



Bericht

an den Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

zur Fachaufsicht der Bundesministerien
über ihre nachgeordneten Geschäftsbereiche

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	3
1 Anlass des Berichts	7
2 Vorgehensweise	9
3 Anforderungen an die Fachaufsicht	10
4 Prüfungserkenntnisse	13
4.1 Verteilung der Aufgaben	13
4.2 Zuständigkeit für die Fachaufsicht	14
4.3 Ziele der Fachaufsicht	15
4.4 Schwerpunkte der Fachaufsicht	16
4.5 Personaleinsatz	18
4.6 Ressortübergreifende oder ressortweite Regelungen	19
4.7 Soll-Zustand der Aufgabenerledigung	21
4.8 Informationsgewinnung über den Ist-Zustand	23
4.9 Einwirkungsmaßnahmen	26
4.10 Nachhaltigkeit der Einwirkungsmaßnahmen	28
5 Zusammenfassende Empfehlungen	29
6 Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern	30
7 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes	31

0 **Zusammenfassung**

Die Fachaufsicht der Bundesministerien bezieht sich auf die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung ihrer nachgeordneten Verwaltungseinheiten. Die Bundesministerien sind befugt und verpflichtet, diese Aufgabenerfüllung zu beobachten, zu prüfen und ggf. zu berichtigen oder sonst steuernd einzugreifen.

Mängel in der Aufgabenwahrnehmung der Bundesverwaltung führen immer wieder zu erheblichen unnötigen Ausgaben und Risiken für den Bund in nicht bezifferbarer Größe. Der Bundesrechnungshof hat in der Vergangenheit wiederholt festgestellt, dass diese Mängel durch eine angemessene Fachaufsicht des zuständigen Bundesministeriums – zumindest teilweise – hätten verhindert werden können. In seinen jährlichen Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung hat er wiederholt solche Fälle dargestellt.

Selbst nachdem der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages die Bundesministerien aufgefordert hatte, ihre Fachaufsicht zu verbessern, haben nachfolgende Prüfungen des Bundesrechnungshofes ergeben, dass Defizite zum Teil fortbestanden.

Dies veranlasste den Bundesrechnungshof, querschnittlich näher zu untersuchen, wie die Fachaufsicht der Bundesministerien organisiert ist und wie sie durch organisatorische Maßnahmen verbessert werden kann.

Seit Jahren immer wieder festzustellende Mängel bei der Aufsichtsführung sowie aktuelle Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zur Organisation der Fachaufsicht betreffen unterschiedlich stark ausgeprägt alle Zweige der Bundesverwaltung. Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, dass alle Bundesministerien ihrer fachaufsichtlichen Verantwortung ausreichend gerecht werden. Durch die bestehenden Defizite wird auch die parlamentarische Kontrolle der Bundesverwaltung beeinträchtigt.

Wesentliche Probleme der derzeitigen Fachaufsicht der Bundesministerien sind:

- Die zu beaufsichtigenden Aufgaben sind überwiegend nicht konkret beschrieben oder zumindest nicht dokumentiert (Tz. 4.1).
- Organisatorische Regelungen bei fachaufsichtlicher Zuständigkeit mehrerer Bundesministerien für dieselbe Behörde/Einrichtung sind häufig veraltet oder fehlen (Tzn. 4.1 und 4.2).

- Der Aufsichtsführung der Bundesministerien sind überwiegend keine ressortweiten und dokumentierten Ziele übergeordnet (Tz. 4.3).
- Die Risiken, die in einer möglichen Schlecht- oder Nichterfüllung der Aufgaben liegen, werden im Allgemeinen nicht systematisch betrachtet. Daher können Intensität und Umfang der erforderlichen Beaufsichtigung überwiegend nicht bestimmt werden (Tz. 4.4).
- Der Personalbedarf für die Fachaufsicht wird häufig nicht oder nicht nach anerkannten Methoden ermittelt. Der Umfang des für Fachaufsichtsaufgaben eingesetzten Personals kann – u. a. wegen deren unklarer Abgrenzung zu anderen Aufgaben – nur selten beziffert werden. In einigen Bundesministerien wird allerdings beklagt, dass für eine ausreichende Fachaufsicht zu wenig Personal verfügbar sei. Was eine ausreichende Fachaufsicht dabei umfasst, bleibt unklar (Tz. 4.5).
- Für die Geschäftsprozesse der Fachaufsicht bestehen in der Bundesverwaltung weder ein übergreifendes Verständnis noch übergreifende Regelungen. Selbst innerhalb der Ressorts existieren kaum Regelungen zur Fachaufsicht. So werden Umfang und Verfahrensweise der Fachaufsicht häufig von einzelnen handelnden Bediensteten entschieden, ohne dass die Maßstäbe dafür dokumentiert und allgemein zugänglich sind (Tz. 4.6).
- Für den im Rahmen der Fachaufsicht regelmäßig durchzuführenden Soll-/Ist-Vergleich stand nur selten ein hinreichend differenziert beschriebener Soll-Zustand zur Verfügung (Tz. 4.7).
- Trotz umfangreicher Besprechungen und Berichtspflichten fehlten den Bundesministerien häufig wesentliche Informationen über den Ist-Zustand der Aufgabenerfüllung (Tz. 4.8).
- In vielen Fällen stellten Bundesministerien zwar Mängel in der Aufgabewahrnehmung fest, unternahmen aber keine oder nicht die geeigneten Schritte, um diese Mängel abzustellen (Tz. 4.9).
- Der Erfolg fachaufsichtlicher Einwirkungsmaßnahmen wurde regelmäßig nicht geprüft (Tz. 4.10).

Eine erfolgreiche Fachaufsicht erfordert eine mehrstufige Vorgehensweise mit zusammengefasst folgenden Schritten:

- Erfassen der Beaufsichtigungsgegenstände und des sachlichen Umfangs der jeweiligen Aufsicht (Orientierung)
- Ausrichten der Fachaufsicht unter Berücksichtigung von Schwerpunkten und möglichen Einschränkungen der Aufsicht sowie strukturellen Merkmalen des Geschäftsbereiches (ressortbezogene Beschreibung der Kernaufgabe Fachaufsicht)
- Aufgabenbezogenes und zielorientiertes Gestalten der Aufsichtsprozesse und -funktionen unter Berücksichtigung der in den nachgeordneten Behörden/Einrichtungen vorhandenen Selbststeuerungsinstrumente, deren Funktionsfähigkeit, Reichweite und Wirkungen
- Ermitteln und Bereitstellen des für die Fachaufsicht notwendigen und angemessenen Personals
- Laufende Aufsichtsführung unter Einsatz geeigneter Instrumente
- Sicherstellen der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Aufsichtsmaßnahmen
- Bedarfsorientiertes Anpassen der Aufsichtsstrukturen, -prozesse, -funktionen und des Instrumenteneinsatzes

Zu Leitlinien, an denen die Gestaltung der Fachaufsicht ausgerichtet werden könnte, hatte es in der Bundesverwaltung bislang keine Initiative gegeben. Die Bundesministerien äußerten häufig Bedarf an allgemeinen Handlungsempfehlungen zu organisatorischen Fragen der Fachaufsicht.

Der Bundesrechnungshof hat konkrete Vorschläge zur Organisation der Aufsichtsführung entwickelt. Diese hat er dem Bundesministerium des Innern zur Verfügung gestellt und empfohlen, auf dieser Grundlage unter Beteiligung der Bundesministerien einen Leitfaden für die Bundesverwaltung zu erarbeiten.

In der innerhalb der Bundesregierung abgestimmten Stellungnahme hat das Bundesministerium des Innern erste Maßnahmen angekündigt. Diese könnten aus Sicht des Bundesrechnungshofes einen Rahmen für die Verbesserung der Fachaufsicht schaffen.

Das Bundesministerium des Innern hat erklärt, dass die Ressorts bereits die für die Aufgabenerledigung notwendigen Voraussetzungen schaffen würden, um die Fachaufsichtsaufgaben effizient, sach- und fachgerecht wahrzunehmen. Die im vorliegenden Bericht geschilderten Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes

fes, denen das Bundesministerium des Innern im Wesentlichen nicht widersprochen hat, bestätigen dies allerdings nicht.

Wegen der großen Bedeutung der Fachaufsicht insbesondere für die parlamentarische Kontrolle der Bundesverwaltung hält der Bundesrechnungshof weiterhin konkrete Maßnahmen aller Bundesministerien zur Verbesserung der Fachaufsicht für erforderlich. Er wird die Aktivitäten der Bundesministerien weiterhin prüfend begleiten.

1 Anlass des Berichts

Zu den Kernaufgaben der Bundesministerien gehört die Wahrnehmung von Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber dem nachgeordneten Geschäftsbereich.¹

Der Inhalt dieser Kernaufgabe muss präzisiert werden. Hiervon geht auch der Rechnungsprüfungsausschuss in seiner Aufforderung vom 17. Juni 2005 an das Bundesministerium des Innern aus, bis zum 30. April 2006 in einem Bericht eine „klare Definition, was unter einer Dienst- und Fachaufsicht zu verstehen ist“ zu liefern.²

Eine Legaldefinition oder einheitliche Beschreibung der Fachaufsicht, wie sie sich z. B. in Verwaltungs- oder Organisationsgesetzen einiger Länder³ findet, besteht für die Bundesverwaltung nicht. In der Fachliteratur wird der Begriff uneinheitlich verwendet. Je nach Autor und Problemstellung gilt dies nicht nur zwischen den verschiedenen Disziplinen Verfassungsrecht, Verwaltungs-, Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsorganisationsrecht, Verwaltungslehre und -management, sondern auch innerhalb dieser Bereiche. Zu einem teilweisen Bedeutungswandel hat auch die Diskussion um die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung beigetragen. Die unterschiedlichen Verwendungen des Begriffs stimmen weitestgehend in folgendem Verständnis von Fachaufsicht überein: Es handelt sich um umfassende Informations- und Einwirkungsrechte und -pflichten einer übergeordneten gegenüber einer nachgeordneten Einrichtung⁴ der öffentlichen Verwaltung, die sich auf die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Entscheidungen der nachgeordneten Einrichtung beziehen.

