

Nachdem mit der vorstehenden Matrix wesentliche Unterschiede der Aufsichtstypen herausgearbeitet wurden, kann nachfolgend ein Definitionsvorschlag für die Fachaufsicht vorgestellt werden.

## 9.5 Definition der Fachaufsicht

Um den weiteren Ausführungen ein umfassendes, einheitliches und handlungsorientiertes Begriffsverständnis von Fachaufsicht zu Grunde zu legen, leitet der Verfasser aus der Gesamtheit seiner bisherigen Ausführung den folgenden Definitionsvorschlag für „Fachaufsicht“ ab:

*Fachaufsicht ist das auf die Sicherstellung bzw. Verbesserung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Transparenz zielende und demokratische Legitimation vermittelnde ziel- und risikoorientierte Mitgestalten, Beobachten, Bewerten und Beeinflussen der Struktur und des Verhaltens einer Stelle der öffentlichen Verwaltung durch eine hierzu befugte und verpflichtete andere, derselben staatlichen Kompetenzebene angehörende Stelle der öffentlichen Verwaltung.*

## 9.6 Das Systemische Modell der Fachaufsicht

### 9.6.1 Begriff und Bildung von Modellen

Die zukünftigen Realitäten, die Entscheidungen und Handlungen laufend gestalten, werden in hohem Maße durch Modelle bestimmt. Nach einem theoretischen Gesetz der *Kybernetik* (Kapitel 8.1) können die Ergebnisse eines Führungsprozesses nicht besser sein als die ihm zugrunde liegenden Modelle, es sei denn durch Zufall. Da immer, gewollt oder ungewollt, bewusst oder unbewusst, aufgrund von Modellen gemanagt wird, ist dieses Gesetz universell gültig. Modelle besitzen eine Schlüsselfunktion für das Lernen – den Aufbau eines Verhaltensrepertoires – sowohl von Individuen oder Teams als auch von ganzen Organisationen.<sup>671</sup>

Unter dem Begriff „Modell“ versteht man generell ein vereinfachtes Bild der Wirklichkeit, z. B. eine Nachbildung, ein Muster oder ein Vorbild. Man spricht hier auch „von einem *Modellsystem*, das ein *Realsystem* repräsentiert.“<sup>672</sup> Der allgemeine Begriff „Modell“ umfasst dabei nicht nur formale und explizite, sondern auch informale und implizite („mentale“) Modelle (vgl. auch Kapitel 8.1.1).<sup>673</sup>

Bei der Bildung von Modellen differenziert *Schwaninger* die drei Ebenen (1) *Rahmenkonzepte*, (2) *mentale Modelle* und (3) *formale Modelle*, wobei mit dieser Abstufung die Detaillierung bzw. Spezifikation („Tiefe“) und die Präzision („Schärfe“) der Modelle zunehmen, während der Umfang des abgebildeten Bereichs („Breite“) eingeschränkt wird:<sup>674</sup>

1. Mit *Rahmenkonzepten* sind breite *Frameworks* gemeint, „die ein Zurechtfinden in einem breiten Themengebiet unterstützen. Ein Rahmenkonzept gibt Dimensionen und Kategorien vor, anhand deren eine grobe Übersicht und eine erste Lokalisierung sowie allenfalls Strukturierung einer Problemstellung oder Herausforderung vorgenommen werden kann.“

671 Vgl. Schwaninger, M. 2004, S. 55–58.

672 Schwaninger, M. 2004, S. 53 (Hervorhebungen im Original).

673 Vgl. Schwaninger, M. 2004, S. 55.

674 Schwaninger, M. 2004, S. 56–57.

2. *Mentale Modelle i. e. S.* sind spezifischere und präzisere Modelle, die jeweils einen Gegenstand geringerer Breite abbilden, „zum Beispiel die im Zusammenhang mit strategischer Führung oder mit organisatorischen Belangen relevanten Kategorien und Gegebenheiten. Anhand eines solchen Modells lassen sich Vermutungen über spezifische Wirkfaktoren und Kausalzusammenhänge bestimmen und erörtern.“
3. Auf der Ebene der *formalen Modelle* wird das Modell in eine stringente, logische, meist auch mathematische Struktur gebracht. Während die Spezifität und Präzision des Modells dabei weiter zunimmt, ist meist die Einschränkung seines Geltungsbereichs nötig.

