede Verwaltungsentscheidung verändert, zurückgenommen oder untersagt werden.
- Mit der Fachaufsicht ist eine vollständige, vorab einsetzende Direktion des Beaufsichtigten, potenziell unter Einsatz aller Lenkungsmittel möglich.

(vgl. Döhler, Pieper)



A. Überblick Fachaufsicht

Definitionen (3)

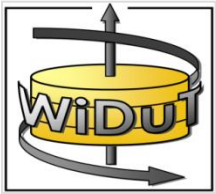
Definitionen (Praxis)

(aus dem Papier „Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich“)

Fachaufsicht ist die Aufsicht über die Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns.

Bei der **Rechtsaufsicht** ist die Befugnis der aufsichtsführenden Behörde darauf beschränkt, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu überprüfen.

Dienstaufsicht bezieht sich auf Beschäftigte, Organisationseinheiten oder Aufbau und Abläufe. Sie zielt insbesondere auf persönliche Pflichterfüllung der Beschäftigten, die hiermit in Verbindung stehende innere Ordnung und den Dienstbetrieb der nachgeordneten Organisationseinheit.

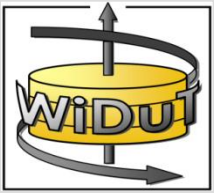


A. Überblick Fachaufsicht

Zwischenfazit

- Fachaufsicht ist ein Begriff, der eine Vielfalt von Regelungen umfasst und kein einheitliches Rechtsinstitut bezeichnet.
- Fachaufsicht taugt daher allenfalls als eine Art Sammelbezeichnung für alle Formen der Einflussnahme auf Sachentscheidungen anderer Verwaltungseinheiten, die über reine Rechtsaufsicht hinausgehen.

(vgl. Groß)



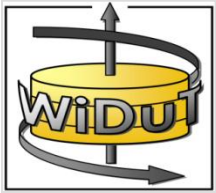
Gliederung des Vortrages

A. Was ist Fachaufsicht ?

B. Aktuelle Problemstellungen und Lösungsansätze

C. Erfolgsfaktoren

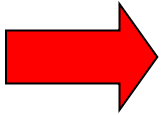
D. Fazit



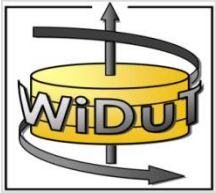
B. Probleme/Lösungen

Von der unscharfen Begrifflichkeit..

Unklarheiten über den Begriff führen automatisch zu Unklarheiten in Bezug auf die praktische Handhabung der Aufsicht.



Nur mit einem klar abgegrenzten Begriff kann man Aufgaben, Instrumente und Arten der Fachaufsicht bestimmen und weiterentwickeln!

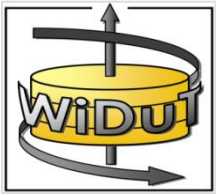


B. Probleme/Lösungen

..zur präzisen Begrifflichkeit

Wie kann das gehen?

- Abgrenzung zu anderen Aufsichtsarten
- Berücksichtigung anderer Kontroll- bzw. Steuerungsformen
- Ganzheitliche Betrachtung



B. Probleme/Lösungen

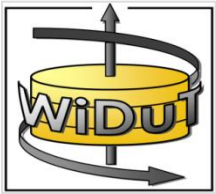
Abgrenzung zur Dienstaufsicht

Abgrenzung zwischen Dienstaufsicht und Fachaufsicht:

„Die Dienstaufsicht bezieht sich auf die (Binnen)Organisation einschließlich der Informationstechnik, die Geschäftsordnung und das Personal der Behörde, die Fachaufsicht ergibt sich aus der Verantwortung für die rechtmäßige und zweckmäßige Aufgabenwahrnehmung der Behörde.“

„Aus der unterschiedlichen Zielsetzung der Dienstaufsicht und der Fachaufsicht folgt, dass die Dienstaufsicht überwiegend intern, die Fachaufsicht dagegen extern orientiert ist ...“