¹ Vgl. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), § 3 Abs. 1.

² Rechnungsprüfungsausschuss, 30. Sitzung am 17. Juni 2005, TOP 9.

³ Vgl. z. B. § 13 Abs. 1 und 3 des Landesorganisationsgesetzes NRW vom 10. Juli 1962 zuletzt abgerufen von URL: <http://www.recht.nrw.de/gesetze/Gesetz3934/index.php> am 8. September 2006:

„(1) Die Fachaufsicht erstreckt sich auf die rechtmäßige und zweckmäßige Wahrnehmung der Aufgaben.“

„(3) In Ausübung der Fachaufsicht können sich die Fachaufsichtsbehörden unterrichten, Weisungen erteilen und bei Gefahr im Verzuge oder auf Grund besonderer gesetzlicher Ermächtigung die Befugnisse der nachgeordneten Behörden selbst ausüben.“

⁴ Der Charakter der Aufgaben, die in den nachgeordneten Geschäftsbereichen wahrgenommen werden, ist unterschiedlich. Neben hoheitlichen Behördenfunktionen werden z. B. Unterstützungsaufgaben für einzelne oder mehrere Bundesministerien wahrgenommen, die von reinen Servicefunktionen bis hin zu wissenschaftlicher Politikberatung reichen. Je nach dem Verhältnis der in einer Organisation zusammengefassten Aufgabenarten handelt es sich bspw. eher um eine Behörde im verwaltungsrechtlichen Sinne, um wissenschaftliche Einrichtungen oder um Institutionen mit Unterstützungs- oder Beratungscharakter. In diesem Bericht wird einheitlich der Begriff „Einrichtung“ verwendet, um die Verwaltungsebenen unterhalb der Bundesministerien zu bezeichnen.

Für eine Ausgestaltung der Aufsichtsführung und die Konfiguration des Aufsichtssystems ist es allerdings erforderlich, die Merkmale dieses Grundkonsenses zu operationalisieren.

Die Bedeutung der Fachaufsicht ergibt sich aus drei Gesichtspunkten:

- Die Bundesregierung hat die Anwendung der Verfassungsgrundsätze (z. B. Rechtsstaatsprinzip, Übermaßverbot, Gleichmäßigkeit des Behördenhandelns, Gleichbehandlungsgrundsatz, Benachteiligungsverbot) für die gesamte Bundesverwaltung sicherzustellen.
- Eine unrechtmäßige oder unzuständige Aufgabenwahrnehmung birgt unnötige Risiken für das Gemeinwesen. Die Aufsicht führende Organisationseinheit muss angemessene Strategien für das Management der Risiken und die Vermeidung von Schäden entwickeln und die Erreichung ihrer Ziele sicherstellen.
- Die Exekutive unterliegt der demokratischen Kontrolle durch das Parlament. Daher muss die Bundesregierung die gesamte Tätigkeit und Organisation der unmittelbaren Bundesverwaltung verantworten. Sobald Aufgaben auf einer Verwaltungsebene unterhalb der Bundesministerien angesiedelt werden, muss das zuständige Bundesministerium bestimmen, in welcher Form und in welchem Umfang deren Erfüllung zu beaufsichtigen ist. Eine effiziente Aufsicht besteht dabei nicht in einer Vollkontrolle, bei der jedes Detail überwacht, geregelt oder beeinflusst wird. Allerdings muss sichergestellt sein, dass die Bundesministerien auf alle steuerungsrelevanten Informationen zugreifen können und in der Lage sind, die Verwaltungsprozesse wirksam zu beeinflussen.

Jede dieser Anforderungen beinhaltet für sich das Gebot an die Bundesministerien, Fachaufsicht auszuüben. Gleichzeitig sind sie die obersten Maßstäbe für die Aufsichtsführung. Daneben ist bei der Ausübung der Fachaufsicht, wie bei jedem Verwaltungshandeln, das Gebot der Wirtschaftlichkeit zu beachten.

Das Parlament ist als Gesetzgeber sowie Organ der demokratischen Kontrolle der Bundesregierung unmittelbar an einer wirksamen Fachaufsicht durch die Bundesministerien interessiert und für das jährliche Entlastungsverfahren darauf angewiesen. Daher sieht sich der Bundesrechnungshof veranlasst, über seine Erkenntnisse zu berichten und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

2 Vorgehensweise

Die bisherigen Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zur Fachaufsicht der Bundesministerien veranlassten ihn, querschnittlich zu untersuchen, wie die Fachaufsicht der Bundesministerien organisiert ist und wie sie durch organisatorische Maßnahmen verbessert werden kann.

In einem Fragebogen an alle Obersten Bundesbehörden erbat er im Januar 2004 Auskünfte zur Planung und Durchführung der Fachaufsicht, insbesondere Informationen zur Aufgabenverteilung auf die einzelnen Organisationseinheiten, zu den eingesetzten Personalkapazitäten, zu geltenden Regelungen sowie zu Art und Umfang eingesetzter Instrumente.

Im Rahmen örtlicher Erhebungen von August 2004 bis September 2005 ermittelte er zusätzlich Sachverhalte bei sechs Bundesministerien. Seine Beauftragten führten Gespräche mit den Leitungen und Beschäftigten der Organisationsreferate und insgesamt 31 Unterabteilungen oder Referaten, die Fachaufsicht koordinieren oder wahrnehmen. Weiter erörterten sie mit den Leitern dreier nachgeordneter Einrichtungen als Betroffene die Wirkungen und Probleme der Fachaufsicht. Daneben werteten sie umfangreiche Akten und Dokumente aus.

Mit dem vorliegenden Bericht stellt der Bundesrechnungshof seine Anforderungen an die Fachaufsicht dar (Kapitel 3). Die Ergebnisse seiner querschnittlichen Untersuchungen sowie beispielhaft aufgeführte Erkenntnisse zu Aufsichtsmängeln aus aktuellen Prüfungen und Bemerkungen verdeutlichen die Anforderungen (Kapitel 4).

Der Bericht soll das Spektrum der Problemfelder bei der Fachaufsicht aufzeigen. Daher enthält er Beispiele, die den jeweils behandelten Aspekt der Fachaufsicht besonders plastisch verdeutlichen. Da nicht die einzelnen Mängel im Vordergrund stehen, enthält der Bericht auch Prüfungsfeststellungen, bei denen die Mängel nach deren Erörterung zwischenzeitlich abgestellt wurden.

Zusammenfassende Empfehlungen enthält Kapitel 5.

Die vom Bundesministerium des Innern abgegebene, innerhalb der Bundesregierung abgestimmte Stellungnahme ist in diesem Bericht berücksichtigt.

3 **Anforderungen an die Fachaufsicht**

Die Bundesminister leiten innerhalb der Richtlinien des Bundeskanzlers ihren Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung. Die Bundesministerien nehmen nach § 3 Abs. 1 GGO Aufgaben wahr, die der Erfüllung oder Unterstützung von Regierungsfunktionen dienen (Kernaufgaben), wozu auch Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber dem nachgeordneten Geschäftsbereich zählen. Zu den wesentlichen Elementen der Führung und Kontrolle der Bundesverwaltung zählt die Fachaufsicht, die folgende Merkmale aufweist:

- Zur Wahrnehmung der Fachaufsicht sind die Bundesministerien verpflichtet.
- Den Bundesministerien stehen gegenüber den beaufsichtigten Stellen umfassende Informations-, Kontroll- und Eingriffsrechte zu.
- Inhalt der Fachaufsicht ist die Steuerung und Überwachung der Aufgabenerfüllung der beaufsichtigten Stellen und zwar hinsichtlich der Recht- und Zweckmäßigkeit. Eine wirtschaftliche Zweckmäßigkeitskontrolle setzt voraus, dass nicht nur dem Bundesministerium, sondern auch der beaufsichtigten Stelle die strategischen und operativen Ziele der Aufgabenerfüllung, die den Maßstab für die Zweckmäßigkeit bilden, bekannt sind.
- Die Fachaufsicht bezieht sich auf die Aufgaben der beaufsichtigten Einheit und ist eingebettet in ein durch interne und externe Rahmenbedingungen determiniertes Umfeld. Klarheit über Inhalt und Grundlagen der Aufgabenzuordnung sowie über Rahmenbedingungen und sachlichen Umfang der Aufsicht sind Voraussetzungen für eine effiziente Gestaltung der Aufsichtsführung.

Oberstes Ziel der Fachaufsicht ist ein rechtmäßiges und zweckmäßiges Verwaltungshandeln. Hierzu gehört, dass die Aufgabenerfüllung der beaufsichtigten Verwaltung

- den für sie geltenden Rechtsvorschriften entspricht und die Verfassungs- und Verwaltungsgrundsätze beachtet,
- auftragsgemäß, effektiv, effizient und sparsam ist und die Risiken angemessen berücksichtigt,

- inhaltlich und formal nachvollziehbar ist, wobei die Entscheidungen, ihre Grundlagen sowie Handlungsweisen vollständig, zeitnah und wahrheitsgemäß dokumentiert sind.

