



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

über die Prüfung

Fachaufsicht der Bundesministerien über ihre nach-
geordneten Geschäftsbereiche (Kontrollprüfung)

Querschnittsprüfungsmitteilung

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VII 5 - 2019 - 0908

Bonn, den 20. Dezember 2019

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Prüfungsgegenstand und -durchführung	6
1.1	Anforderungen an die Fachaufsicht	6
1.2	Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes aus früheren Prüfungen	6
1.3	Durchführung der Prüfung	8
2	Regelungen der Bundesministerien zur Fachaufsicht	8
3	Verteilte Fachaufsicht	11
4	Zuständigkeitsabgrenzung im Geschäftsverteilungsplan	14
5	Ausübung der Fachaufsicht durch Externe	16
6	Instrumente der Fachaufsicht	17
7	Kennzeichnung von Erlassen, Einhaltung des Dienstweges	20
8	Überblick über geltende Erlasse	21
9	Koordinierung der Tätigkeit der nachgeordneten Behörden	23
10	Stellungnahme der Bundesministerien	25
11	Abschließende Bewertung	25

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat in einer Kontrollprüfung querschnittlich untersucht, wie die Bundesministerien die Fachaufsicht über ihre nachgeordneten Bereiche wahrnehmen. In die Prüfung hat er drei Bundesministerien und je zwei nachgeordnete Bundesoberbehörden einbezogen. In diese Querschnittsprüfungsmitteilung sind auch Prüfungserkenntnisse aus anderen Prüfungen eingeflossen.

Der Bundesrechnungshof hat seine Feststellungen und Empfehlungen dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat mit der Prüfungsmitteilung vom 10. Juli 2019 übersandt. Das Bundesministerium gab dazu mit Schreiben vom 20. September 2019 eine in der Bundesregierung abgestimmte Stellungnahme ab. Der Bundesrechnungshof hat die Stellungnahme in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

- 0.1 In ihren Regelungen für die einheitliche Wahrnehmung der Fachaufsicht in ihrem Geschäftsbereich definierten die Ressorts Inhalte und Instrumente der Fachaufsicht. Einen verbindlichen Handlungsrahmen für eine gezielte und koordinierte Steuerung ihres jeweiligen Geschäftsbereichs hatten die Ressorts nicht vorgegeben.

Die Bundesministerien haben hierzu auf die „Arbeitshilfe zur Ausübung der Fachaufsicht über nachgeordnete Bereiche in der unmittelbaren Bundesverwaltung“ verwiesen. Ein Großteil der Ressorts setze bereits wesentliche Teile der Arbeitshilfe um.

Die Arbeitshilfe für die Ausübung der Fachaufsicht enthält allgemeine grundsätzliche Erläuterungen zur Fachaufsicht. Um zu einer einheitlichen Fachaufsicht gegenüber seinen nachgeordneten Behörden beizutragen, sollte jedes Bundesministerium für seinen Geschäftsbereich Maßstäbe für die Anwendung der Arbeitshilfe und der darin umfassend beschriebenen Aufsichtsinstrumente festlegen. (Tz. 2)

- 0.2 In allen geprüften Bundesministerien war die Fachaufsicht über einzelne nachgeordnete Behörden auf mehrere Referate verteilt. Dadurch besteht das Risiko, dass Informationen nicht allen Beteiligten in den Bundesministerien und in den nachgeordneten Behörden zugänglich oder nicht ausreichend abgestimmt sind.

Eine Bündelung der Fachaufsicht ist aus Sicht der Bundesministerien aufgrund der thematischen Unterschiede häufig nicht sachgerecht. Sofern mehrere Referate Fachaufsicht über dieselbe Behörde ausüben, halten die Ressorts die empfohlene Benennung von koordinierenden Fachaufsichtsreferaten grundsätzlich für sinnvoll. (Tz. 3)

- 0.3 In den Geschäftsverteilungsplänen der Bundesministerien war weder eindeutig noch vollständig festgelegt, wer für die Ausübung der Fachaufsicht über nachgeordnete Behörden und bestimmte Aufgaben zuständig und verantwortlich war. Dies erschwert die Aufgabenzuordnung und kann dazu führen, dass Aufgaben von der Fachaufsicht ausgenommen bleiben.

Um eine lückenlose Fachaufsicht sicherzustellen, müssen die Bundesministerien die Zuständigkeiten zweifelsfrei regeln. Die Aufgaben von Koordinierungsreferaten, federführenden und sonstigen Fachreferaten müssen klar abgegrenzt sein. (Tz. 4)

- 0.4 Ein Bundesministerium ließ wichtige Aufgaben der Fachaufsicht von einem Beratungsunternehmen ausführen, das gleichzeitig auch die betroffene nachgeordnete Einrichtung beriet.

Die Fachaufsicht gehört zu den ministeriellen Kern- und Steuerungsaufgaben und darf daher nicht an Externe vergeben werden. Die Bundesministerien müssen die erforderlichen Kompetenzen aufbauen, um diese Aufgaben selbst wahrnehmen zu können. (Tz. 5)

- 0.5 Die Bundesministerien nutzten verschiedene Instrumente mit flexibler Intensität, um ihre Fachaufsicht auszuüben.

Den Vorschlag, einen Erfahrungsaustausch der Fachaufsicht führenden Referate zum Einsatz von Instrumenten der Fachaufsicht durchzuführen, haben die Ressorts ausdrücklich begrüßt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass der Erfahrungsaustausch so schnell wie möglich eingerichtet wird. (Tz. 6)

- 0.6 Die mit der Fachaufsicht befassten Referate eines Bundesministeriums richteten vereinzelt ihre Aufträge oder Anfragen auch per E-Mail oder telefonisch an nachgeordnete Behörden. Für diese war nicht immer

erkennbar, ob es sich um eine formelle Weisung, eine Bitte des fachaufsichtlich zuständigen Referates oder eine unverbindliche Aussage eines einzelnen Beschäftigten des Fachaufsichtsreferates handelte.

Die Bundesministerien sollten formelle Erlasse – auch per E-Mail – grundsätzlich als solche kennzeichnen. Erlasse und sonstige Weisungen sollten auf dem Dienstweg über die jeweils zuständigen Vorgesetzten weitergeleitet werden. (Tz. 7)

- 0.7 Nicht alle Bundesministerien hatten einen Überblick über die Erlasse und sonstigen Regelungen, die sie für ihren Geschäftsbereich getroffen hatten.

Transparenz über den Stand der ministeriellen Vorgaben schafft eine verlässliche Arbeitsgrundlage und kann zur Vermeidung von aufwendigen Einzelfallentscheidungen beitragen. Die Ressorts sollten daher für die Fachaufsicht führenden Referate und die nachgeordneten Behörden Erlassdatenbanken einrichten und dafür Sorge zu tragen, dass diese stets auf aktuellem Stand sind. Der befürchtete Aufwand für die Einrichtung von Erlassdatenbanken kann minimiert werden, indem auf bewährte Verfahren anderer Ressorts zurückgegriffen wird. (Tz. 8)

- 0.8 In zwei Geschäftsbereichen bearbeiteten zeitweise mehrere nachgeordnete Behörden gleichzeitig Fragen zu demselben Thema. Den Bundesministerien fehlte der Überblick, welche Behörde sich gerade mit welcher Aufgabe zu diesem Thema beschäftigte.

