

# Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	XIV
<b>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis</b>	XVI/XVII
<b>1 Einführung</b>	<b>1</b>
1.1 Unklarheit des Begriffs Fachaufsicht	1
1.2 Systemischer Denkansatz	4
1.3 Wissenschaftliche Ausrichtung des Buches	7
1.4 Aufbau der Darstellungen	8
<b>2 Strukturelle sowie handlungs- und steuerungsrelevante Merkmale der öffentlichen Verwaltung</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Organisatorisch-rechtliche Grundlagen der öffentlichen Verwaltung</b>	<b>11</b>
2.1.1 Verwaltungsaufgaben	11
2.1.2 Verwaltungsträger	13
2.1.2.1 Demokratieprinzip und transparente Verantwortung	14
2.1.2.2 Typen von Verwaltungsträgern	14
2.1.2.3 Hierarchie und Formen der Legitimationsvermittlung	16
2.1.3 Rechtsquellen der öffentlichen Verwaltung	18
2.1.4 Verwaltungsrecht	21
2.1.4.1 Allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht	21
2.1.4.2 Materielles und formelles Verwaltungsrecht	22
2.1.4.3 Außenrecht und Innenrecht	22
2.1.4.4 Rechtmäßigkeit, unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessen	23
2.1.5 Zuständigkeitsordnung	24
2.1.5.1 Organisationsrechtliche und materielle Wahrnehmungszuständigkeit	25
2.1.5.2 Sachliche, örtliche und funktionale Zuständigkeit	25
2.1.5.3 Instanzielle Zuständigkeit	26
2.1.5.4 Mehrfache Zuständigkeit	27
2.1.6 Zuständigkeitsverlagerungen	28
2.1.6.1 Delegation	29
2.1.6.2 Mandat	30
2.1.6.3 Amtshilfe	31
<b>2.2 Ziele und Zwecke (zentrale Bedeutung, Funktionen, Nutzen)</b>	<b>32</b>
<b>2.3 Handlungsformen der Verwaltung</b>	<b>33</b>
2.3.1 Öffentlich-rechtliches und privatrechtliches Handeln	33
2.3.2 Verwaltungsexternes und verwaltungsinternes Handeln	34
2.3.3 Verwaltungsakt	35
2.3.4 Verwaltungsrechtlicher Vertrag	36

2.3.5	Verwaltungstathandlung bzw. Realakt	37
2.3.6	Ursprüngliche Verwaltungsverfahren und Rechtsbehelfsverfahren	38
2.3.7	Übergreifende Aspekte verwaltungsrechtlicher Willenserklärungen	38
2.3.8	Rechtssätze der öffentlichen Verwaltung	39
<b>2.4</b>	<b>Leitung, Leitungsordnung und Leitungsgewalt</b>	<b>39</b>
2.4.1	Organisationsgewalt	40
2.4.2	Personalgewalt	43
2.4.2.1	Besonderheiten des öffentlichen Dienstes	43
2.4.2.2	Beamte	44
2.4.2.3	Tariflich Beschäftigte	45
2.4.3	Haushaltsgewalt	45
2.4.4	Sachentscheidungsgewalt	46
2.4.5	Geschäftsleitung	47
<b>2.5</b>	<b>Verwaltungskontrolle</b>	<b>47</b>
2.5.1	Interne Verwaltungskontrolle bzw. Selbstkontrolle	48
2.5.2	Externe Verwaltungskontrolle bzw. Fremdkontrolle	51
2.5.3	Selbstinitiative und fremdinitiativ Kontrolle	52
2.5.4	Vorgesetztenkontrolle	54
<b>2.6</b>	<b>Ambivalenz bürokratischer Strukturen</b>	<b>55</b>
<b>2.7</b>	<b>Abgrenzung des öffentlichen vom privatwirtschaftlichen Sektor</b>	<b>59</b>
<b>3</b>	<b>Empirische Befunde zur Fachaufsicht auf der Bundesebene</b>	<b>60</b>
3.1	Studie von M. Döhler: „Die politische Steuerung der Verwaltung“	60
3.2	Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes	67
3.2.1	Organisation der Fachaufsicht	67
3.2.2	Einführung und Nutzung von Qualitätsmanagement	69
<b>4</b>	<b>Die normative Perspektive der Fachaufsicht</b>	<b>70</b>
4.1	Der staatsorganisationsrechtliche Begriff Aufsicht	71
4.2	Modernisierungsansätze im Bereich der Aufsicht	76
4.3	Merkmale, Ziele und Maßstäbe der Fachaufsicht	77
4.3.1	Rechtmäßigkeit	78
4.3.2	Zweckmäßigkeit	79
4.3.3	Überschneidung, Abgrenzung und Integration von Recht- und Zweckmäßigkeit	79
4.3.4	Transparenz	80
4.4	Zusammenfassung	81
<b>5</b>	<b>Die institutionelle Perspektive (Bundesverwaltung)</b>	<b>84</b>
5.1	Kompetenzen der Bundesverwaltung	84
5.2	Betroffenheit des Parlaments und „Verfassungsrang“ von Verwaltungskontrollen	85