Vgl. Stähler, Erl.1 zu 12 LOG NRW, sowie Erl. 1 zu 13 LOG NRW



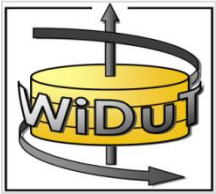
B. Probleme/Lösungen

Verantwortung und Steuerung

... dies führt zu den Fragen:

Wer trägt die Verantwortung für den Ressourcenbedarf und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung im nachgeordneten Geschäftsbereich? Die Dienst- oder die Fachaufsicht?

Wie intensiv darf ein Fachministerium die Aufgabenwahrnehmung des nachgeordneten Geschäftsbereichs (Bündelungsbehörde) steuern?



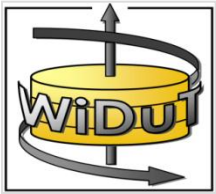
B. Probleme/Lösungen

Getrennte Verantwortlichkeiten

Beispiel Baden-Württemberg:

14 Landesverwaltungsgesetz

- (1) Das Innenministerium führt die Dienstaufsicht über die Regierungspräsidien. Ihm obliegen für die Bediensteten der Regierungspräsidien (...) die den Ministerien zugewiesenen Aufgaben auf dem Gebiet der Personalangelegenheiten. (...)
- (2) Die Ministerien führen die Fachaufsicht über die Regierungspräsidien im Rahmen ihres Geschäftsbereichs.



B. Probleme/Lösungen

Getrennte Verantwortlichkeiten

Beispiel Nordrhein-Westfalen:

5 Landesorganisationsgesetz NRW

(1) Die Landesregierung und im Rahmen ihres Geschäftsbereichs der Ministerpräsident und die Landesministerien leiten und beaufsichtigen die Landesverwaltung.

12 Landesorganisationsgesetz

(1) Die Dienstaufsicht erstreckt sich auf den Aufbau, die innere Ordnung, die allgemeine Geschäftsführung und die Personalangelegenheiten der Behörde.

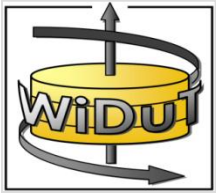
(2) Die Dienstaufsicht führen

1. (..)
2. das Innenministerium über die Bezirksregierungen, (..)

13 Landesorganisationsgesetz

(2) Die Fachaufsicht führen

1. die obersten Landesbehörden im Rahmen ihres Geschäftsbereichs über die Landesoberbehörden und Landesmittelbehörden, (..)

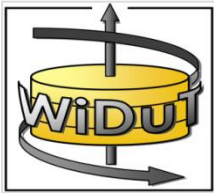


B. Probleme/Lösungen

Eigenverantwortung?

Artikel 55 Landesverfassung NRW

- (1) Der Ministerpräsident bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung.
- (2) Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Minister seinen Geschäftsbereich **selbständig und trägt dafür die Verantwortung.**



B. Probleme/Lösungen

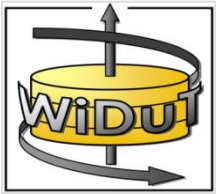
BVerfG zur Eigenverantwortung

Bundesverfassungsgericht:

„Eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung setzt voraus, dass der jeweils zuständige Verwaltungsträger auf den Aufgabenvollzug hinreichend nach seinen eigenen Vorstellungen einwirken kann.

Daran fehlt es in der Regel, wenn Entscheidungen über Organisation, Personal und Aufgabenerfüllung nur in Abstimmung mit einem anderen Träger getroffen werden können“

Aus dem Urteil des BVerfG vom 20.12.2007 (2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04) zur Verpflichtung von (Land)kreisen, gemäß 44b SGB II Arbeitsgemeinschaften mit Bundesagentur für Arbeit zu bilden.