Rahmenbedingungen (z. B. Ressourcenknappheit, politische Bedeutung einzelner Aufgaben) oder politische Ziele können dazu führen, dass für die Aufsichtsführung bezogen auf einzelne Aufgaben und/oder Einrichtungen Schwerpunkte zu setzen sind. Um den in einer nicht recht- oder zweckmäßigen Aufgabenwahrnehmung liegenden Risiken mit Fachaufsicht richtig zu begegnen, müssen auch diese bei der Schwerpunktbildung berücksichtigt werden. Aus der Notwendigkeit von Schwerpunktbildungen folgt, dass die Fachaufsicht situativ gestaltet werden muss.

Das bedeutet z. B.:

- Je höher die Qualitätsanforderungen an einen beaufsichtigten Bereich sowie dessen Risikopotenziale sind, desto sorgfältiger muss die Aufsichtsführung gestaltet werden.
- Je stärker umfassende und wirksame Selbststeuerungsinstrumente sowie ein hoher Grad der Professionalisierung ihrer Bediensteten die beaufsichtigte Einrichtung zur eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung befähigen, desto eher ist eine Zurückhaltung der Aufsichtsinstanz bei der Kontrolle gerechtfertigt.

Führen mehrere Bundesministerien über dieselbe Einrichtung Aufsicht, weil Aufgaben des sachlich zuständigen Ministeriums nicht seinem eigenen nachgeordneten Geschäftsbereich, sondern dem eines anderen Bundesministeriums zugeordnet sind, müssen sie vereinbaren, worüber (z. B. Ziele, Ressourcenbereitstellung, Führungskultur) Abstimmungen erforderlich sind und wie sie diese durchführen wollen.

Grundsätzlich kann und muss die Aufsichtsführung geplant und organisiert werden, damit z. B. klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten festgelegt oder notwendige Ressourcen hinsichtlich Art (Personal, Hard- und Software, Material, sonstige Sachausstattung) und Menge bereitgestellt werden können. Hierzu bietet sich eine Aufsichtsführung als Prozess, bestehend aus folgenden Teilprozessen, an:

A) Planung und Gestaltung

Unter maßgeblicher Berücksichtigung der Ziele für die Aufgabenerfüllung muss festgelegt und dem nachgeordneten Bereich wirksam vermittelt werden, welchen Anforderungen seine Arbeitsabläufe und die Ergebnisse seiner Aufgabenwahrnehmung (Soll-Zustand) genügen müssen. Die wesentlichen Eckdaten (Kenn-/Messgrößen, Normen, Grundsätze etc.) des Soll-Zustandes oder sonstige Indikatoren sind zu definieren.

B) Beobachtung und Analyse

Das Verwaltungshandeln, seine Ergebnisse und seine Wirkungen (Ist-Zustand) sind systematisch zu beobachten und Abweichungen von den Vorgaben hinsichtlich Art, Umfang, Ursache und etwaigem Einwirkungsbedarf sind zu untersuchen.

C) Nachsteuerung und Eingriffe

Mit Nachsteuerungsmaßnahmen, die wirksam und wirtschaftlich zu gestalten sind, erhält der Ist-Zustand, möglicherweise auch der Soll-Zustand, die notwendigen Korrekturen.

Planung und Gestaltung sowie Beobachtung und Analyse kann die Aufsichtsinstanz unmittelbar und vollständig nach ihren Steuerungs- und Kontrollinteressen bestimmen und strukturieren. Für eine effektive und effiziente Gestaltung der Nachsteuerung und Eingriffsmaßnahmen benötigt sie die Ergebnisse der Abweichungs- und Ursachenanalyse. Von diesen hängt z. B. ab, ob eine Nachsteuerung erforderlich ist, worauf sie sich beziehen muss (Ist-Zustand und/oder Soll-Zustand), welche Wirkung sie erreichen soll und welche Maßnahmen hierfür eingesetzt werden müssen.

Die in den Aufsichtsprozessen enthaltenen sowie zu deren Unterstützung, Koordination und Steuerung notwendigen Aufgaben und die hierfür erforderlichen Befugnisse sind eindeutig und vollständig konkreten Stellen zuzuordnen. Aus der Gesamtheit der Regelungen, die zu dokumentieren und geschäftsbereichsweit zu kommunizieren sind, muss zweifelsfrei erkennbar sein, wer jeweils Prozessbesitzer, Prozessverantwortliche und Prozessbeteiligte der Aufsichtsprozesse sind.

Innerhalb allgemeiner rechtlicher Grenzen sind Gestaltung, Auswahl und Einsatz der Aufsichtsinstrumente frei bestimmbar. Sie orientieren sich am verfolgten

Zweck, für den sie geeignet und wirtschaftlich sein müssen. Auch bei Anwendung von Steuerungs- und Führungsinstrumenten wie Leitbilder, Zielvereinbarungen, Controlling oder Qualitätsmanagement muss die Fachaufsicht wirksam bleiben. Die Fachaufsicht durch die übergeordnete Instanz und die Selbststeuerung der nachgeordneten Einrichtungen sollen sich ergänzen und aufeinander aufbauen. Verbindliche Vorgaben von Gesetzen müssen erfüllt und auf ihre Erfüllung hin kontrolliert werden. Weisungsrechte bleiben prinzipiell bestehen.

Organisationseinheiten und Funktionsträger, die Fachaufsicht ausüben, müssen ihren Handlungsrahmen und die strategische Ausrichtung der Aufsicht kennen. Personal, das dauerhaft oder in besonderem Umfang Aufsichtsfunktionen wahrzunehmen hat, sollte z. B. auch hinsichtlich Methoden, Techniken und Konzepten für Fachaufsicht qualifiziert sein oder werden. Für die laufende Arbeit sollten Aufsichtskonzepte entwickelt und dokumentiert sowie Hilfsmittel (wie z. B. Fragenkataloge, Checklisten, Software) erarbeitet werden.

Die Leitung jedes Bundesministeriums muss sicherstellen, dass die Aufsichtsführung daraufhin überwacht wird, ob sie entsprechend den an sie zu richtenden Anforderungen organisiert ist, funktioniert und bei Bedarf angepasst wird.

4 Prüfungserkenntnisse

4.1 Verteilung der Aufgaben

Gegenstand der Fachaufsicht sind die Entscheidungen und Maßnahmen der nachgeordneten Einrichtungen im Rahmen der diesen zugewiesenen Aufgaben. Wirksame Fachaufsicht der Bundesministerien setzt voraus, dass über den Inhalt und Umfang dieser Aufgaben Klarheit herrscht.

Jedes Bundesministerium muss bestimmen und dokumentieren, welche Ziele es verfolgt und welche Aufgaben zur Erreichung dieser Ziele

- das Bundesministerium selbst wahrnimmt,
- das Bundesministerium gemeinsam mit Einrichtungen des Geschäftsbereiches erledigt,
- Einrichtungen des eigenen oder eines anderen Geschäftsbereiches wahrnehmen.

In einer Vielzahl von Fällen stellte der Bundesrechnungshof fest, dass innerhalb eines Geschäftsbereiches, aber auch geschäftsbereichsübergreifend, Inhalt und

Umfang der Aufgabenzuordnung zwischen den Einrichtungen unklar war, was zu aufsichtsfreien Aufgabenbereichen führen kann.

(1) Eine Einrichtung nahm für mehrere Bundesministerien Aufgaben wahr, ohne dass die Aufgaben sowie die dafür benötigten Ressourcen allen beteiligten Bundesministerien bekannt waren. Damit war nicht sichergestellt, dass die Fachaufsichtsführung der Bundesministerien sich in der Summe auf die insgesamt wahrzunehmenden Aufgaben der Einrichtung erstreckte.

Der Bundesrechnungshof hält es für unerlässlich, dass die Aufsichtsinstanzen Inhalt und Umfang der Aufgaben der zu beaufsichtigenden Einrichtung bestimmen und dieser sowie den anderen betroffenen Stellen bekannt machen. Dies gilt umso mehr, wenn mehrere Bundesministerien derselben Einrichtung Aufgaben zuweisen.

4.2 Zuständigkeit für die Fachaufsicht

Für alle Aufgaben muss eindeutig festgelegt und – mindestens im Geschäftsverteilungsplan – dokumentiert sein, wer für die Fachaufsicht zuständig ist.

Die Bundesministerien beschrieben ihre Zuständigkeiten für die Fachaufsicht unterschiedlich detailliert. Überwiegend gaben sie allerdings an, durch die fachliche Zuständigkeit für die Aufgabenbereiche sei im Ministerium klar, wer die Fachaufsicht über die entsprechenden Aufgaben im Geschäftsbereich wahrnehme.