<b>5.3</b>	<b>Rolle des Bundesrates</b>	87
<b>5.4</b>	<b>Aufgaben und Rolle der Bundesregierung</b>	87
<b>5.5</b>	<b>Rolle der Bundesminister</b>	88
5.5.1	Verantwortlichkeit der Minister	89
5.5.2	Leitungsgewalt der Minister	90
5.5.3	Ministerialfreie Räume	91
<b>5.6</b>	<b>Strukturen der Bundesverwaltung</b>	93
5.6.1	Die Bundesministerien	93
5.6.2	Die nachgeordneten Geschäftsbereiche der Bundesministerien	95
5.6.2.1	Unmittelbare Verwaltung – nachgeordneter Geschäftsbereich im engeren Sinne	95
5.6.2.2	Mittelbare Bundesverwaltung	97
5.6.3	Ministerialaufsicht, Behördenaufsicht, Amtsaufsicht	97
5.6.4	Aufsicht über privatrechtliche Organisationen	97
5.6.5	Fachaufsicht verschiedener Ministerien über dieselbe Einrichtung	99
<b>6</b>	<b>Die ökonomische Perspektive</b>	100
<b>6.1</b>	<b>Beziehungen zwischen Zielen, Ergebnissen, Wirkungen und Ressourcen</b>	101
<b>6.2</b>	<b>Führung und Management</b>	102
<b>6.3</b>	<b>Führungs- und Kontrollprobleme aus ökonomischer Sicht</b>	105
6.3.1	Die instrumentelle und die Gestaltungssicht der Führung	105
6.3.2	Wahrnehmung von Eigentümerinteressen durch beauftragte Manager	106
6.3.3	Die Agenturtheorie als analytischer Ansatz	106
6.3.3.1	Der Erklärungsansatz der Agenturtheorie	107
6.3.3.2	Verhalten der Akteure im Modell der Agenturtheorie	108
6.3.3.3	Anwendung der Agenturtheorie auf die öffentliche Verwaltung	110
6.3.3.4	Kritik an der Prinzipal-Agent-Analyse	111
6.3.3.5	Auswirkungen des Kontrolldilemmas	112
<b>6.4</b>	<b>Bedeutung des ökonomischen Prinzips bei der Fachaufsicht</b>	113
6.4.1	Wirtschaftliche Gestaltung der Aufsichtsinstanz	114
6.4.1.1	Gestaltungsdimensionen und -ebenen	114
6.4.1.2	Verteilung und Festlegung von Zuständigkeiten und Kompetenzen	117
6.4.1.3	Koordinierung der Aufsichtsführung	118
6.4.1.4	Ressourcenausstattung	119
6.4.1.5	Überprüfung und Anpassung von Festlegungen	119
6.4.1.6	Dokumentations-, Kommunikations- und Systematisierungserfordernis	120
6.4.1.7	Prüfungsstelle für Verwaltungsvorschriften	120
6.4.2	Ökonomisches Verhalten der Aufsichtsinstanz	121
6.4.2.1	Effektivität und Effizienz von Aufsicht und Kontrolle	121
6.4.2.2	Notwendige Informationen für die Vorbereitung von Kontrollkonzepten	122
6.4.3	Wirtschaftlichkeit als Aufsichtsmaßstab	124
<b>6.5</b>	<b>Bedeutung des Neuen Steuerungsmodells für die Fachaufsicht</b>	125
<b>6.6</b>	<b>Risiken und Schäden durch unzureichende Aufsicht</b>	127