B. Probleme/Lösungen

Mögliche Lösungen (1)

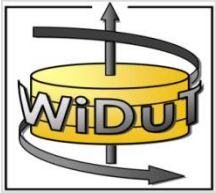
Warum überhaupt eine Aufteilung der Aufsicht in Dienst- und Fachaufsicht?

Mehr Spezialisierung = größere Wirtschaftlichkeit

(vgl. auch die Aufteilung der Aufgabenwahrnehmung der Behörden in Fach- und Querschnittsaufgaben)

aber:

Gefahr eines kontraproduktives Handelns von Fach- und Dienstaufsicht aufgrund gegensätzlicher Zielvorgaben

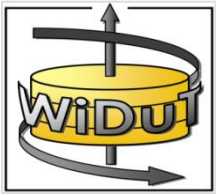


B. Probleme/Lösungen

Mögliche Lösungen (2)

Lösung des Problems?

- Die ganzheitliche Verantwortung der Ministerin / des Ministers gegenüber dem Landtag für seinen Geschäftsbereich muss bei der Aufgabenwahrnehmung jeglicher Aufsicht im Vordergrund stehen.
- Die Kernaufgaben des Ministeriums bilden die Fachaufgaben.
- ✓ Daher muss die Fachaufsicht den Schwerpunkt bilden.



B. Probleme/Lösungen

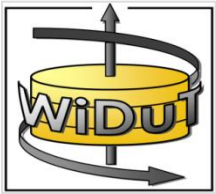
Mögliche Lösungen (3)

Folge:

Zur Wahrnehmung der Fachaufsicht muss dann auch zwangsläufig die Verantwortung bezüglich der zur Aufgabenerledigung erforderlichen Ressourcen gehören.

Die Verantwortlichen müssen dann aber stets die Auswirkungen Ihrer Maßnahmen auf die Ressourcen berücksichtigen und diese ggf. auch rechtzeitig mit der Dienstaufsicht abstimmen.

Zudem müssen, wenn eine Behörde Aufgaben für mehrere Ressorts wahrnimmt, evtl. Vereinbarungen über die Ressourcenaufteilungen in der Behörde zu geschlossen werden.

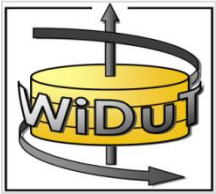


B. Probleme/Lösungen

Ergebnisse Rechnungshöfe (1)

Ergebnisse von Untersuchungen / Prüfungen des Bundesrechnungshofs und des LRH Niedersachsen:

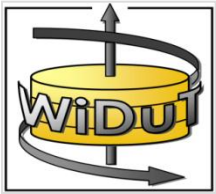
- unterschiedliches Verständnis über Bedeutung, Ziele und maßgebliche Geschäftsprozesse der Fachaufsicht
- keine abgestimmte Systematik sowie fehlende Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die Gestaltung der Fachaufsicht
- häufig keine ressortweiten Ziele für die Aufsichtsführung
- keine organisatorische Regelungen bei gleichzeitiger Aufsichtszuständigkeit mehrerer Ministerien über dieselbe Einrichtung



B. Probleme/Lösungen

Ergebnisse Rechnungshöfe (2)

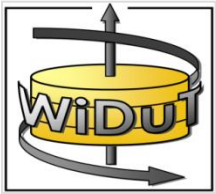
- Aufsichtsobjekte überwiegend nicht konkret beschrieben
- keine systematische Betrachtung der Risiken einer möglichen Schlecht- oder Nichterfüllung der Aufgabe
- keine Erfolgskontrolle
- Personalbedarf für die Fachaufsicht häufig nicht oder nicht nach anerkannten Methoden ermittelt
- aktueller Personaleinsatz – u. a. wegen unklarer Abgrenzungen zu anderen Aufgaben – nur selten bezifferbar



B. Probleme/Lösungen

Ergebnisse Rechnungshöfe (3)