Entscheidungen und Aktionen werden nicht durchweg durch *formalisierte* Modelle, sondern oft durch die *mentalen* Modelle von Individuen oder Teams bestimmt. Dieser mittleren Kategorie sind in der Regel *qualitative Wirkungsgefüge* zuzuordnen. Allerdings lassen sich die drei Kategorien nicht trennscharf abgrenzen. Je nach Anwendung kann auch ein und dasselbe Modell (bzw. seine Varianten) in unterschiedliche Kategorien fallen.<sup>675</sup>

## 9.6.2 Bedarf für ein systemisches Modell

Der Bedarf für ein Modell der Aufsicht ergibt sich daraus, dass Fachaufsicht *Komplexität* bewältigen sowie mit *Paradoxien* und *Dilemmata* umgehen muss.

### 9.6.2.1 Komplexitätsbewältigung

Die Komplexitätsbewältigung ist eine erstrangige Herausforderung an das Management von Organisationen (und damit auch an die Fachaufsicht, vgl. Kapitel 8.2.3). Sie kann nur dann erfolgreich gemeistert werden, „wenn die Modelle aufgrund deren gemanagt wird, leistungsfähige Orientierungshilfen in der Komplexität sind, mit der die Organisation konfrontiert ist und die sie andauernd bedroht.“<sup>676</sup> Jedes Individuum trägt „hohe Verantwortung für die Qualität der Modelle, aufgrund deren in seinem Einflussbereich entschieden und agiert wird. Wenn die Qualität der Modelle vernachlässigt wird, setzt sich das GRESHAM’SCHES Gesetz durch: Das Wichtige wird durch das Unwichtige verdrängt, und die kurzfristige Perspektive setzt sich auf Kosten der langfristigen durch. Theoriefeindlichkeit führt hier leicht auf den ‚Holzweg‘; über kurz oder lang ist die Lebensfähigkeit der betreffenden Organisation bedroht.“<sup>677</sup>

Fachaufsicht als Teil der Verwaltungskontrolle ist ein Mittel zur Sicherung rechtsstaatlicher und demokratischer Legitimation. Auf die Art der Legitimationssicherung wirken sich u. a. feststellbare Entgrenzungen, Dynamisierungen und Vernetzungen aus. „*Modelle linear verknüpfter Legitimationsketten taugen nur noch begrenzt*. Sie müssen ergänzt und zum Teil ersetzt werden durch *komplexere* Legitimationskonzepte, deren Tauglichkeit nicht an der Nutzung bestimmter Legitimationsfaktoren, sondern daran zu messen sein dürften, *ob sie unter Einsatz auch komplexer Netzwerkstrukturen* der Legitimationssicherung ein hinreichendes Legitimationsniveau ermöglichen.“<sup>678</sup> Zur Illustration verweist *Hoffmann-Riem* in diesem Zusammenhang auf die Auswirkungen des NSM auf die Haushaltssteuerung: Die über den Haushaltsplan vermittelte Legitimation zum Parlament ändert sich, „wenn

<sup>675</sup> Vgl. Schwaninger, M. 2004, S. 55–58 (mit weiteren Erläuterungen sowie Beispielen).

<sup>676</sup> Schwaninger, M. 2004, S. 61.

<sup>677</sup> Schwaninger, M. 2004, S. 57–58.