<b>7</b>	<b>Die dynamische Perspektive</b>	<b>129</b>
<b>7.1</b>	<b>Planung/Gestaltung (Teilprozess A)</b>	<b>131</b>
7.1.1	Gegenstand und Umfang der Beaufsichtigung	132
7.1.2	Ziele der beaufsichtigten Aufgabenerfüllung	136
7.1.3	Aufgabenbezogene Schwerpunkte für die Fachaufsicht	136
<b>7.2</b>	<b>Beobachtung/Analyse (Teilprozess B)</b>	<b>137</b>
7.2.1	Ausgestalten der Beobachtung	137
7.2.2	Wirkung und Ergebnisse der Beobachtung	139
7.2.3	Analyse	139
7.2.3.1	Bedeutung und Elemente der Analyse	139
7.2.3.2	Unterschiedliche Bewertungsansätze	141
<b>7.3</b>	<b>Nachsteuerung/Eingriffe (Teilprozess C)</b>	<b>142</b>
7.3.1	Gestalten von Interventionen	142
7.3.2	Maßnahmen bei Nichtbefolgung	143
<b>7.4</b>	<b>Zusammenhang von Aufsichts- und Innovationsprozessen</b>	<b>144</b>
<b>8</b>	<b>Die Verhaltensperspektive</b>	<b>144</b>
<b>8.1</b>	<b>Steuerung</b>	<b>145</b>
8.1.1	Organisations- und Menschenbilder	146
8.1.1.1	Organisationsbilder	146
8.1.1.2	Menschenbilder	148
8.1.2	Hierarchie und Macht	151
8.1.3	Steuerungskonzepte	154
8.1.3.1	Plandeterminierte Steuerung	154
8.1.3.2	Inkrementalistische Steuerung	155
8.1.3.3	Geplante Evolution	156
8.1.3.4	Kontextsteuerung	156
<b>8.2</b>	<b>Ambitionen und Restriktionen ministerieller Steuerung</b>	<b>157</b>
8.2.1	Anreizstrukturen	157
8.2.2	Handlungsrationalitäten	159
8.2.3	Handlungsmotive in der politischen Steuerung und ihre Hintergründe	161
<b>8.3</b>	<b>Aufsicht/Kontrolle und Mitarbeiterführung</b>	<b>164</b>
<b>8.4</b>	<b>Bedeutung von Kommunikation</b>	<b>165</b>
<b>8.5</b>	<b>Verwaltungskultur</b>	<b>168</b>
<b>8.6</b>	<b>Aufsichtsstile</b>	<b>170</b>
8.6.1	Phasenbezug von Beobachtung und Intervention	173
8.6.2	Mechanismen der Ex-ante-Steuerung	175
8.6.3	Implementierung der Ziele des beaufsichtigten Bereichs	176
8.6.4	Kontrolldistanz	178
8.6.5	Aktivität / Passivität (Wirkungsgrenzen der Weisungsbefugnis)	178
8.6.6	Kontrolle als vertikale Kooperation	181
<b>8.7</b>	<b>Überwachung der Aufsicht</b>	<b>181</b>
8.7.1	Gestaltungs- und Überwachungsverantwortung	181
8.7.2	Kontrollbarrieren	182