(2) Sieben Bundesministerien wiesen Fachaufsichtsaufgaben im Geschäftsverteilungsplan aus. Ein Bundesministerium führte Zuständigkeiten für Fachaufsicht zum Teil im Geschäftsverteilungsplan auf und legte weitere fachaufsichtliche Zuständigkeiten in Aufgabenübertragungserlassen fest. In zwei weiteren Bundesministerien sollten nach Geschäftsverteilungsplan 14 bzw. 24 Referate Fachaufsichtsaufgaben wahrnehmen. Im Rahmen der örtlichen Erhebungen benannten diese Ministerien dann weitere 16 bzw. 18 Aufsicht führende Referate. Zwei Bundesministerien erstellten für die Prüfung des Bundesrechnungshofes eine Übersicht der Referate mit Fachaufsichtsaufgaben. Sie führten dazu eine Abfrage bei den Abteilungen des Hauses durch bzw. nutzten „Geschäftsverteilungsplan, Controllingsystem, Suchabfragen im Internet und allgemeines Erfahrungswissen.“

Wenn die Zuständigkeiten für Fachaufsicht nicht, unpräzise oder in verschiedenen Dokumenten widersprüchlich geregelt werden, besteht die Gefahr, dass Aufgaben von der Fachaufsicht ausgenommen bleiben. Auch aufwendige interne Abklär-

rungsprozesse können die Folge sein. Eine einheitliche und für alle Beteiligten zugängliche Dokumentation der Zuständigkeiten ist unabdingbare Voraussetzung für eine lückenlose Fachaufsicht.

Mögliche Schwierigkeiten bei der gemeinsamen Fachaufsicht mehrerer Ministerien zeigt folgendes Beispiel auf:

(3) Zwei Bundesministerien konnten sich fünf Jahre lang nicht über Art, Umfang und praktische Durchführung der Fachaufsicht über eine Einrichtung, die beiden Ministerien zuarbeitete, einigen. Dadurch erschwerten sie die Zusammenarbeit der Einrichtung mit beiden Bundesministerien und verhinderten eine abgestimmte Fachaufsicht. Der wissenschaftliche Beirat eines der Bundesministerien bemängelte erhebliche und schwer zu lösende Probleme bei der Aufgabenwahrnehmung. Das aufwendige und erfolglose Abstimmungsverfahren war insgesamt unwirtschaftlich.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesministerien die Zuständigkeiten für die Fachaufsicht konkret regeln, allen Beteiligten bekannt machen und nachvollziehbar dokumentieren. Insbesondere, wenn Einrichtungen Aufgaben für mehrere Bundesministerien wahrnehmen, ist es unverzichtbar, dass die beteiligten Ministerien sich über die Aufgaben und die zugehörige Fachaufsicht verständigen und dass das Ergebnis allen Beteiligten jederzeit zugänglich ist.

4.3 Ziele der Fachaufsicht

Die Bundesministerien sind nur dann in der Lage, ihre Kernaufgabe „Fachaufsicht“ zweckgerecht und wirtschaftlich wahrzunehmen und zu evaluieren, wenn sie zuvor Ziele und Messgrößen für die Zielerreichung definiert haben.

Die in die Erhebungen einbezogenen Bundesministerien konnten durchgängig keine ministeriumsweiten, dokumentierten Ziele für die Fachaufsicht vorlegen.

Nach Auffassung der Leiter der Organisationsreferate in den Bundesministerien oblag die Zieldefinition für die Fachaufsicht den Fachabteilungen. Bis auf eine Ausnahme konnten sie jedoch keine Auskunft darüber geben, ob und wo diese dokumentiert waren.

Die Ziele für die Fachaufsicht innerhalb der Bundesministerien unterschieden sich beträchtlich. Eine einheitliche Ausrichtung war nicht erkennbar. Da die Ziele in der Regel nicht dokumentiert wurden, konnten die beaufsichtigte Einrichtung, andere Referate und auch die eigenen Referatsbeschäftigten häufig keinen Beitrag zur Zielerreichung leisten.

(4) *Das Organisationsreferat eines Bundesministeriums gab als Zweck der Fachaufsicht an: „Die Fachaufsicht dient im Rahmen des allgemeinen Aufsichts- und Weisungsrechtes einer übergeordneten Behörde der Rechts- und Zweckmäßigkeitskontrolle von Sachentscheidungen nachgeordneter Behörden.“*

(5) *Ein weiteres Bundesministerium hatte in der Präambel seiner „Grundsätze über die Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht“ dargestellt:*

„Das Ministerium strebt in diesem Rahmen eine gute Zusammenarbeit an, damit die gemeinsamen Aufgaben bestmöglich erfüllt werden können. Alle Stellen, die Dienst- oder Fachaufsicht ausüben, sind bestrebt,

- sich intensiv über die Aufgaben und Tätigkeiten der Einrichtungen (...) zu informieren und Informationen des Ministeriums, die für die Arbeit der Einrichtungen notwendig sind, weiterzugeben;*
- die Eigenverantwortlichkeit der Einrichtungen zu beachten und zu stärken;*
- eindeutige politische Vorgaben und Entscheidungen zu treffen, ggf. zu begründen und sich in der Regel nicht in Einzelvorgänge einzuschalten;*
- keine im Ministerium selbst wahrzunehmenden Aufgaben an die Einrichtungen weiterzugeben;*
- Weisungen auf das unerlässlich notwendige Maß zu beschränken; (...)*
- sicherzustellen, dass zu gleichen Sachverhalten, an denen mehrere Stellen des Ministeriums beteiligt sind, jeweils nur ein mit allen Beteiligten abgestimmter Erlass ergeht;*
- Kontakte zu anderen Ressorts aufzubauen, die für ihre oder nahe stehende Bereiche gleichzeitig die Fachaufsicht ausüben, um zu einheitlichem und abgestimmtem Verhalten gegenüber der jeweiligen Einrichtung zu kommen; (...)*

Der Bundesrechnungshof hält die Darstellung der Absichten über die Art der Zusammenarbeit mit dem Geschäftsbereich (Beispiel (5)) ergänzt um die Definition des Zwecks der Fachaufsicht (Beispiel (4)) als Grundlage für eine Beschreibung ministeriumsweiter Ziele für die Fachaufsicht für geeignet. Er geht davon aus, dass die Aufsicht führenden Organisationseinheiten der Bundesministerien abhängig von den Besonderheiten der Aufgaben und zu beaufsichtigenden Einrichtungen daraus ihre konkreten Aufsichtsziele ableiten und dokumentieren können.

4.4 Schwerpunkte der Fachaufsicht

Wegen begrenzter Ressourcen muss jedes Bundesministerium Schwerpunkte für die Fachaufsicht festlegen. Auf der Grundlage der Ressortziele und -aufgaben bietet eine Risikoanalyse eine Entscheidungshilfe für die Bildung bzw. Auswahl von Schwerpunkten. Dabei sind u. a. politische, finanzielle oder Sicherheitsaspekte und bekannt gewordene Probleme in der Aufgabenerfüllung zu berücksichtigen. Die Schwerpunkte müssen dokumentiert und allen Beteiligten mitgeteilt werden.

Die vom Bundesrechnungshof untersuchten Referate und Abteilungen der verschiedenen Bundesministerien nahmen Fachaufsicht unterschiedlich intensiv wahr. Mangels Dokumentation konnte der Bundesrechnungshof in der Regel nicht feststellen, ob diese unterschiedliche Intensität zufällig entstanden oder Ergebnis einer Risikoanalyse mit anschließender Schwerpunktbildung war. Auf Grund der Äußerung eines Bundesministeriums, dass die Risiken, die mit der Nicht- oder Schlechterfüllung der Aufgaben einer nachgeordneten Einrichtung verbunden seien nicht systematisch untersucht wurden, befürchtet der Bundesrechnungshof, dass über die Intensität der Fachaufsicht „von Fall zu Fall“ entschieden wird.

(6) Vertreter eines Bundesministeriums wiesen darauf hin, dass mit der derzeitigen Personalausstattung nicht einmal die Fortschreibung unverzichtbarer Verwaltungsvorschriften und Regelwerke als ein Teil der notwendigen Fachaufsicht im erforderlichen Maße möglich sei, obwohl die Sicherheit wichtiger technischer Anlagen und Einrichtungen im nachgeordneten Bereich sich bedenklich entwickle.

Auch die weiteren Beispiele verdeutlichen, dass vorhandene Daten und vorhandene oder vorgeschriebene Dokumente häufig nicht zur Festlegung von Schwerpunkten für die Fachaufsicht genutzt werden.

(7) Eine Einrichtung hatte in ihrem Bereich ein Qualitätsmanagement-System eingeführt. Das Aufsicht führende Bundesministerium hatte es versäumt, eigene Anforderungen an dieses System zu definieren, sowie die durch das System generierten Informationen zur Identifikation von Aufsichtsschwerpunkten zu nutzen.

(8) Im Geschäftsbereich eines anderen Bundesministeriums hatten mehrere Einrichtungen die in der Richtlinie zur Korruptionsprävention vorgesehenen Risikoanalysen nicht durchgeführt. Erst nach Prüfungen des Bundesrechnungshofes richteten sie gut fünf Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie eine Arbeitsgruppe dazu ein.

Hätte das Bundesministerium das Versäumnis frühzeitig im Rahmen seiner Fachaufsicht festgestellt, hätte es aus den zeitgerechter erstellten Risikoanalysen Schwerpunkte für die Fachaufsicht ableiten können.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesministerien auf der Grundlage einer Risikoanalyse und unter Auswertung der verfügbaren Informationen Schwerpunkte für ihre Fachaufsicht festlegen und dokumentieren.

4.5 Personaleinsatz

Die Fachaufsicht ist eine ministerielle Kernaufgabe, für die auch das erforderliche Personal zur Verfügung gestellt werden muss.