- kaum Regelungen zur Fachaufsicht, sodass Umfang und Verfahrensweise häufig von einzelnen Personen abhing, ohne dass Maßstäbe dokumentiert und allgemein zugänglich waren
- für Soll-Ist-Vergleiche nur selten hinreichend differenziert beschriebene Soll-Zustände vorhanden
- häufig keine wesentlichen Informationen über die Ist- Zustände der Aufgabenerfüllung
- unzweckmäßige und unwirtschaftliche Entscheidungen nachgeordneter Verwaltungen wurden häufig nicht früh genug erkannt und verhindert bzw. korrigiert



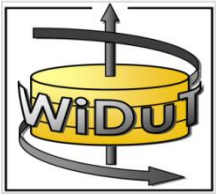
B. Probleme/Lösungen

Ergebnisse Rechnungshöfe (4)

Zusammengefasst:

Schwächen bei

- **Planung**
- **Implementation**
- **Kontrolle**



B. Probleme/Lösungen

Weitere Probleme

Weitere Probleme:

- Wegfall bestehender Strukturen (und Kapazitäten)

In Niedersachsen hat die Verwaltungsreform dazu geführt, dass die ursprünglich insbesondere mit der Aufgabe „Aufsicht“ betrauten Bezirksregierungen aufgelöst worden sind. Die Aufsichtsfunktion wird nunmehr weit überwiegend unmittelbar von den Ministerien wahrgenommen.

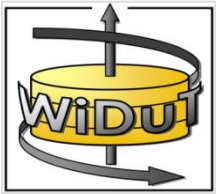
- unterschiedliche Ziel-/Steuerungsebenen

Beispiel: Eigenbetriebe im Geschäftsbereich

Kontrolle der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung
(Fach- und Rechtsaufsicht)

vs.

Kontrolle der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung
(„Eigentümerinteresse“)



B. Probleme/Lösungen

Herausforderungen

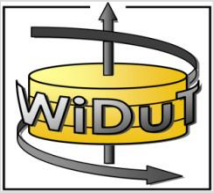
- Koalitionsvertrag Bundesregierung 17. LP:

Verpflichtung, Dienstleistungszentren flächendeckend einzuführen.
Damit einhergehend: Notwendigkeit, Prozesse zu standardisieren.

⇒ Herausforderung für die Aufsicht

- Auswirkungen durch das Volk / die Medien:

⇒ Öffentlicher Druck bei Schlechtleistung steigt



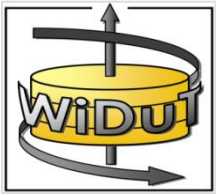
Gliederung des Vortrages

A. Was ist Fachaufsicht ?

B. Probleme / Lösungsansätze

C. Erfolgsfaktoren

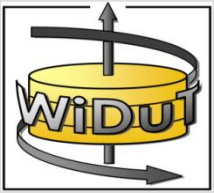
D. Fazit



C. Erfolgsfaktoren

Potenzielle Erfolgsfaktoren (1)

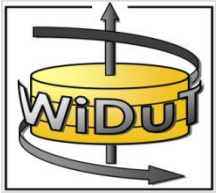
- ✓ Die Aufsichtsbehörden müssen Klarheit über Ziele, Inhalt und Umfang der übertragenen Aufgaben schaffen
- ✓ Vermittlung der Ziele und Soll-Zustände der Aufgabenwahrnehmung (quantitativ und qualitativ) an die entsprechenden Stellen
- ✓ Beobachtung und Analyse des Verwaltungshandelns einschließlich seiner Ergebnisse und Wirkungen
- ✓ wenn nötig Nachsteuerungsmaßnahmen zur Korrektur durchführen
- ✓ Aufsichts- und Verantwortungskette vom Ministerium über Ober- und Mittelbehörden bis zu den unteren Behörden mit entsprechend reduzierter Intensität der Aufsicht herstellen



C. Erfolgsfaktoren

Potenzielle Erfolgsfaktoren (2)