<b>9</b>	<b>Abgrenzung, Definition und Modell der Fachaufsicht</b>	<b>183</b>
<b>9.1</b>	<b>Dienstaufsicht</b>	<b>184</b>
9.1.1	Grund- und Betriebsverhältnis bei Beamten	185
9.1.2	Arbeitsrechtliches Direktionsrecht	185
<b>9.2</b>	<b>Aufsicht über Verwaltungsträger</b>	<b>186</b>
9.2.1	Rechtsaufsicht	189
9.2.2	Fachaufsicht über Verwaltungsträger	190
9.2.3	Aufsicht der Länder über Kommunen	190
9.2.3.1	„Kommunalaufsicht“ über den eigenen Wirkungskreis der Kommunen	191
9.2.3.2	Fach-/Sonderaufsicht über Auftragsangelegenheiten der Kommunen	191
9.2.4	Zwischenfazit	192
<b>9.3</b>	<b>Aufsicht des Bundes über Länderverwaltungen (Bundesaufsicht)</b>	<b>193</b>
<b>9.4</b>	<b>Abgrenzungskriterien und Abgrenzungsmatrix</b>	<b>198</b>
<b>9.5</b>	<b>Definition der Fachaufsicht</b>	<b>201</b>
<b>9.6</b>	<b>Das Systemische Modell der Fachaufsicht</b>	<b>201</b>
9.6.1	Begriff und Bildung von Modellen	201
9.6.2	Bedarf für ein systemisches Modell	202
9.6.2.1	Komplexitätsbewältigung	202
9.6.2.2	Paradoxien und Dilemmata	203
9.6.3	Entwicklung, grafische Darstellung und Verständnis des Modells	205
9.6.4	Nutzen, Verwendung und Grenzen des Modells	208
<b>10</b>	<b>Methoden und Instrumente</b>	<b>210</b>
<b>10.1</b>	<b>Grundsätzliche Überlegungen zu Aufsichtsinstrumenten</b>	<b>210</b>
<b>10.2</b>	<b>Instrumenteneinsatz im Hinblick auf die Teilprozesse der Aufsicht</b>	<b>212</b>
10.2.1	Planen	212
10.2.2	Gestalten	212
10.2.3	Beobachten	214
10.2.4	Analysieren	215
10.2.5	Nachsteuern und Einwirken	216
<b>10.3</b>	<b>Klassische Instrumente der Aufsicht</b>	<b>216</b>
10.3.1	Weisungsbefugnis als Instrument	217
10.3.1.1	Verwaltungsvorschriften	218
10.3.1.2	Externe Weisungen	220
10.3.1.3	Streit um das Weisungsrecht bei der Bundesauftragsverwaltung im Bereich der Steuern	221
10.3.2	Berichte	225
10.3.3	Dienstbesprechungen	225
10.3.4	Interne Revision	226
10.3.5	Geschäftsprüfungen / Vor-Ort-Kontrollen	232
10.3.6	Selbsteintritt	232
<b>10.4</b>	<b>Methoden der Managementlehre</b>	<b>234</b>
10.4.1	Zielvereinbarungen / Kontraktmanagement	235
10.4.1.1	Rechtsfragen und ihre Auswirkungen	235
10.4.1.2	Verwendung von Zielvereinbarungen und Kontrakten	236

10.4.1.3	Hürden bei der Einführung von Zielvereinbarungen innerhalb von Verwaltungsorganisationen	237
10.4.2	Benchmarking	238
10.4.3	Fehlermöglichkeits- und Einflussanalyse (FMEA)	240
10.4.4	Portfolioanalyse	243
<b>10.5</b>	<b>Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen</b>	244
10.5.1	Rechtliche Grundlagen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	245
10.5.2	Methodische Grundlagen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	245
10.5.3	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Planungsinstrument	248
10.5.4	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Instrument der Erfolgskontrolle	248
10.5.5	Organisatorische Aspekte von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	249
<b>10.6</b>	<b>Evaluation</b>	250
<b>11</b>	<b>Aufsichtsverfahren</b>	251
<b>11.1</b>	<b>Controlling</b>	252
<b>11.2</b>	<b>Risikoanalyse und -management</b>	254
11.2.1	Risiken identifizieren	255
11.2.2	Risiken analysieren und bewerten	255
11.2.3	Maßnahmen festlegen	257
11.2.4	Risiken beobachten	258
11.2.5	Planung anpassen	258
<b>11.3</b>	<b>Wissensmanagement</b>	258
11.3.1	Gegenstand und Bedeutung von Wissensmanagement	259
11.3.2	Die Generierung von Wissen bei der Fachaufsicht	259
<b>11.4</b>	<b>Strategische Steuerung und strategisches Management</b>	260
11.4.1	Der Strategiebegriff	260
11.4.2	Merkmale und Zweck strategischer Steuerung	261
11.4.3	Strategisches Management als kollektiver Lernprozess	262
11.4.4	Die Dimensionen strategischer Entwicklungsprozesse	262
11.4.4.1	Die inhaltliche Dimension	263
11.4.4.2	Die Dimension der Akteure	263
11.4.4.3	Die Prozessdimension	264
11.4.4.4	Die Dimension der Instrumente	264
11.4.5	Internationaler Vergleich strategischer Steuerungsansätze	264
11.4.6	Nutzen und Potenziale im deutschen Kontext	271
<b>11.5</b>	<b>Innovations-/Veränderungsmanagement</b>	272
11.5.1	Bedarf für Strukturveränderung erkennen	279
11.5.2	Strukturveränderung planen	279
11.5.3	Strukturen verändern (Implementation)	282
11.5.4	Risiken und Nebenwirkungen	284
11.5.5	Ausgangsmessung und Erfolgskontrollen / Evaluierungen	285
<b>11.6</b>	<b>Personalentwicklung</b>	285
11.6.1	Motivationsrelevante Aspekte des öffentlichen Dienstes	287
11.6.2	Die kulturelle und ethische Dimension der Personalentwicklung	287

