

Demokratisch, praktisch, gut? Verwaltungssteuerung durch Rechts- und Fachaufsicht

Marian Döhler
Leibniz Universität Hannover

Gliederung

1. „Aufsicht“ als Aufgabe zwischen Politik und Verwaltung
2. Fachaufsicht zwischen Fiktion und Funktion
3. Probleme der Aufsichtspraxis
 - 3.1 Fachaufsicht und Verwaltungsmodernisierung
 - 3.2 Europäisierung und Expertisierung des Verwaltungshandelns
 - 3.3 Aufsicht und Moral Hazard
4. Fazit

1. „Aufsicht“ als Aufgabe zwischen Politik und Verwaltung

Was bedeutet „Aufsicht“ in Deutschland?

- A) Form der Staatstätigkeit
 - Wirtschaftsaufsicht über Unternehmen
 - Regulierung: Herstellung Sicherung von Wettbewerb
- B) Interne Kontrolle (und Steuerung) der Verwaltung
 - Parlamentarische Kontrolle
 - Rechts- und *Fachaufsicht durch vorgesetzte Behörde*
 - Rechnungshöfe überprüfen Wirtschaftlichkeit
 - Verwaltungsgerichtliche Kontrolle

1. „Aufsicht“ als Aufgabe zwischen Politik und Verwaltung

- Was soll die Aufsicht (Rechts- und Fachaufsicht) leisten?
 - Der „Wille des Gesetzgebers“ soll in der Exekutive durchgesetzt werden
 - „Zweckmäßigkeit“ des Verwaltungshandelns sichern
 - Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns sichern
 - Keine rechts- und aufsichtsfreien Räume

1. „Aufsicht“ als Aufgabe zwischen Politik und Verwaltung

Gegenstände der Rechts- und Fachaufsicht:

- Personal, Organisation, Haushalt, Recht- und Zweckmäßigkeit

Instrumente:

- informelle Kontakte, Berichtspflichten, Zielvereinbarungen, allgemeine u. Einzelweisungen, Genehmigungsvorbehalte (§ 94 Abs. 1 SGB V), Selbsteintritt (§ 42 GWB) „Ministererlaubnis“

2. Fachaufsicht zwischen Fiktion und Funktion

- Weisung als Wiederholung des Gesetzesbefehls – aber: „eine von vornherein steuernde Einflussnahme“ (BT-Drs. 18/916) zulässig
- Funktionstüchtigkeit der Aufsicht wird vorausgesetzt – aber: schwache Personalressourcen u. vage inhaltliche Vorgaben
- Minister als neutraler Treuhänder des Gesetzgebers – aber: Zweckdualismus der Aufsicht
- Steuerungskraft des Gesetzes ausreichend für Verwaltungshandeln – aber: de facto abnehmende Gesetzesbindung

3. Probleme der Aufsichtspraxis

- Fachaufsicht ist auf einfache Verwaltungsaufgaben zugeschnitten
- Ist oft vermischt mit Information oder Kooperation
- Kaum Konzepte zur inhaltlichen Konkretisierung – Folge: Steuerungs- bzw. Aufsichtsambitionen diskontinuierlich
- Aktivierung der Fachaufsicht erfolgt ressort-, aufgaben- bzw. anlassspezifisch
- Aufsichtsversagen selten, meist in Krisensituationen (HIV-Skandal, BSE, Finanzmarktkrise)
- Fachaufsicht ist intransparent

3.1 Fachaufsicht und Verwaltungsmodernisierung

- Einfluss des New Public Management auf Fachaufsicht gering, aber seit 2000 in der GGO erwähnt
- Zielvereinbarungen/ dezentrale Ergebnisverantwortung/ Berichtswesen bestenfalls parallel zu bestehender Aufsichtspraxis
- „Aufsichtsgrundsätze“ des BMI zu abstrakt
- Fazit: Insellösungen, mal besser, mal schlechter
- Erklärungen: Bund als „Modernisierungsnachzügler“, Ressortprinzip, Minister/innen desinteressiert

3.2 Europäisierung und Expertisierung des Verwaltungshandelns

- Nationalstaatliche Souveränitätsverluste durch Globalisierung/ Europäisierung?
- Verhandlungswissen aus internationalen Gremien führt zu Autonomiegewinnen (ohne „bureaucratic drift“)
- Zunahme wissenschaftsgetriebener Regelungsfelder (z.B. Umwelt, Klima, (Gen)Technik, Lebensmittelsicherheit, Pflanzenschutz)
 - Expertisierung erhöht administrative Beurteilungsspielräume/ Autonomie
 - reibt sich mit hierarchischer Fachaufsicht

3.3 Aufsicht und Moral Hazard

- Fachaufsicht wird nur in ihrer Notwendigkeit diskutiert
- „Zweckmäßigkeit“ alleiniger Maßstab
- Intransparenz verleitet zu/ ermöglicht Moral Hazard,
 - wenn politische Kursänderungen intern vollzogen werden (programmatischer Opportunismus)
 - in Krisensituationen, wenn nach Verantwortlichkeit gefragt wird (blame shifting)
- Daher kaum Anreize zu mehr Transparenz oder Selbstbindung durch Regeln

4. Fazit

- Verwaltungssteuerung durch Fachaufsicht
 - ist **demokratisch** legitimiert, aber auch zementiert
 - ist politisch **praktisch**, aber krisen- und missbrauchsanfällig und dann
 - aus Sicht der Verwaltung eher störend als zweckdienlich

- Alles **gut?**

Vielen Dank für ihre Aufmerksamkeit!