Insbesondere Bundesministerien mit einem sehr großen und heterogenen Geschäftsbereich, die aufgrund ihrer vielfältigen Aufsichtsbeziehungen einen hohen Koordinierungsaufwand haben, sollten bei der Benennung von Koordinierungsreferaten auch deren Zusammenarbeit regeln. Sie sollten durch eine intensive Kommunikation ihrer Koordinierungsreferate sicherstellen, dass die Aktivitäten der nachgeordneten Behörden in übergreifenden Themen koordiniert und ggf. inhaltlich gebündelt werden. So können Doppelarbeit und gegensätzliche Auffassungen zu demselben Thema vermieden werden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass hierzu im geplanten Erfahrungsaustausch Lösungen erarbeitet werden. (Tz. 9)

1 Prüfungsgegenstand und -durchführung

1.1 Anforderungen an die Fachaufsicht

Die Bundesministerien nehmen nach § 3 Absatz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) Aufgaben wahr, die der Erfüllung oder Unterstützung von Regierungsfunktionen dienen. Dazu gehören auch Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber dem nachgeordneten Geschäftsbereich. Zu den wesentlichen Elementen der Führung und Kontrolle der Bundesverwaltung zählt die Fachaufsicht.

Oberstes Ziel der Fachaufsicht ist ein rechtmäßiges und zweckmäßiges Verwaltungshandeln. Dazu muss die beaufsichtigte Verwaltung ihre Aufgaben so erfüllen, dass ihr Verwaltungshandeln

- den für sie geltenden Rechtsvorschriften entspricht und die Verfassungs- und Verwaltungsgrundsätze beachtet,
- auftragsgemäß, effektiv und wirtschaftlich ist und die Risiken angemessen berücksichtigt,
- inhaltlich und formal nachvollziehbar ist und es vollständig, zeitnah und wahrheitsgemäß dokumentiert wird.

Die Aufsichtsführung muss geplant und organisiert werden, damit insbesondere klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten festgelegt und notwendige Ressourcen hinsichtlich Art (Personal, Hard- und Software, Material, sonstige Sachausstattung) und Menge bereitgestellt werden können.

1.2 Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes aus früheren Prüfungen

Wir hatten ab dem Jahr 2003 in einer Querschnittsprüfung die Fachaufsicht der Bundesministerien über ihre nachgeordneten Bereiche untersucht. Dabei hatten wir umfassende Mängel festgestellt. Unsere Erkenntnisse hatten wir mit Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 28. November 2006 dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) mitgeteilt.¹

¹ Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO zur Fachaufsicht der Bundesministerien über ihre nachgeordneten Geschäftsbereiche vom 28. November 2006 (VII 4 - 2003 - 0395).

Wir hatten u. a. kritisiert:

- Für die Fachaufsicht der Bundesministerien gab es überwiegend keine ressortweiten Ziele.
- Die zu beaufsichtigenden Aufgaben waren nicht konkret beschrieben oder nicht dokumentiert.
- Organisatorische Regelungen bei fachaufsichtlicher Zuständigkeit mehrerer Bundesministerien für dieselbe Behörde/Einrichtung fehlten oder waren veraltet.
- Die Risiken, die in einer möglichen Schlecht- oder Nichterfüllung der Aufgaben liegen, wurden zumeist nicht systematisch betrachtet. Deshalb konnten Intensität und Umfang der erforderlichen Beaufsichtigung überwiegend nicht bestimmt werden.
- Der Personalbedarf für die Fachaufsicht wurde häufig nicht oder nicht nach anerkannten Methoden ermittelt.
- Für die Geschäftsprozesse der Fachaufsicht bestanden weder ein übergreifendes Verständnis noch übergreifende Regelungen.
- Gegenstand der Fachaufsicht ist ein regelmäßiger Vergleich der erwarteten Aufgabenerfüllung (Soll-Zustand) und dem tatsächlichen Stand der Aufgabenerfüllung (Ist-Zustand). Es gab nur selten einen hinreichend differenziert beschriebenen Soll-Zustand. Zudem fehlten den Bundesministerien häufig wesentliche Informationen über den Ist-Zustand, so dass ein Soll-/Ist-Vergleich zumeist nicht möglich war.
- In vielen Fällen stellten Bundesministerien zwar Mängel in der Aufgabenwahrnehmung fest, unternahmen aber keine oder nicht die geeigneten Schritte, um die Mängel abzustellen.
- Der Erfolg fachaufsichtlicher Maßnahmen wurde nicht regelmäßig geprüft.

Der Haushaltsausschuss nahm den Bericht des Bundesrechnungshofes² in seiner 42. Sitzung am 25. April 2007 zustimmend zur Kenntnis. Neben einer jährlichen Berichtspflicht³ forderte er u. a., gemeinsame Grundsätze und Mindeststandards für eine angemessene Fachaufsicht sowie für das Vorgehen bei

² Haushaltsausschuss-Drucksache 16/2763.

³ Seit 2014 alle 2 Jahre.

ressortübergreifender Aufsicht zu entwickeln und die GGO um eine Definition der Fachaufsicht und um einen Hinweis auf einen Leitfaden zu ergänzen.⁴

Im Jahr 2009 verankerte die Bundesregierung „Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich“ in § 3 Absatz 1 GGO.

Mit dem 9. Bericht zur Fachaufsicht vom 26. März 2018⁵ legte die Bundesregierung die „Arbeitshilfe für die Ausübung der Fachaufsicht über nachgeordnete Bereiche in der unmittelbaren Bundesverwaltung (Stand: Januar 2018)“ vor. Die Forderungen aus dem Jahr 2007 wurden damit erfüllt. Der Haushaltsausschuss nahm den Bericht der Bundesregierung in seiner Sitzung am 25. April 2018 zur Kenntnis und hob die Berichtspflicht auf.

1.3 Durchführung der Prüfung

Um festzustellen, welche Verbesserungen die Bundesministerien bei der Ausübung der Fachaufsicht erzielen konnten, haben wir seit dem Jahr 2015 eine Kontrollprüfung zur Fachaufsicht der Bundesministerien über ihren nachgeordneten Bereich durchgeführt. In diese Kontrollprüfung haben wir drei Bundesministerien und jeweils zwei nachgeordnete Behörden einbezogen. Darüber hinaus sind in diese Querschnittprüfungsmittelteilung auch Prüfungserkenntnisse aus weiteren Prüfungen des Bundesrechnungshofes eingeflossen.

