

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 593

Die behördeninterne Kontrolle

Von

Martin Strößenreuther



Duncker & Humblot · Berlin

MARTIN STRÖSSENREUTHER

Die behördeninterne Kontrolle

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 593

Die behördeninterne Kontrolle

Von

Dr. Martin Strößenreuther



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Strössenreuther, Martin:

Die behördeninterne Kontrolle / von Martin Strössenreuther. –

Berlin: Duncker und Humblot, 1991

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 593)

Zugl.: Erlangen, Nürnberg, Univ., Diss., 1989

ISBN 3-428-07038-0

NE: GT

D 29

Alle Rechte vorbehalten

© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fremddatenübernahme und Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-07038-0

Vorwort

Die Untersuchung wurde im Herbst 1989 von der Juristischen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen als Dissertation angenommen. Sie wurde für die Drucklegung nur geringfügig verändert. Schrifttum und Rechtsprechung wurden im wesentlichen bis August 1989 berücksichtigt.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Helmut Lecheler für die großzügige Betreuung der Dissertation und für manchen hilfreichen Rat sowie Herrn Prof. Dr. Walter Leisner für die Erstattung des Zweitgutachtens.

Besonders verpflichtet bin ich außerdem den zahlreichen Mitarbeitern aus verschiedensten Kommunal- und Staatsbehörden, die mir geduldig Rede und Antwort standen und durch ihre kritische Anteilnahme dazu beitrugen, der Abhandlung Praxisbezug zu geben.

Schließlich möchte ich noch Frau Petra Funk, M. A., und Herrn Rechtsreferendar Dieter Dauer für die mühevoll Durchsicht der Korrekturen danken.

Nürnberg, Juni 1990

Martin Strößenreuther

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abkürzungen	18
Einleitung	21
<i>1. Teil</i>	
Begriff, Funktion und Arten der Kontrolle	25
1. Abschnitt	
Begriff und allgemeine Funktion der Kontrolle	25
A. Der Begriff der Kontrolle	25
I. Semantischer Ursprung des Wortes „Kontrolle“	26
II. Die Kontrolle als Soll-Ist-Vergleich	26
III. Ergänzung um die Elemente Leitung, Steuerung oder Macht?	27
1. Begriffserweiterung in der Betriebswirtschaft	28
2. Begriffserweiterung im Rahmen politikwissenschaftlicher und juristischer Überlegungen zur Gewaltenteilung	29
3. Das Machtelement bei „Kontrolle“ in der Gesetzessprache	30
4. Klarere Konturierung und bessere Anwendbarkeit des Kontrollbegriffs bei Verzicht auf das Machtelement	31
IV. Keine Kontrolle bei Identität von Kontrolliertem und Kontrolleur? ...	34
V. Keine „Kontrolle“ bei sog. prozeßunabhängigem Soll-Ist-Vergleich? ...	37
VI. Zugrundezulegender Kontrollbegriff (Zusammenfassung)	38
B. Allgemeine Funktion der Kontrolle	38
I. Kontrolle als Element von Entscheidungsprozessen	39
1. Die Entscheidung als Hauptmerkmal der öffentlichen Verwaltung ..	39
a) Die Entscheidung als Mittel zur Verwirklichung von Soll-Vorgaben	39
b) Die Bedeutung der Entscheidung für die öffentliche Verwaltung	39
2. Die Struktur der Entscheidung und ihr Verhältnis zur Kontrolle	41
a) Die Entscheidung als Prozeß	41
b) Kontrolle als Element des rationalen Entscheidungsprozesses ...	43
c) Kontrolle in Ablaufmodellen	44