<sup>678</sup> Hoffmann-Riem, W. 2001, S. 364–365 (Hervorhebungen M. E.).

dieser sich auf größere Globaltitel begrenzt und den administrativen Handlungsspielraum zusätzlich durch wechselseitige Deckungsfähigkeit von Titeln und die leichte Möglichkeit der Übertragung nicht verbrauchter Mittel in spätere Haushaltsjahre ausdehnt. Die Parlamente müssen noch neue Wege zur Rückgewinnung der Kapazität zur parlamentarisch-politischen Steuerung entdecken, die die Rationalitätsreserven des NSM nicht wieder verschütten, aber auch eine Auskoppelung aus demokratischen Verantwortungszusammenhängen ausschließen“.<sup>679</sup> Das prinzipielle *Problem von nicht mehr tauglichen Modellen* wird durch das Beispiel gut illustriert. Sein eigentliches Ausmaß wird aber erst klar, wenn man berücksichtigt, dass sich die Haushaltssteuerung im Wesentlichen auf die Handlungsdimension Finanzen (Lenkung von liquiden Mitteln sowie Vermögens- und Schuldenwerten) konzentriert oder beschränkt, während sich die Fachaufsicht prinzipiell auf *alle Dimensionen* des Verwaltungshandelns bezieht und damit eine viel höhere Komplexität aufweist.

Für den Zweck des allgemeinen Managements von Organisationen sind *u. a.* ökonomische, technologische, soziale, kulturelle, politische, ökologische und ethische Aspekte zu verknüpfen. Hierbei genügt aber nicht die rein additive Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte. Sie müssen vielmehr zu einem kohärenten Gesamtbild integriert werden, *was eine Überschreitung der durch Funktionen, Methoden oder Disziplinen etablierten Grenzen erfordert.*<sup>680</sup>

### 9.6.2.2 Paradoxien und Dilemmata

Bei der Aufsicht spielt ein von *Moldaschl* als „*Organisationsdilemma schlechthin*“ bezeichnetes Problem eine zentrale Rolle. Es ergibt sich aus der Abstimmung von Organisation und Selbstorganisation: „Selbstorganisation setzt die Potentiale von Organisationseinheiten frei, wirft aber das Problem auf, das dezentrale Handeln mit dem Ganzen abzustimmen.“<sup>681</sup> Ausprägungen oder Varianten dieses Dilemmas zeigen sich z. B. in den folgenden Überlegungen:

1. Ein generelles Problem hierarchischer Interorganisationsbeziehungen ist die *stets prekäre Balance zwischen Untersteuerung und Übersteuerung*. Die Fachaufsicht steht daher in einem *Spannungsverhältnis* zwischen legitimer Hierachieverwendung und dysfunktionaler Übersteuerung. Dieses Spannungsverhältnis beginnt bereits im Moment der organisatorischen Verselbständigung einer Behörde, da man einen Konsens darüber unterstellen kann, dass dieser Delegationsakt nicht nur der Entlastung der Mutterorganisation dient, sondern auch den Vollzug durch größere Sachkompetenz und Problemnähe effizienter gestalten soll. Ministerielle Interventionen in die Entscheidungspraxis nachgeordneter Behörden laufen grundsätzlich Gefahr, sich funktional in Widerspruch zum eigentlichen Zweck der Ausgliederung zu setzen.<sup>682</sup>
2. Ein *Spannungsverhältnis zwischen der als „hierarchisch“ und „bürokratisch“ geltenden Aufsicht und der Philosophie des NSM*, zeigt sich daran, dass die Fachaufsicht bei der Verwaltungsmodernisierung bisher zu wenig berücksichtigt wird.<sup>683</sup> Diese Erkenntnis wurde vom *BRH* vor dem (paradoxen) Hintergrund gewonnen, dass die mit der Verwaltungsmodernisierung u. a. bezweckte Steigerung der Eigenverantwortlichkeit der