Unsere Feststellungen und Empfehlungen haben wir dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) mit der Prüfungsmittelteilung vom 10. Juli 2019 übersandt. Das BMI gab dazu mit Schreiben vom 20. September 2019 eine in der Bundesregierung abgestimmte Stellungnahme ab. Wir haben die Stellungnahme in dieser Abschließenden Prüfungsmittelteilung berücksichtigt.

2 Regelungen der Bundesministerien zur Fachaufsicht

2.1 Bis auf ein Bundesministerium hatten alle Ressorts ergänzend zu den in der GGO verankerten „Grundsätzen zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich“ in spezifischen Hausverfügungen, Hausanordnungen, Richtlinien oder einer ergänzenden Geschäftsordnung Regelungen für die einheitliche Wahrnehmung der Fachaufsicht im Ministerium

⁴ Haushaltsausschuss-Drucksache 16/2868.

⁵ Haushaltsausschuss-Drucksache 19/0086.

und im jeweiligen Geschäftsbereich erlassen. Darin definierten sie in der Regel Inhalte und Instrumente der Fachaufsicht. Konkrete Hinweise oder Vorgaben, wie die Fachaufsicht im jeweiligen Bundesministerium wahrgenommen werden sollte, waren in den vorgefundenen Regelungen überwiegend nicht enthalten.

Zwei Bundesministerien legten in ihren behördenspezifischen Regelungen zur Ausübung der Fachaufsicht auch grundsätzliche Zuständigkeiten der Aufsichtsreferate fest. Dabei unterschieden sie zwischen

- der spezifischen, auf eine konkrete Fachaufgabe bezogenen Fachaufsicht und
- der koordinierenden, auf eine Behörde bezogenen Fachaufsicht.

Bei zwei anderen Bundesministerien gab es die Regelung, dem fachlich überwiegend betroffenen Fachreferat die federführende Zuständigkeit für die Fachaufsicht zu übertragen.

2.2 Die in den Bundesministerien vorgefundenen ressortspezifischen Regelungen zur Ausübung der Fachaufsicht sind zwar grundsätzlich geeignet, um innerhalb der Ressorts auf ein einheitliches Verständnis der Fachaufsicht als ministerielle Kernaufgabe hinzuwirken. Sie liefern in der Regel jedoch noch keinen verbindlichen Handlungsrahmen, wie die Instrumente der Fachaufsicht für eine gezielte und koordinierte Steuerung der jeweiligen Geschäftsbereiche eingesetzt werden können. Die Bundesministerien haben versäumt, Hinweise und Vorgaben zur Anwendung der Aufsichtsinstrumente zu geben. Damit hatten die verschiedenen Regelungen zur Ausübung der Fachaufsicht eher deklaratorischen Charakter.

Für eine wirksame Fachaufsicht sollten die Bundesministerien in einer ergänzenden Geschäftsordnung, Hausanordnung oder Richtlinie mindestens folgende Regelungen vorgeben:

- Definition der Fachaufsicht und Abgrenzung zur Dienstaufsicht,
- Ziele der Fachaufsicht,
- grundsätzliche Zuständigkeitsverteilung bei mehreren Fachaufsicht führenden Referaten,
- Ressortspezifische Instrumente der Fachaufsicht.

Es ist auch möglich, die konkreten Zuständigkeiten für die Fachaufsicht in die ressortspezifischen Regelungen zur Ausübung der Fachaufsicht aufzunehmen. Dies zieht einen regelmäßigen Anpassungsbedarf nach sich, der vermieden werden kann, wenn die Fachaufsicht führenden Referate im Geschäftsverteilungsplan konkret benannt und gegebenenfalls aktualisiert werden (vgl. Tz. 4).

Zu den Instrumenten der Fachaufsicht könnte es zweckmäßig sein, Anwendungsbeispiele in die ressortspezifischen Regelungen zur Ausübung der Fachaufsicht aufzunehmen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Umfang und Verfahrensweisen der Fachaufsicht sich eher nach dem (Vor-)Verständnis einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bestimmen als nach allgemeingültigen Vorgaben.

Weitere Hinweise und Anregungen können der „Arbeitshilfe für die Ausübung der Fachaufsicht über nachgeordnete Bereiche in der unmittelbaren Bundesverwaltung“⁶ entnommen werden.

Darin werden insbesondere

- die Vorbereitung, die Gestaltung und die Durchführung der Fachaufsicht beschrieben,
- die Vor- und Nachteile der einzelnen Aufsichtsinstrumente dargestellt und
- Anwendungsbeispiele für die verschiedenen Aufsichtsinstrumente erläutert.

2.3 Wir haben den Bundesministerien empfohlen, generell eine Richtlinie für die einheitliche Wahrnehmung der Fachaufsicht in ihren Geschäftsbereichen mit den genannten Inhalten zu erlassen.

2.4 Das BMI hat in seiner Stellungnahme auf die in einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe erarbeitete Arbeitshilfe für die Ausübung der Fachaufsicht verwiesen. Ein Großteil der Ressorts setze bereits wesentliche Teile der Arbeitshilfe um.

Zur Entwicklung von spezifischen Hinweisen und Vorgaben haben die Ressorts z. B. darauf hingewiesen, dass der Regelungsgrad von internen Vorgaben so gewählt werden sollte, dass ein Handlungs- und Ermessensspielraum verbleibt. Insbesondere bei einem sehr großen und heterogenen Geschäftsbereich

⁶ „Arbeitshilfe für die Ausübung der Fachaufsicht über nachgeordnete Bereiche in der unmittelbaren Bundesverwaltung“ (Stand: Januar 2018), hrsg. vom BMI, veröffentlicht unter www.verwaltung-innovativ.de.

könnten enge Vorgaben und allgemeingültige Hinweise den vielfältigen Aufsichtsbeziehungen nicht gerecht werden.

2.5 Die Arbeitshilfe für die Ausübung der Fachaufsicht enthält allgemeine grundsätzliche Erläuterungen zur Fachaufsicht. Darin werden insbesondere alle zur Verfügung stehenden Instrumente der Fachaufsicht beschrieben. Jedes Bundesministerium sollte für seinen Geschäftsbereich entscheiden, welche Aufsichtsinstrumente in welchen Situationen geeignet sind. Es sollte in ergänzenden Regelungen die Maßstäbe für die Anwendung der verschiedenen Aufsichtsinstrumente, ggf. gesondert für unterschiedliche Aufsichtsbereiche, festlegen, um zu einer einheitlichen Fachaufsicht gegenüber den Behörden seines jeweiligen Geschäftsbereichs beizutragen.

3 Verteilte Fachaufsicht

3.1 Die Fachaufsicht über die einzelnen nachgeordneten Behörden war in den geprüften Bundesministerien unterschiedlich stark aufgegliedert. Nur in wenigen Fällen hatten sie die Fachaufsicht über einzelne Behörden in einem Referat konzentriert. Im Übrigen war die Fachaufsicht eines Ressorts über eine einzelne nachgeordnete Behörde auf bis zu 28 Referate in sieben Abteilungen oder 22 Referate in 11 Abteilungen verteilt.