11.6.3	Anspruch und Wirklichkeit der Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung	289
11.6.4	Spezifika der Personalentwicklung in der Bundesverwaltung	291
11.6.5	Personalentwicklung für die Aufsichtsebene	298
11.6.6	Konzepte für Personalentwicklung	302
<b>11.7</b>	<b>Total Quality Management (TQM)</b>	<b>305</b>
11.7.1	TQM als umfassende qualitätsorientierte Veränderungsstrategie	306
11.7.2	Einführung von TQM in der Bundesverwaltung	307
<b>12</b>	<b>Das lernende Aufsichtssystem</b>	<b>308</b>
<b>12.1</b>	<b>Organisationales Lernen</b>	<b>309</b>
<b>12.2</b>	<b>Organisationale Selbstbeobachtung</b>	<b>313</b>
12.2.1	Notwendigkeit der Selbstbeobachtung	313
12.2.2	Excellence-Modelle als Instrumente der Selbstbeobachtung	314
<b>12.3</b>	<b>Das Common Assessment Framework (CAF)</b>	<b>315</b>
12.3.1	Der Good-Governance-Ansatz des CAF	317
12.3.2	Das Excellence-Modell des CAF	318
12.3.3	Die Selbstbewertung mit dem CAF	320
12.3.4	Rahmenbedingungen und Grenzen des CAF-Einsatzes	323
12.3.5	Rolle von Beratern beim CAF-Einsatz	324
12.3.6	Kompatibilität des TQM mit den traditionellen Steuerungssystemen der öffentlichen Verwaltung	325
12.3.7	Die Konstrukte „Kunde“, „Qualität“ und „Kundenorientierung“	329
12.3.8	Organisationales Lernen mit der CAF-Selbstbewertung	330
12.3.8.1	Leistungsdimensionen und Leistungspotenzial des CAF	330
12.3.8.2	Wirkungsweise und Wirkungswege	332
12.3.8.3	Zwischenfazit: CAF lässt Organisationen lernen zu lernen	336
<b>12.4</b>	<b>Aufsicht als Mehrebenenprozess des Organisationslernens</b>	<b>337</b>
12.4.1	Besonderheit des Organisationslernens bei der Aufsicht	337
12.4.2	Lernende Veränderung des Aufsichtssystems	338
12.4.2.1	Kriteriensystematik für das Lernende Aufsichtssystem (SALTA-Matrix)	339
12.4.2.2	Verwendung der SALTA-Matrix	343
12.4.3	Fazit und Schlussbemerkung	346
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>347</b>
	<b>Sachregister</b>	<b>356</b>

# 1 Einführung

Aufsicht ist, so *Pieper* in seiner verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Strukturanalyse, einer der spannendsten Bereiche, den die öffentliche Verwaltung in der ministerialen Praxis zu bieten hat. Dabei ist weder „die Aufsicht über nachgeordnete Behörden noch über selbstständige Verwaltungseinheiten ... normativ in ausreichendem Maße geregelt. Somit ist immer wieder fraglich, was man vom Beaufsichtigten verlangen darf und was nicht.“<sup>4</sup>

Als wesentliches Führungs- und Kontrollelement im *System Öffentliche Verwaltung* hat die Fachaufsicht zentrale Bedeutung für die Steuerungseffizienz dieser *hochkomplexen und außerordentlich großen Organisation*<sup>5</sup> im Staat. Fachaufsicht muss damit systematisch und zielorientiert geplant und ausgeführt werden. Was Fachaufsicht aber genau ist, also welche Aufgaben sie umfasst, wie diese zusammenhängen und wie sie zu gestalten sind, darüber besteht Unklarheit.