679 Hoffmann-Riem, W. 2001, S. 365.

680 Vgl. Schwaninger, M. 2004, S. 60.

681 Moldaschl, M. 2004, S. 111–112.

682 Vgl. Döhler, M. 2007, S. 222, 280–281.

683 Vgl. BRH 2007, S. 234–235.

nachgeordneten Verwaltungsebenen konzeptionell und praktisch oft nicht verwirklicht, zugleich teilweise aber bisherige Aufsichtsstrukturen und -instrumentarien bereits zurückgeführt wurden, ohne dass die Auswahlmaßstäbe für die Bereiche, in denen diese Rückführung geschieht, transparent gemacht wurden. Hieran zeigt sich ein Dilemma der obersten Verwaltungsleitung beim angestrebten Paradigmenwechsel in der Steuerung: Wenn man die zu beaufsichtigende Verwaltungsorganisation entsprechend der NSM-Philosophie allein bzw. „eigenverantwortlich“ handeln lässt, besteht für die Aufsichtsinstanz das Problem, dass sie evtl. ihrer Pflicht zur (Legitimation gewährenden) Aufsicht nicht genügt. Beaufsichtigt sie die Organisation aber, so wird diese das wahrnehmen und hierdurch beeinflusst und ggf. an ihrer Entwicklung hin zu Eigenständigkeit gehindert. Dieses Dilemma, einerseits bestimmte rechtlich gebotene Kontrollstrukturen erhalten und andererseits die Verwaltung modernisieren zu müssen, wurde bisher nicht „überwunden“. Ähnliche unüberwundene Problemstellungen bestehen in den Ländern z. B. bei den Polizeibehörden, wie *Jochen Christe-Zeyse* (2007) zeigt.

3. Im Zusammenhang mit „psychologisierenden Tendenzen“ im Bereich der Kontrolle und Erwartungen, wie sie insbesondere den Kontrollmöglichkeiten des NSM entgegen gebracht würden, warnt *Schmidt-Aßmann*, dass einem größeren Kontrollpotential auch die Gefahr eines Verlustes an Kontrolldistanz gegenübersteht. Die Kontrolldistanz, welche „lediglich“ eine emotionale Distanz sei, könne dort verloren gehen, wo Kontrolle als gemeinsames Lernen verstanden und zu enger Kooperation zwischen kontrollierender und kontrollierter Instanz genutzt werde. Die Wirkung geänderter oder neuer Steuerungsansätze werde ohne strukturierende und limitierende Vorgaben des Rechts den Anforderungen eines demokratischen Rechtsstaates nicht gerecht. Anzustreben sei dabei aber nicht die bisherige „Konzentration des Kontrollkonzepts auf die Rechtskontrolle“, sondern die *rechtliche Ordnung* des gesamten Kontrollgefüges auch dort, wo es mit psychologischen, organisatorischen oder ökonomischen Mechanismen arbeite.<sup>684</sup>
4. Will eine Organisation ihre *Fähigkeit zur Umweltbeobachtung und zur Selbstbeobachtung* gleichzeitig erweitern, befindet sie sich in der folgenden paradoxen Situation: „Je autonomer eine Grenzstelle innerhalb der Organisation ist, desto besser kann sie ihre Umwelt nach eigenen Relevanzkriterien beobachten und so der Organisation als Ganzes Anstöße für Veränderungen geben, je stärker eine Grenzstelle dagegen in ihrer Operationsweise durch die Organisation eingeschränkt wird, desto weniger aber liefert sie Irritationen und damit Anregungen zur langfristigen Erneuerung und Erhaltung der Organisation.“<sup>685</sup> „In einer Umwelt mit hoher Dynamik laufen Organisationen dann entweder Gefahr, an einem Mangel an Handlungsfähigkeit zu scheitern, der durch das ungefilterte Eindringen Unsicherheit signalisierender Informationen verursacht wird (...), oder an ihrer ‚Selbstsicherheit‘ zu scheitern, weil sie Umweltwandel erst wahrnehmen, wenn er sich für die Organisation schon in schwer bearbeitbaren Krisen niederschlägt.“<sup>686</sup>

Da sich derartige „pragmatische Paradoxien“ (*Paul Watzlawick*) auf der Grundlage systemischen Denkens<sup>687</sup> mittels Ausdifferenzierung entfalten lassen, sollte ein Modell der Fachaufsicht *systemisches Denken unterstützen*.

