



Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat

Fachaufsicht in der Bundesverwaltung

Arbeitshilfe

für die Ausübung der Fachaufsicht
über nachgeordnete Bereiche in der
unmittelbaren Bundesverwaltung

(Stand: Januar 2018)

Inhalt

1. Einleitung	6
2. Aufsichtsarten	8
2.1 Definitionen.....	8
2.2 Erläuterungen zu den Aufsichtsarten	10
2.2.1 Dienstaufsicht.....	10
2.2.2 Rechtsaufsicht.....	10
2.2.3 Fachaufsicht.....	10
3. Aufsichtsverhältnisse	12
3.1 Aufsicht über Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung.....	13
3.2 Aufsicht über Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung.....	13
3.3 Aufsicht über Landesverwaltungen (Bundesaufsicht).....	14
3.3.1 Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit	14
3.3.2 Bundesauftragsverwaltung durch die Länder.....	15
3.4 Aufsicht über Private	15
4. Ausübung der Fachaufsicht.....	15
4.1 Planen und gestalten	16
4.1.1 Rahmenbedingungen der Fachaufsicht berücksichtigen.....	17
4.1.2 Ziele der Aufgabenerfüllung bestimmen	18
4.1.3 Schwerpunkte bei der Fachaufsicht setzen	20
4.1.4 Zuständigkeiten für die Fachaufsicht festlegen und verteilen.....	20

4.1.5 Ressourcenbedarf für die Fachaufsicht ermitteln	22
4.1.6 Fortbilden	22
4.1.7 Fachaufsicht dokumentieren	22
4.2 Beobachten und analysieren.....	23
4.2.1 Gegenstand der Beobachtung	23
4.2.2 Beobachtung und Analyse	24
4.3 Nachsteuern und eingreifen.....	25

5. Instrumente der Fachaufsicht.....27

5.1 Kooperationsinstrumente	29
5.1.1 Entwicklung von Leitbildern.....	29
5.1.2 Strategie- und Programmplanung	30
5.1.3 Zielvereinbarung	31
5.1.4 Personalwirtschaftliche Instrumente.....	35
5.2 Informationsinstrumente	36
5.2.1 Bericht.....	36
5.2.2 Dienstbesprechungen	37
5.2.3 Akteneinsicht.....	40
5.2.4 Geschäftsprüfung.....	40
5.3 Eingriffsinstrumente	42
5.3.1 Erlass	42
5.3.2 Zustimmungsvorbehalt.....	45
5.3.3 Selbsteintritt	45

6. Fachaufsicht mehrerer Aufsichtsbehörden über dieselbe zu beaufsichtigende Behörde	46
6.1 Rechtsgrundlagen für die Fachaufsicht eines ressortfremden Ministeriums	47
6.1.1 Ausdrückliche Festlegung als „Fachaufsicht“	47
6.1.2 Weitere bestehende Regelungen	48
6.1.3 Empfehlung zur Festlegung der Fachaufsicht	51
6.2 Hinweise zur Ausübung der Fachaufsicht	51
Anhang	54
I. Muster für persönliche Notizen zur Vor- und Nachbereitung von Fachaufsichtsgesprächen	54
II. Muster für ein Formblatt zur Vor- und Nachbereitung einer Dienstbesprechung (aus Beispiel 8)	55
III. Literaturhinweise	57

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verantwortungskette	6
Abbildung 2: Arten der Aufsicht	9
Abbildung 3: Mehrstufige Bundesverwaltung	11
Abbildung 4: Wiederkehrende Abfolge der Aufsichtsführung	16
Abbildung 5: Beziehungsarten bei der Fachaufsicht mehrerer Ministerien über dieselbe Behörde	51

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Varianten der Zielbestimmung	19
Tabelle 2: Übersicht über Instrumente der Fachaufsicht	28

1. Einleitung

Die Bundesministerinnen und Bundesminister leiten innerhalb der Richtlinien der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers ihren Geschäftsbereich selbständig und eigenverantwortlich¹. Sie müssen daher die Behörden ihres Geschäftsbereichs steuern und beaufsichtigen. Aus dieser rechtlichen und politischen Verantwortung folgt, dass die Bundesministerinnen und Bundesminister über ihre Geschäftsbereichsbehörden der unmittelbaren Bundesverwaltung grundsätzlich über eine uneingeschränkte Einwirkungsbefugnis verfügen. Zu den Rechtsgrundlagen im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung siehe unter [Kapitel 3.2](#). Die Exekutive unterliegt zudem der demokratischen Kontrolle des Parlaments. Abbildung 1 verdeutlicht diese Verantwortungskette:

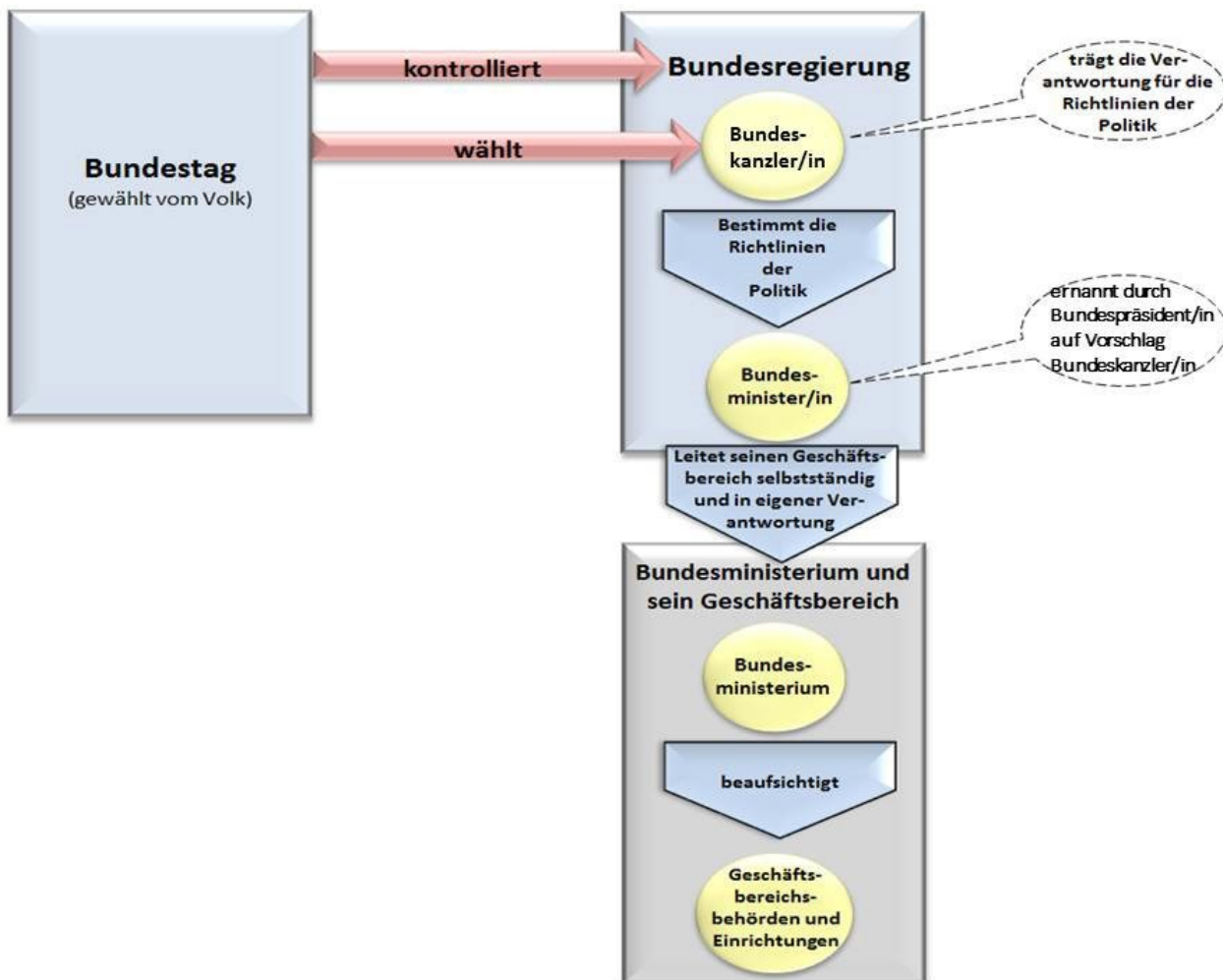


Abbildung 1: Verantwortungskette

¹ Vgl. Artikel 65 Satz 2 GG.

Für die Bundesministerien stellt die Fachaufsicht gemäß § 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) eine ministerielle Aufgabe dar, deren Rechtsgrundlage sich aus den allgemeinen rechtsstaatlichen Prinzipien sowie den jeweiligen Fachgesetzen, z. B. aus den Errichtungsgesetzen und -erlassen der Geschäftsbereichsbehörden, ergibt.

Für die Bundesverwaltung gibt es – anders als in einigen Verwaltungs- oder Organisationsgesetzen der Länder² – keine gesetzliche Definition der Fachaufsicht.

Die vorliegende Arbeitshilfe soll daher den Beschäftigten der aufsichtführenden Behörden entsprechende Definitionen und Anleitungen sowie Beispiele zur Umsetzung der Fachaufsicht an die Hand geben. Die Arbeitshilfe soll zu einem einheitlichen und besseren Verständnis der Fachaufsicht in der unmittelbaren Bundesverwaltung beitragen. Dazu verdeutlicht sie die zugehörigen Aufgaben und zeigt Möglichkeiten zu deren Umsetzung auf. Gleichzeitig soll sie den Beschäftigten der nachgeordneten Geschäftsbereichsbehörden den Hintergrund und die Bedeutung der Fachaufsicht erläutern und diese so in den Prozess der Fachaufsicht integrieren.

Aufbauend auf dem Ergebnis einer Querschnittsprüfung des Bundesrechnungshofes zur Organisation der Fachaufsicht der Bundesministerien³ und dem nachfolgenden Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages⁴ haben sich die Bundesministerien darauf geeinigt, dass Fachaufsicht

- einheitlich definiert werden muss, um so ein übereinstimmendes Verständnis von Fachaufsicht in der gesamten Bundesverwaltung zu schaffen,
- an Zielen ausgerichtet werden muss, um den Beschäftigten eine Orientierung bei ihrer Aufsichtsführung zu geben und
- unter Abgrenzung klarer Zuständigkeiten aller Verantwortlichen im Aufsichtsprozess systematischer als bisher wahrgenommen werden muss.

Vor diesem Hintergrund hat der Ausschuss für Organisationsfragen (AfO) im Mai 2008 die gemeinsamen „**Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich**“ beschlossen⁵. Im Rahmen der

² Vgl. §§ 11 bis 13 Landesorganisationsgesetz (LOG) SL, desgl. §§ 11 bis 13 Landesorganisationsgesetz NW, ausführlich zu den unterschiedlichen Formen der Aufsicht: §§ 15 ff. Landesorganisationsgesetz MV.

³ Bundesrechnungshof (2006): Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO zur Fachaufsicht der Bundesministerien über ihren nachgeordneten Geschäftsbereich vom 28. November 2006, Gz. VII 4 – 2003 – 0395, Haushaltsausschussdrucksache 16/2763.

⁴ in seiner 42. Sitzung in der 16. Legislaturperiode am 25. April 2007, Protokoll Nr.16/42

⁵ <https://www.intranet.bund.de/DE/Steuerung/Fachaufsicht/>

Novellierung der GGO zum 1. Juni 2009 wurden die Grundsätze über einen Fußnotenverweis in § 3 Absatz 1 Satz 4 GGO verankert. Zudem wurde die Bedeutung der Fachaufsicht unmittelbar in der GGO hervorgehoben: „Zu den wesentlichen Elementen der Führung und Kontrolle der Bundesverwaltung zählt die Fachaufsicht. Oberstes Ziel der Fachaufsicht ist ein rechtmäßiges und zweckmäßiges Verwaltungshandeln“ (§ 3 Absatz 1 Satz 3 und 4 GGO). Seit 2008 bietet die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAköV) darüber hinaus Seminare zur Organisation und Durchführung der Fachaufsicht an.

Die gemeinsamen Grundsätze, die Verankerung in der GGO und Schulungsangebote sind wichtige Schritte zu einem einheitlichen Verständnis und zur besseren Umsetzung der Fachaufsicht in der Bundesverwaltung. Auf dieser Basis haben mehrere oberste Bundesbehörden in den letzten Jahren individuelle Richtlinien zur Fachaufsicht über ihre jeweiligen Geschäftsbereiche erstellt.

Die vorliegende Arbeitshilfe greift die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes sowie die vorhandenen Richtlinien und Grundsätze auf und ergänzt sie um Methodenwissen und Praxisbeispiele aus den Ressorts. Weitere Dokumente und wissenschaftliche Publikationen, die für die Erstellung der Arbeitshilfe herangezogen wurden, sind in den Literaturhinweisen im Anhang genannt.

Die Arbeitshilfe soll die Ausübung der Fachaufsicht in den aufsichtführenden Behörden unterstützen. Sie hat empfehlenden Charakter. Rechtliche Regelungen, wie beispielsweise Errichtungsgesetze, Organisationserlasse oder Wirtschaftsführungsbestimmungen, bleiben unberührt.

Für andere oberste Bundesbehörden mit eigenem Geschäftsbereich als die Bundesministerien gelten die Ausführungen der Arbeitshilfe entsprechend.

2. Aufsichtsarten

2.1 Definitionen

Bei der Aufsicht eines Bundesministeriums über seinen Geschäftsbereich wird zwischen Fach-, Rechts- und Dienstaufsicht unterschieden. Nach den „Grundsätzen zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich“ sind diese drei Aufsichtsarten wie folgt definiert:

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

- Bei der **Rechtsaufsicht** ist die Befugnis der aufsichtführenden Behörde darauf beschränkt, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu überprüfen.
- **Dienstaufsicht** bezieht sich auf Beschäftigte, Organisationseinheiten oder Aufbau und Abläufe. Sie zielt insbesondere auf die persönliche Pflichterfüllung der Beschäftigten, die hiermit in Verbindung stehende innere Ordnung und den Dienstbetrieb der nachgeordneten Organisationseinheit.

In der Verwaltung sind - gerade bei der Aufsicht über die mittelbare Bundesverwaltung (vgl. [Kapitel 3](#)) - die Fälle recht häufig, in denen die aufsichtführende Behörde lediglich befugt ist, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns der zu beaufsichtigenden Behörde zu überprüfen. Für diese Aufsichtsart hat sich ein eigener Begriff herausgebildet: Rechtsaufsicht. Daher werden in der Literatur die drei Aufsichtsarten häufig wie in Abbildung 2 eigenständig dargestellt.

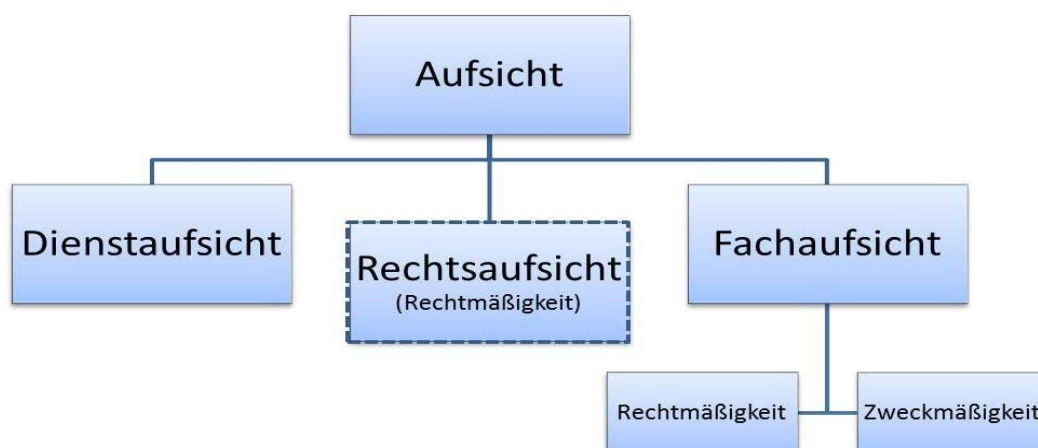


Abbildung 2: Arten der Aufsicht

Gleichwohl sind die Inhalte von Rechts- und Fachaufsicht nicht völlig verschieden. Während bei der Rechtsaufsicht nur die Aufsicht über die Rechtmäßigkeit besteht, umfasst die Fachaufsicht zusätzlich die Aufsicht über die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns.