## 1.1 Unklarheit des Begriffs Fachaufsicht

Der Begriff Fachaufsicht wird in der Fachliteratur bisher sehr uneinheitlich verwendet. Je nach Autor und Problemstellung gilt dies nicht nur zwischen den verschiedenen (Teil-) Disziplinen Staats- und Verfassungsrecht, Verwaltungs-, Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsorganisationsrecht, Verwaltungslehre und -management, sondern auch innerhalb dieser Bereiche.<sup>6</sup> In der Literatur finden sich u. a. die nachfolgenden Beispiele für Definitionen oder Beschreibungen des Begriffs Fachaufsicht, die an dieser Stelle nur vorläufig angerissen werden, um einen ersten Eindruck von der *Vielfalt der möglichen und notwendigen Überlegungen* zum Umgang mit Fachaufsicht zu geben:

Für *von Mutius* bezieht sich Fachaufsicht als Form der verwaltungsinternen Kontrolle schlicht „auf die recht- und ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben und auf die zweckentsprechende Anwendung des Verwaltungsermessens. Die Rechtsaufsicht hat demgegenüber nur die Rechtmäßigkeit von Inhalt und Verfahren der betreffenden Verwaltungshandlung sicherzustellen.“<sup>7</sup>

*Bach u. a.* definieren Fachaufsicht als die „Überprüfung des Handelns der nachgeordneten Behörde sowohl in Rechtmäßigkeits- als auch in Zweckmäßigkeitshinsicht. Im Rahmen der Zweckmäßigkeitkontrolle kann die Aufsichtsbehörde auch die Ausübung des Ermessens und die Wahrung der politischen Ziele der Staatsführung durch das beaufsichtigte Organ überprüfen.“<sup>8</sup>

*Groß* spricht von einem „Begriffswirrwarr“ und fasst Fachaufsicht sehr weit: „Der Begriff Fachaufsicht wird sowohl in der Gesetzessprache als auch in der Rechtsdogmatik gebraucht, um sachliche Ingerenzrechte übergeordneter Behörden zu bezeichnen. (...) Unter diesem Begriff wird allgemein ein Weisungsrecht verstanden, das sich sowohl auf die Rechte wie auf die Zweckmäßigkeit einer Entscheidung bezieht. Er wird sowohl im Kommunalrecht wie im allgemeinen Organisationsrecht verwendet.“ Der Autor ist der Auffassung, dass ein „Begriff, der eine solche Vielfalt von Regelungen umfasst, ... kein einheitliches

4 Pieper, S.U. 2006, S. V.

5 Becker, B. 1989, S. 936.

6 Vergleichbares beschreiben Lüder (2001, S. 45–46) zum Begriff der (Verwaltungs-)Kontrolle und Pieper (2006, S. 132, 483) zum Begriff Aufsicht.

7 Mutius, A. v. 1982, S. 852.

8 Bach, P. u. a. 1987a, S. 303–304.

Rechtsinstitut“ bezeichnet. Fachaufsicht taue „allenfalls als heuristische Kategorie, als eine Art Sammelbezeichnung für alle Formen der Einflussnahme auf Sachentscheidungen anderer Verwaltungseinheiten, die über eine reine Rechtsaufsicht hinausgehen. Die konkreten Ingerenzrechte sind ausschließlich der jeweils einschlägigen gesetzlichen Regelung zu entnehmen.“<sup>9</sup>

Auch für *Kluth* ist der an der Gesetzgebungspraxis und -systematik orientierte positivrechtliche Aufsichtsbegriff dogmatisch zunächst alles andere als scharf und eindeutig konturiert. „Das wird insbesondere deutlich, wenn es darum geht, Fach- und Rechtsaufsicht voneinander zu scheiden und mehr noch, wenn der Versuch unternommen wird, bei den Aufsichtsbefugnissen die Kontroll- von den Leitungsbefugnissen abzugrenzen.“<sup>10</sup>

*Rupp* behandelt Fachaufsicht und Rechtsaufsicht gemeinsam und formuliert bspw.: „Rechts- und Fachaufsicht ist Ausdruck einer hierarchischen Organisationsgliederung und dient dem Ziel einer möglichst einheitlichen, gleichmäßigen, verlässlichen und rechtstaatlich abgesicherten Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. (...) Während die Rechtsaufsicht lediglich die Rechtmäßigkeit, insbesondere die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns des beaufsichtigten Organs zu kontrollieren hat, ist die Fachaufsicht umfassend. Sie bezieht sich nicht nur auf die Rechtmäßigkeit, sondern auch auf die Zweckmäßigkeit, Ratsamkeit oder politische Opportunität des beaufsichtigten Verwaltungshandelns.“<sup>11</sup>