Die meisten vom Bundesrechnungshof untersuchten Bundesministerien ermittelten den Personalbedarf für die Fachaufsicht nicht oder nicht nach anerkannten Methoden. Ein Ministerium ermittelte bzw. berücksichtigte allerdings im Rahmen von Organisationsuntersuchungen oder Vakanzenprüfungen Zeitanteile für Fachaufsichtsaufgaben.

In fast allen Bundesministerien erklärten Fachaufsicht ausübende Referate, dass der konkrete Personalbedarf nur schwer zu ermitteln sei. Zuerst müsse definiert werden, welche Aufgaben zur Fachaufsicht gehörten. Etwa ein Viertel aller Referate verfügte über Zahlen zum Personaleinsatz für Fachaufsicht. Einige von ihnen räumten Defizite zum Umfang ihrer Fachaufsicht ein, die aber nur mit mehr Personal beseitigt werden könnten.

In Anbetracht der begrenzten Personalkapazitäten in den Bundesministerien sind eine generelle Aufgabenkritik und eine Beschränkung auf die Kernaufgaben nach eventueller Umschichtung von Personalkapazitäten notwendig. Die Bundesministerien müssen die Aufsichtsaufgaben definieren und den Personalbedarf hierfür nach anerkannten Methoden ermitteln. Forderungen nach mehr Personal für Fachaufsicht entbehren jeder Grundlage, wenn keine abschließende Kenntnis darüber besteht, welche Aufgaben zur Fachaufsicht gehören bzw. welche Aufgaben dieser unterliegen.

Neben der Anzahl der Beschäftigten für Fachaufsicht kommt es ganz besonders auch auf die hinreichende Qualifikation des Personals für die Fachaufsicht an. Diese ist allerdings teilweise nicht ausreichend.

(9) Der Bundesrechnungshof hatte im Geschäftsbereich eines Bundesministeriums Verfahrensweisen beanstandet, die gesundheitliche Folgen für Beschäftigte haben könnten. Mehrere für Gesundheitsfragen zuständige Fachleute erklärten gegenüber dem Bundesrechnungshof, dass sie für einen Teil ihrer Aufgaben nur unzureichende Kenntnisse hätten. Das Bundesministerium erklärte, hier handele es sich um nicht repräsentative Aussagen Einzelner. Es erwarte, dass seine Beschäftigten sich entsprechend der ihnen vermittelten Ausbildung verhielten.

Mehrere Bundesministerien gaben an, dass es schwierig sei, in bestimmten Berufsbereichen (z. B. Wissenschaftler, Ingenieure) in ausreichendem Maße qualifiziertes Personal für die Wahrnehmung von Fachaufsicht z. B. über Forschungseinrichtungen zu finden.

Zeigen sich – insbesondere in sensiblen Bereichen – Lücken in der Qualifikation des Aufsichtspersonals, so müssen Maßnahmen ergriffen werden, um geeignete Beschäftigte zu gewinnen oder die vorhandenen ausreichend zu qualifizieren. Selbst wenn es sich tatsächlich nur um Einzelfälle handeln sollte, müssen die Qualifikationsdefizite abgestellt werden. Für die Konzeption und Planung geeigneter Maßnahmen kann der Einsatz von Personalentwicklungskonzepten in Betracht kommen.

(10) Zwei Bundesministerien haben mit der zeitweiligen Verwendung der Beschäftigten des Bundesministeriums im nachgeordneten Bereich und umgekehrt positive Erfahrungen gemacht.

Alle Bundesministerien sollten z. B. prüfen, ob u. a. durch Personalrotation oder Hospitation die Auswirkungen personeller Engpässe reduziert werden können.

Daneben zeigen bspw. die von der Fachhochschule des Bundes im Auftrag des Bundesministeriums des Innern angebotene „Zusatzqualifikation Verwaltungsinformatik“ oder die „Ergänzenden Studien“ der Bundesfinanzakademie für die Nachwuchskräfte des höheren Dienstes der Steuerverwaltungen Lösungsansätze für ähnliche Problemstellungen auf.

4.6 Ressortübergreifende oder ressortweite Regelungen

Zu ressortübergreifenden Leitlinien, an denen die Gestaltung der Fachaufsicht ausgerichtet werden könnte, hat es in der Bundesverwaltung bislang keine Initiative gegeben.

Die Bundesministerien äußerten häufig Bedarf an allgemeinen Handlungsempfehlungen zu organisatorischen Fragen der Fachaufsicht.

Ressortweite Regelungen zur Ausgestaltung der Fachaufsicht bieten für jedes Ressort und seinen Geschäftsbereich die Grundlage, Ziele und daraus abgeleitet Richtlinien bspw. für Zusammenarbeit, Informationsfluss und ministeriumsinterne Koordinierung zu dokumentieren und darüber zu informieren. Sie erleichtern eine

einheitliche Ausrichtung der Fachaufsicht und geben Hilfestellung für die Aufsicht führenden Organisationseinheiten. Diese können auf einer solchen einheitlichen Grundlage aufgabenabhängig über Maßnahmen und Instrumenteneinsatz bei der Fachaufsicht entscheiden.

(11) Ein Bundesministerium hatte im Jahre 2000 Grundsätze über die Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht herausgegeben und darin seine Absichten über die Art der Zusammenarbeit mit den Einrichtungen im Geschäftsbereich dargestellt, die Eigenverantwortung der Einrichtungen erläutert und die ministeriumsinternen Zuständigkeiten für die Fachaufsicht geregelt.

Obwohl sich im Oktober 2002 der Aufgabenumfang und die Organisation des Ministeriums erheblich änderten, hielt es die Grundsätze unverändert aufrecht.

(12) Ein Bundesministerium verfügte bis zum Jahre 1997 über Richtlinien zur Zusammenarbeit mit nachgeordneten Einrichtungen und zur Fachaufsicht über diese. Es ließ die Richtlinien von 1997 bis 1999 durch eine Projektgruppe überarbeiten und hob sie anschließend ersatzlos auf, um eine Modernisierung der Zusammenarbeit zwischen Bundesministerium und den nachgeordneten Einrichtungen zu erreichen und überflüssige Regelungsdichte zu vermeiden. Es kündigte an, die Aufsicht in dem erforderlichen Maße, und zwar in erster Linie durch Zielvorgaben und Ergebniskontrollen, auszuüben. Im Frühjahr 2005 steuerte es Teilbereiche von einem Drittel seiner Einrichtungen mit Zielvereinbarungen. Weitere Zielvereinbarungen befänden sich im Entwurfsstadium oder deren Erarbeitung sei beabsichtigt. Im „täglichen Geschäft“ zwischen Organisationseinheiten des Ministeriums und des Geschäftsbereiches würden für abgegrenzte Aufgaben Ziele vereinbart. Dabei handele es sich allerdings nicht um schriftliche Zielvereinbarungen.

In einer internen Vorlage führte das Organisationsreferat aus: „Die Aufhebung der Richtlinien hat in der Tat in der Praxis inzwischen zu Unsicherheiten bei Beteiligungsfragen (...) geführt.“

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bundesministerium des Innern unter Beteiligung der anderen Bundesministerien einen Leitfaden für die Fachaufsicht in der Bundesverwaltung erarbeitet.

Alle Bundesministerien sollten auf der Basis eines solchen Leitfadens eine ressortweit einheitliche Verfahrensweise zur Planung und Durchführung der Fachaufsicht sicherstellen. Dazu sollten sie ressortweite Regelungen zur Fachaufsicht erarbeiten und in Kraft setzen.

Für die Organisation der Aufsichtsführung hat der Bundesrechnungshof konkrete Vorschläge entwickelt und dem Bundesministerium des Innern zur Verfügung gestellt.

4.7 Soll-Zustand der Aufgabenerledigung

Die Fachaufsicht hat als oberstes Ziel das rechtmäßige und zweckmäßige Verwaltungshandeln der zu beaufsichtigenden Einrichtungen. Die Rechtmäßigkeit knüpft an den für die Aufgabenerfüllung gegebenen Rechtsrahmen an. Welche Vorschriften sachlich und formal hierzu gehören, muss für den jeweils betrachteten Aufgabenbereich identifiziert werden. Maßstab für die Zweckmäßigkeit sind die Handlungsziele (Zwecke) der Aufgabenerfüllung. Um die Aufgabenerfüllung an den zu Grunde liegenden Zielen auszurichten, ist es unerlässlich, den mit der Erledigung der Aufgaben angestrebten Soll-Zustand zu definieren und allen Beteiligten wirksam zu vermitteln. Damit dieser Soll-Zustand als Bewertungs- und Eingreifkriterium für die Fachaufsicht dienen kann, müssen konkrete Messgrößen (z. B. Zeit, Qualität, Menge) sowie z. B. Art und Inhalt des Informationsaustausches beschrieben werden.

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes stand der Fachaufsicht für einen effizienten Soll-/Ist-Vergleich nur selten ein hinreichend differenziert beschriebener Soll-Zustand zur Verfügung.