Die Abgrenzung zwischen Fach- und Dienstaufsicht orientiert sich an den zu beaufsichtigenden Objekten. Dienstaufsicht ist die allgemeine Behördenaufsicht und bezieht sich auf die persönliche Pflichterfüllung der Beschäftigten, die innere Ordnung der zu beaufsichtigenden Behörde sowie deren allgemeine Geschäftsführung. Sie dient der Sicherstellung der ordnungsgemäßen Amtsführung. Fachaufsicht bezieht sich hingegen auf alle Objekte, die nicht der Dienstaufsicht unterfallen. Untersteht eine Behörde der Dienst- und der Fachaufsicht, unterliegt damit jede ihrer Einrich-

tungen und Handlungen entweder der Fach- oder der Dienstaufsicht; aufsichtsfreie Räume gibt es nicht.

Neben dem Aufsichtsverhältnis zwischen aufsichtführender und zu beaufsichtigender Behörde gibt es auch Aufsichtsbeziehungen zwischen Dienst- oder (Fach-)Vorgesetzten zu ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Beispielsweise fällt die Aufsicht über die persönliche Pflichterfüllung der Beschäftigten in die Zuständigkeit der Dienstvorgesetzten im Rahmen der Dienstaufsicht.

Im Folgenden wird nur noch das Aufsichtsverhältnis zwischen Behörden betrachtet.

2.2 Erläuterungen zu den Aufsichtsarten

2.2.1 Dienstaufsicht

Die Dienstaufsicht erstreckt sich auf den organisatorischen Aufbau, die innere Ordnung und die allgemeine Geschäftsführung. Einzelne Ressorts fassen im Rahmen ihrer Organisationshoheit unter den Begriff der allgemeinen Geschäftsführung auch die gesamte Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Personal- und die Haushaltsangelegenheiten. Dienstaufsicht wird in der Regel von den Referaten der Zentralabteilung der aufsichtführenden Behörde wahrgenommen.

2.2.2 Rechtsaufsicht

Maßstab für die Rechtsaufsicht sind die für den beaufsichtigten Bereich geltenden allgemeinen und speziellen Regelungen (z. B. Gesetze, Vorschriften, Verträge). Die Beschränkung der Aufsicht auf die Rechtsaufsicht ist in der unmittelbaren Bundesverwaltung nur in gesetzlich normierten Sonderfällen vorgesehen, z. B. die Aufsicht der Bundesregierung über die Bundesbeauftragte oder den Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (BStU)⁶.

2.2.3 Fachaufsicht

Fachaufsicht bedeutet die Wahrnehmung umfassender Informations- und Einwirkungsrechte und -pflichten einer aufsichtführenden gegenüber einer zu beaufsichtigenden Behörde. Sie schließt umfassende Steuerungs- und Prüfungsrechte ein. Aufsichtsmaßnahmen der übergeordneten Behörde unterliegen wie jedes staatliche Handeln dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

In der Regel unterliegen alle Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung der Fachaufsicht ihres übergeordneten Bundesministeriums bzw. einer darunter ange-

⁶ § 35 Absatz 5 Satz 3 StUG.

ordneten fachaufsichtführenden Stelle. Bei (wenigen) obersten Bundesbehörden, die über einen eigenen dreistufigen Behördenaufbau (beispielsweise Oberste Bundesbehörde, Bundesmittelbehörde, untere / örtliche Bundesbehörde) verfügen (vgl. Abbildung 3)⁷, bedeutet das, dass Bundesmittelbehörden, die der Aufsicht des Ministeriums unterliegen, ihrerseits die Aufsicht über ihnen nachgeordnete Behörden ausüben. Zur Fachaufsicht mehrerer Aufsichtsbehörden über dieselbe Behörde siehe [Kapitel 6](#). Zur Fachaufsicht im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung siehe [Kapitel 3.2](#).

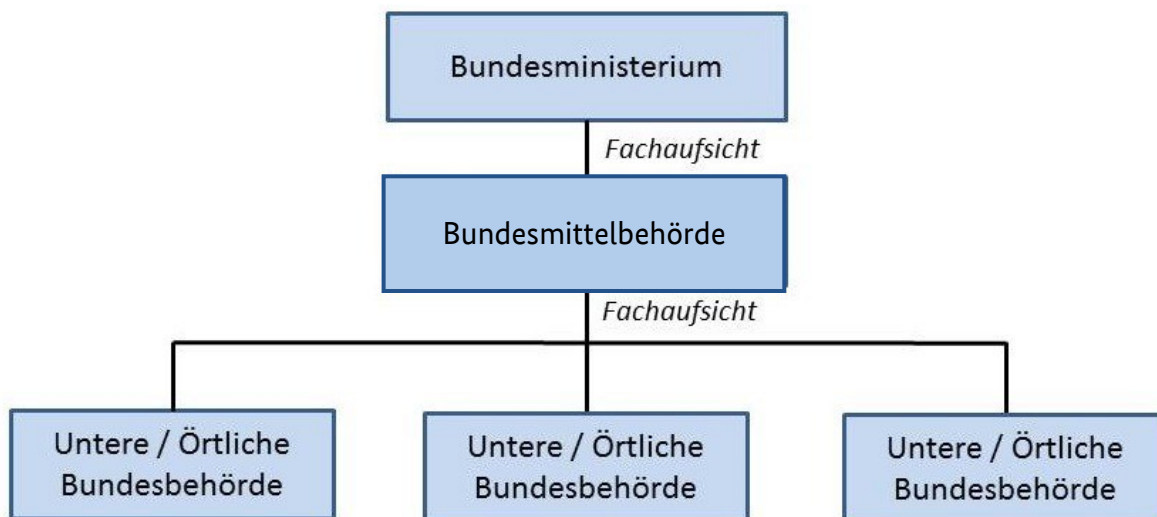


Abbildung 3: Beispielhafte Struktur für eine mehrstufige Bundesverwaltung

Die Fachaufsicht zählt zu den wesentlichen Elementen der Führung und Steuerung in der unmittelbaren und soweit gesetzlich angeordnet in der mittelbaren Bundesverwaltung, deren oberstes Ziel ein recht- und zweckmäßiges Verwaltungshandeln ist⁸. Die Fachaufsicht wird in der Regel von Referaten der Fachabteilungen wahrgenommen.

Die Fachaufsicht soll sich an folgenden Grundsätzen orientieren:

- Die Ministerien steuern ihren Geschäftsbereich **zielorientiert**.
- Fachaufsichtführende Stelle und nachgeordneter Geschäftsbereich arbeiten **vertrauensvoll** zusammen.

⁷ Eine solche findet sich z. B. in der Bundesfinanzverwaltung, der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung und der Bundespolizei.

⁸ Siehe § 3 Absatz 1 Satz 3 und 4 GGO

Unbeschadet der Aufsicht durch die Ministerien erfüllen die Behörden des Geschäftsbereichs ihre Aufgaben **eigenständig** und **eigenverantwortlich**.

Die Aufsicht über die **Rechtmäßigkeit** des Verwaltungshandelns knüpft allein an den für die Aufgabenerfüllung gegebenen Rechtsrahmen an: Die Verwaltung handelt rechtmäßig, wenn sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit tätig wird und dabei das Recht fehlerfrei anwendet. Welche Rechtsnormen im Einzelfall zu beachten sind, bestimmt sich nach allgemeinen Grundsätzen und in Abhängigkeit von der jeweiligen Aufgabe.

Maßstab für die Aufsicht über die **Zweckmäßigkeit** des Verwaltungshandelns sind die Ziele der Aufgabenerfüllung. Bei der Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung spielen unter anderem folgende Aspekte eine Rolle: Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, politische Schwerpunktsetzung, Ermessensausübung und Einheitlichkeit der Aufgabenerfüllung.

Es lassen sich insbesondere folgende Zielrichtungen der Fachaufsicht ableiten:

- Einheitliche Rechtsanwendung sowie Ermessenslenkung
- Hohe Qualität bei der Aufgabenerfüllung
- Wirtschaftliches und sparsames Verwaltungshandeln
- Transparente Entscheidungs- und Verwaltungsabläufe
- Guter Informationsfluss zwischen den Beteiligten
- Minimierung der Risiken für das Gemeinwohl
- Minimierung politischer Risiken
- Definition der Entscheidungsspielräume
- Stärkung der Eigenverantwortlichkeit

Die Fachaufsicht beschränkt sich nicht auf nachträgliche Kontrolle. Sie umfasst vielmehr auch präventive Elemente, um z. B. Fehlentwicklungen frühzeitig erkennen und abwenden zu können. Um die Recht- und Zweckmäßigkeit des Handelns der Behörden ihres Geschäftsbereichs zu beobachten, zu überprüfen und bei Bedarf korrigierend einzugreifen, haben Bundesministerien verschiedene Informations-, Kontroll- und Eingriffsrechte (insbesondere Weisungsrechte) und können das Verwaltungshandeln der beaufsichtigten Behörde bei Bedarf lenken. Steuerung und fachaufsichtliche Tätigkeit gehen fließend ineinander über. Präventive Maßnahmen sind dabei von entscheidender Bedeutung.

3. Aufsichtsverhältnisse

Die vorliegende Arbeitshilfe beschränkt sich auf die Fachaufsicht in der unmittelbaren Bundesverwaltung. Bundesministerien beaufsichtigen indes nicht nur ihnen unmittelbar nachgeordnete Behörden, sondern auch Einrichtungen, die nicht in die un-

mittelbare Bundesverwaltung eingegliedert sind (mittelbare Bundesverwaltung). Im Folgenden werden mögliche Aufsichtsverhältnisse eines Bundesministeriums dargestellt und kurz erläutert. Die Ausführungen unter den [Kapiteln 3.2 bis 3.4](#) stellen einen Exkurs dar und dienen der Abgrenzung der unterschiedlichen Aufsichtsverhältnisse.

3.1 Aufsicht über Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung

In der GGO ist geregelt, dass „die Wahrnehmung von Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber dem nachgeordneten Geschäftsbereich“ eine „ministerielle Kernaufgabe“ ist⁹. Darüber hinaus ist die Aufsicht in einer Vielzahl von gesetzlichen und verordnungsrechtlichen Regelungen, insbesondere in Normen über die Errichtung, Funktion oder Steuerung von nachgeordneten Behörden, festgelegt.

Im Aufsichtsverhältnis zwischen Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung besteht grundsätzlich sowohl Dienst- als auch Fachaufsicht. Von diesem Grundsatz wird in wenigen gesetzlich normierten Ausnahmen abgewichen.

3.2 Aufsicht über Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung

Für die Erfüllung bestimmter bundesstaatlicher Aufgaben gibt es neben der unmittelbaren Bundesverwaltung (Bundesministerien und ihre nachgeordneten Behörden) die mittelbare Bundesverwaltung (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts). Als juristische Personen des öffentlichen Rechts sind diese Einrichtungen rechtlich selbständig und nehmen fiskalische und staatliche Aufgaben in eigener Verantwortung im Rahmen der Gesetze wahr.

Zur mittelbaren Bundesverwaltung zählen u. a. Institutionen der Sozialversicherung, wie z. B. die Bundesagentur für Arbeit oder die Deutsche Rentenversicherung Bund. Zu nennen sind in diesem Kontext auch Einrichtungen wie die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA), die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), die Bundesnotarkammer und die Bundesrechtsanwaltskammer. Andere Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung nehmen z. B. wissenschaftliche und kulturelle Aufgaben wahr, wie die Stiftung Preußischer Kulturbesitz und die Deutsche Nationalbibliothek.

Hinsichtlich der Rechtsgrundlagen besteht ein prinzipieller Unterschied zwischen der Aufsicht über Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung und der Aufsicht über Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung. So unterliegen Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung zumindest der Rechtsaufsicht des zuständigen Bundesministeriums oder einer anderen gesetzlich bestimmten Stelle. Denn in jedem Fall besteht trotz rechtlicher Verselbständigung stets eine Bindung an Gesetz und Recht, zu deren Gewährleistung der Staat gemäß Artikel 20 Absatz 3 GG verpflichtet

⁹ § 3 Absatz 1 GGO

ist. Die Fachaufsicht über Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung ist dagegen nur zulässig, soweit dies gesetzlich bestimmt ist, wie z. B. für die BImA in § 3 BImAG oder für die BLE in § 8 Absatz 2 BLEG.

Daneben hat der Bund bei einigen Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung weitere Möglichkeiten der Einflussnahme auf das Verwaltungshandeln, z. B. über die Mitgliedschaft in den Aufsichtsgremien solcher Einrichtungen.

3.3 Aufsicht über Landesverwaltungen (Bundesaufsicht)

Bundesministerien beaufsichtigen auch die Durchführung der Bundesgesetze durch die Landesverwaltungen. Im Gegensatz zur Aufsicht der Bundesministerien über Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung ist die sogenannte Bundesaufsicht in den Artikeln 84 und 85 GG verfassungsrechtlich normiert. Dabei unterscheidet sich die Bundesaufsicht maßgeblich von der Aufsicht der Bundesministerien über ihren Geschäftsbereich, z. B. bei den zur Verfügung stehenden Instrumenten der Aufsicht. Aufgrund der Eigenstaatlichkeit der Länder nimmt die Bundesaufsicht eine Sonderstellung ein, weil hier eigenständig legitimierte Gebietskörperschaften beaufsichtigt werden. Wie die folgenden Ausführungen zeigen, hängt der Umfang der Aufsicht davon ab, ob die Länder ein Bundesgesetz als eigene Angelegenheit oder im Auftrag des Bundes durchführen.

3.3.1 Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit

Sofern die Länder ein Bundesgesetz als eigene Angelegenheit ausführen, ist die Aufsicht des Bundes nach Artikel 84 Absatz 3 Satz 1 GG auf die Rechtmäßigkeit des Gesetzesvollzugs beschränkt. Ist eine Rechtsverletzung gegeben, fordert die Bundesregierung nach Feststellung eines Mangels das Land zu dessen Beseitigung auf. Bei Missachtung dieser Aufforderung muss die Bundesregierung zunächst den Bundesrat anrufen, um feststellen zu lassen, dass der Gesetzesvollzug Mängel aufweist (Mängelrüge). Erst wenn nach dieser Feststellung das Land weiterhin untätig bleibt, kann die Bundesregierung das Bundesverfassungsgericht anrufen oder mit der Zustimmung des Bundesrates den Bundeszwang durchführen. Die Maßnahmen stehen im Ermessen der Bundesregierung, welches durch das Übermaßverbot begrenzt wird. Sofern der Bundesrat es ablehnt, das Vorliegen eines Mangels festzustellen, ist die Durchführung von Zwangsmaßnahmen unzulässig. In diesem Fall bleibt der Bundesregierung ausschließlich die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts.

3.3.2 Bundesauftragsverwaltung durch die Länder¹⁰

Im Bereich der Bundesauftragsverwaltung (z. B. Verwaltung der Bundesautobahnen und Bundesstraßen, Luftverkehrsverwaltung und Verwaltung bestimmter Steuern, Bundesausbildungsförderung) unterliegen die Länder der Aufsicht des Bundes. Diese erstreckt sich nach Artikel 85 Absatz 4 Satz 1 GG nicht nur auf die Rechtmäßigkeit, sondern auch auf die Zweckmäßigkeit des Gesetzesvollzugs. Das für ein Bundesgesetz zuständige Bundesministerium kann den Ländern in diesen Fällen Weisungen erteilen. Darüber hinaus kann die Bundesregierung von den Ländern Auskünfte und Vorlage der Akten verlangen sowie Beauftragte zu den Landesministerien und zu allen Landesbehörden entsenden.

Die Bundesregierung kann unmittelbar mit Zustimmung des Bundesrates den Bundeszwang einleiten oder das Bundesverfassungsgericht im Bund-Länder-Streitverfahren anrufen. Damit sind die Aufsichtsbefugnisse des Bundes bei der Bundesauftragsverwaltung erheblich weitreichender als bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder als eigene Angelegenheiten. Insgesamt handelt es sich bei der Bundesaufsicht über die Verwaltung der Länder um ein austariertes System von Aufsichtsbefugnissen, das die Eigenstaatlichkeit der Länder berücksichtigt.