*Döhler*, der die Ausübung der Fachaufsicht im Rahmen der *politischen Verwaltungssteuerung* als deren „dritte prozedurale Phase“ behandelt, hält als zentrales Merkmal der Fachaufsicht „ihre inhaltliche Unbestimmtheit“ fest und fragt, was es heißt, wenn *Becker* formuliert, dass Fachaufsicht in den Gegenständen grundsätzlich total ist. „*Nach einer eindeutigen Definition wird man vergebens suchen (...)*“.<sup>12</sup> Für *Döhler* ist die Unterscheidung zwischen Rechts- und Fachaufsicht bezogen auf die *Intensität des hierarchischen Zugriffs* wichtig. „Während Erstere auf die Rechtmäßigkeit beschränkt ist, also vornehmlich über die Einhaltung dienstrechtlicher und anderer Normen wacht, soll die Fachaufsicht auch die ‚Zweckmäßigkeit‘ des Verwaltungshandelns sichern. De facto kann damit jede Verwaltungsentscheidung verändert, zurückgenommen oder untersagt werden. Sowohl für die Bundes- wie auch für Landesverwaltung gilt, dass nur die unmittelbare Verwaltung der Rechts- und Fachaufsicht unterliegt. Gegenüber der mittelbaren Verwaltung, der in Gestalt von Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts eine gewisse Staatsferne zuerkannt wird, ist nur eine Rechtsaufsicht üblich.“<sup>13</sup> „Die Begrifflichkeit von Rechts- und Fachaufsicht findet sich teilw. auch im Verhältnis zur privatrechtlich organisierten Verwaltung wieder, obwohl hier eher vom Direktionsrecht des Eigentümers die Rede sein müsste.“<sup>14</sup>

Auch *Pieper* geht mehrfach auf die *Intensität* und den *Umfang* der *Einwirkungsmöglichkeiten* der Fachaufsicht bspw. wie folgt ein: „Insbesondere im Hinblick auf die Fachaufsicht lässt sich festhalten, dass ... eine vollständige, vorab einsetzende Direktion des Beaufsichtigten, potenziell unter Einsatz aller Lenkungsmittel möglich ist.“<sup>15</sup>

*Schneider* hingegen trifft folgende Abgrenzung: Lenkung ist maßstabsbildend, Aufsicht und Kontrolle sind maßstabsgebunden.<sup>16</sup>

9 Groß, T. 2002, S. 798, 793, 800.

10 Kluth, W. 2004b, S. 312.

11 Rupp, H.H. 1989, Sp. 1375–1376 (im Original Hervorhebungen).

12 Döhler, M. 2007, S. 228, 227, 248 (Hervorhebung M.E.).

13 Döhler, M. 2006, S. 15.

14 Döhler, M. 2006, S. 16.

15 Pieper, S.U. 2006, S. 134.

16 Vgl. Schneider, J.P. 2001, S. 275.

Hinsichtlich der *Durchgriffsmöglichkeiten und -intensität* von Fachaufsicht kommt auch Krebs zu einem anderen Ergebnis als Döhler und Pieper: „Die mit der allgemeinen Organ-  
aufsicht häufig verkoppelte Fachaufsicht erstreckt sich auf die rechtmäßige und zweck-  
mäßige Wahrnehmung der Aufgaben. Eine derart intensive Kontrolldichte führt allerdings  
*nicht* zur völligen Beherrschbarkeit der nachgeordneten Behörden. Einer Vereinnahmung  
der untergeordneten Verwaltungseinheiten steht *rechtlich* eine Staffellung des Einsatzes von  
Aufsichtsmitteln entgegen. (...) In *tatsächlicher* Hinsicht scheitert sie an der begrenzten  
Kontrollkapazität der Aufsichtsinstanz. Oft wird umgekehrt die Wahrnehmung der Auf-  
sicht zum *praktischen Problem* und ist die Steuerung der Organisation auch auf Koordina-  
tion von unten angewiesen. Im Übrigen ist auch in der unmittelbaren Staatsverwaltung das  
hierarchische Entscheidungsmodell vielfach modifiziert.“<sup>17</sup>