Die folgenden Beispiele zeigen Fälle auf, in denen die Bundesministerien den Soll-Zustand nicht oder nur unzureichend definierten und vermittelten:

(13) Erst nach einem längeren, kontroversen Diskussionsprozess konnte ein Bundesministerium mit einer Einrichtung Einvernehmen erzielen, dass dem Ministerium künftig Quartalsberichte zugeleitet werden, in denen die Einrichtung wichtige Informationen zu einer sicherheitsrelevanten Aufgabe zusammenfasst. Anlass für die Kontroverse war die Weigerung der Einrichtung, die bisher für den internen Gebrauch gefertigten Monatsberichte dem Ministerium weiterhin zur Verfügung zu stellen. Zudem hatte sie das Ministerium gebeten, seinen konkreten Informationsbedarf zu benennen. Die Fachreferate erstellten daraufhin einen Erlassentwurf, in dem sie die Aufgabenbereiche auflisteten, über die sie regelmäßig unterrichtet werden wollten. Der Erlass wurde aber nicht gezeichnet und bekannt gegeben.

(14) Ein anderes Bundesministerium hatte die Wahrnehmung einer Aufgabe in verschiedenen, nicht aktualisierten und zum Teil widersprüchlichen Vorschriften geregelt. In den ausführenden Einrichtungen waren oftmals nicht alle gültigen Regelungen bekannt oder wurden unterschiedlich ausgelegt. Dadurch wurde die Aufgabenwahrnehmung erschwert; für die Fachaufsicht fehlte eine allen Beteiligten bekannte Grundlage.

(15) Ein Bundesministerium war durch Gesetz verpflichtet, die nachgeordnete Einrichtung durch Zielvorgaben und Erfolgskontrollen zu steuern.

In ihren „Zielvereinbarungen“ beschrieben Ministerium und Einrichtung u. a. die gemeinsame Darstellung der Einrichtung in der Öffentlichkeit und die angestrebte technische Ausstattung. Die Fachziele wollten sie später in Fachkonzepten erarbeiten. Weiter vereinbarten sie, dass die Ziele vornehmlich qualitativ beschrieben würden, da die quantifizierbaren Ziele die Einrichtung im Innenverhältnis berührten. Sie verständigten sich u. a. darauf, dass die quantitativen und qualitativen Leistungen sich am Bedarf der Nutzer und an den Rahmenbedingungen orientieren sollten.

(16) Im Geschäftsbereich eines anderen Bundesministeriums war längere Zeit unklar, wer für die erforderliche Prüfung von Abrechnungen einer nachgeordneten Einrichtung zuständig war. Die nach Vorschriftenlage zuständige Stelle vermutete die Zuständigkeit bei einer anderen. Letztlich kontrollierte niemand die Abrechnungen.

(17) Ein Bundesministerium beschrieb im Errichtungserlass für eine Einrichtung deren Aufgabe rechtlich nicht eindeutig. Dadurch war von vornherein der Zweck unklar, zu dem die Einrichtung Mittel an Dritte vergeben sollte. Diese legte bei den Zuwendungen nicht fest, ob sie mit den Mitteln von rund 1 Mio. Euro Forschung für Ressortzwecke betreiben oder den Erkenntnisgewinn Dritter fördern wollte. Sie nannte in den Zuwendungsbescheiden überhaupt keinen Forschungszweck. Dem Bundesministerium fiel im Rahmen seiner Fachaufsicht nicht auf, dass kaum nennenswerte Forschungsergebnisse zu verzeichnen waren.

Im Beispiel (13) hatten die Referate des Bundesministeriums ihre Informationsanforderungen zwar in einem Erlassentwurf formuliert, das Ministerium versäumte aber, diesen zu zeichnen und bekannt zu geben und damit der Einrichtung seinen Informationsbedarf zu verdeutlichen.

Der Bundesrechnungshof hält Zielvereinbarungen grundsätzlich für geeignet, den Soll-Zustand der Aufgabenerledigung zu definieren und bekannt zu machen. Allerdings müssen diese Zielvereinbarungen dann konkrete Ziele und messbare Kriterien zur Entscheidung über Eingriffsmaßnahmen enthalten. Die im Beispiel (15) bezeichneten „Zielvereinbarungen“ erfüllen diese Anforderungen nicht und können daher weder für die ausführende noch für die beaufsichtigende Stelle als Maßstab für die Aufgabenerfüllung dienen.

Im Beispiel (16) hatte das Bundesministerium den Soll-Zustand (hier die Zuständigkeit für die Kontrolle der Abrechnung) zwar geregelt, dies der zuständigen Einrichtung allerdings nicht wirksam vermittelt. Diese fühlte sich daher nicht zuständig.

4.8 Informationsgewinnung über den Ist-Zustand

Die zeitnahe Information über den Ist-Zustand der Aufgabenerfüllung der nachgeordneten Einrichtung ist eine unverzichtbare Grundlage für mögliche weitere Fachaufsichtsaktivitäten.

Fehlen wichtige Informationen, können Mängel in der Aufgabenerfüllung nicht zu erforderlichen fachaufsichtlichen Eingriffsmaßnahmen führen, unwirtschaftliche Verfahrensweisen können nicht abgestellt werden.

(18) In einem Geschäftsbereich hatten sich Aufsichtsinstanzen nicht über Materialbestände nachgeordneter Einrichtungen informiert. Sie konnten daher nicht feststellen, dass die Bestände teilweise weit überhöht, der Nachweis fehlerhaft und die Lagerung nicht immer sachgemäß waren, sowie die Ursachen für Fehlbestände nicht aufklären. Das Bundesministerium hat zwischenzeitlich seine Vorschriften überarbeitet, alle Beteiligten sollen über ein elektronisches Versorgungsverfahren informiert werden.

Geschäftsprüfungen:

Ein Bundesministerium führte Geschäftsprüfungen im nachgeordneten Bereich durch. Bei den weiteren in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Bundesministerien fanden solche in der Regel nicht statt.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes können Geschäftsprüfungen – trotz des hohen Aufwandes – in bestimmten Fällen ein besonders geeignetes Instrument der Kontrolle vor Ort sein.

Besprechungen:

Aus der Untersuchung des Bundesrechnungshofes lässt sich feststellen, dass fast alle untersuchten Bundesministerien bei der Fachaufsicht regelmäßige oder anlassbezogene Besprechungen auf unterschiedlichen Ebenen durchführten.

(19) So führten einige Bundesministerien z. B. Fachgespräche mit der Leitungs- und Arbeitsebene der nachgeordneten Einrichtungen oder jährliche Abstimmungsgespräche zu Projekten. Aus verschiedenen Gründen wurden solche Gespräche nicht immer protokolliert.

Ein Bundesministerium führte halbjährlich „Behördengespräche“ zwischen der Abteilung Z und den Leitungen der nachgeordneten Einrichtungen durch; zur Stärkung der vertrauensvollen Zusammenarbeit ohne feste Tagesordnung und Protokoll.

Neben jährlichen Dienstbesprechungen mit den nachgeordneten Einrichtungen nahmen Vertreter einiger Bundesministerien auch an den eigenen Dienstbesprechungen der Einrichtungen teil.

Ein Bundesministerium lud die Leitungen der nachgeordneten Einrichtungen regelmäßig zur Teilnahme an der monatlichen Abteilungsleiterrunde im Bundesministerium, weitere Vertreter der Einrichtungen zum Teil auch zu Referatsleiterbesprechungen in den Abteilungen des Bundesministeriums ein.

Der regelmäßige gegenseitige Informationsaustausch zwischen beaufsichtigender und beaufsichtigter Organisation auf Leitungs- und Arbeitsebene erhöht die Transparenz. Er stärkt damit die Akzeptanz der Fachaufsicht und erhöht deren Nutzen. Die wechselseitige Teilnahme an Besprechungen der vorgesetzten bzw. nachgeordneten Einrichtung ist ähnlich wie die Hospitation (vgl. Tz. 4.5) ein geeignetes Mittel, gegenseitiges Verständnis und damit gute Voraussetzungen für eine erfolgreiche Fachaufsicht zu schaffen. In Einzelfällen mag es Gründe dafür geben, auf eine Protokollierung der Ergebnisse von Gesprächen zu verzichten. In der Regel sollten allerdings alle Besprechungsergebnisse protokolliert werden, um Vorgaben zu dokumentieren und Entscheidungen nachvollziehbar zu machen.

Berichte:

Der überwiegende Teil der durch den Bundesrechnungshof untersuchten Organisationseinheiten ließ sich von den nachgeordneten Einrichtungen regelmäßige oder anlassbezogene Berichte vorlegen.

(20) Ein Bundesministerium hatte in einer Zielvereinbarung mit einer Einrichtung festgestellt, dass ein geeignetes Berichtswesen den Informationsfluss in Richtung Bundesministerium sicherstellen und dort die Basis für das Controlling bilden sollte. Allerdings verzichtete es später auf schriftliche Berichte. Es strebte stattdessen einen Informations- und Erfahrungsaustausch durch zunächst halbjährliche Gespräche an. Zunächst sei weniger die Anzahl, der Umfang oder die Detaillierung der Berichte entscheidend, sondern in erster Linie der gemeinsame Wille der Partner zu einer intensiven, vertrauensvollen Zusammenarbeit auf diesem neuen Gebiet.

Durch den Verzicht auf die schriftlichen Berichte fehlten dem Bundesministerium belastbare Informationen für seine Fachaufsicht.

Auch wenn die Berichtspflicht unzweifelhaft bestand, wurde sie nicht immer konsequent durchgesetzt.

(21) Als eine wesentliche Grundlage für die Fachaufsicht sollten nachgeordnete Einrichtungen in einem Aufgabenbereich nach Ablauf jeden Monats eine Liste über Ausgaben vorlegen. Eine Einrichtung hatte die Listen – ohne Beanstandung durch die vorgesetzte Stelle – nicht vorgelegt, bei einer weiteren hatte die Aufsichtsinstanz die Vorlage mehrfach angemahnt – allerdings vergeblich. Hätte sie die Listen auswerten können, hätte sie entstandene Mehrkosten von rund 4 Mio. Euro pro Jahr erkennen und angemessen darauf reagieren können.