3.4 Aufsicht über Private

Auch juristische Personen des Privatrechts (z. B. eine GmbH, eine Aktiengesellschaft oder ein eingetragener Verein) können durch gesetzliche Normierung, durch die Gestaltung ihres Errichtungsakts (Gesellschaftsvertrag oder Satzung) oder durch die Beleihung einer Kontrolle durch die öffentliche Verwaltung unterstellt sein. Sofern Verwaltungsaufgaben auf private Aufgabenträger übertragen worden sind, kann das zuständige Bundesministerium auf die „Unternehmensleitung“ Einfluss nehmen und begleitende bzw. nachträgliche Kontrollen ausüben.

Auch in diesen Fällen kann eine Form der „Aufsicht“ bestehen, die aber in der Regel nicht als Dienst-, Fach- oder Rechtsaufsicht im Sinne dieser Arbeitshilfe (vgl. [Kapitel 2](#)) verstanden werden kann. Eine wichtige Ausnahme besteht insoweit jedoch bei den Postnachfolgeunternehmen (vgl. § 20 Absatz 1 Satz 1 Postpersonalrechtsgesetz - PostPersRG).

4. Ausübung der Fachaufsicht

Der Erfolg von Fachaufsicht ist abhängig von einer systematischen Planung und Organisation, bei der nicht zuletzt Zuständigkeiten festgelegt und Ressourcen kalkuliert werden. Der Prozess der Aufsicht orientiert sich an einer typischen immer wiederkeh-

¹⁰ Siehe auch „Leitlinie zur Bundesaufsicht nach Art. 85 GG bei der Ausführung von Geldleistungsgesetzen durch die Länder im Wege der Bundesauftragsverwaltung vom 2. April 2015“.

renden Abfolge, die sich aus drei Teilprozessen zusammensetzt (vgl. Abb. 4).

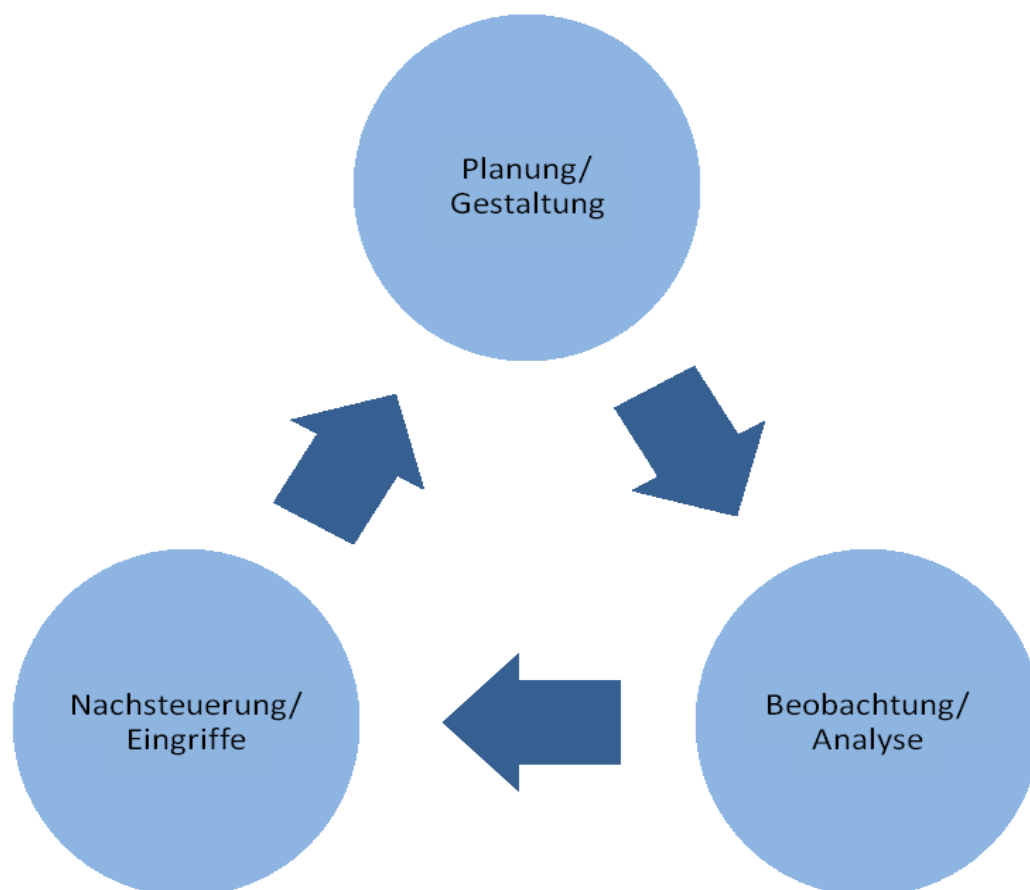


Abbildung 4: Wiederkehrende Abfolge der Aufsichtsführung¹¹

4.1 Planen und gestalten

Wie Fachaufsicht zu planen und zu gestalten ist, hängt von vielen Faktoren ab: von den Regelungen in den Errichtungsgesetzen von Behörden, von der Bedeutung der Aufgabe, aber auch vom Steuerungswillen der aufsichtführenden Behörde und den dort vorhandenen Ressourcen. Für eine erfolgreiche Planung und Gestaltung der Fachaufsicht sollten folgende Faktoren beachtet werden:

- die Rahmenbedingungen der Aufsicht, u. a. das anwendbare Regelwerk (siehe [Kapitel 4.1.1](#))
- strategische und operative Ziele der zu beaufsichtigenden Behörde (siehe [Kapitel 4.1.2](#))

¹¹ Grafik in Anlehnung an Bundesrechnungshof (2006), S. 34

- die unter Beachtung der Rahmenbedingungen, Ziele und Risiken entwickelten Schwerpunkte der Aufsicht (siehe [Kapitel 4.1.3](#))
- die Zuständigkeiten und deren Kommunikation an alle Beteiligten (siehe [Kapitel 4.1.4](#))
- die an der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung ausgerichtete Ermittlung des Ressourcen- und Personalbedarfs (siehe [Kapitel 4.1.5](#))
- die Dokumentation der fachaufsichtlichen Entscheidungen und Maßnahmen (siehe [Kapitel 4.1.7](#))

Für die Zusammenarbeit kann es hilfreich sein, ein Aufsichtskonzept zu entwickeln, das – je nach zu beaufsichtigendem Bereich bzw. zu beaufsichtigender Aufgabe – die in diesem Kapitel genannten Bestandteile des Teilprozesses „Planen und gestalten“ beinhaltet.

4.1.1 Rahmenbedingungen der Fachaufsicht berücksichtigen

Wesentliche Informationen zu den Rahmenbedingungen lassen sich über eine Untersuchung gewinnen, die sich an folgenden Fragenkomplexen orientiert:

- Wie ist der Geschäftsbereich des Ministeriums strukturiert?
 - dreistufige bundeseigene Verwaltung und / oder
 - selbständige Oberbehörden und / oder
 - andere Verwaltungseinheiten (z. B. Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung, die der Fachaufsicht des Ministeriums unterstehen)
- Durch welchen Mechanismus sind die Aufgaben auf die nachgeordnete Behörde übertragen?
 - Benennung in einem Gesetz oder
 - Beauftragung durch einen Erlass oder
 - Regelung in einer Verwaltungsvereinbarung
- Welche Aufgaben der Behörden des eigenen nachgeordneten Geschäftsbereichs unterliegen nicht der Fachaufsicht des Ministeriums (siehe [Kapitel 6](#))?
- Welche konkreten Vorgaben oder Beschränkungen existieren für diese Fachaufsicht (die „Selbständigkeit“ oder der Grad der „Eigenverantwortung“ der nachgeordneten Behörde muss auch hinsichtlich ihrer konkreten Auswirkungen klar sein)?

4.1.2 Ziele der Aufgabenerfüllung bestimmen

Damit die aufsichtführende Behörde die Aufgabenerfüllung kontrollieren und steuern kann, muss sie die strategischen und operativen Ziele kennen, die die zu beaufsichtigende Behörde erreichen will bzw. muss. Sind diese Ziele nicht offensichtlich, müssen sie identifiziert werden. Zudem muss die aufsichtführende Behörde ihre eigenen Ziele berücksichtigen.

Ziele der Aufgabenerfüllung können

- vom Ministerium entwickelt und z. B. per Erlass vorgegeben,
- gemeinsam von Ministerium und beaufsichtigter Behörde erarbeitet und in einer Vereinbarung festgeschrieben oder
- von der beaufsichtigten Behörde selbst entwickelt und vorgeschlagen und vom Ministerium gebilligt werden.

Aus Sicht der Aufsichtsinstanz bestehen bei diesen drei Varianten Vor- und Nachteile, die in Tabelle 1 dargestellt werden.

Variante	Mechanismen	Mögliche Vorteile	Mögliche Nachteile
Vorgabe durch Ministerium	Erlass, Dienstvorschrift, Richtlinie, (Allgemeine) Verwaltungsvorschrift, Rechtsverordnung (unter Einbeziehung des Parlaments auch: Gesetz)	Detaillierungsgrad und Eindeutigkeit der Zielbeschreibung kann von der aufsichtführenden Stelle vorbestimmt werden Zielhierarchie/-kette kann unmittelbar beeinflusst werden	Detailliert vorgegebene Ziele können sich negativ auf Selbständigkeit, Beurteilungsspielräume, Akzeptanz, Verantwortungsbereitschaft, Gestaltungskraft und Entscheidungsfreude bei der beaufsichtigten Stelle auswirken Sach- und Bürgernähe, Problembewusstsein, Wirklichkeitserfahrung können bei der aufsichtführenden Stelle im Vergleich zur beaufsichtigten Stelle geringer sein
Gegenseitigkeit	Zielvereinbarung	Ermöglicht stärkere Ergebnis- statt Verfahrenorientierung und stärkt die Selbstverantwortung der beaufsichtigten Stelle Stärkere Konsensorientierung	Ggf. langwieriges Verfahren Erfordert Verhandlungen auf Augenhöhe
Selbstentwicklung durch beaufsichtigte Behörde	Zustimmung , Genehmigung	Stärkt Eigenverantwortlichkeit Eignet sich besonders, wenn bei der beaufsichtigten Stelle in größerem Maße als bei der aufsichtführenden Stelle fachliches Expertenwissen vorhanden ist und dieses besonders berücksichtigt werden soll oder muss	Abgleich / Prüfung der Ziele bei der aufsichtführenden Stelle ist möglicherweise schwierig und aufwendig Kann zu einer faktischen Kompetenzverlagerung führen

Tabelle 1: Varianten der Zielbestimmung¹²

¹² Tabelle in Anlehnung an BRH (2006), S. 28

Um die Aufgabenerfüllung an den festgelegten Zielen auszurichten, ist es unerlässlich, den mit der Erledigung der Aufgaben angestrebten Soll-Zustand zu definieren und ihn allen Beteiligten bekannt zu geben. Damit dieser Soll-Zustand als Bewertungs- und Eingreifkriterium für die Fachaufsicht dienen kann, müssen möglichst konkrete Messgrößen bzw. Kennzahlen (z. B. Zeit, Menge) sowie z. B. Art und Inhalt des Informationsaustausches beschrieben werden.

4.1.3 Schwerpunkte bei der Fachaufsicht setzen

Effiziente Fachaufsicht bedeutet im Regelfall nicht, dass jedes operative Detail überwacht, geregelt oder beeinflusst werden muss. Fachaufsicht ist keine Vollkontrolle. Vielmehr ist eine ziel- und ergebnisorientierte Aufsicht zu bevorzugen, weil sie dem Sinn von Aufgabendelegation entspricht und die Eigenverantwortung der beaufsichtigten Behörde wahrt und stärkt. Dabei werden nur die von der aufsichtführenden Behörde als wesentlich erachteten Punkte kontrolliert und gesteuert.

Zudem können interne Rahmenbedingungen (z. B. Ressourcenknappheit) oder externe Rahmenbedingungen (z. B. politische Ziele) dazu führen, dass bei der Aufsichtsführung besondere Schwerpunkte zu setzen sind. Sie können sich auf die gesamte Behörde oder auf einzelne Aufgaben der Behörde beziehen.

Eine Risikoanalyse kann für die Auswahl der Schwerpunkte eine geeignete Grundlage darstellen¹³. Aus der Bewertung der Risiken ergeben sich dann Steuerungshinweise,

- mit welcher Intensität (Personalkapazität),
- mit welcher Frequenz und
- mit welchen Instrumenten

die Fachaufsicht auszuüben ist.

4.1.4 Zuständigkeiten für die Fachaufsicht festlegen und verteilen

Grundsätzlich sollten in der aufsichtführenden Behörde diejenigen Referate mit der Ausübung der Fachaufsicht betraut werden, deren fachliche Schwerpunkte dem Aufgabenbereich der beaufsichtigten Behörde entsprechen (Kongruenzprinzip). Zuständigkeiten und Aufgabenbereiche sollten dokumentiert und bekannt gemacht werden.

¹³ Grundsätzliche Hinweise zur Risikoanalyse finden sich z. B. in der Prüfungsmitteilung „Ansätze zu einem Risikomanagement in der Bundesverwaltung“, Gz. I 3 – 2009 – 0819, vom 12. November 2009 und in der vom BMI herausgegebenen „Handreichung zu den Empfehlungen für interne Revisionen in der Bundesverwaltung“ vom 21. Dezember 2007. Deren Anlage 4 c enthält ein Modell einer risikoorientierten Prüfungsplanung auf Basis der Prüfungsthemen. Beide Dokumente sind abrufbar unter <http://www.intranet.bund.de>

Dabei kommt für die Darstellung der aufbauorganisatorischen Zuordnungen in erster Linie der Geschäftsverteilungsplan in Frage. Ablauforganisatorische Regelungen finden sich vor allem in Geschäftsordnungen oder vergleichbaren Regelungen (z. B. Hausverfügungen oder Hausanordnungen) wieder, in der auch Besonderheiten der Kompetenzordnung und Verantwortungsbereiche bestimmt werden können. Aus der Gesamtheit der Regelungen muss eindeutig erkennbar sein, wer beaufsichtigt wird, wer die Fachaufsicht wahrnimmt und wer in welcher Weise am Aufsichtsprozess beteiligt ist.

Da Fachaufsicht eine Daueraufgabe ist, soll diese grundsätzlich von unbefristet eingerichteten Organisationseinheiten ausgeübt werden.

Regelmäßig wird die Fachaufsicht über eine Behörde von mehreren Referaten wahrgenommen. Gerade wenn die beaufsichtigte Behörde ein breiteres Aufgabenspektrum zu erfüllen hat, ist die Fachaufsicht über einzelne Aufgabenbereiche häufig auf mehrere Referate in der Aufsichtsbehörde verteilt. So soll sichergestellt werden, dass auch in der beaufsichtigenden Behörde jeweils fachlich zuständige und kompetente Beschäftigte die Aufsicht führen. Unter Umständen kann dieses Vorgehen zu einer fein gegliederten Auffächerung der einzelnen Aufsichtszuständigkeiten auf diverse Referate der Aufsichtsbehörde führen.

Wenngleich eine solche Verteilung der Fachaufsicht einerseits aus fachlichen Gründen geboten sein mag, so kann sie andererseits auch zu Überschneidungen und Widersprüchen der einzelnen Aufsichtsmaßnahmen in den verschiedenen Aufsichtsbeziehungen führen. Es entsteht damit zusätzlicher Koordinierungsbedarf. Zum einen sollten die diversen Aufsichtstätigkeiten der Aufsichtsbehörde aufeinander abgestimmt sein. Zum anderen erleichtert eine koordinierte Aufsicht die Arbeit der beaufsichtigten Behörde. In solchen Fällen sollte daher ein Referat mit der Koordinierung der Aufsichtstätigkeiten beauftragt werden. Die Koordinierungsfunktion kann u. a. folgende Aufgaben umfassen:

- Funktion als zentraler Ansprechpartner für alle an der konkreten Aufsichtsbeziehung Beteiligten
- Erfassung der Zuständigkeiten und wesentlichen Inhalte der einzelnen Fachaufsichtsbeziehungen
- Dokumentation und Bereitstellung von für alle Beteiligten wichtigen Informationen ([siehe Kapitel 4.1.7](#))
- Organisation von Besprechungen mit den anderen aufsichtführenden Referaten und / oder Vertretern / Vertreterinnen der beaufsichtigten Behörden
- Vorbereitung einer Entscheidung zur Priorisierung der Aufgabenerledigung

Der Fall, dass mehrere Ministerien die Fachaufsicht über dieselbe Behörde ausüben, ist gesondert in [Kapitel 6](#) beschrieben.