---

684 Vgl. Schmidt-Aßmann, E. 2001, S. 35.

685 Edeling, T. 2004, S. 9.

686 Tacke, V. 1997, S. 29.

687 Vgl. Simon, F.B. 2007, S. 104–111.



### 9.6.3 Entwicklung, grafische Darstellung und Verständnis des Modells

Unter dem Aspekt der Qualität ist wesentlich, „dass ein Modell – zweckbezogen – die essenziellen Größen und Beziehungen beinhaltet, in zweiter Linie, dass deren logische und quantitative Ausprägungen adäquat formuliert und kalibriert sind. Unter dem Aktions- und Lernaspekt schließlich ist wesentlich, dass sich je nach Modell unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten ergeben. Für eine erste Diagnose genügt oft ein statisches Modell. Um weiterführende Zusammenhänge zu erkennen und Schlüsse bezüglich notwendiger Aktionen treffen zu können, ist meist ein dynamisches Modell erforderlich.“<sup>688</sup> Außerdem wird im „Zusammenhang mit Modellen ... oft nur von Analyse – dem Zergliedern des zu untersuchenden Gegenstandes in seine Teile – gesprochen. Einen Sachverhalt zu verstehen erfordert jedoch primär die Synthese, das Verknüpfen und Zusammenfassen der Teile, etwa der Erkenntnisse, die analytisch gewonnen wurden, zu einem Ganzen.“<sup>689</sup>

Zu den wesentlichen Merkmale von Organisationen gehören unter systemischen Gesichtspunkten (vgl. Kapitel 1.2):

- Sinnhafte Struktur,
- Verhaltensmuster (Regelkreise),
- operative Schließung,
- Perspektiven- und Rollenvielfalt innerhalb des Systems und
- Notwendigkeit zur Umwelt- wie zur Selbstbeobachtung (Reiz-Reaktionsschema).

Allerdings kann kein Modell allumfassend sein. „Für einen bestimmten Zweck gibt es immer mehr oder weniger passende Modelle.“<sup>690</sup> Da es bei der Gestaltung, Ausübung und Wirkung von Aufsicht insbesondere um das *Problem der Verhaltensbeeinflussung* geht, wurde dieser Aspekt als zentrale Orientierungsgröße für die Gestaltung des Modells herausgegriffen und in den folgenden Grundüberlegungen ausgearbeitet:

- I) Zu den zentralen Aufgaben von Ministerien zählen die Entwicklung und Planung neuer *Policies*. Ministerien unterstützen die Regierungstätigkeit, indem sie politische Entscheidungen ihrer Minister vorbereiten. Als oberste Behörden sind sie aber auch an der Durchführung der Gesetze (Steuern und Überwachen) und der Implementation von Politik beteiligt. In ihnen wird regiert und verwaltet. Sie besitzen daher eine Schnittstellenfunktion zwischen Politik und Verwaltung. Zu den Kernaufgaben der Bundesministerien gehört die Wahrnehmung von Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber dem nachgeordneten Geschäftsbereich (Kapitel 5.6.1). Bei der Steuerung nachgeordneter Behörden unterscheidet *Döhler* die *drei Sphären* „politische Leitung eines Ministeriums“, „ministerielle Arbeitsebene“ und „nachgeordnete Vollzugsverwaltung“, für die er jeweils charakteristische *Handlungsrationalitäten* beschreiben kann. Innerhalb der Ministerien kann insbesondere zwischen einer politischen und einer administrativen Handlungsrationalität unterschieden werden. Ministerien stehen der Politik näher als ihren Aufsichtsobjekten. Die Steuerung nachgeordneter Behörden wird im Regelfall an die Arbeitsebene delegiert (Kapitel 8.2).

688 Schwaninger, M. 2004, S. 59.

689 Schwaninger, M. 2004, S. 59.

690 Schwaninger, M. 2004, S. 58–59.