Berührte die beaufsichtigte Aufgabenerfüllung Sicherheitsbelange wie im Beispiel der Quartalsberichte (Beispiel (13)), oder verursachte sie wie im Beispiel (21) Mehrausgaben von mehreren Millionen Euro jährlich, wäre ein konsequentes Durchgreifen der vorgesetzten Dienststellen erforderlich gewesen. Ausbleibende Berichte müssen angemahnt oder, wenn sie trotz Anmahnung weiterhin ausbleiben, mit anderen Maßnahmen eingefordert werden.

Welche Schwierigkeiten bei der Informationsgewinnung über den Ist-Zustand in der Zusammenarbeit zwischen Bundesministerien entstehen können, zeigt das folgende Beispiel:

(22) Ein Bundesministerium war für die Fachaufsicht über eine einzelne Abteilung einer Einrichtung im Geschäftsbereich eines anderen Bundesministeriums zuständig. Es bat zur Wahrnehmung seiner Fachaufsicht um Übersendung von Dienstposten- und Arbeitsplatzbeschreibungen zu 18 Planstellen/Stellen aus der betreffenden Abteilung. Das andere Bundesministerium weigerte sich nachdrücklich, diese zu übersenden, weil derartige organisatorische Maßnahmen nicht Gegenstand der Fachaufsicht seien.

Der Bundesrechnungshof hält Dienstposten- und Arbeitsplatzbeschreibungen für geeignet, die Fachaufsicht zu unterstützen. Bei der Übertragung von Aufgaben und der Definition der zu erreichenden Ziele erlauben diese Unterlagen eine Einschätzung der Leistungsfähigkeit des zu beaufsichtigenden Bereichs. Bereits bei der Abstimmung der Aufgaben und der angestrebten Ziele sollten die beteiligten

Bundesministerien Umfang und Regelungen zum Austausch der erforderlichen Informationen vereinbaren.

Eine Möglichkeit, sich über die Wirkung der zu beaufsichtigenden Einrichtung zu informieren, zeigen die beiden nachfolgenden Beispiele:

(23) Ein Bundesministerium befragte die „Kunden“ einer nachgeordneten Einrichtung zur Zufriedenheit mit den Dienstleistungen, Vorschlägen zur Verbesserung und möglichen Konfliktfällen. Es beabsichtigte, nach Auswertung der Ergebnisse in einen regelmäßigen Dialog mit den Befragten zu treten.

(24) Bezogen auf eine andere Einrichtung plante das für die Koordinierung der Fachaufsicht zuständige Referat eine Befragung der betroffenen Referate im eigenen Ministerium.

Die Umfragen bei den „Kunden“ der beaufsichtigten Einrichtung können wichtige Informationen über die Zielerreichung liefern. Dieser Ansatz sollte auch in anderen Bundesministerien erwogen werden.

4.9 Einwirkungsmaßnahmen

Stellt die Aufsichtsinstanz beim Abgleich des definierten Soll-Zustandes mit dem Ist-Zustand Abweichungen fest, muss sie die Ursache für die Abweichung ermitteln und entscheiden, ob, wie und mit welchen Mitteln sie auf die nachgeordnete Einrichtung einwirkt, um den Mangel zu beheben.

In vielen Fällen stellten Bundesministerien zwar Mängel in der Aufgabenwahrnehmung fest, unternahmen aber keine oder nicht die geeigneten Schritte, um diese Mängel abzustellen.

(25) Der Bundesrechnungshof stellte erhebliche Verstöße einer Einrichtung gegen vergaberechtliche Bestimmungen fest. U. a. verzichtete diese ohne nachvollziehbare Gründe auf die öffentliche Ausschreibung, deutete die Zuschlagskriterien nachträglich um und ermittelte das „wirtschaftlichste Angebot“ oftmals rechtsfehlerhaft.

Die Zentralabteilung der Einrichtung hatte mehrfach auf die Verstöße hingewiesen. Die Bedenken blieben aber unbeachtet oder führten zu keinen Konsequenzen im Vergabeverfahren. Das Bundesministerium war in mehreren Fällen an den Vergaben beteiligt.

Die vielfältigen Verstöße der Einrichtung gegen das Vergaberecht haben die rechtmäßige Erfüllung der Aufgaben beeinträchtigt, sowie erhebliche Mehrausgaben und weitere Risiken verursacht. Dem Bundesministerium mussten die Verstöße

ße wegen seiner Beteiligung an einigen Vergabeverfahren bekannt sein. Daher hätte es im Rahmen seiner Fachaufsicht frühzeitig und intensiv auf die Einrichtung einwirken müssen.

(26) Eine Aufsichtsinstanz hatte bei vereinzelten Fachaufsichtsprüfungen in einem für Gesundheitsfragen relevanten Bereich erhebliche Mängel bei Materialnachweisen und Abrechnungen laufender Kosten festgestellt, jedoch keine Maßnahmen ergriffen. Mehrere interne Untersuchungen ergaben, dass die Verantwortlichen vor Ort fachlich nicht ausreichend qualifiziert waren. In internen Berichten wurde auf die Notwendigkeit verstärkter Fachaufsicht hingewiesen – diese fand allerdings nicht statt.

Nachdem feststand, dass die Mängel auf die unzureichende fachliche Qualifikation der Verantwortlichen vor Ort zurückzuführen waren, hätten diese bspw. über verbesserte Fortbildung und ggf. Personaltausch abgestellt werden müssen. Außerdem wäre es angezeigt gewesen, die Fachaufsicht zu intensivieren.

(27) Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 2000 auf finanzielle Risiken bei einem Verwaltungsverfahren hingewiesen und vom Bundesministerium gefordert, die Mängel abzustellen. Das Bundesministerium hatte gegenüber Rechnungsprüfungsausschuss und Bundesrechnungshof eine Weisung an die nachgeordneten Einrichtungen angekündigt, aber nicht erlassen. Der Mangel im Verfahren bestand mehrere Jahre fort.

Spätestens nach dem Hinweis des Bundesrechnungshofes auf finanzielle Risiken hätte das Bundesministerium die Mängel, wie gegenüber Rechnungsprüfungsausschuss und Bundesrechnungshof angekündigt, abstellen müssen.

(28) Der Rechnungsprüfungsausschuss hatte im Jahre 2004 nach einer Bemerkung des Bundesrechnungshofes zur vorschriftswidrigen Beschaffung von IT-Ausstattung bei einer Einrichtung das Aufsicht führende Bundesministerium aufgefordert, Verstöße zu ahnden, die bei der Mittelbewirtschaftung immer wieder begangenen Fehlleistungen entschlossen zu unterbinden und die Fachaufsicht wirksam zu stärken. Im geforderten Bericht führte das Bundesministerium aus: „Insbesondere wurden Aufträge entgegen geltendem Wettbewerbsrecht vergeben (...) sowie Bestätigungen von noch nicht erfolgten Lieferungen aus Rahmenverträgen geleistet. (...) Das Ministerium hat den dargestellten Verfehlungen durch Wahrnehmung seiner Fachaufsicht u. a. in Form eines Erlasses entgegengewirkt. In diesem Erlass ist eindeutig und klar dargestellt, dass die vergabe- und haushaltsrechtlichen Vorschriften im nachgeordneten Bereich zwingend zu beachten sind.“

Die Hoffnung des Bundesministeriums, nach schwerwiegenden Mängeln in Vergabeverfahren mit einem Erlass, in dem „eindeutig und klar dargestellt (wird), dass die vergabe- und haushaltsrechtlichen Vorschriften im nachgeordneten Bereich zwingend zu beachten sind“, diese schwerwiegenden Fehlleistungen künftig ausreichend unterbinden zu können, erscheint zweifelhaft. Das Bundesministerium hätte zuerst untersuchen müssen, ob die entsprechenden Vorschriften den handelnden Personen bekannt waren und warum diese gegen die Vorschriften verstoßen hatten. In Abhängigkeit von den Ergebnissen dieser Untersuchung hätte es gezielte Maßnahmen ergreifen müssen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesministerien, falls sie Mängel bei der Aufgabenerledigung feststellen, deren Ursache ermitteln. Anschließend müssen sie entscheiden, ob, wie und mit welchen Mitteln sie auf die nachgeordnete Einrichtung einwirken müssen, um den Mangel zu beheben. Diese Maßnahmen müssen sie sodann auch tatsächlich ergreifen.

4.10 Nachhaltigkeit der Einwirkungsmaßnahmen

Bereits zum Zeitpunkt der Entscheidung für eine fachaufsichtliche Einwirkungsmaßnahme ist festzulegen, wie deren Erfolg evaluiert werden soll.

Der Bundesrechnungshof stellte regelmäßig fest, dass die übergeordneten Instanzen den Erfolg fachaufsichtlicher Einwirkungsmaßnahmen nicht prüften.

Eingaben oder Beschwerden können bspw. Hinweise für unzureichende Aufgabenerledigung oder den ausbleibenden Erfolg einer Eingriffsmaßnahme sein.