4.1.5 Ressourcenbedarf für die Fachaufsicht ermitteln

Welche Ressourcen für die Aufsichtsführung benötigt werden, lässt sich erst nach Beschreibung der Aufgaben ermitteln. Der Bedarf umfasst sowohl die Art der Ressource (Personal, Hard- und Software, Material, sonstige Sachausstattung) als auch die Ressourcenmenge. Soll Fachaufsicht erfolgreich sein, müssen entsprechende Ressourcen nicht nur bereit gestellt und dokumentiert, sondern während der Fachaufsichtsprozesse regelmäßig geprüft und angepasst werden.

4.1.6 Fortbilden

Von wesentlicher Bedeutung für die ordnungsgemäße Aufsichtsführung ist die Qualifikation der Beschäftigten in den aufsichtführenden Behörden. Diese müssen daher für ihre Tätigkeit ausreichend qualifiziert sein. Dies gilt insbesondere auch für Fallkonstellationen, in denen eine Behörde zu beaufsichtigen ist, deren Personal über besonderes Expertenwissen verfügt (z. B. Forschungseinrichtungen). Die mit der Aufsichtsführung betrauten Beschäftigten sind durch geeignete Maßnahmen (z. B. Personalrotation, Hospitation, Fortbildungen) für ihre Aufsichtsaufgabe zu qualifizieren.

Zu den Grundlagen der Fachaufsicht gibt es mit dem Seminar „Fachaufsicht in der praktischen Durchführung“ ein besonderes Fortbildungsangebot der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung. In dem Seminar wird darüber informiert, wie Fachaufsicht organisiert wird und welche Instrumente dafür zur Verfügung stehen. Die zweitägigen Praxisveranstaltungen haben gezeigt, dass in Bezug auf die Fachaufsicht ein Bedürfnis für eine Vermittlung theoretischer Grundlagen sowie an einem ressortübergreifenden Erfahrungsaustausch besteht. So speziell die Fachaufsicht im Einzelnen ist (Leistungsverwaltung, Eingriffsverwaltung, Wissenschaftsverwaltung), so vergleichbar sind zum Teil dennoch die Probleme.

Aktuelle Fortbildungsangebote der BAKöV zur Fachaufsicht finden Sie unter dem folgenden Link: <http://www.ifos-bund.de/>.

4.1.7 Fachaufsicht dokumentieren

Die Planung, Steuerung, Durchführung und Evaluierung der Fachaufsicht ist (im erforderlichen Umfang) systematisch zu dokumentieren (vgl. auch § 12 Absatz 2 GGO). Die Dokumentation sichert die Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit aller Entscheidungen und ist außerdem für erfahrene und neue Beschäftigte eine wichtige, bisweilen sogar unverzichtbare Informationsquelle.

Ein Beispiel für eine Dokumentation eines Teilaspektes der Fachaufsicht sind Sammlungen von Erlassen mit grundsätzlicher Bedeutung für das Aufsichtsverhältnis.

4.2. Beobachten und analysieren

Die aufsichtführende Organisationseinheit muss das Verwaltungshandeln der beaufsichtigten Behörde und dessen Ergebnisse und Wirkungen (Ist-Zustand) systematisch beobachten und analysieren. Nur so lassen sich Abweichungen von den Vorgaben und Zielen hinsichtlich Art, Umfang und Ursache untersuchen sowie der Einwirkungsbedarf feststellen.

4.2.1 Gegenstand und Art der Beobachtung

Was beobachtet werden und wie dies geschehen soll, lässt sich aus den Antworten auf folgende Fragen ermitteln:

- Welche Informationen werden benötigt?
- Welchen Aufwand (personell, technisch, finanziell) soll die Beaufsichtigung nicht überschreiten?
- Soll eine globale oder detaillierte Kontrolle stattfinden? Soll die Kontrolle flächendeckend sein oder sich auf Schwerpunkte konzentrieren?
- Reicht eine Ergebniskontrolle oder sind zudem die inneren Abläufe der beaufsichtigten Behörde zu betrachten?
- Ist eine unregelmäßige oder gar spontane Informationsgewinnung (z. B. Stichproben) ausreichend oder wird ein fester Rhythmus benötigt?
- Reichen aufbereitete bzw. verdichtete Informationen (z. B. Zusammenfassungen, einzelne Kennzahlen)?
- Sollen die Daten aktiv erhoben werden oder ist es ausreichend, bereits vorhandenes Material auszuwerten bzw. abzuwarten, welche Informationen unaufgefordert eingehen?
- Wie zeitnah zur Entstehung oder Entwicklung der Sachverhalte müssen die Informationen an die beaufsichtigende Stelle übermittelt und hieraus gewonnene Erkenntnisse wieder an die beaufsichtigte Stelle rückgekoppelt werden?
- Wie sollen die gewonnenen Informationen verarbeitet, weitergeleitet und archiviert werden?

Aus den ermittelten Anforderungen lassen sich die passenden Beteiligungs- und Informationsinstrumente (siehe [Kapitel 5.2](#)) ableiten. Sie sollten so gewählt sein, dass nur jene Informationen beschafft werden, die für die Feststellung eines Einwirkungsbedarfs notwendig sind. Darüber hinaus sollte die Menge der Informationen verarbeitbar sein (Ressourcenfrage). Welche und wie viele Informationen zu beschaffen

sind, erfährt man nicht zuletzt auch durch die Analysemethode.

4.2.2 Analysieren

Der erste Schritt der Analyse ist die Feststellung, ob und welche Abweichungen zwischen dem Ist-Zustand und dem Soll-Zustand entstehen können bzw. bereits bestehen und wie gewichtig sie sind. Eine solche reine Abweichungsanalyse reicht aber für angemessene Reaktionen nicht aus: Um den Einwirkungsbedarf zu bestimmen und passende Steuerungsmaßnahmen auszuwählen, müssen die Ursachen der Abweichungen festgestellt werden.

Eine Auswahl von Analysetechniken wird im „Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung“ beschrieben¹⁴, darüber hinaus in wissenschaftlichen Publikationen (siehe hierzu Literaturhinweise im Anhang)¹⁵.

Nachfolgend sollen zwei Beispiele aus der Praxis diese Analyse verdeutlichen.

Beispiel 1: Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen

Eine Gesetzesänderung bewirkt – vom Gesetzgeber nicht vorhergesehen und deshalb in den Planungen nicht berücksichtigt – bei einer nachgeordneten Behörde plötzlich den Anfall zusätzlicher Aufgaben in erheblichem Umfang, für die keine zusätzlichen Personal- oder Finanzressourcen bereitgestellt werden können. Eine gemeinsame Analyse der aufsichtführenden und der nachgeordneten Behörde ergibt, dass die Erfüllung der neuen Aufgaben bei gleichzeitig unveränderter Erledigung der alten Aufgaben durch die nachgeordnete Behörde nicht möglich ist.

Im Aufsichtsverhältnis muss darauf in jedem Fall reagiert werden, um die Erfüllung aller zwingend zu erledigenden Aufgaben der nachgeordneten Behörde sicherzustellen. Folgende Maßnahmen kommen z. B. in Betracht:

- Überprüfung und Anpassung der Zielvereinbarung für die nachgeordnete Behörde (z. B. Priorisierung und Posteriorisierung einzelner Aufgaben);
- Umverteilung von Personal- oder Finanzmitteln der aufsichtführenden Behörde oder anderer nachgeordneter Behörden;

¹⁴ Siehe dort insbesondere Kapitel 6.3

¹⁵ Beispielsweise in „Fachaufsicht neu denken und gestalten“, Mario Etscheid (Autor); Kapitel 7.2.3.1 zur Bedeutung und zu Elementen der Analyse

- Aufgabenkritik in der beaufsichtigten Behörde unter Beteiligung der aufsichtführenden Behörde, um Potential für eine effizientere Aufgabenwahrnehmung zu identifizieren.

Beispiel 2: Änderung der internen oder externen Rahmenbedingungen

Im Rahmen einer Zielvereinbarung zwischen einem Bundesministerium und einer ihm nachgeordneten Behörde wurde eine jährliche Erledigungsquote für ein bestimmtes, von der Behörde durchzuführendes Verfahren festgelegt. Dabei wurde von einer bestimmten Personalbesetzung in der Behörde ausgegangen. Im Rahmen der Evaluierung wird festgestellt, dass die Behörde im letzten Jahr die vereinbarte Erledigungsquote nicht erfüllt hat.

Die Gründe für das Nichterreichen des vereinbarten Zieles müssen analysiert werden. Folgende Gründe kommen beispielsweise in Betracht:

- Wegen nicht vorherzusehender (über die ohnehin eingeplanten hinausgehende) Personalabgänge konnte das Ziel nicht erreicht werden.
- Es wurden durch das im Ministerium zuständige Fachreferat oder durch die Behörde selbst Änderungen von internen Verfahrensvorschriften vorgenommen, z. B. dass im Rahmen des Verfahrens verstärkt Anhörungstermine durchgeführt werden müssen, um dem Anspruch auf rechtliches Gehör bürgerfreundlicher nachzukommen. Dies hatte eine verlängerte durchschnittliche Bearbeitungszeit pro Antrag zur Folge.
- Bei der Umstellung des Verfahrens auf eine elektronische Abwicklung musste während der Umstellungsphase Fachpersonal der Behörde zur fachlichen Unterstützung der IT-Umsetzung von der eigentlichen Verfahrensbetreuung abgezogen werden.

Insbesondere die letzte Variante zeigt, dass sich alle an der Aufsicht beteiligten Referate (oder Arbeitseinheiten) eines Ministeriums (hier das IT-Referat und das Fachreferat) regelmäßig über wesentliche Aspekte der Aufsichtsinhalte und mögliche für die Arbeit des jeweils anderen Referates bedeutsamen Veränderungen informieren müssen.

4.3 Nachsteuern und eingreifen

Mit Nachsteuerungsmaßnahmen lassen sich sowohl der Ist-Zustand als auch der Soll-Zustand korrigieren. Nachsteuerungsmaßnahmen müssen wirksam und wirtschaftlich gestaltet sein. Sie basieren im Idealfall auf den Ergebnissen der Abweichungs- und Ursachenanalyse. Diese Ergebnisse verdeutlichen, ob eine Nachsteuerung notwendig ist, worauf sie sich beziehen muss (Ist-Zustand und / oder Soll-

Zustand), welche Wirkung sie erreichen soll und welche Maßnahmen hierfür eingesetzt werden müssen.

Bei der Gestaltung der Nachsteuerungsmaßnahme sollten die nachfolgenden Aspekte berücksichtigt werden:

- Was genau (welches Objekt) soll beeinflusst und welche Wirkung (Art, Umfang, Grad der Allgemeingültigkeit) soll erzielt werden?
- Wie bzw. womit soll die Wirkung erzielt werden?
- Wann soll die Wirkung einsetzen und wie lange soll sie anhalten?
- Wann und wie ist zu kontrollieren, ob die Maßnahme erfolgreich war?
- Wer setzt die Maßnahme in Kraft und wer ist vor Inkraftsetzung zu informieren?
- Mit wem muss eine Abstimmung erfolgen?
- Wer ist innerhalb der beaufsichtigten Behörde für die Umsetzung verantwortlich?
- Wer hat welche Rolle / Funktion nach Inkraftsetzung?

Die festgelegten Einwirkungsmaßnahmen müssen allen Beteiligten bekannt gemacht werden. Der Erfolg der Maßnahmen ist zu kontrollieren.

Zeichnet sich kein Erfolg ab, sollten sich folgende Schritte anschließen:

- Ursache und Verantwortliche feststellen
- ggf. Alternativmaßnahmen auswählen und umsetzen
- ggf. Sanktionen, z. B.
 - Beeinflussung von Handlungsspielräumen, Ressourcenbereitstellung, Strukturen
 - Disziplinarische Maßnahmen

Beispiel 3: Fehlende Kontrolle einer Nachsteuerungsmaßnahme

Eine Bundesoberbehörde arbeitet bei der Aufgabenerfüllung eng mit einigen Bundesländern zusammen. Dem fachaufsichtführenden Bundesministerium liegen Beschwerden verschiedener Länder über Terminüberschreitungen dieser Behörde vor. Das Bundesministerium geht diesen nicht nach, sondern übersendet sie der Behörde zur Kenntnisnahme. Es geht davon aus, dass diese daraufhin die Initiative ergreifen und den Beschwerden abhelfen wird. In der Folge gehen beim Bundesministerium keine weiteren Beschwerden der Länder ein, was von ihm als Zeichen dafür gewertet wird, dass etwaige Mängel abgestellt sind.

Ein Rechnungshof stellt jedoch im Rahmen einer Prüfung fest, dass die Mängel weiterbestehen. Erst jetzt lässt das Bundesministerium die Bundesoberbehörde über einzelne Fälle berichten und eine Arbeitsgruppe zur Beschleunigung der Abläufe einrichten.

Eingaben oder Beschwerden können Hinweise auf eine unzureichende Aufgabenerledigung oder den ausbleibenden Erfolg einer Eingriffsmaßnahme geben. Im Beispielsfall ist das Bundesministerium den Hinweisen auf Terminüberschreitungen der Behörde zuerst nicht konsequent nachgegangen. Nach Ablauf einer angemessenen Zeit hätte es – z. B. durch eine Nachfrage bei den Ländern – den Erfolg seiner Einwirkung überprüfen können. Schon bei der Planung von Eingriffsmaßnahmen sollte eine Erfolgskontrolle vorgesehen werden und diese später tatsächlich erfolgen.

5. Instrumente der Fachaufsicht

Für die Ausübung der Fachaufsicht stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung. Welche Instrumente in welchem Umfang einzeln, in Abstufung oder in Kombination eingesetzt werden, steht im freien Ermessen der aufsichtführenden Stelle nach Maßgabe des geltenden Rechts. Die Anwendung bestimmter Instrumente schließt andere nicht zwangsläufig aus – eine Kombination ist häufig möglich und auch sinnvoll.

Zur Bestimmung der geeigneten Instrumente können nachfolgende Fragen herangezogen werden (siehe hierzu auch [Kapitel 4](#)):

- Wird mit dem Instrument das Aufsichtsziel erreicht und die beabsichtigte Wirkung erzielt?
- Ist das Instrument so gewählt, dass organisatorische und rechtliche Rahmenbedingungen berücksichtigt werden (z. B. rechtliche Stellung der Behörde)?
- Steht der Aufwand, ein Instrument anzuwenden, in einem angemessenen Verhältnis zur beabsichtigten Wirkung?
- Passt das Instrument in das bestehende Gesamtsystem der Aufsichtsführung? Sind Brüche oder Gegensätze bei einer Vielzahl von Aufsichtsmaßnahmen und verwendeten Instrumenten ausgeschlossen?
- Welche Risiken können durch den Einsatz eines bestimmten Instruments entstehen (z. B. hinsichtlich der Auswirkungen auf Dritte wie Zuwendungsempfänger oder Auftragnehmer)?

Tabelle 2 zeigt die verschiedenen Instrumente der Fachaufsicht im Überblick. Sie lassen sich in die Kategorien Kooperations-, Informations- und Eingriffsinstrumente einordnen. Die Grenzen zwischen diesen Kategorien sind jedoch fließend.