Drei Bundesministerien hatten für die Fachaufsicht über ihre nachgeordneten Behörden Koordinierungsreferate eingerichtet. Bei einem Bundesministerium sollten zwei Koordinierungsreferate die fachlich zuständigen Referate in Grundsatzfragen beraten.

Bei einem anderen Ressort sollten die Koordinierungsreferate

- die Beteiligung weiterer Organisationseinheiten herbeiführen,
- darauf hinwirken, dass die Fachaufsicht führenden Referate die ressortspezifischen Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht einhalten und
- bei Bedarf grundlegende Weisungen des Bundesministeriums (z. B. Jahresplanungen) mit den jeweils Fachaufsicht führenden Organisationseinheiten erarbeiten.

In einem Ressort gab es sowohl federführende als auch Koordinierungsreferate. Bei fachlicher Zuständigkeit mehrerer Referate lag die federführende

Zuständigkeit beim fachlich überwiegend betroffenen Referat, gemäß ergänzender Geschäftsordnung „*im Zweifel*“ bei einem Koordinierungsreferat.

Ein Bundesministerium, das die Fachaufsicht über seine nachgeordneten Behörden auf viele Referate verteilt hatte, hatte keine Koordinierungsreferate eingerichtet und keine Federführung festgelegt.

Unabhängig davon, ob Koordinierungsreferate oder federführende Referate benannt waren, beurteilten sowohl die Bundesministerien als auch die nachgeordneten Behörden die Verteilung der Fachaufsicht auf viele verschiedene Referate als angemessen. Auf diese Weise sei die Fachaufsicht dort angesiedelt, wo auch die erforderliche Fachkompetenz vorgehalten werde. Eine Konzentration der Fachaufsicht auf weniger Referate hielten unsere Ansprechpartner in den Bundesministerien und den nachgeordneten Behörden weder für möglich noch für erforderlich. Nach übereinstimmender Auffassung sei die Fachaufsicht geprägt vom fachlichen Austausch der Experten und von der Akzeptanz der jeweiligen Zuständigkeiten.

3.2 Die Ursache für eine stark untergliederte Fachaufsicht ist in der Regel eine kleinteilige Aufteilung der Fachaufgaben auf eine Vielzahl von Referaten. Jedes Referat übt in seinem Zuständigkeitsbereich die Fachaufsicht aus.

Wenn mehrere Fachreferate für eine bestimmte nachgeordnete Behörde zuständig sind, sind Schnittstellen unvermeidbar. Um zu verhindern, dass verschiedene Referate unterschiedliche oder sogar widersprüchliche Entscheidungen in vergleichbaren Angelegenheiten treffen, ist eine enge Zusammenarbeit der zuständigen Beschäftigten erforderlich.

Der Koordinierungsaufwand ist umso größer, je mehr Referate und Abteilungsleitungen in die Fachaufsicht eingebunden sind. Bei der Verteilung der Aufgaben und in Folge der Fachaufsicht auf bis zu 28 Referate sehen wir das Risiko, dass Informationen nicht allen beteiligten Referaten in den Bundesministerien und entsprechend in den Organisationseinheiten der beaufsichtigten Stellen zugänglich oder nicht ausreichend abgestimmt sind. Diese Risiken treten verstärkt zutage, wenn die Fachaufsicht führenden Referate verschiedenen Abteilungen angehören. Die Komplexität nimmt weiter zu, wenn gleichzeitig ein Referat Fachaufsicht über mehrere Behörden ausüben soll.

Soweit es die Leitungsspannen zulassen, könnte durch die Bündelung von sachlich zusammenhängenden Aufgaben in einem Referat die Anzahl der Fachaufsicht führenden Referate reduziert werden. In jedem Fall erfordert die starke Untergliederung eine gute Koordinierung. Diese können die Bundesministerien erreichen, indem sie für jede nachgeordnete Behörde eines der aufsichtführenden Referate als Koordinierungsreferat benennen. Das Referat mit dem bedeutendsten Anteil an der Fachaufsicht sollte diese Funktion übernehmen. Damit kann die erforderliche Zusammenarbeit der verschiedenen Fachreferate geordnet und in strukturierte Abläufe überführt werden. Eine koordinierte Zusammenarbeit der aufsichtführenden Referate kann zu einer abgestimmten, widerspruchsfreien Entscheidungspraxis beitragen.

Die Koordinierungsreferate sollten die Fachaufsicht koordinieren, indem sie

- die Beteiligung aller betroffenen Organisationseinheiten sicherstellen,
- auf die Einhaltung der Grundsätze zur Fachaufsicht hinwirken,
- bei Bedarf grundlegende Weisungen des Bundesministeriums mit den jeweils aufsichtführenden Organisationseinheiten erarbeiten und
- als Ansprechpartner für die nachgeordneten Behörden zur Verfügung stehen, wenn beispielsweise unklar ist, welches Referat im Bundesministerium im Einzelfall zuständig ist.

Koordinierung bedeutet nicht, dass die einzelnen aufsichtführenden Referate für jedes Zusammenwirken mit den nachgeordneten Behörden zunächst Kontakt mit dem Koordinierungsreferat aufnehmen müssen.

3.3 Die Bundesministerien sollten prüfen, ob sachlich zusammenhängende Aufgaben, soweit es die Leitungsspannen zulassen, in einem Referat gebündelt werden können. Damit kann auch die Fachaufsicht über die nachgeordneten Behörden in weniger Referaten konzentriert werden. Wenn mehrere Fachreferate die Fachaufsicht über eine bestimmte nachgeordnete Behörde ausüben, haben wir empfohlen, die Zusammenarbeit der aufsichtführenden Referate durch die Benennung von Koordinierungsreferaten zu systematisieren.

3.4 Das BMI hat erklärt, dass die Empfehlung zu einer stärkeren Bündelung der Fachaufsicht auf Ministeriumsebene von den Ressorts mit stark aufgegliederten, häufig sehr heterogenen Geschäftsbereichen skeptisch bewertet werde. Die Wahrnehmung der Fachaufsicht sei geprägt vom fachlichen Austausch

der Experten und sollte daher dort ausgeübt werden, wo die erforderliche Fachkompetenz vorliegt. Es sei das jeweils passende Maß von Freiheit und Vertrauen einerseits und Steuerung und Kontrolle andererseits zu finden. In diesem Zusammenhang müsse jedes Ressort für sich selbst entscheiden, ob es sachgerecht wäre, die Fachaufsichtsaufgaben auf mehrere Referate thematisch zu verteilen oder zu konzentrieren.