(29) Einem Bundesministerium lagen Beschwerden verschiedener Bundesländer über Terminüberschreitungen einer Einrichtung vor. Das Bundesministerium ging diesen nicht nach, sondern übersandte sie der Einrichtung zur Kenntnisnahme. Es ging davon aus, dass diese daraufhin die Initiative ergreifen und den Beschwerden abhelfen werde. Dass die Bundesländer ihre Beschwerden nicht wiederholten, war für das Bundesministerium ein sicheres Zeichen dafür, dass etwaige Mängel abgestellt seien. Erst nachdem der Bundesrechnungshof weiterhin wiederholte Beschwerden der Bundesländer festgestellt hatte, ließ das Bundesministerium die Einrichtung über einzelne Fälle berichten und eine Arbeitsgruppe zur Beschleunigung der Abläufe einrichten.

Das Bundesministerium war den Hinweisen auf Terminüberschreitungen der Einrichtung zuerst nicht konsequent nachgegangen. Nachdem es ihr die Beschwerden verschiedener Länder übersandt hatte, hätte es z. B. mit einer Nachfrage bei den

Ländern schnell und zuverlässig deren Zufriedenheit ermitteln und den Erfolg seiner Einwirkung evaluieren können. Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigten, dass das Bundesministerium unzutreffend davon ausging, dass den Beschwerden abgeholfen worden sei.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesministerien schon bei der Planung von Eingriffsmaßnahmen deren Evaluation berücksichtigen und den Erfolg ihrer Maßnahmen regelmäßig überprüfen. Nur so bleibt die Bereitschaft der nachgeordneten Einrichtungen, auf die Maßnahmen zu reagieren, erhalten.

5 Zusammenfassende Empfehlungen

Das Ergebnis der Untersuchungen des Bundesrechnungshofes offenbart ein unterschiedliches Verständnis innerhalb und zwischen den Bundesministerien darüber, was Fachaufsicht für die Bundesverwaltung bedeutet und welche Ziele mit Fachaufsicht verfolgt werden sollen. Eine innerhalb der Bundesregierung abgestimmte Systematik ist nicht erkennbar. Unzweckmäßige und unwirtschaftliche Entscheidungen der nachgeordneten Verwaltungen werden häufig nicht früh genug erkannt und verhindert bzw. korrigiert. Die Bundesregierung kann somit die notwendige Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Bundesverwaltung nicht in jedem Fall sicherstellen.

Nach den vom Bundesrechnungshof festgestellten Defiziten sind kurzfristig insbesondere folgende Verbesserungen notwendig:

- a) Alle Bundesministerien müssen die Fachaufsicht als Kernaufgabe begreifen und dazu
 - Konzepte (einschl. Ziele, Aufgaben, Maßnahmen etc.) für die Aufsichtsführung entwickeln und umsetzen,
 - ihre mit der Aufsichtsführung beauftragten Bediensteten ausreichend für diese Aufgabe qualifizieren und
 - bei Fachaufsicht verschiedener Bundesministerien über dieselbe Einrichtung die Abstimmung mit den anderen betroffenen Ressorts sicherstellen.
- b) Das Bundesministerium des Innern sollte gemeinsam mit den anderen Bundesministerien

- die Fachaufsicht als ministerielle Kernaufgabe bei der Modernisierung der Verwaltung stärker berücksichtigen und dabei auf ein einheitliches Verständnis der Fachaufsicht in der Bundesverwaltung hinwirken,
 - Mindeststandards für eine angemessene Fachaufsicht und für die Vorgehensweise bei Fachaufsicht verschiedener Bundesministerien über dieselbe Einrichtung entwickeln und für die Bundesverwaltung verfügbar machen,
 - Informationen, Hilfsmittel und Fortbildungsangebote für die mit Fachaufsicht Beauftragten anbieten und
 - die gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien um Regelungen zur Fachaufsicht, mindestens aber um Hinweise zu einem Leitfaden dazu, ergänzen.
- c) Das Bundesministerium des Innern sollte außerdem einen mit den Ministerien abgestimmten Maßnahmenplan zu den oben genannten Forderungen entwickeln und umsetzen.

Der Bundesrechnungshof hat konkrete Vorschläge zur Organisation der Aufsichtsführung entwickelt und dem Bundesministerium des Innern zur Verfügung gestellt. Er empfiehlt, auf dieser Grundlage unter Beteiligung der anderen Bundesministerien einen Leitfaden für die Bundesverwaltung zu erarbeiten.

6 Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern

Das Bundesministerium des Innern hat eine innerhalb der Bundesregierung abgestimmte Stellungnahme abgegeben und die Bedeutung der Fachaufsicht, die Notwendigkeit ihrer zielorientierten Gestaltung sowie die Beschreibung der Elemente und Geschäftsprozesse der Fachaufsicht bestätigt.

Die Ausführungen des Bundesrechnungshofes seien abstrakter und genereller Natur und berücksichtigten kaum die konkreten Besonderheiten im Einzelfall. Aufsichtsfunktionen in den Bundesministerien seien zu vielfältig, um sie verallgemeinern zu können. Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass auch traditionelle Aufsichtsinstrumente, wie Berichtspflichten, Dienstbesprechungen oder Geschäftsprüfungen, nicht im Widerspruch zum Zielvereinbarungsprozess stehen, sondern integrierte Bestandteile eines Controlling sein können.

Das Bundesministerium hat betont, dass neben sach- auch personenbezogene Aspekte die Fachaufsicht beeinflussen.

Das Bundesministerium geht davon aus, dass die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Defizite bei der Fachaufsicht in der bislang unzureichenden Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente begründet wären.

Es hat angekündigt, mit dem Modernisierungsprogramm der Bundesregierung eine ziel- und wirkungsorientierte Planung, Steuerung und Kontrolle in der Bundesverwaltung zu stärken.

Das Bundesministerium beabsichtigt, erste Maßnahmen zu ergreifen. Diese entsprechen im Wesentlichen den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im vorstehenden Kapitel 5, Buchstabe b).

Zu den auf die Zusammenarbeit zwischen den Bundesministerien gerichteten Empfehlungen hat das Bundesministerium keine Stellung genommen. Es hat erklärt, dass die Ressorts bereits die für die Aufgabenerledigung notwendigen Voraussetzungen schaffen würden, um die Fachaufsichtsaufgaben effizient, sach- und fachgerecht wahrzunehmen.

7 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof äußert sich in diesem Bericht zur Fachaufsicht in der gesamten Bundesverwaltung. Daher sind abstrakte Aussagen mit übergreifender Bedeutung unvermeidbar. Zur Unterstützung der Bundesministerien bei der Entwicklung konkreter Konzepte hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium des Innern zusammen mit diesem Bericht „Vorschläge für die Organisation der Fachaufsicht“ übermittelt. Diese sind detailliert und gehen auch auf die Besonderheiten der Fachaufsicht über unterschiedliche Typen von Einrichtungen ein. Anstatt die Aufsichtsinstrumente in „traditionell“ und „modern“ zu unterscheiden, sollte der Blick auf die Auswahl des zweckmäßigen und wirtschaftlichen Instrumentes für jede Phase der Fachaufsicht gerichtet sein.

Bei der Fachaufsicht über nachgeordnete Einrichtungen stehen personenbezogene Aspekte zwar nicht im Vordergrund, das Bundesministerium weist allerdings zu Recht auf ihre generelle Bedeutung hin. Die Anerkennung der Notwendigkeit der Fachaufsicht und der Wille, sie systematisch wahrzunehmen, sind neben den organisatorischen Rahmenbedingungen und der Beherrschung des Instrumentariums wichtige Voraussetzungen für eine effektive Fachaufsicht.

Die Notwendigkeit, Fachaufsicht auszuüben, und die Anforderungen an die Aufsicht bestehen unabhängig von der Einführung neuer Managementkonzepte; sie sind allerdings bei der Einführung solcher Konzepte zu berücksichtigen.

Das Programm der Bundesregierung zur Modernisierung der Bundesverwaltung könnte sich dazu eignen, Maßnahmen zur Verbesserung der Fachaufsicht anzustoßen. Sollte sich die Umsetzung des Programms allerdings verzögern, müssen die Verbesserungen zeitnah auf andere Weise initialisiert werden.

Die für das Bundesministerium des Innern angekündigten Schritte könnten einen Rahmen für die Verbesserung der Fachaufsicht schaffen. Innerhalb eines solchen Rahmens ist jedoch weiterhin ein zwischen den Bundesministerien abgestimmter Maßnahmenplan erforderlich.

Die Aussage des Bundesministeriums, dass die anderen Bundesministerien bereits die für die Aufgabenerledigung notwendigen Voraussetzungen schaffen würden, wird durch die in diesem Bericht geschilderten Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes nicht bestätigt. Auch widerspricht das Bundesministerium diesen im Wesentlichen nicht.

Wegen der großen Bedeutung der Fachaufsicht insbesondere für die parlamentarische Kontrolle der Bundesverwaltung hält der Bundesrechnungshof weiterhin konkrete Maßnahmen aller Bundesministerien zur Verbesserung der Fachaufsicht für erforderlich. Er erwartet, dass alle Bundesministerien für ihre Kernaufgabe Fachaufsicht Konzepte entwickeln und umsetzen, die mit der Aufsichtsführung beauftragten Bediensteten ausreichend für diese Aufgabe qualifizieren und bei Fachaufsicht verschiedener Bundesministerien über dieselbe Einrichtung die Abstimmung mit den anderen betroffenen Ressorts sicherstellen.

Der Bundesrechnungshof wird die Aktivitäten der Bundesministerien weiterhin prüfend begleiten.