	Instrumente der Fachaufsicht
Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinsame Entwicklung von Leitbildern • Gemeinsame Strategie- und Programmplanung • Zielvereinbarung • Personalwirtschaftliche Instrumente
Information	<ul style="list-style-type: none"> • Dienstbesprechungen (Durchführung eigener Dienstbesprechungen oder Teilnahme an Dienstbesprechungen der beaufsichtigten Behörde) • Berichte • Akteneinsicht • Geschäftsprüfung
Eingriff	<ul style="list-style-type: none"> • Zustimmungsvorbehalt • Weisungen und Erlasse • Selbsteintritt

Tabelle 2: Übersicht über Instrumente der Fachaufsicht

Es ist im Regelfall nicht ausreichend, wenn die aufsichtführende Stelle das Instrumentarium ihrer Fachaufsicht einmalig statisch festlegt. Dieses muss vielmehr kontinuierlich auf seine Zweckmäßigkeit hin überprüft werden, um die Fachaufsicht bestmöglich wahrnehmen zu können (siehe [Kapitel 4](#)). Ob Fachaufsichtsinstrumente mit tendenziell hoher oder niedriger Eingriffsintensität gewählt werden, ist einzelfall- oder anlassbezogen festzulegen. Wird beispielsweise in einer zu beaufsichtigenden Behörde eine Aufgabe wahrgenommen, die aufgrund ihrer politischen Bedeutsamkeit oder ihrer Außenwirkung erhöhte Risiken aufweist, kann ein Eingriffsinstrument zweckmäßiger sein.

Bei der Ausgestaltung der Aufsichtsbeziehung ist darauf zu achten, dass es nicht zu einer Vermischung der operativen Eigenverantwortung der beaufsichtigten Behörde und der Fachaufsicht der aufsichtführenden Behörde kommt.

Eine beaufsichtigte Behörde hat fachaufsichtliche Weisungen der aufsichtführenden Behörde umzusetzen, die dem Rahmen der Fachaufsicht entsprechen. Sie hat die aufsichtführende Behörde durch die Bereitstellung von Informationen zu unterstützen.

Fachaufsicht erfordert naturgemäß die Zusammenarbeit mehrerer Personen verschiedener Behörden. Diese Personen prägen die Aufsichtsbeziehung durch ihre individuelle Persönlichkeit. Zudem treffen in Fachaufsichtsbeziehungen mitunter verschiedene Behördenkulturen aufeinander. Diese Faktoren beeinflussen die Qualität der Aufsichtsbeziehung entscheidend. Neben den formellen Instrumenten der Fach-

aufsicht bedarf es daher informeller Kontakte zwischen aufsichtführender und beaufsichtigter Behörde. Auch wenn diese aufgrund ihrer Vielgestaltigkeit nicht in einer Arbeitshilfe beschrieben werden können, sind sie für die Ausübung der Fachaufsicht von großer praktischer Bedeutung. Ziel sollte dabei eine vertrauensvolle Zusammenarbeit sein, um die Fachaufsicht sachgerecht und effizient gestalten zu können.

5.1 Kooperationsinstrumente

Kooperationsinstrumente kommen zum Einsatz, wenn strategische und operative Ziele nicht vom Ministerium vorgegeben, sondern gemeinsam mit der beaufsichtigten Behörde entwickelt werden.

5.1.1 Entwicklung von Leitbildern

Ein Leitbild formuliert das Selbstverständnis und die Grundprinzipien einer Einrichtung. Es wird dabei ein angestrebter Zielzustand beschrieben, der gemeinhin als „realistisches Idealbild“ bezeichnet wird. Leitbilder verdeutlichen sowohl nach innen als auch nach außen, wofür die Einrichtung langfristig steht. Für ein Leitbild sind nachstehende drei Fragen zu beantworten:

1. Wofür stehen wir als Gemeinschaft? (Vision)
2. Was wollen wir gemeinsam erreichen? (Mission)
3. Welche Werte und Prinzipien sollen unser Handeln leiten? (Handlungskanon)

Aus Leitbildern lassen sich Strategien, Ziele und das operative Handeln, mit dem die Ziele erreicht werden sollen, ableiten und definieren. Leitbilder haben Selbstverpflichtungscharakter. Dennoch ist es sinnvoll, dass die aufsichtführende Behörde in den Erstellungsprozess für das Leitbild der beaufsichtigten Behörde eingebunden wird. Der damit verbundene Diskussions- und Formulierungsprozess erlaubt es, die Vorstellungen über Selbstverständnis und Grundprinzipien der beaufsichtigten Behörde auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen.

Vorteil	Nachteil
<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der Steuerung durch gemeinsame Vorstellung über Ziele, Inhalte und Aufgaben • Verbesserung des „Selbstverständnisses“ der Behörde, Orientierungsrahmen für Beschäftigte, Führungskräfte und Externe • Stärkung der eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung durch die beaufsichtigte Behörde 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoher Erstellungs- und Abstimmungsaufwand • Gefahr einer Ansammlung von Allgemeinplätzen und damit wenig Orientierungscharakter

5.1.2 Strategie- und Programmplanung

Eine gemeinsame Strategie- und Programmplanung ermöglicht Planungssicherheit durch die Einigung auf strategische Ziele und Maßnahmen der Behörde. Sie ist eng mit der Ressourcensteuerung verknüpft und setzt Prioritäten im Arbeitsprogramm der Behörde. Die Planung kann sich auf einen mittelfristigen Zeitraum (z. B. 3 bis 5 Jahre) beziehen, es können aber auch längerfristige Ziele (z. B. bis 10 Jahre) festgelegt werden. Neben dieser längerfristigen Strategie- und Programmplanung können kurzfristige strategische Ziele und Maßnahmen in Form von Jahresgesprächen festgelegt und in Jahresarbeitsprogrammen festgeschrieben werden. Zudem können Zielvereinbarungen (siehe unten [Kapitel 5.1.3](#)) mit Zwischenzielen und Meilensteinen diese Planungen weiter zeitlich und inhaltlich konkretisieren.

Mit der Planung für den kommenden Zeitraum sollte eine Reflexion über die Entwicklung im zurückliegenden Planungszeitraum verbunden werden. Eine gemeinsame Strategie- und Programmplanung bietet sowohl für die beaufsichtigte als auch für die aufsichtführende Behörde einen transparenten Handlungsrahmen zur Erreichung strategischer Ziele. Um Zielkonflikte und Schwierigkeiten bei der Prioritätensetzung zu vermeiden, sollte zur gleichen Zeit nur *eine* Vereinbarung zur Strategie- und Programmplanung bestehen.

Vorteil	Nachteil
<ul style="list-style-type: none"> • Mittel- bis langfristige Planungs-, Handlungs- und Kommunikationsgrundlage für aufsichtführende und beaufsichtigte Behörde • Transparenz über Ziele, Maßnahmen, Prioritäten 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoher Erstellungs- und Abstimmungsaufwand • Anpassungen können nötig sein, sofern sich politische Vorgaben oder signifikante Rahmenbedingungen ändern

Beispiel 4: Gemeinsame Strategie- und Programmplanung

Die Steuerung einer Behörde im nachgeordneten Bereich eines Bundesministeriums erfolgt durch Zielvorgaben und Erfolgskontrollen.

Die Grundlage zur Steuerung der Behörde bildet eine Strategie, die deren Aufgaben und Projekte für eine Dauer von zehn Jahren festlegt. Sie wurde von der Leitung der Behörde erarbeitet, nach einem Strategiegespräch mit dem fachaufsichtführenden Referat ergänzt und anschließend dem Ministerium zur Genehmigung vorgelegt. Während der Laufzeit der Strategie änderten sich mehrere Rahmenbedingungen wie zusätzliche gesetzliche Vorgaben zum Stellenabbau, Auflösung von Standorten und die Übernahme neuer Aufgaben. Aus diesem Grund erfolgte eine Fortschreibung der Strategie vier Jahre vor Ende des Umsetzungszeitraums. Über deren Umsetzung berichtet die Behörde jährlich dem Bundesministerium. Zudem wird der Umsetzungsstand in etwa dreimal jährlich stattfindenden Koordinierungsgesprächen zwischen der Leitung der beaufsichtigten Behörde und dem fachaufsichtlich zuständigen Referat erörtert. Im Bedarfsfall werden Maßnahmen für eine Nachsteuerung getroffen.

Wenn bei der Aufgabenerledigung Zielkonflikte entstehen, werden diese im Einzelfall zwischen der Leitung der beaufsichtigten Behörde und dem fachaufsichtführenden Referat gelöst. Bei geplanten Abweichungen von der Strategie erfolgt eine Unterrichtung des Ministeriums, das abschließend entscheidet.

5.1.3 Zielvereinbarung

Im Kontext der Fachaufsicht ist eine Zielvereinbarung stets eine Vereinbarung zwischen aufsichtführender und beaufsichtigter Behörde.

Zielvereinbarungen definieren den Soll-Zustand einer Aufgabenerledigung. Darüber hinaus können sie Art und Inhalt des Informationsaustauschs zwischen aufsichtführender und beaufsichtigter Behörde festschreiben.

In der Regel sollten nur Ziele mit einer eindeutig nachprüfbaren Zielerreichung vereinbart werden. Damit die Zielerreichung nachprüfbar ist, sind Messgrößen bzw.

Kennzahlen (z. B. Zeiträume, Kennzahlen für Menge, Kosten und Kundenzufriedenheit) erforderlich. Diese können anhand von quantitativen und qualitativen Maßstäben aufgestellt werden. Es ist beim Zugrundelegen quantitativer Kriterien darauf zu achten, dass eine angemessene Qualität der Leistungserfüllung gewährleistet ist (und umgekehrt). Die Zielerreichung muss in festgelegten Zeiträumen vereinbarungsgemäß überprüft werden, ggf. müssen Folgemaßnahmen oder weitere Maßnahmen der Erfolgskontrolle vereinbart werden.

Zur sachgerechten Formulierung von Zielen wird die Anwendung des SMART-Prinzips¹⁶ empfohlen. Danach sollen Ziele **s**pezifisch, **m**essbar, **a**ttaktiv, **r**ealistisch und **t**erminiert sein. Gefordert sind dabei insbesondere

- Klarheit und Konkretheit der Ziele,
- Festlegung der Verantwortlichkeiten,
- Benennung der zur Verfügung stehenden Ressourcen,
- ein überschaubarer und planbarer Zeithorizont (z. B. ein Haushaltsjahr).

Wesentlich ist die Messbarkeit der Ziele. Die Messgrößen bzw. Kennzahlen, mit denen das Ziel beschrieben und die Zielerreichung laufend und im Nachhinein bestimmt wird, können sehr unterschiedlicher Gestalt sein. Z. B. könnte die Häufigkeit von Beschwerden externer Kunden zu einer Dienstleistung einer Bundesbehörde gemessen werden. Gute Hinweise hierzu gibt der BBB-Sonderdruck des Bundesverwaltungsamtes „Steuern mit Zielen und Kennzahlen“¹⁷.

Zielvereinbarungen sind schriftlich festzuhalten. Die Dokumentation sollte insbesondere folgende Festlegungen enthalten:

- die Ziele (ggf. als Zielraum bzw. als Bandbreite eines Ziels),
- Messgrößen / Kennzahlen sowie zugehörige Zielwerte für alle Ziele,
- Verantwortlichkeiten und Kompetenzen,
- bereitzustellende Ressourcen,
- Rahmenbedingungen, von denen die Zielerreichung abhängig sind, und Vorgehen bei eventuell eintretenden Änderungen nach Abschluss der Zielvereinbarung,
- die Beschreibung einer ggf. bestehenden Verbindung zu übergeordneten Zielen außerhalb der Zielvereinbarung bzw. der Verbindung von Einzelzielen innerhalb der Zielvereinbarung (insbesondere bestehende Abhängigkeiten),

¹⁶ George T. Doren, There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives; in: The Forum: News and Views on Management, Management Review, 70:11 (1981:Nov.) p.29.

¹⁷ BBB-Info 1814, Bundesverwaltungsamt 2004.

- Art und Umfang des Berichtswesens,
- Verfahrensweise bei Zielabweichungen,
- die Laufzeit,
- Verbindlichkeit (z. B. durch Unterschrift der Vereinbarungsparteien).

Um Zielkonflikte und Schwierigkeiten bei der Prioritätensetzung zu vermeiden, sollte (gleichzeitig) nur eine Zielvereinbarung geschlossen werden bzw. nur ein Katalog mit aufeinander abgestimmten oder parallel erfüllbaren Einzelzielen festgelegt sein.

Wenn zwischen aufsichtführender und beaufsichtigter Behörde eine gemeinsame Zielvereinbarung abgeschlossen werden soll, ist darauf zu achten, dass in der beaufsichtigten Behörde bereits bestehende Ziele zu der gemeinsamen Zielvereinbarung konsistent sind.

Erforderlichenfalls müssen bereits bestehende behördeninterne Zielvereinbarungen oder anderweitig festgelegte Ziele angepasst werden. Auf eine gemeinsame Zielvereinbarung kann verzichtet werden, wenn die internen Ziele der beaufsichtigten Behörde im Benehmen mit der aufsichtführenden Behörde festgelegt wurden.

Zielvereinbarungen führen nicht dazu, dass die aufsichtführende Behörde von der weiteren Aufsichtstätigkeit befreit ist und andere Fachaufsichtsinstrumente (insbesondere Erlasse) ausgeschlossen sind. Folgendes sollte beachtet werden:

- Das zu erreichende Ziel sollte grundsätzlich entweder über eine Zielvereinbarung oder über einen Erlass festgelegt werden, damit die beiden Instrumente nicht in Konkurrenz oder gar in Konflikt zueinander stehen.
- Zusätzlich sollten Erlasse trotz bestehender Zielvereinbarung nur dann ergehen, wenn dies ausnahmsweise notwendig ist. Dies wäre z. B. dann der Fall, wenn die Zielerreichung bei unverändertem Fortgang auf der Grundlage der Zielvereinbarung wegen veränderter Rahmenbedingungen akut gefährdet wäre und deshalb eine einseitige Korrektur durch die aufsichtführende Behörde erforderlich ist.

Zielvereinbarungen setzen ein hohes Maß an Kommunikation zwischen den beteiligten Behörden voraus.

Vorteil	Nachteil
<ul style="list-style-type: none"> • Klar formulierte Vorgabe • Fortentwicklung der Führungskultur • Ist „Direktive“ hinsichtlich des Ziels, überlässt aber den Weg zur Umsetzung der beaufsichtigten Behörde (Zielvorgabe erhöht somit deren Handlungsspielraum) • Klare Trennung zwischen strategischer (ministerieller) und operativer Aufgabe • Förderung einer ziel- und ergebnisorientierten Arbeitsweise 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Erarbeitung einer Zielvereinbarung ist vergleichsweise aufwendig (Zeit / Ressourcen) • Ein Mehrwert stellt sich für die Beteiligten im Regelfall erst mit zeitlicher Verzögerung ein („Lernkurveneffekt“, Umsetzungsprozess)

Beispiel 5: Erstellungsprozess einer Zielvereinbarung

Die Zentralabteilung eines Bundesministeriums verabredet alle zwei Jahre mit einer nachgeordneten Behörde eine Zielvereinbarung durch Definition von neuen

- a) Zielen,
- b) konkreten Meilensteinen als zentrale Umsetzungsschritte der Maßnahmen,
- c) Berichtsintervallen und
- d) Terminen zur Erreichung der Ziele

(z. B. Erlangung der Auditierung im „audit berufundfamilie“, Weiterentwicklung des Ausbildungskonzepts etc.).

Die Ziele werden in einem ersten Schritt von der beaufsichtigten Behörde selber entwickelt, im Rahmen von gemeinsamen Zielgesprächen hinterfragt und wenn nötig durch weitere Zielvorgaben des Bundesministeriums ergänzt. Die Zielvorgaben des Ministeriums leiten sich aus regelmäßigen Dienstbesprechungen, Auflagen, Prüfungen und den durch das Ministerium definierten Entwicklungserfordernissen der Behörde ab. Der Handlungsspielraum der nachgeordneten Behörde kann pro Handlungsfeld und Thema gemeinsam definiert werden. Die Ziele und Meilensteine werden übersichtlich tabellarisch verschriftlicht (bis wann, was, wer) und im beiderseitigen Einverständnis durch Behörden- und Abteilungsleitung unterzeichnet.

In der Zielvereinbarung werden neben den o. g. Punkten auch Nebenregelungen getroffen. Die nachgeordnete Behörde verpflichtet sich mit der Unterzeichnung, mit angemessenem zeitlichen Vorlauf (mindestens eine Woche vor dem Termin) vor den gemeinsam terminierten „Zielgesprächen“ über den aktuellen Stand der Umsetzung zu berichten. Bei gefährdeter Zielerreichung können Anpassungen vorgenommen und gemeinsam Prioritäten gesetzt werden. Die Zielvereinbarung unterstützt den umfassenden Informationsaustausch und die Kooperation zwischen dem Bundesministerium und der nachgeordneten Behörde.