Becker sieht Fachaufsicht als eine *dritte* Art von *Selbstkontrollen in der Behördenorganisa-  
tion* neben der *allgemeinen Behördenaufsicht* und der staatlichen Aufsicht über die *Fremd-  
verwaltung* kommunaler Körperschaften an. Er schränkt ihren Bezugsrahmen dabei auf  
bestimmte Organisationsmuster ein: „Die Fachaufsicht ist in den Dekonzentrations-  
mustern der deutschen Verwaltungsorganisation unerlässlich. Sie bezieht sich auf die all-  
gemeinen Mittelinstanzen und andere Konzentrationsbehörden, in welchen mehrere  
Staatsaufgaben gebündelt sind. Die Fachaufsicht steht der Aufsichtsbehörde zu, deren  
Fachaufgaben in Behörden konzentriert sind, und die nicht zu ihrem Geschäftsbereich ge-  
hören. (...) Die Fachaufsicht ist in den Gegenständen der Kontrolle grundsätzlich total –  
bezogen auf die Fachaufgabe. Die Kontrollbefugnisse und die Untersuchungsbefugnisse  
sind wie jene der allgemeinen Behördenaufsicht gestaltet. Eine Kollision zwischen allge-  
meiner Behördenaufsicht und Fachaufsicht ist in einer Behörde durchaus möglich. Wider-  
sprüchliche Aufsichtsmaßnahmen kann die doppelt (oder mehrfach) beaufsichtigte Be-  
hörde nicht von sich aus lösen; der Konflikt kann nur von den aufsichtsführenden Behörden  
selbst gelöst werden. In letzter Konsequenz muss die Landes- oder Bundesregierung (als  
Spitze ihrer jeweiligen Verwaltungsbehörden) entscheiden.“<sup>18</sup>

Die bestehenden Unklarheiten über den Begriff Fachaufsicht und die mit ihm verbundenen  
Anforderungen an praktisches Handeln wurden im Zusammenhang mit den Bestrebungen  
zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung verschärft. Eine weitgehende Überein-  
stimmung der unterschiedlichen Begriffsverwendungen lässt sich derzeit nur in folgenden  
Aspekten feststellen:

*Fachaufsicht erfordert und nutzt umfassende Informations- und Einwirkungsrechte und  
-pflichten einer übergeordneten gegenüber einer nachgeordneten Einrichtung der öffent-  
lichen Verwaltung. Sie bezieht sich auf die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ent-  
scheidungen nachgeordneter Verwaltungseinheiten.*

Um Aufsicht systematisch planen, ausgestalten, ausüben und überwachen zu können, ist  
dieses Verständnis jedoch zu abstrakt. Es muss erklärt und ausdifferenziert werden, um  
Ziele, Aufgaben, Instrumente und Stile der Aufsicht bestimmen, präzisieren und operatio-  
nalisieren zu können. Nur so wird Fachaufsicht für die mit ihr betrauten Instanzen und  
Bediensteten sowie die von ihr betroffenen Institutionen oder Organisationseinheiten  
(nicht nur rechtlich, sondern auch) praktisch handhabbar. Diesem Anliegen widmet sich  
das vorliegende Buch. Es versucht dabei dem Anspruch gerecht zu werden, Fachaufsicht  
zum einen besser als bisher und zum anderen kompatibel mit den Handlungssträngen der  
*Verwaltungsmodernisierung* begreifbar und *anwendbar* darzustellen. Damit dies gelingen

17 Krebs, W. 1988, S. 593–594 (Hervorhebungen M. E.).

18 Becker, B. 1989, S. 876–877.

kann, ist eine *ganzheitliche, analytische* und *konzeptionelle* Betrachtung erforderlich. Wie aber bereits die oben dargelegte Meinungsvielfalt zum Begriff der Fachaufsicht zeigt, kann man sich ihrem Inhalt nur dann ganzheitlich nähern, wenn auch mit ihr „verwandte“ Kontroll- und Steuerungsformen der öffentlichen Verwaltung berücksichtigt werden. Daher arbeitet dieses Buch Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Abgrenzungen der Fachaufsicht mit bzw. zur *Rechtsaufsicht, Dienstaufsicht, Kommunalaufsicht* und *Bundesaufsicht* heraus. Die auf diese Weise gewonnenen Merkmale der Fachaufsicht werden dazu genutzt, einen umfassenden, *handlungsorientierten und für möglichst viele (auch außerjuristische) Wissenschaftsdisziplinen anschlussfähigen Definitionsvorschlag* zu entwickeln. Dieser kann wiederum als ein vorläufiger Fixpunkt dazu genutzt werden, auch die anderen – ebenfalls bisher nur sehr unscharf beschriebenen – Kontroll- und Steuerungsformen der öffentlichen Verwaltung griffiger darzustellen bzw. zu definieren.