Ein erhöhter Koordinierungsaufwand werde vor allem dann erforderlich, wenn die Fachaufsicht über eine Behörde in verschiedenen Abteilungen liegen und daher verschiedene fachliche Schwerpunkte verfolgt werden. Eine Bündelung der Fachaufsicht sei in diesen Fällen aufgrund der thematischen Unterschiede nicht sachgerecht. Von einigen Ressorts werde die Benennung von koordinierenden Fachaufsichtsreferaten für eine verbesserte Abstimmung grundsätzlich für sinnvoll erachtet.

3.5 Ziel ist, dass sich die Bundesministerien mit dem Thema der geteilten Fachaufsicht auseinandersetzen. Sie müssen im Einzelfall abwägen, welche maßgeblichen Nachteile damit verbunden wären, Aufgaben zugunsten einer gebündelten Fachaufsicht zusammenzulegen. Wenn diese Prüfung dazu führt, dass eine auf mehrere Organisationseinheiten verteilte Fachaufsicht nicht vermieden werden kann, folgen die Ressorts unserer Empfehlung, Koordinierungsreferate zu benennen. Sie können von den Erfahrungen der Bundesministerien profitieren, die bereits Koordinierungsreferate eingerichtet haben.

4 Zuständigkeitsabgrenzung im Geschäftsverteilungsplan

4.1 Die meisten Bundesministerien legten die Zuständigkeiten für die Ausübung der Fachaufsicht über die nachgeordneten Behörden ihres Geschäftsbereichs grundsätzlich in ihren Geschäftsverteilungsplänen fest.

Obwohl zumeist mehrere Referate die Fachaufsicht über eine Behörde ausübten, war in den Geschäftsverteilungsplänen der Bundesministerien in der Regel nicht eindeutig und vollständig angegeben, welche Referate für die Fachaufsicht über bestimmte Fachaufgaben zuständig und verantwortlich waren. Auch die Zuständigkeiten der Koordinierungs- und Fachreferate waren nicht klar abgegrenzt. Eines der Bundesministerien, das geregelt hatte, dem fachlich überwiegend betroffenen Fachreferat die Federführung für die Fachaufsicht zu

übertragen, hatte die federführenden Referate im Geschäftsverteilungsplan nicht benannt.

Ein Bundesministerium hatte auf die Ausweisung der spezifischen Fachaufsicht für eine bestimmte Aufgabe verzichtet, weil diese sich aus den zugewiesenen Fachaufgaben ausreichend ableite.

4.2 In der GGO ist festgelegt, dass die Bundesministerien ihre Aufgabengebiete zwischen den Referaten und innerhalb jedes Referats nach Sachzusammenhängen gliedern. Dabei sollen Zuständigkeit und Verantwortung klar ersichtlich sein.⁷

Für alle Aufgaben – somit auch für die Ausübung der Fachaufsicht – muss daher eindeutig festgelegt und – zumindest im Geschäftsverteilungsplan – dokumentiert sein, wer dafür zuständig ist.

Wenn die Zuständigkeiten für Fachaufsicht nicht oder unpräzise geregelt werden, besteht die Gefahr, dass Aufgaben von der Fachaufsicht ausgenommen bleiben. Dies gilt auch, wenn Koordinierungsreferate oder federführende Referate für die Fachaufsicht eingerichtet wurden. Es kann aufwendige interne Abklärungsprozesse zur Folge haben, wenn die Aufgaben von Koordinierungsreferaten, federführenden und sonstigen Fachreferaten nicht eindeutig verteilt sind. Die Aufgabenzuordnung wird dadurch erschwert. Eine einheitliche und für alle Beteiligten zugängliche Dokumentation der Zuständigkeiten ist daher unbedingt erforderlich.

4.3 Um eine lückenlose Fachaufsicht sicherzustellen, müssen die Bundesministerien eindeutig regeln, welche Referate für die Ausübung der Fachaufsicht über die nachgeordneten Behörden und für bestimmte Fachaufgaben zuständig sind. Die Aufgabenverteilung sollte im Geschäftsverteilungsplan dokumentiert und veröffentlicht werden.

4.4 Zu dieser Textziffer haben die Ressorts keine Stellungnahme abgegeben.

4.5 Da die Ressorts keine Einwände vorgebracht haben, gehen wir daher davon aus, dass unsere Empfehlung beachtet und umgesetzt wird.

⁷ Vgl. § 7 Absatz 2 GGO sowie Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO zur Fachaufsicht der Bundesministerien über ihre nachgeordneten Geschäftsbereiche vom 28. November 2006 (VII 4 - 2003 - 0395), Nummer 4.2.

5 Ausübung der Fachaufsicht durch Externe

5.1 Ein Bundesministerium beauftragte ein Beratungsunternehmen mit der Durchführung eines bedeutsamen IT-Projektes in einer nachgeordneten Einrichtung. Die vereinbarten Dienstleistungen umfassten auch die Unterstützung des Bundesministeriums bei der Aufsicht über dieses Projekt.

Das Bundesministerium begründete den Einsatz einer Unternehmensberatung damit, dass es selbst nicht über die notwendigen Kompetenzen verfüge, um das Projekt und die Unterlagen, insbesondere die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, zu bewerten.

Das beauftragte Beratungsunternehmen setzte teilweise bei der Beratung der nachgeordneten Einrichtung und bei der Unterstützung des Bundesministeriums dieselben Personen ein. Interessenkonflikte sahen die Beteiligten nicht.

5.2 Die Ausübung der Fachaufsicht gehört nach § 3 Absatz 1 GGO zu den ministeriellen Kernaufgaben. Es ist daher erforderlich, dass die Bundesministerien diese Aufgabe selbst ausführen.

In den Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zum Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung ist zudem zur Notwendigkeit eines Beratereinsatzes ausgeführt, dass *„in keinem Fall [...] allein der Mangel an eigener personeller Kapazität als sachgerechte Begründung dafür gelten [kann], externe Kräfte hinzuzuziehen. [...] Schließlich ist zu berücksichtigen, dass es grundsätzlich nicht sinnvoll sein kann, Steuerungsaufgaben der Verwaltung [...] auf Externe zu übertragen.“*

Das Bundesministerium hat Fachaufsichtsaufgaben von demselben Beratungsunternehmen ausführen lassen, dass auch die beaufsichtigte Einrichtung betreibt. Damit ist ein hohes Risiko von Interessenkonflikten verbunden. Die Doppelfunktion des Beratungsunternehmens führt dazu, dass es im Zuge der Aufsichtsführung seine eigene operative Arbeit bewerten muss. Ohne eine klare Abgrenzung zwischen Ausführung von Aufgaben und deren Beaufsichtigung kann die Fachaufsicht ihren Zweck nicht erfüllen.

Bei der Entscheidung, ein Beratungsunternehmen für die Durchführung des bedeutsamen IT-Projekts der nachgeordneten Einrichtung zu beauftragen, hätte das Bundesministerium erkennen müssen, dass dieses Projekt auch

Gegenstand ministerieller Fachaufsicht werden würde. Es hätte frühzeitig sein Personal entsprechend qualifizieren oder das erforderliche Fachpersonal einstellen müssen, um schon in der Startphase des Projektes steuernd eingreifen zu können.