5.1.4 Personalwirtschaftliche Instrumente

Auch personalwirtschaftliche Maßnahmen können für die Ausübung der Fachaufsicht von Nutzen sein. Daher werden sie im Weiteren kurz beschrieben.

Hospitation

Hospitationen sind thematisch festgelegte kurze Gastaufenthalte in anderen Organisationseinheiten, im Fall der Fachaufsicht in der aufsichtführenden Behörde oder im Geschäftsbereich. Hospitationen dienen dem Kennenlernen dieses Bereichs, seiner Inhalte und Prozesse und dem Informationsaustausch. Durch die Kürze ist die Hospitation besonders gut als Einstieg in bestimmte Themengebiete geeignet.

Als Unterfall der Hospitation kann die Teilnahme als Gast an Besprechungen und Veranstaltungen (z. B. Konferenzen oder Tagungen) der jeweils anderen Behörde verstanden werden. Für die aufsichtführende Behörde geht es bei einer solchen Gastteilnahme regelmäßig nicht darum, in die operative Aufgabenerfüllung der beaufsichtigten Behörde einzugreifen, sondern auf diese Weise Einblicke und aktuelle Informationen aus erster Hand zu gewinnen.

Vorteil	Nachteil
<ul style="list-style-type: none"> • Schafft einen ersten guten Einblick in das Geschäft der beaufsichtigten bzw. beaufsichtigenden Behörde • Fördert das gemeinsame Verständnis der Fachaufgabe 	<ul style="list-style-type: none"> • Reicht in der Regel nicht, um vertiefte Kenntnisse zu erlangen

Personalaustausch

Ein Personalaustausch (im Wege der Abordnung) zwischen aufsichtführender Behörde und nachgeordnetem Bereich verfolgt ähnliche Ziele wie die Hospitation. Da er längerfristig angelegt ist, ermöglicht er eine tiefere Einarbeitung in bestimmte Themengebiete.

Vorteil	Nachteil
<ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung der Fach- und Verfahrenskennnisse • Maßnahme der Personalentwicklung und Erhöhung der Qualität der Fachaufsicht • Kennenlernen der jeweiligen Arbeitsbedingungen und Beschäftigten „vor Ort“ • Verständnis für die Rahmenbedingungen der Fachaufsicht 	<ul style="list-style-type: none"> • Abgeordnete Person steht der abordnenden Behörde über einen längeren Zeitraum nicht zur Verfügung • notwendige Einarbeitung der abgeordneten Person

5.2 Informationsinstrumente

Informationen bilden die Grundlage jeder Aufsichtsbeziehung. Ziel muss es sein, dass aufsichtführende und beaufsichtigte Behörde grundsätzlich über denselben Kenntnisstand in Bezug auf den maßgeblichen Sachverhalt verfügen. Daher sollten die für die Aufsichtsbeziehung relevanten Erkenntnisse, Erwartungen und Absichten in einem regelmäßigen Informationsaustausch kommuniziert werden.

5.2.1 Bericht

Berichte der Behörden an die aufsichtführende Organisationseinheit können schriftlich, elektronisch oder (fern-)mündlich erfolgen. Gegenstand, Form und Berichtsturnus (regelmäßig oder anlassbezogen) werden in der Regel von der aufsichtführenden Organisationseinheit vorgegeben und überwacht.

Regelmäßige Berichte eignen sich besonders in Fällen, in denen kontinuierlich wiederkehrende Geschäftsvorfälle und deren Entwicklung beobachtet werden sollen. Dies kann zum Beispiel durch die Meldung von Fallzahlen, Haushaltszahlen oder sonstigen statistischen Auswertungen geschehen.

Neben regelmäßigen Sachstandsberichten können der beaufsichtigten Behörde weitere, z. B. anlassbezogene, Informationspflichten auferlegt werden. Dazu zählen Berichte über Veranstaltungen, über Besuche von Parlamentsmitgliedern, über Prüfungen des Bundesrechnungshofes sowie Mitteilungen aus besonderem Anlass. Was besondere Anlässe sind, bestimmt die aufsichtführende Behörde mit Blick auf die Besonderheiten der beaufsichtigten Behörde und den fachlichen Inhalt.

Vorteil	Nachteil
<ul style="list-style-type: none"> • Regelmäßige Unterrichtung • Aktualität der Information (je nach Berichtshäufigkeit) • Umfassendes Informationsbild über vergangene und künftige Entwicklungen / Ereignisse • Automatisierter Informationsfluss an die aufsichtführende Einheit 	<ul style="list-style-type: none"> • Gefahr sich wiederholender Standardberichte • Möglicher „Gewöhnungseffekt“, nur noch formelle statt inhaltlicher Kenntnisnahme und Bearbeitung • Risiko der mangelnden Aufmerksamkeit der aufsichtführenden Stelle bei zu hoher Informationsdichte

Beispiel 6: Zeitlich befristete regelmäßige Berichts-anforderung

Vor dem Hintergrund einer unzureichenden Stellenbesetzungsquote und gleichzeitig steigender Arbeitsbelastung wurde auf schriftlichen Erlass eines Bundesministeriums bei einer nachgeordneten Behörde eine Einstellungsoffensive zur gezielten Gewinnung von Nachwuchskräften eingeleitet.

Die nachgeordnete Behörde wurde aufgefordert, monatlich über die vorgenommenen Einstellungen sowie den aktuellen Stand und die zu erwartende Entwicklung der Stellenbesetzung zu berichten. Als Berichtsform wurde eine jeweils zu aktualisierende tabellarische Übersicht gewählt. Die Berichtspflicht endete nach Erreichen einer vorher vereinbarten Besetzungsquote.

Beispiel 7: Überholte Berichtspflicht

Eine nachgeordnete Behörde erstellte seit Jahren quartalsweise Produktstatistiken und sandte sie an die aufsichtführende Behörde. Ein dies begründender Erlass lag nicht (mehr) vor. Die aufsichtführende Behörde veraktete den Posteingang lediglich, ohne diesen inhaltlich zu prüfen/bewerten.

Beispiel 7 zeigt, wie notwendig eine ständige Überprüfung und Aktualisierung bestehender Berichtspflichten ist.

5.2.2 Dienstbesprechung

Dienstbesprechungen erlauben es, in Form des persönlichen Gesprächs, schnell und konzentriert Informationen auszutauschen, Sachstände und nächste Schritte zu erörtern, etwaige Fehlentwicklungen zu besprechen und – soweit erforderlich – steuernd einzugreifen. Sind mehrere Behörden zu informieren, bietet sich eine zentrale Dienstbesprechung bei der aufsichtführenden Organisationseinheit an. Die Teilnehmenden einer Dienstbesprechung sollten entscheidungsbefugt sein. Die Bespre-

chungen sollten ausreichend vorbereitet sein (z. B. Einladungen, Tagesordnungen) und allen Teilnehmenden sollten die erforderlichen Informationen mit angemessenem zeitlichen Vorlauf vorliegen. Grundsätzlich sollte über eine Dienstbesprechung Protokoll geführt oder ein Ergebnisvermerk gefertigt werden. Dies hilft dabei, Besprechungsergebnisse für alle Seiten nachvollziehbar, dauerhaft und nachprüfbar zu dokumentieren sowie Missverständnisse zu vermeiden. Dienstbesprechungen können auch per Video- oder Telefonkonferenz abgehalten werden.

Neben derartigen offiziellen Dienstbesprechungen gibt es eine Vielzahl von informellen Besprechungen und Kontakten wie Flurgespräche oder Telefonate.

Vorteil	Nachteil
<ul style="list-style-type: none"> • Direkter und persönlicher Austausch von Informationen, insbesondere zwischen den Angehörigen der jeweiligen Arbeitsebene • Direkte Nachfrage möglich (im Gegensatz zum Bericht) • Bei Besprechungen in der Behörde: Kennenlernen der Arbeitsbedingungen vor Ort • Gegebenenfalls Aufschlüsse über das Selbstverständnis der Behörde • Kontaktpflege 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergleichsweise hoher Aufwand, z. B. Reisekosten / -zeit (entfällt bei Video- oder Telefonkonferenzen)

Beispiel 8: Flexible Ausgestaltung regelmäßiger Dienstbesprechungen

Das für die grundsätzliche Steuerung und Beaufsichtigung der Behörde zuständige Aufsichtsreferat organisiert quartalsweise ein Fachaufsichtsgespräch mit der Präsidentin und den Abteilungsleitungen der nachgeordneten Behörde. Die Gesprächsführung übernimmt die Unterabteilungsleitung. Vor jeder Besprechung erhalten alle Eingeladenen die Gelegenheit, Themen auf vorbereiteten Formblättern (siehe Anhang I) einzureichen. Die Formblätter werden nach Abschluss des Gesprächs um das Ergebnis ergänzt.

Die Gespräche waren ursprünglich alternierend als Präsenztermine und Videokonferenzen geplant, wobei die Präsenztermine abwechselnd am Dienstsitz des Ministeriums und der nachgeordneten Behörde stattfinden sollten. Der problemlose Ablauf der ersten Videokonferenzen hat in Verbindung mit der großen räumlichen Entfernung zwischen Ministerium und nachgeordneter Behörde dazu geführt, dass die Besprechungen mittlerweile überwiegend als Videokonferenzen durchgeführt werden.

Die Erfahrungen mit den Fachaufsichtsgesprächen aus Beispiel 8 sind ausnahmslos positiv. Der regelmäßige Austausch verbessert einerseits die Kommunikation zwischen den fachaufsichtführenden Referaten des Ministeriums und dient der Kontaktpflege. Andererseits erfolgt eine abgestimmte strategische Steuerung der nachgeordneten Behörde. Alle Betroffenen (Unterabteilungsleitung des Ministeriums, Referat mit der grundsätzlichen fachaufsichtlichen Steuerung, fachaufsichtführende Referate über Einzelaufgaben der Behörde, Querschnittsreferate der Zentralabteilung, Verantwortliche der nachgeordneten Behörde) werden während der Besprechung über aktuelle Themen und Probleme informiert und können auf einer gemeinsamen Informationsbasis das weitere grundsätzliche Vorgehen vereinbaren.

Beispiel 9: „Verschenkte“ Besprechung

Ein Referat eines Bundesministeriums übt seit Jahren die Fachaufsicht über eine Geschäftsbereichsbehörde aus. Die Aufsichtstätigkeit besteht im Wesentlichen in einer monatlichen Videokonferenz, an der die Leitung der beaufsichtigten Behörde und für das aufsichtführende Ministerium der zuständige Referatsleiter mit einem protokollführenden Referenten teilnehmen. Die Videokonferenz ist fest terminiert. Weitere Vorbereitungen erfolgen in der Regel nicht.

Die Vertreter des Bundesministeriums beklagen nach den Besprechungen häufig, dass die Behördenleitung bei konkreten Nachfragen nicht in ausreichendem Maße auskunftsfähig ist.

Die Leitung der Geschäftsbereichsbehörde betrachtet den Termin oft als überflüssig und teilweise als übermäßige Kontrolle durch das Ministerium. Aus ihrer Sicht werden zum Teil Themen angesprochen, deren Relevanz nicht vorab erkennbar war.

Das Beispiel 9 zeigt die Bedeutung einer intensiven Vorbereitung solcher Besprechungen (z. B. durch die Abstimmung einer Agenda / Tagesordnung). Die Geschäftsbereichsbehörde wäre sprechfähiger (z. B. durch eigene Vorbereitung oder Hinzuziehung des verantwortlichen Fachpersonals). Weiterhin wäre die Häufigkeit der Besprechungstermine zu prüfen.

5.2.3 Akteneinsicht

Eine aufsichtführende Organisationseinheit ist befugt, Akten zu beaufsichtigender Behörden zur Einsicht anzufordern. Dabei sind die Bestimmungen des Datenschutzes und der Geheimhaltung zu beachten. Akten sollten nur für eine begrenzte Zeit bei der aufsichtführenden Organisationseinheit verbleiben, um die Arbeitsabläufe nicht zu beeinträchtigen. Stichproben sollten zunächst genügen. Im Regelfall sollten Kopien erbeten werden, wenn es sich um begrenzte Aktenmengen handelt. Bei größeren Mengen sollten die Akten nach Möglichkeit vor Ort eingesehen werden.

Vorteil	Nachteil
<ul style="list-style-type: none">• Sachverhalt kann unmittelbar beurteilt werden• Einsicht in die Arbeitsweise der Beschäftigten der beaufsichtigten Behörde• Heranziehen von weiteren Akten bei Akteneinsicht vor Ort möglich	<ul style="list-style-type: none">• Unterlagen für andere Vorgänge nicht verfügbar, was zu Verzögerungen führen kann (anders bei Kopien oder elektronischen Akten)• Kann als Beeinträchtigung des Vertrauensverhältnisses angesehen werden

Beispiel 10: Akteneinsicht bei Bürgerbeschwerden

Im Rahmen der Prüfung von Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern über die inhaltliche Behandlung von Anträgen oder die Dauer ihrer Bearbeitung bei einer nachgeordneten Behörde lässt sich ein Bundesministerium regelmäßig auch die Verfahrensakten oder entsprechende Kopien vorlegen, um ein genaues Bild über den Verfahrensgang zu erhalten.

5.2.4 Geschäftsprüfung

Geschäftsprüfungen können sich auf die Prüfung

- der Gesetzesanwendung,
- der Einhaltung von Wirtschaftlichkeitsgrundsätzen,
- der Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung sowie
- des Arbeitsumfeldes

erstrecken. Sie werden zumeist anlassbezogen durchgeführt.

Eine Geschäftsprüfung ist der beaufsichtigten Behörde rechtzeitig anzukündigen, sofern nicht besondere Gründe für eine unangemeldete Geschäftsprüfung vorliegen. Die aufsichtführende Organisationseinheit legt die Schwerpunkte, die Intensität sowie die Dauer der Prüfung fest und kann für deren Durchführung auch Externe ein-

binden. Seitens der beaufsichtigten Behörde ist die Geschäftsprüfung entsprechend vorzubereiten (u. a. Bereitstellung relevanter Akten, Räumlichkeiten, Benennung von Ansprechpartnern). Schwerpunkte, Dauer und Ergebnisse der Geschäftsprüfung sind zu dokumentieren. Die Prüfung endet üblicherweise mit einer Abschlussbesprechung, bei der die Ergebnisse und Schlussfolgerungen besprochen werden. Eine Geschäftsprüfung ist sowohl für die aufsichtführende als auch für die beaufsichtigte Behörde sehr aufwendig. Dennoch sind Prüfungen von mehreren Wochen in der Praxis nicht ungewöhnlich. Da Geschäftsprüfungen erhebliche personelle Ressourcen auf beiden Seiten binden, sollte die prüfende Behörde ganz besonders auf die Angemessenheit der Maßnahme achten. Prüfungen des gleichen Aufgabengebiets oder der gleichen Behörde sollten erst in angemessen großen Zeitabständen wiederholt werden.