- ✓ weg von der Einzelweisung, hin zu einer ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung
- ✓ Indikatoren für ein Monitoring im laufenden Prozess wären hilfreich
- ✓ komplette „Neuerfindung“ ist nicht nötig, best practise ist durchaus vorhanden, hinschauen lohnt sich
- ✓ den Mitarbeitern die Verunsicherung nehmen, Arbeitshilfen bzw. Leitfäden erstellen, Fortbildung anbieten



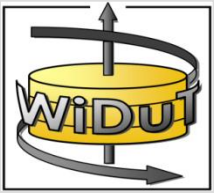
C. Erfolgsfaktoren

Potenzielle Erfolgsfaktoren (3)

✓ Etablierung eines Steuerungskreislaufes / bzw. einer Lernschleife:

- Vollzug
- Evaluation
- Weiterentwicklung

Aufsicht dient dabei zur Sicherstellung, dass nicht punktuell-zufällig gelernt wird, sondern ziel- und wirkungsorientiert.



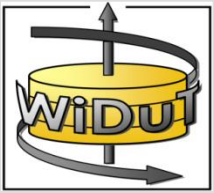
C. Erfolgsfaktoren

Potenzielle Erfolgsfaktoren (4)

✓ **Aufsicht als „bessere Steuerung“**,

denn sie kann im Gegensatz zur exekutiven Programmierung und Steuerung erster Ebene (etwa durch untergesetzliche Rechtsnormen, Verwaltungsvorschriften) **Zielvereinbarungen** ergänzen um

- **Orientierung**,
- **Priorisierung**,
- **Konkretisierung** und
- **Handlungsvorgaben für besondere Einzelfälle.**



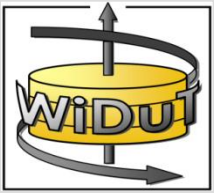
Gliederung des Vortrages

A. Was ist Fachaufsicht?

B. Probleme/Lösungsansätze

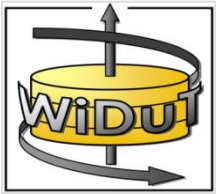
C. Erfolgsfaktoren

D. Fazit



..zu guter Letzt:

- ✓ Ein Anfang ist gemacht. Dennoch muss sich Fachaufsicht stets weiterentwickeln und sich an neue Rahmenbedingungen anpassen. Hierbei gilt es, ein gesundes Mittel zwischen Eigenverantwortung und Steuerung sowie zwischen Freiheit und Kontrolle zu finden.
- ✓ Wie so oft gilt auch bei der Fachaufsicht: Der Erfolg steht und fällt mit den beteiligten Mitarbeitern. Sie gilt es daher seitens der Führungsebene bestmöglich zu unterstützen.



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit !

Christian Jock

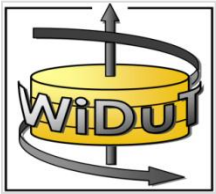
Deutsches Forschungsinstitut für
öffentliche Verwaltung Speyer

WiDuT

Tel.: 06232 – 654 394

e-mail: jock@foev-speyer.de

<http://www.foev-speyer.de/widut>



Literatur:

Bach, Peter u.a. (1987): Aufsicht über nachgeordnete Behörden. In: Tilch, H. (Hrsg.): Münchner Rechts-Lexikon, Bd. 1, München, S.303 f..

Döhler, Marian (2006): Aufsicht. In: Voigt R. / Walkenhaus R. (Hrsg.) Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden, S. 15.

Groß, Thomas (2002): Was bedeutet „Fachaufsicht“? In: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 12/2002, S. 800.

Mutius, Albert v. (1982): Öffentliche Verwaltung. In: Albers, W. u.a. (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Stuttgart u.a., S. 852.

Pieper, Stefan Ulrich (2006): Aufsicht. Köln u.a., S. 134.

Rupp, Hans Heinrich (1989): Rechts- und Fachaufsicht. In: Chmielewicz, K. / Eichhorn, P. (Hrsg.): Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft, Stuttgart, S. 1376.