5.3 Ministerielle Kern- und Steuerungsaufgaben dürfen die Bundesministerien nicht an Unternehmensberatungen vergeben. Sie müssen frühzeitig ausreichende eigene Fachkompetenz aufbauen. Gerade die Steuerung bedeutsamer IT-Projekte sollte Schwerpunkt der Fachaufsicht sein.

5.4 Auch bei dieser Textziffer hat sich das BMI nicht geäußert. Es hat darauf hingewiesen, dass die Ausgangslage in den Ressorts zu heterogen sei, um zu allen einzelnen Empfehlungen Stellung zu nehmen.

5.5 Die Vergabe der ministeriellen Fachaufsicht auf externe Dritte ist generell abzulehnen. Das betroffene Bundesministerium muss dringend Abhilfe schaffen und seine Beschäftigten in die Lage versetzen, die Fachaufsicht selbst wahrzunehmen.

6 Instrumente der Fachaufsicht

6.1 Die nachgeordneten Behörden legten uns beispielhaft Protokolle und weitere Dokumente vor, die die Anwendung von Instrumenten der Fachaufsicht durch die Bundesministerien nachwiesen. Dabei war der Instrumenteneinsatz je nach Situation unterschiedlich.

Die Bundesministerien setzten hauptsächlich folgende Aufsichtsinstrumente ein:

- Erlasse

Arbeitsaufträge und Informationsabfragen richteten die Bundesministerien grundsätzlich in Form von Erlassen an die Behörden ihrer Geschäftsbereiche. Die von uns eingesehenen Erlasse waren überwiegend eindeutig und nachvollziehbar formuliert und enthielten Hintergrund oder Anlass sowie eventuelle Fristen zur Beantwortung.

- Besprechungen

Die Fachaufsicht führenden Organisationseinheiten der Bundesministerien führten regelmäßig Besprechungen mit den nachgeordneten Behörden durch. Dazu gehörten beispielsweise Behördenleiterbesprechungen, Verwaltungsleiterbesprechungen oder Lenkungsausschusssitzungen, aber auch sonstige anlassbezogene Besprechungen.

Die Fachaufsicht führenden Organisationseinheiten gestalteten ihre Besprechungen mit Vertretern der nachgeordneten Behörden eigenverantwortlich. Sie fanden zumeist regelmäßig statt (Jour fixe).

Thematisiert wurden aktuelle und zukünftige Projekte in den Behörden, aber auch allgemeine Entwicklungen, etwa zur Haushaltssituation, zu aktuellen Gesetzgebungsvorhaben oder zu ressortübergreifenden Vorhaben wie der IT-Konsolidierung.

- Berichtswesen

Die Fachaufsicht ausübenden Referate der Bundesministerien konnten zu jedem Thema Berichte aus dem Zuständigkeitsbereich der nachgeordneten Behörde verlangen. Sie ließen sich sowohl regelmäßig als auch zu bestimmten Anlässen berichten. Die nachgeordneten Behörden berichteten beispielsweise über den Sachstand bestimmter Projekte bzw. Vorhaben.

Einzelne Bundesministerien hatten Berichtspflichten für spezielle Aufgabenbereiche festgelegt. In einem Geschäftsbereich mussten die nachgeordneten Behörden Vergabevorhaben, die eine bestimmte Wertgrenze überschritten, vor der Einleitung der Vergabeverfahren der Zentralen Vergabepflichtstelle im Bundesministerium vorlegen. Ein anderes Bundesministerium ließ sich z. B. über Sponsoring-Leistungen bei der Akquisition von Drittmitteln berichten.

Die nachgeordneten Behörden berichteten den Bundesministerien zum Teil auch unaufgefordert und frühzeitig über Angelegenheiten von grundsätzlicher oder politischer Bedeutung bzw. Medienrelevanz, insbesondere über Kontakte in den parlamentarischen Raum.

Über diese überwiegend verwendeten Instrumente hinaus, nutzten einzelne Fachaufsicht führende Referate auch die Möglichkeit, Zielvereinbarungen abzuschließen oder Geschäftsprüfungen durchzuführen. Bei einem Ressort

finden häufig Hospitationen und Personalaustausch zwischen dem Bundesministerium und den nachgeordneten Behörden statt. Es legte großen Wert darauf, dass die Führungskräfte, Referenten und Sachbearbeiter an einer Fortbildung „Fachaufsicht in der praktischen Durchführung“ teilnahmen.

Ein Bundesministerium begleitete politisch bedeutsame Themen und Beiträge zu Gesetzgebungsverfahren besonders intensiv. Bei anderen Themen beaufsichtigte es die nachgeordneten Behörden weniger eng.

In zwei Ressorts beklagten die nachgeordneten Bereiche, dass sie häufig keine Rückmeldung aus dem Bundesministerium erhielten, wie die von Ihnen erbetenen und erstellten Berichte verwendet und welche Entscheidung im Bundesministerium aufgrund der vorgelegten Dokumente getroffen wurden.

6.2 Für die Ausübung der Fachaufsicht steht eine Vielzahl von Instrumenten zur Verfügung, die oberste Bundesbehörden nach pflichtgemäßem Ermessen und unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Verhältnismäßigkeit einsetzen können. Die Bundesministerien haben vor allem die Instrumente Besprechungen, Berichte und Erlasse zweckmäßig eingesetzt. Sie haben die Intensität der Fachaufsicht von der Bedeutung der Aufgabe abhängig gemacht und entsprechend variiert.

Hospitationen und Personalaustausch sind geeignet, um das gegenseitige Verständnis zwischen einem Bundesministerium und seinen nachgeordneten Behörden zu fördern. Auch die Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen kann die Ausübung der Fachaufsicht und das Verhältnis zwischen aufsichtführender und beaufsichtigter Stelle verbessern. Die Fachaufsicht führenden Referate sollten ihre Erfahrungen im Umgang mit den verschiedenen Instrumenten der Fachaufsicht austauschen. So können diese besonders zeitsparende und wirksame Vorgehensweisen zur Fachaufsicht identifizieren und gegenseitig nutzbar machen.

Mit Blick auf eine von gegenseitiger Wertschätzung geprägte Fachaufsicht sollten die Bundesministerien Entscheidungen aufgrund zugelieferter Berichte der nachgeordneten Behörden durchgängig transparent machen.

6.3 Wir haben den Bundesministerien empfohlen, dass sich ihre Fachaufsicht führenden Referate zu ihren Praxiserfahrungen mit den Instrumenten der Fachaufsicht und zu möglichen Optimierungen austauschen. Zusätzlich haben

wir empfohlen, den nachgeordneten Behörden regelmäßig eine Rückmeldung zu den angeforderten Berichten zu geben.