Vorteil	Nachteil
<ul style="list-style-type: none"> • Umfassende Überprüfung von Aufgabengebieten • Umfassender Überblick über die Arbeitsweise der beaufsichtigten Behörde • Aufdeckung von verborgenen Mängeln möglich • Prüfungsergebnis fußt auf verschiedenen Informationsquellen (Akten, Gesprächen etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoher Aufwand • Mögliche Beeinträchtigungen (z. B. Verzögerungen) bei der Erledigung der aktuell anfallenden Aufgaben

Beispiel 11: Durchführung einer Geschäftsprüfung

Im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht informiert das für öffentliches Auftragswesen und Vergaberecht zuständige Fachreferat in einem Bundesministerium eine nachgeordnete Behörde über eine anstehende Geschäftsprüfung. Dabei werden der Behörde im Vorfeld der Geschäftsprüfung auf dem **Erlassweg** folgende Informationen mitgeteilt:

a) Prüfungstermin

b) Prüfungsgegenstand und Zeitraum

„Geschäftsprüfung über die im Jahr 20XX durchgeführten Vergabeverfahren in Ihrem Hause“

c) Ziel der Prüfung

„Ziel der Prüfung ist es, festzustellen, ob die durchgeführten Vergabeverfahren ordnungsgemäß und unter der Beachtung der einschlägigen Vergabevorschriften durchgeführt worden sind und dafür transparente Entscheidungs- und Verwaltungsabläufe vorhanden sind.“

d) Benennung von Ansprechpartnern, die mit der Prüfung betraut sind

e) Anforderungen von Unterlagen mit Fristsetzung

„Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie mir bis spätestens 10. Juni 20XX die bei Ihnen vorhandenen hausinternen Dokumente (Dienstanweisungen u. a.) in Bezug auf die Vergabeverfahren sowie eine Aufstellung der Lieferungen/Dienstleistungen unter Angabe von Wert, Lieferant/Dienstleister und gewähltes Vergabeverfahren, vorlegen würden. Aus diesen Aufstellungen werde ich eine Stichprobe der zu überprüfenden Vorgänge ziehen.“

f) Aufforderung, dass zu Prüfungsbeginn die kompletten Originalvergabeunterlagen zur Einsichtnahme zur Verfügung stehen.

Die Geschäftsprüfung wird vor Ort durchgeführt, die Ergebnisse in einem Bericht festgehalten, der mit der Behörde erörtert wird.

5.3 Eingriffsinstrumente

Eingriffsinstrumente wirken im Vergleich zu Informations- und Kooperationsinstrumenten stärker auf das Verwaltungshandeln der beaufsichtigten Behörde ein. Es besteht bei ihnen in besonderer Weise die Gefahr, dass sich ministerielle und operative Aufgaben durchmischen und den zu beaufsichtigenden Behörden die Verantwortung für die Aufgabendurchführung genommen wird.

5.3.1 Erlass

Erlasse sind Erklärungen bzw. Entscheidungen eines Ministeriums gegenüber der beaufsichtigten Behörde, besitzen also für diese einen verwaltungsinternen Rege-

lungscharakter. Sie können u. a. Weisungen enthalten, Aufgaben übertragen, Auskünfte und Stellungnahmen anfordern oder auch nur zu beachtende Informationen (z. B. gesetzliche Vorschriften und / oder deren Auslegung) bekanntgeben.

Ermessensentscheidungen unterliegen ebenfalls der fachaufsichtlichen Prüfung und können durch Erlass vorgegeben werden. Im Regelfall sollte dabei nur ermessenslenkend auf die beaufsichtigte Behörde eingewirkt werden. Einzelfallentscheidungen der Ermessensausübung sollten nur im Ausnahmefall erfolgen.

Form und Inhalt von Erlassen können von der aufsichtführenden Behörde frei festgelegt werden. Bestehende ressortübergreifende und ressortinterne Formvorschriften sind dabei zu beachten. Im Regelfall ergehen Erlasse schriftlich.

Vorteil	Nachteil
<ul style="list-style-type: none"> • Klare Vorgabe • Erspart Abstimmungen • Schriftliche Erlasse dokumentieren Entscheidungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Häufiger Einsatz kann von der beaufsichtigten Behörde als fehlender kooperativer Verwaltungsstil aufgefasst werden

Beispiel 12: Schriftlicher Erlass an eine Geschäftsbereichsbehörde

[Briefkopf]

Der mit Bericht vom ... vorgelegten organisatorischen Änderung des Organigramms hinsichtlich der Darstellung des Ständigen Vertreters des Präsidenten und der Einrichtung eines weiteren Stabes wird nicht zugestimmt.

Begründung:

Die Ausweisung eines Ständigen Vertreters in einem separaten Kästchen des Organisationsplans ist insoweit vorgesehen, als dies die einzige, Dienstposten prägende Funktion des Inhabers oder diese Aufgabe die besoldungsrechtlich bestimmende sein sollte. Im vorliegenden Fall wurde Herrn Mustermann die Leitung der Abteilung Z („tragende“, besoldungsrechtliche Funktion) übertragen. Die Aufgabe des Ständigen Vertreters des Präsidenten für einen Teil des Amtes wird zusätzlich wahrgenommen.

Für die Darstellung der Ständigen Vertreter der Präsidentin / des Präsidenten des Amtes bieten sich nachfolgende Alternativen an:

- als Zusatz unter dem Namen der/des Bestellten im Kästchen der „tragenden“ Funktion des Bestellten oder
- Einfügen einer Fußnote.

Ich bitte um Übersendung eines entsprechend angepassten Organigramms.

Im Auftrag [Unterschrift]

Beispiel 13: Telefonischer Erlass

Ein Mitarbeiter eines Bundesministeriums erbittet telefonisch unmittelbar bei einem Mitarbeiter einer unter der Fachaufsicht des Ministeriums stehenden Behörde einen kurzfristigen Sachstandsbericht zu einem bestimmten Fachthema.

Ein nicht schriftlich fixierter Erlass kann beispielsweise wegen besonderer Eilbedürftigkeit erforderlich sein. Zu beachten ist aber, dass er zahlreiche potentielle Risiken birgt, wie z. B. unerkannte Missverständnisse, mangelhafte Nachvollziehbarkeit, Nichtbeachtung des Dienstweges, fehlende Koordinierung mit parallelen Tätigkeiten

der beaufsichtigten Behörde, fehlende Abstimmung mit gleichzeitigen Aufsichtsmaßnahmen des Ministeriums.

5.3.2 Zustimmungsvorbehalt

Bei einem Zustimmungsvorbehalt behält sich das aufsichtführende Ministerium die vorherige Zustimmung zu Entscheidungen und Tätigkeiten der beaufsichtigten Behörde vor. So können beispielsweise öffentliche Äußerungen oder Veröffentlichungen einer Behörde, die politisch sensibel sind oder bei denen eine besondere Beachtung in der Öffentlichkeit zu erwarten ist, dem Vorbehalt einer vorherigen Zustimmung durch das aufsichtführende Ministerium unterstellt werden. Das Ministerium muss gegenüber der nachgeordneten Behörde genau definieren, welche Aspekte einem solchen Vorbehalt unterliegen.

Vorteil	Nachteil
<ul style="list-style-type: none"> • Präventives Aufsichtsinstrument • „4-Augen-Prinzip“ zur Qualitätssicherung 	<ul style="list-style-type: none"> • Einschränkung der Entscheidungskompetenz der beaufsichtigten Behörde • Langsamere Prozess / längere Dauer der Aufgabenerledigung

Beispiel 14: Zustimmungsvorbehalt bei gesetzlichen Auslegungsfragen

In einer nachgeordneten Behörde wird die nationale Stelle zur Durchsetzung einer EU- Verordnung eingerichtet. Das aufsichtführende Bundesministerium behält sich die vorherige Zustimmung im Rahmen solcher Anordnungen vor, bei denen die Durchsetzungsstelle unbestimmte Begriffe der Verordnung auslegt, und diese Auslegungen mit innerstaatlich bindenden Rechtsvorschriften kollidieren. Die Entscheidungen hierzu werden im Rahmen von kooperativen Dienstbesprechungen getroffen. Im Einzelfall erfolgen Weisungen bezüglich der einzuhaltenden Entscheidungsmaßstäbe.

Dem Zustimmungsvorbehalt unterliegen häufig z. B. auch Änderungen der Geschäftsordnung oder der Aufbauorganisation der beaufsichtigten Behörde.

5.3.3 Selbsteintritt

Beim Selbsteintritt übernimmt die fachaufsichtführende Behörde die volle Entscheidungsgewalt bezüglich der betroffenen Aufgabe und handelt anstelle der beaufsichtigten Behörde.

Ein Selbsteintritt ist nur möglich, wenn er rechtlich zulässig ist. Ist beispielsweise eine

Aufgabe per Gesetz einer Behörde übertragen, kann die aufsichtführende Behörde die Erfüllung dieser Aufgabe nur dann an sich ziehen, wenn sie dazu auch gesetzlich ermächtigt ist.

Zudem muss die aufsichtführende Behörde tatsächlich in der Lage sein, die Aufgabe zu übernehmen.

Unter diesen Voraussetzungen ist ein Selbsteintritt praktisch nur dann möglich, wenn in Einzelfällen Gefahr im Verzug ist, z. B. die beaufsichtigte Behörde ihre Pflichten schwerwiegend verletzt oder nicht mehr handlungsfähig ist.

Der somit auf Ausnahmefälle beschränkte Selbsteintritt ist das schärfste Aufsichtsinstrument.

Vorteil	Nachteil
<ul style="list-style-type: none"> • Schnelles Abstellen von Mängeln durch direkten Eingriff 	<ul style="list-style-type: none"> • Einarbeitungs- und Umsetzungsaufwand für die aufsichtführende Behörde • Mögliche Verwischung der Verantwortlichkeit für die Aufgabe (insbesondere wegen drohender Wiederholung des Selbsteintritts) • Negative öffentliche Wirkung möglich • Gefahr der Schwächung der Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der operativen Aufgabenerledigung durch die beaufsichtigte Behörde (insbesondere, da ein wiederholter Selbsteintritt droht)

6. Fachaufsicht mehrerer Aufsichtsbehörden über dieselbe Behörde

Bislang wurde in dieser Arbeitshilfe nur die Standardkonstellation der Fachaufsicht behandelt, in der die Fachaufsichtsbeziehung lediglich zwischen zwei Behörden besteht – der beaufsichtigten Behörde und der aufsichtführenden Behörde. Schon in dieser Konstellation ist zu berücksichtigen, dass die Fachaufsicht häufig nicht nur von einem Referat in der aufsichtführenden Behörde wahrgenommen wird (vgl. [Kapitel 4.1.4](#)).

Daneben existieren Fallkonstellationen, in denen zwei oder mehr Ministerien die Fachaufsicht über dieselbe Behörde führen. Hier sind es nicht verschiedene Referate *derselben* Aufsichtsbehörde, die die Fachaufsicht ausüben, sondern *verschiedene*

Aufsichtsbehörden. So kann ein Ministerium Aufgaben haben, die im Geschäftsbereich eines anderen Ministeriums erfüllt werden, weil dort zum Beispiel benötigte wissenschaftliche oder technische Einrichtungen oder besondere Fachkenntnisse vorhanden sind. Daher gibt es Fachbehörden, deren Aufgabenportfolio verschiedenen Ressorts zuzuordnen ist und die deshalb der Fachaufsicht verschiedener Ministerien unterliegen.

Für die politische Verantwortung einer Ministerin oder eines Ministers ist es unerheblich, ob die ihr oder ihm zugewiesene Aufgabe in einer Behörde des eigenen oder eines fremden Geschäftsbereichs wahrgenommen wird. Daher muss auch in dem Fall der Aufgabenerledigung durch eine ressortfremde Behörde das zuständige Ministerium Kontrolle ausüben können.

6.1 Rechtsgrundlagen für die Fachaufsicht eines ressortfremden Ministeriums

Die Fachaufsicht eines Ministeriums über eine ressortfremde Behörde kann auf verschiedenen Wegen festgelegt werden. Im Nachfolgenden werden diese beschrieben.

6.1.1 Ausdrückliche Festlegung als „Fachaufsicht“

Die Fachaufsichtsbefugnisse eines ressortfremden Ministeriums können – konkret als „Fachaufsicht“ benannt – in einem Gesetz normiert sein, wie die nachfolgenden Beispiele zeigen.

Beispiel 15: Gesetz über die Errichtung des Bundesamts für Justiz (BfJG)

§ 3 Fachaufsicht

Soweit das Bundesamt Aufgaben aus einem anderen Geschäftsbereich als dem des Bundesministeriums der Justiz wahrnimmt, untersteht es der **Fachaufsicht** der zuständigen obersten Bundesbehörde.

Auszug aus der Gesetzesbegründung:

„Diese Vorschrift hat insofern klarstellende Bedeutung, als in den Fällen, in denen das Bundesamt Aufgaben aus dem Geschäftsbereich anderer Ressorts wahrnimmt, die fachliche Aufsicht der zuständigen obersten Bundesbehörde unberührt bleibt.“

Beispiel 16: Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz - ChemG)

§ 4 Beteiligte Bundesbehörden

(1) Bei der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (...) wirken nach Maßgabe dieses Abschnitts mit:

1. die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin¹⁸, die insoweit der **Fachaufsicht** des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit unterliegt, als Bundesstelle für Chemikalien,
2. (...)
3. (...)
4. die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, die insoweit der **Fachaufsicht** des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales unterliegt, als Bewertungsstelle für Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten.

Darüber hinaus kommen folgende Möglichkeiten in Betracht, die Fachaufsichtsbefugnisse eines Ministeriums über eine ressortfremde Behörde, ausdrücklich als Fachaufsicht benannt, in einer Regelung festzuschreiben:

- Verwaltungsvereinbarung zwischen Ministerium A, in dessen Geschäftsbereich sich die Behörde befindet, und Ministerium B, das eine Aufgabe verantwortet, die in der Behörde im Geschäftsbereich des Ministeriums A erledigt wird
- Organisationserlass des Ministeriums A an die Behörde im eigenen Geschäftsbereich, die eine Aufgabe erledigt, für die das Ministerium B die Verantwortung hat

Solche Regelungen sind mit allen beteiligten Behörden abzustimmen.

6.1.2 Weitere mögliche Festlegung der „Fachaufsicht“

Es gibt eine Reihe von Fällen, in denen die Regelungen, welche die Aufsichtsbefugnisse des ressortfremden Ministeriums festlegen, nicht konkret von „Fachaufsicht“ sprechen, sondern andere Begriffe verwenden. Am häufigsten wird dem Ministerium zur Beaufsichtigung der Aufgabenerledigung in der ressortfremden Behörde ein „Weisungsrecht“ eingeräumt.

¹⁸ Im Geschäftsbereich des BMAS.

In der Praxis wurde ein solches „Weisungsrecht“ zum Beispiel per Gesetz oder per Erlass eingeräumt:

Beispiel 17: Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für Naturschutz (BfNatSchG)

§ 3 Fachaufsicht

Soweit das Bundesamt für Naturschutz Aufgaben aus einem anderen Geschäftsbereich als dem des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit wahrnimmt, untersteht es den **fachlichen Weisungen** der sachlich zuständigen obersten Bundesbehörde.

Beispiel 18: Gesetz über die Finanzverwaltung (Finanzverwaltungsgesetz - FVG)

§ 3 Leitung der Finanzverwaltung

- (1) Das Bundesministerium der Finanzen leitet die Bundesfinanzverwaltung. (...) Soweit die Bundesfinanzbehörden Aufgaben aus dem Geschäftsbereich eines anderen Bundesministeriums zu erledigen haben, erteilt dieses die **fachlichen Weisungen**. Fachliche Weisungen, die wesentliche organisatorische Auswirkungen haben, ergehen im Benehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen.

Beispiel 19: Gesetz über die Errichtung des Bundesverwaltungsamtes (BVwAG)

§ 8

Soweit im Bundesverwaltungsamt auf Grund des § 1 Abs. 2 oder Abs. 3 Aufgaben aus einem anderen Geschäftsbereich als dem des Bundesministers des Innern erledigt werden, steht das **fachliche Weisungsrecht** der sachlich zuständigen obersten Bundesbehörde zu.

Beispiel 20: Erlass an das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern

Erlass BMI, Gz. Z 2 – 006100 BeschA/10, vom 20. September 2004:

„Soweit das Beschaffungsamt Aufgaben aus dem Geschäftsbereich eines anderen Ressorts erledigt, steht das **fachliche Weisungsrecht** der sachlich zuständigen obersten Bundesbehörde zu, soweit dadurch nicht vergaberechtliche Vorschriften berührt werden.“

Nach Sinn und Zweck der Aufsichtsbefugnis sind solche Regelungen, auch wenn sie den Begriff „Fachaufsicht“ nicht verwenden, dahingehend auszulegen, dass sie dem ressortfremden Ministerium grundsätzlich die vollen fachaufsichtlichen Befugnisse über die Behörde einräumen.

Dafür sprechen

- die Norminterpretation nach Systematik sowie Sinn und Zweck,
- die historische Entwicklung des Instituts der Fachaufsicht und
- die heutige Verwaltungspraxis.