6.4 Das BMI hat mitgeteilt, dass unsere Prüfergebnisse zum Anlass genommen werden sollen, im Rahmen des Ausschusses für Organisationsfragen einen Erfahrungsaustausch zur Umsetzung der Fachaufsicht durchzuführen. Die Ressorts haben dies ausdrücklich begrüßt.

6.5 Wir erwarten, dass der Erfahrungsaustausch so schnell wie möglich eingerichtet wird.

7 Kennzeichnung von Erlassen, Einhaltung des Dienstweges

7.1 Die mit der Fachaufsicht befassten Referate eines Bundesministeriums erteilten grundsätzlich Aufträge oder Anfragen an die nachgeordneten Behörden auf dem Erlassweg. Vereinzelt richteten sie Aufträge oder Anfragen auch per E-Mail oder telefonisch an nachgeordnete Behörden. Beschäftigte der nachgeordneten Behörden erklärten dazu, dass nicht immer erkennbar sei, ob es sich um eine formelle Weisung, eine Bitte des fachaufsichtlich zuständigen Referates oder eine unverbindliche Aussage eines einzelnen Beschäftigten des Fachaufsichtsreferates handelte. Das Bundesministerium vertrat die Auffassung, hinreichend geregelt zu haben, was als förmlicher Erlass und was als formlose Bitte gelte.

7.2 Die moderne Bürokommunikation ermöglicht eine schnelle und informelle Kontaktaufnahme der Bundesministerien zu ihren nachgeordneten Bereichen. Diese direkte Kommunikation ist zeitsparend und oftmals sachgerecht. In Einzelfällen kann im nachgeordneten Bereich jedoch der Eindruck entstehen, dass eine eher kollegial formulierte Nachricht aus einem Fachaufsicht führenden Referat nicht den beabsichtigten anordnenden Charakter hat. Zudem erfahren die zuständigen Vorgesetzten oftmals nicht oder nicht rechtzeitig von neuen Anweisungen der Fachaufsicht, da bei direkter Kontaktaufnahme per E-Mail und Telefon der Dienstweg bisweilen nicht eingehalten wird.

7.3 Wir haben den Bundesministerien empfohlen, formelle Erlasse grundsätzlich als solche zu kennzeichnen. Auch Schriftwechsel per E-Mail sollte ausdrücklich als Erlass bezeichnet werden. Erlasse, die zunächst nur informell

übermittelt werden, sollten in jedem Fall verschriftlicht⁸ werden, um Missverständnisse über deren Verbindlichkeit zu vermeiden. Erlasse und sonstige Weisungen sollten auf dem Dienstweg über die jeweils zuständigen Vorgesetzten weitergeleitet werden.

7.4 Zu dieser Textziffer haben sich die Ressorts nicht geäußert.

7.5 Die Kennzeichnung formeller Erlasse sollte Gegenstand des geplanten Erfahrungsaustausches sein. Allein die Möglichkeit, insbesondere per E-Mail schnell und formlos zu kommunizieren, sollte nicht dazu führen, dass die Zusammenarbeit der Bundesministerien mit ihren nachgeordneten Geschäftsbereichen darunter leidet.

8 Überblick über geltende Erlasse

8.1 Die Bundesministerien richteten eine Vielzahl von Erlassen an die Behörden ihrer Geschäftsbereiche.

Nach Auskunft unserer Gesprächspartner im nachgeordneten Bereich forderte ein Bundesministerium teilweise Informationen auf dem Erlassweg an, die ihm bereits vorlagen. Einen Überblick über die gültigen Erlasse hatte dieses Bundesministerium nicht. Bis auf eine Ausnahme hatten auch die übrigen Bundesministerien keine Maßnahmen ergriffen, um die gültigen Erlasse für den gesamten Geschäftsbereich und die einzelnen nachgeordneten Behörden zu verwalten.

Insbesondere um Wiederholungs-/Mehrfacherlasse zu vermeiden, hatte ein Bundesministerium folgendes Verfahren eingeführt:

- Zu gleichen Sachverhalten, an denen mehrere Stellen des Bundesministeriums beteiligt waren, stellte das Koordinierungsreferat sicher, dass jeweils nur ein mit allen Beteiligten abgestimmter Erlass erging.
- Die Schlusszeichnung von Erlassen grundsätzlicher Art (z. B. solche, die für einen längeren Zeitraum Bedeutung für die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesministerium und dem Geschäftsbereich hatten) fand erst nach Mitzeichnung durch das Koordinierungsreferat statt.

⁸ Dies schließt auch die Möglichkeit der elektronischen Übersendung von Dokumenten ein.

Ein Bundesministerium stellte alle Erlasse grundsätzlicher Art in eine von einer nachgeordneten Behörde betreute Erlassdatenbank ein. Alle Dienst- und Fachaufsicht führenden Organisationseinheiten des Bundesministeriums und die Organisationseinheiten seiner Fachaufsicht unterliegenden Behörden im Geschäftsbereich konnten über ihre jeweiligen Intranet-Seiten auf diese Datenbank zugreifen. Die Fachaufsicht ausübenden Referate im Bundesministerium konnten alle Erlasse an den Geschäftsbereich in der Datenbank einsehen, die Zugriffsrechte im Geschäftsbereich waren auf die Erlasse für die jeweilige Behörde beschränkt. Die aufsichtführenden Referate konnten neue Erlasse als Runderlasse für alle Geschäftsbereichsbehörden speichern oder auswählen, für welche Behörde der jeweilige Erlass gelten sollte. Die befragten Zugriffsberechtigten im Bundesministerium und in den nachgeordneten Behörden äußerten, dass die Erlassdatenbank sehr hilfreich sei. Sie schaffe Transparenz und stelle die geltenden Regelungen für alle Beschäftigten bereit. Vereinzelt kam es nach Auskunft der nachgeordneten Behörden vor, dass die Inhalte der Erlassdatenbank nicht aktuell waren.

8.2 Eine Erlassdatenbank⁹ ist ein geeignetes Instrument, um geltende Regelungen für alle Beschäftigten übersichtlich zur Verfügung zu stellen. Durch Transparenz der Erlasslage kann die mehrfache Anforderung inhaltsgleicher Informationen und die damit verbundene unnötige Belastung der nachgeordneten Behörden vermieden werden.

Der Einsatz einer Erlassdatenbank kann bei den Bundesministerien zu einer effizienten Fachaufsicht und im nachgeordneten Bereich zu einem ordnungsgemäßen Handeln der Beschäftigten beitragen. Sie ist für die aufsichtführenden und die beaufsichtigten Stellen gleichermaßen von Nutzen und schafft eine gemeinsame Basis für die Zusammenarbeit. Voraussetzung dafür ist die ständige Pflege der Datenbank. Neue Erlasse sollten direkt in der Datenbank erfasst und nicht mehr gültige Erlasse gelöscht werden.

Die Erlassdatenbank sollte möglichst modular aufgebaut sein. Die in den Bundesministerien für die Fachaufsicht zuständigen Organisationseinheiten sollten sämtliche Erlasse einsehen können; in den nachgeordneten Behörden ist der

⁹ Alternativ einzelne Datenbanken für die verschiedenen nachgeordneten Behörden. Diese haben jedoch den Nachteil, dass die für den gesamten Geschäftsbereich geltenden Erlasse mehrfach erfasst werden müssen.

Zugriff auf die Regelungen für den jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu beschränken.

8.3 Um Transparenz der geltenden Erlasse herzustellen und die Effizienz der Fachaufsicht zu verbessern, haben wir den Bundesministerien empfohlen, Erlasse in einer modular aufgebauten Datenbank zu erfassen. Dabei sollten sie sicherstellen, dass die Erlassdatenbank immer auf dem aktuellen Stand ist.

8.4 Laut Stellungnahme des BMI werde die Umsetzbarkeit einer Erlassdatenbank von den Ressorts unterschiedlich bewertet. Einige Bundesministerien äußerten Interesse an einem Erfahrungsaustausch zur Umsetzung einer solchen Datenbank. Andere wiesen darauf hin, dass die Einrichtung der Erlassdatenbank für große Geschäftsbereiche besonders schwierig sei. Im Hinblick auf die Vielzahl der Fachaufsichtsbeziehungen sei es kaum realisierbar, eine umfassende Datenbank über alle Weisungen aktuell zu halten. Außerdem stehe der dafür erforderliche Verwaltungsaufwand voraussichtlich in keinem Verhältnis zum dadurch generierten Nutzen.

8.5 Wir räumen ein, dass die erstmalige Einrichtung einer Erlassdatenbank mit Aufwand verbunden ist. Dieser kann minimiert werden, indem auf bewährte Verfahren anderer Ressorts zurückgegriffen wird. Anschließend ist der Aufwand überschaubar, der Nutzen aber erheblich. Transparenz über den Stand der ministeriellen Vorgaben schafft eine verlässliche Arbeitsgrundlage und kann zur Vermeidung von aufwendigen Einzelfallentscheidungen beitragen.

9 Koordinierung der Tätigkeit der nachgeordneten Behörden

9.1 Bei zwei geprüften Bundesministerien bearbeiteten zeitweise mehrere nachgeordnete Behörden des jeweiligen Geschäftsbereichs gleichzeitig Fragen zu gleichen, ähnlichen bzw. zusammenhängenden Themen. Ihnen fehlte der Überblick, welche Behörde sich gerade mit welcher Aufgabe zu diesem Thema beschäftigte.

Auch in dem Bundesministerium, das Koordinierungsreferate für die Wahrnehmung der Fachaufsicht über die jeweiligen nachgeordneten Behörden eingerichtet hatte, war die Überschneidung in der Aufgabenwahrnehmung der nachgeordneten Behörden nicht bemerkt worden.

9.2 Zur Ausübung der Fachaufsicht gehört auch die koordinierte Beschäftigung der nachgeordneten Behörden mit zusammenhängenden Aufgaben.

Nur so können die Bundesministerien vermeiden, dass die Behörden ihrer Geschäftsbereiche Doppelarbeit leisten oder gegensätzliche Auffassungen zu demselben Thema vertreten.

Bei einer Vielzahl nachgeordneter Behörden und fachaufsichtsführender Referate können die Bundesministerien grundsätzlich nicht unmittelbar überblicken, welche Behörde gerade mit welcher Aufgabe zu welchem Thema beschäftigt ist. Es wäre mit einem sehr hohen Aufwand verbunden, eine Abstimmung sämtlicher Fachaufsicht führenden Referate herbeizuführen.

Die Einrichtung von Koordinierungsreferaten ermöglicht neben der Abstimmung der auf eine nachgeordnete Behörde bezogenen Aufsichtstätigkeit auch einen darüber hinausgehenden Austausch zu übergreifenden Fragen der Fachaufsicht. Durch regelmäßige Besprechungen der Koordinierungsreferate können auch Aufgabenüberschneidungen erkannt und geregelt werden. In diesen Fällen sollte eines der beteiligten Koordinierungsreferate die Federführung für den gesamten Geschäftsbereich übernehmen und zusammenfassende Berichte erstellen.

9.3 Wir haben den Bundesministerien empfohlen, durch eine intensive Kommunikation ihrer Koordinierungsreferate sicherzustellen, dass die Aktivitäten der nachgeordneten Behörden in übergreifenden Themen koordiniert und ggf. inhaltlich gebündelt werden.

9.4 Zu dieser Empfehlung hat das BMI keine Stellungnahme abgegeben.

9.5 Insbesondere Ressorts mit einem sehr großen und heterogenen Geschäftsbereich, die aufgrund ihrer vielfältigen Aufsichtsbeziehungen einen hohen Koordinierungsaufwand haben, sollten bei der Benennung von Koordinierungsreferaten auch deren Zusammenarbeit regeln.

Wir erwarten, dass hierzu im geplanten Erfahrungsaustausch Lösungen erarbeitet werden.

10 Stellungnahme der Bundesministerien

In der übersandten Stellungnahme hat sich das BMI nur zu folgenden Textziffern unserer Prüfungsmitteilung detailliert geäußert:

- Regelungen der Bundesministerien zur Fachaufsicht (Tz. 2),
- Verteilte Fachaufsicht (Tz. 3),
- Instrumente der Fachaufsicht (Tz. 6),
- Überblick über geltende Erlasse (Tz. 8).

Im Übrigen sei die Ausgangslage in den Ressorts zu heterogen, um zu den einzelnen Empfehlungen Stellung zu nehmen. Die Empfehlungen seien größtenteils sehr spezifisch und ließen sich nicht verallgemeinern.

Die Ressorts seien sich der hohen Bedeutung der Fachaufsicht als ministerielle Kernaufgabe (§ 3 Absatz 1 GGO) bewusst. Sie haben hierzu ihre Bemühungen in den letzten Jahren intensiviert. Um ihre Fachaufsicht weiter zu verbessern, seien die Bundesministerien sehr an einem Erfahrungsaustausch zur Ausübung der Fachaufsicht interessiert.

11 Abschließende Bewertung

Die Empfehlungen, auf die das BMI in seiner Stellungnahme im Detail eingegangen ist, haben wir bei den jeweiligen Textziffern abschließend bewertet.

Wir gehen davon aus, dass die übrigen Textziffern, zu denen die Ressorts keine Einwände erhoben haben, beachtet und umgesetzt werden.

Die Realisierung von Erlassdatenbanken, der sachgerechte und respektvolle Umgang mit den nachgeordneten Behörden und weitere Detailfragen zur Ausübung der Fachaufsicht sollten bei dem geplanten Erfahrungsaustausch intensiv erörtert und Lösungsmöglichkeiten entwickelt werden.