Über die Einräumung eines Weisungsrechts hinaus gibt es weitere Fälle, in denen Ministerien die Möglichkeit gegeben wird, auf die Erledigung eigener Aufgaben durch ressortfremde Behörden Einfluss zu nehmen:

Beispiel 21: Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz - BStatG)

§ 2 Statistisches Bun-

desamt

(1) ...

(2) ...

(3) Das Statistische Bundesamt führt seine Aufgaben **nach den Anforderungen der fachlich zuständigen Bundesminister** im Rahmen eines mit der Finanzplanung abgestimmten Aufgabenprogramms und der verfügbaren Haushaltsmittel auf der Grundlage der jeweils sachgerechten Methoden durch.

Auch dieser Fall wird in der Praxis als Fachaufsicht behandelt.

6.1.3 Empfehlung zur Festlegung der Fachaufsicht

Die Zuständigkeit der ressortfremden Ministerien für die Fachaufsicht über die jeweiligen Aufgaben sollte in gesetzlichen oder verwaltungsinternen Regelungen festgeschrieben sein. Zur Klarstellung sollte dabei ausdrücklich von „Fachaufsicht“ gesprochen werden.

6.2 Hinweise zur Ausübung der Fachaufsicht

Die nachfolgende Abbildung 5 gibt schematisch die verschiedenen Aufsichtsbeziehungen in den Fällen der Fachaufsicht mehrerer Aufsichtsbehörden über dieselbe zu beaufsichtigende Behörde wieder.

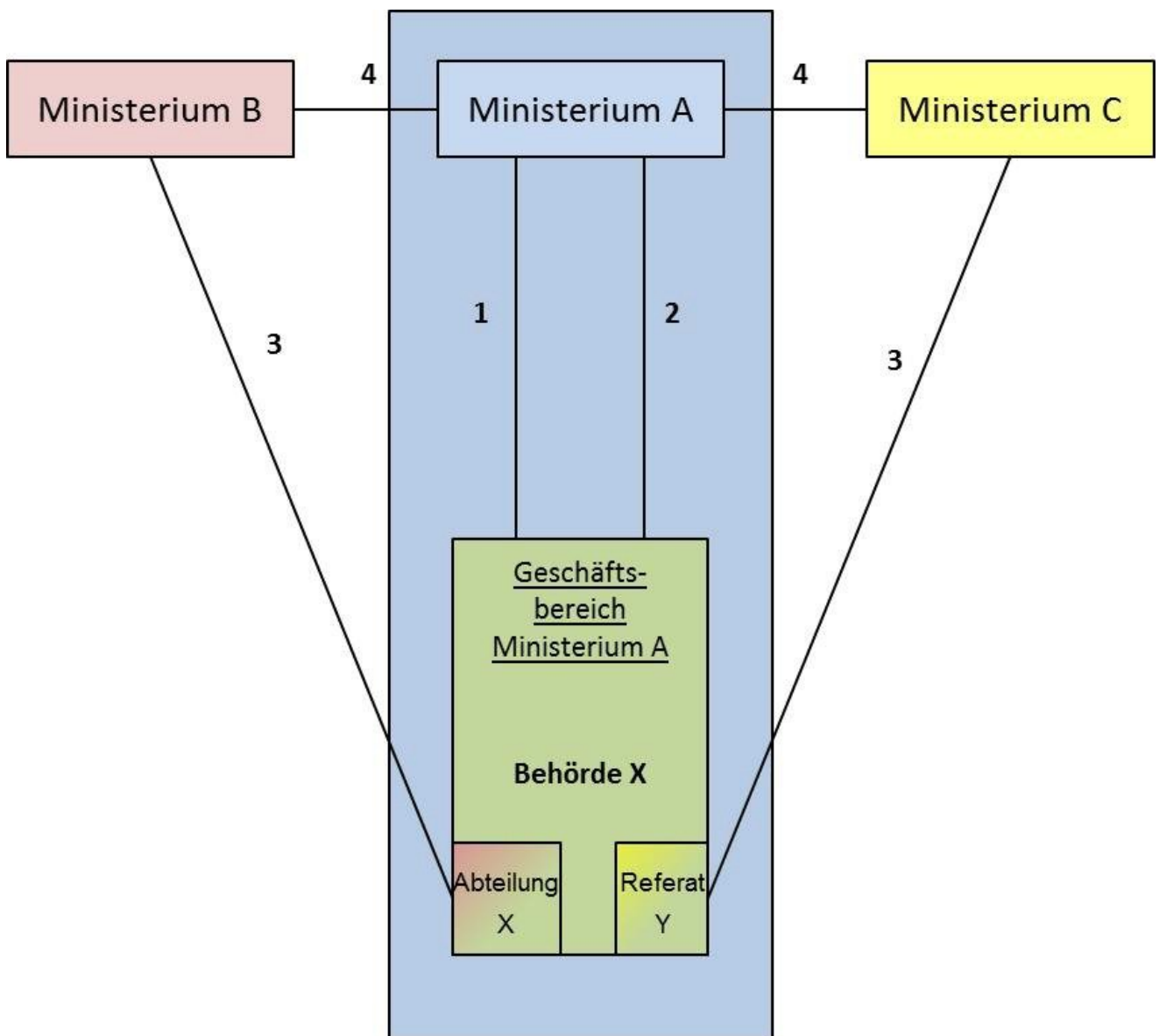


Abbildung 5: Beziehungsarten bei der Fachaufsicht mehrerer Ministerien über dieselbe Behörde

Aus Abbildung 5 geht hervor, dass vier Beziehungsarten zu unterscheiden sind: Zwischen Ministerium A und seiner nachgeordneten Behörde A bestehen sowohl eine Dienst-(1) als auch eine Fachaufsichtsbeziehung (2). Daneben besteht zwischen den Ministerien B und C mit der Behörde X jeweils eine Fachaufsichtsbeziehung (3), die sich auf bestimmte Aufgaben beschränkt. Zwischen den Ministerien gibt es Abstimmungsbeziehungen (4).

Den Ministerien B und C stehen für die Beaufsichtigung ihrer Aufgaben alle Instrumente der Fachaufsicht zur Verfügung. Es ergeben sich aber Besonderheiten in der konkreten Ausübung der Fachaufsicht.

Zunächst sollte Klarheit darüber bestehen, für welche Ministerien die Behörde X Aufgaben übernommen hat und welche Organisationseinheit innerhalb dieser Ministerien darüber jeweils die Fachaufsicht wahrnimmt. Dies sollte schriftlich dokumentiert werden, um sicherzustellen, dass weder Überschneidungen der Zuständigkeiten noch aufsichtsfreie Räume entstehen. Um eine klare und transparente Zuständigkeitsregelung zu erhalten, sollte eine Abgrenzung nicht nur hinsichtlich der Aufgaben, sondern auch bezüglich der jeweils betroffenen Organisationseinheiten erfolgen. Die Zuständigkeiten sollten sich zudem eindeutig aus den Geschäftsverteilungsplänen der Ministerien ergeben (siehe [Kapitel 4.1.4](#)).

Weiterhin ist eine ressortübergreifende Koordination notwendig. Die beteiligten Ministerien sollten u. a. klären und koordinieren,

- wer welche Rolle / Zuständigkeit bezogen auf welche Aufgabe hat,
- zu welchen Gesichtspunkten (z. B. Ressourcenbereitstellung, Ziele, Führungskultur) Abstimmungen und Entscheidungen erforderlich sind und
- wie diese durchgeführt bzw. herbeigeführt werden sollen.

Das Ministerium, zu dessen Geschäftsbereich die Behörde gehört (Ministerium A), sollte die Koordinierungsfunktion übernehmen. Ist die Fachaufsicht im Ministerium A wiederum auf verschiedene Referate verteilt und dabei ein Referat mit der Koordinierung dieser ressortinternen Aufsichtsverhältnisse betraut (siehe dazu [Kapitel 4.1.4](#)), ist es naheliegend, dieses Referat mit der Koordinierung der zusätzlichen ressortübergreifenden Fachaufsichtsverhältnisse zu betrauen. So ist sichergestellt, dass das koordinierende Referat im Ministerium A alle relevanten Aufsichtsverhältnisse zur Behörde X kennt und steuert.

In diesem Koordinierungsreferat müssen alle Informationen zusammenlaufen, vorgehalten und aktualisiert werden, beispielsweise über Aufgabenumfang und not-

wendige Ressourcen. Das Referat, das die Koordinierung wahrnimmt, ist auch Ansprechpartner für alle ressortübergreifenden Fragen der Fachaufsicht.

Wenn die fachaufsichtliche Maßnahme eines Ministeriums wesentliche (z. B. finanzielle oder organisatorische) Auswirkungen auf Bereiche der Behörde X hat, die der Fachaufsicht eines anderen Ministeriums unterliegen, ist dieses Koordinierungsreferat in jedem Fall zu beteiligen.

Als Instrumente der Koordinierung eignen sich anlassbezogene Besprechungen, aber auch dauerhafte und regelmäßig tagende Gremien.

Für eine effiziente und effektive Arbeit kann eine elektronische Dokumentenablage, auf die alle beteiligten Ministerien in datenschutzrechtskonformer Art und Weise zugreifen können, hilfreich sein. Hier können z. B. Zuständigkeitsübersichten oder Protokolle gemeinsamer Sitzungen abgelegt werden.

Empfehlungen für das Ministerium, zu dessen Geschäftsbereich die Behörde gehört (Ministerium A):

Bei der Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht sollte Ministerium A beachten, dass die nachgeordnete Behörde zusätzlich zu den ressortinternen Aufgaben auch Aufgaben für andere Ministerien erbringt. Demzufolge sind bei der Aufsichtsführung mögliche Auswirkungen auf die Bereiche zu berücksichtigen, die nicht der Fachaufsicht des Ministeriums A unterstehen.

Mit der Koordinierung der ressortinternen und ressortübergreifenden Aufsichtsbeziehungen übernimmt Ministerium A eine besondere Verantwortung, da es auch die Aufgaben im Blick haben muss, die Behörde X für andere Ministerien erbringt.

Empfehlungen für die ressortfremden Ministerien (Ministerien B und C):

Die von den Ministerien B und C auszuübende Fachaufsicht betrifft nicht die nachgeordnete Behörde als Ganzes. Vielmehr ist sie auf die Prüfung der Recht- und Zweckmäßigkeit der jeweils betroffenen Aufgabe beschränkt. Dabei gelten die gleichen Kriterien, Methoden und Instrumente, wie sie in dieser Arbeitshilfe beschrieben sind (siehe [Kapitel 4](#) und [Kapitel 5](#)).

Bei Ausübung der Fachaufsicht berücksichtigen die Ministerien B und C, dass die nachgeordnete Behörde X Aufgaben für andere Ministerien erbringen muss. Ist zu erwarten, dass fachaufsichtliche Maßnahmen zu wesentlichen (z. B. finanziellen oder organisatorischen) Nebeneffekten in anderen Bereichen führen können, sehen die Errichtungsgesetze oder -erlasse in der Regel vor, dass fachaufsichtliche Maßnahmen nur mit dem Einverständnis des Ministeriums, welches der beauftragten Behörde übergeordnet ist, ergehen dürfen (siehe Beispiel 18).

Anhang

I. Muster für persönliche Notizen zur Vor- und Nachbereitung von Fachaufsichtsgesprächen¹⁹

Gespräch		
mit		am (Datum)
Themenübersicht:		
1. Jahresziele - aktueller Stand:		
2. Aktuelles:		
3. Rückblick:		
4. Ausblick:		
Was sonst noch angesprochen werden sollte:		
Weiter zu verfolgende Punkte:		
Was?	Wann?	Wer?
Absprachen / Beschlüsse / Beauftragungen / Vereinbarungen:		
Persönliches Kurz-Fazit:		
Nächster Termin:		

¹⁹ Beide Gesprächspartner sollten einen Bogen besitzen.

II. Muster für ein Formblatt zur Vor- und Nachbereitung einer Dienstbesprechung (aus Beispiel 8)

Quartalsgespräch einer Unterabteilung im Ministerium [X] mit einer nachgeordneten Behörde [Y]	
am [Datum]	TOP [?]
Thema: [z. B. Auftragserteilung des Ministeriums an die nachgeordnete Behörde]	
Berichterstatter: [z. B. Präsident der Behörde]	
Kurzinformation: → wird vor der Besprechung erstellt und allen Beteiligten zur Verfügung gestellt Beispielformulierung: Aufträge seitens BM[X] an die B[Y] ergehen zum Teil direkt und ausschließlich per E-Mail an den im B[Y] bekannten Ansprechpartner und werden nicht über den Präsident und die Abteilungs- und Referatsleitung zugeleitet. Zudem wird häufig das mit der Koordinierung beauftragte fachaufsichtführende Referat im BM[X] nicht in Kenntnis gesetzt. Dadurch entstehen Steuerungs- und Effizienzverluste. Eine schnelle und eindeutige Zuständigkeitszuordnung wird erschwert. In Einzelfällen kam es in der Vergangenheit zu Mehrfachbearbeitungen von Aufträgen in verschiedenen Sachgebieten. Aufträge, die wegen ihrer Dringlichkeit eine direkte Kontaktierung der bekannten Ansprechpartner erfordern, sind parallel über den zentralen Posteingang der B[Y] zu senden.	
Ergebnis: → wird im Nachgang zur Besprechung erstellt und mit allen Beteiligten abgestimmt Beispielformulierung: <ul style="list-style-type: none"> • UAL X verweist auf das hierzu bereits abgestimmte Verfahren, wonach das mit der Koordinierung beauftragte fachaufsichtführende Referat des BM[X] bei Aufträgen an die B[Y] immer zu beteiligen ist. Er wird hausintern dieses 	

Verfahren in Erinnerung rufen.

- UAL X regt weiterhin an, dass B[Y] bei nicht ordnungsgemäß zugeleiteten Vorgängen unmittelbar dem Absender eine Rückmeldung gibt und um Vorlage des Vorgangs über den Posteingang und um cc-Setzung des koordinierenden Referates im BM[X] bittet.
- Der Präsident der B[Y] stellt klar, dass zeitkritische Aufträge bei den Ansprechpartnern im B[Y] zur Einhaltung von Terminvorgaben trotz der Bitte um erneute Vorlage weiter bearbeitet werden. Gleichzeitig soll das von UAL X vorgeschlagene Vorgehen in der B[Y] zukünftig umgesetzt werden.
- UAL X legt abschließend fest, diesen Punkt als regelmäßigen TOP für den Jour Fixe aufzunehmen.

III. Literaturhinweise

Dokumente des Bundesrechnungshofes:

- Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO zur Fachaufsicht der Bundesministerien vom 28. November 2006, Gz. VII 4 – 2003 – 0395, Haushaltsausschussdrucksache 16 / 2763
- Vorschläge für die Organisation der Fachaufsicht über ihren nachgeordneten Geschäftsbereich vom 28. April 2006, Gz.: VII 4 – 10 29 / VII 4 – 2003 – 0395
- Mitteilung an das Bundesministerium des Innern über die Prüfung des Einsatzes von Leitbildern und Zielvereinbarungen in der Bundesverwaltung, Querschnittsmitteilung (2004), Bonn

Weiterführende Quellen zu verschiedenen Ansätzen im Bereich Personal, Organisation und Steuerung der öffentlichen Verwaltung:

- Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung (Stand: Mai 2013), siehe auch www.orghandbuch.de
- Intranet des Bundes www.intranet.bund.de

Wissenschaftliche Publikationen zur Fachaufsicht:

Döhler, Marian: Die politische Steuerung der Verwaltung – Eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene, Nomos Verlagsgruppe, Baden-Baden 2007

Etscheid, Mario: Fachaufsicht neu denken und gestalten, Reckinger Verlag, Siegburg 2009

Etscheid, Mario: Gestaltungs- und steuerungsrelevante Unterschiede zwischen Fachaufsicht und Bundesaufsicht, in: Verwaltungsrundschau 07 / 2010

Jock, Christian: Das Instrument der Fachaufsicht, Optimus Verlag, Göttingen 2011

Pieper, Stefan Ulrich: Aufsicht: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Strukturanalyse, Carl Heymanns Verlag, Köln 2010

Pitschas, Rainer: Struktur- und Funktionswandel der Aufsicht im Neuen Verwaltungsmanagement, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1998 (51. Jg. / Nr. 21, S. 907-915)