II. Vorherige, begleitende und nachträgliche Kontrolle	46
1. Vorherige Kontrolle	47
2. Nachträgliche Kontrolle	47
3. Begleitende Kontrolle	48
III. Vermittlung der weiteren Kontrollfunktionen durch — kontrollierte — Entscheidung	48
2. Abschnitt	
Die Kontrollmaßstäbe	
	50
A. Konditionalprogramme	50
I. Begriff und Bedeutung	50
II. Wenig Bedarf für begleitende oder nachträgliche Kontrolle bei Handeln nach Konditionalprogrammen	52
III. Zweckverwirklichung bei Entscheiden nach Konditionalprogrammen ...	52
B. Zweckprogramme	53
I. Bedeutung von Zweckprogrammen für die öffentliche Verwaltung, „Recht- und Zweckmäßigkeitprüfung“	53
II. Besonderes Bedürfnis für die begleitende und nachträgliche Kontrolle von nach Zweckprogrammen getroffenen Entscheidungen	56
III. Operationalisierung von Zielen; Entscheidung nach sich widersprechen- den Zwecken; Zielsysteme	57
1. Operationale Ziele als Voraussetzung der Kontrolle der Ziel- erreichung?	57
2. Entscheidung und Kontrolle anhand sich widersprechender Ziele ...	60
3. Entwicklung von Zielsystemen	60
a) Erstellung einer Zielhierarchie mit operationalen Unterzielen auf der untersten Ebene	61
b) Konflikt zwischen Operationalität im Zielsystem und sich wan- delnden Umständen	62
4. Weitgehendes Fehlen von Zielsystemen in der Praxis	62
5. Stufenweise Konkretisierung auf den verschiedenen Hierarchie- ebenen	64
C. Darf Kontrolle das Programm in Frage stellen?	65
I. Prüfungs- und Verwerfungskompetenz in bezug auf Rechtsnormen ..	65
II. Unbeachtlichkeit „unzweckmäßiger“ Ziele?	68
D. Zusammenfassung	69

3. Abschnitt

Eigen- und Fremdkontrolle 71

A. Begriffsbildung	71
I. Eigenkontrolle	71
II. Fremdkontrolle	72
B. Fremdkontrolle und „unvermeidbare Selektivität“	73
C. Spezifische Funktionen der Fremdkontrolle	74
I. Geltendmachung von Verantwortlichkeit	74
1. Begriff der Verantwortlichkeit und ihr Zusammenhang mit Kontrolle	76
2. Entscheidungsfreiheit und Determination	77
3. Verantwortung als Mittel der Unsicherheitsabsorption in einer funktional-differenzierten Sozialordnung	78
4. Verantwortlichkeit als Sanktionsgrundlage zur Absicherung der Verantwortung	79
5. Zunahme der Verantwortlichkeit in hierarchisch höherer Stellung?	82
II. Präventivfunktion der Fremdkontrolle	85
1. Allgemeine Annahmen und Überlegungen zur Notwendigkeit der Präventivfunktion	85
a) Verbesserung der Eigenkontrolle durch die Präventivwirkung? ..	86
b) Förderung der Bereitschaft, eine als zielgerecht erkannte Entscheidungsalternative als Entscheidung zu wählen	87
2. Konkrete Erfahrungswerte über die Präventivwirkung?	88
III. Entlastungsfunktion	89
IV. Führungsfunktion	91
D. Dysfunktionale Wirkungen der Fremdkontrolle	91
I. Belastung des Arbeitsklimas und Erzeugung von Abwehrhaltungen ..	92
II. Zielverschiebung durch inadäquate Kontrollmaßstäbe	94
E. Zusammenfassung	95

4. Abschnitt

Verwaltungsexterne, verwaltungsinterne und behördeninterne Kontrolle 98

A. „Interne“ und „externe“ Kontrollen aus abstrakt systemorientierter Sicht	98
B. Verwaltungsinterne und verwaltungsexterne Kontrolle der Verwaltung	99
I. Verwaltungsexterne Kontrolle	100
II. Verwaltungsinterne Kontrolle	100
III. Zweckmäßigkeit der Ausgrenzung der traditionell als verwaltungsextern behandelten Kontrollen	100

C.	Abgrenzung zwischen behördeninterner und behördenexterner Kontrolle	101
I.	Sinnvolle Trennung nach rechtlicher Selbständigkeit?	102
II.	Die Behörde als organisatorisch geschlossene Verwaltungseinheit	102
III.	Einordnung fachlich unabhängiger, aber formal-organisatorisch in die Behörde eingegliederteter Kontrollinstanzen	105
1.	Kommunale Vertretungsorgane (Gemeinde-/Stadtrat)	105
2.	Rechnungsprüfungsämter	106
3.	Beauftragte und Projektgruppen	107
D.	Die behördeninterne Kontrolle als Untersuchungsgegenstand (Zusammenfassung)	107
5. Abschnitt		
Zusammenfassungen der bisherigen Überlegungen		109
2. Teil		
Die einzelnen behördeninternen Kontrollen		112
1. Abschnitt		
Die Vorgesetztenkontrolle		113
A.	Führungskonzepte in der öffentlichen Verwaltung	114
I.	Das autoritativ-hierarchische Führungsmodell und die Abkehr davon	114
II.	Führung der Verwaltung mit Delegation von Entscheidungsbefugnissen	117
1.	Starre Abgrenzung durch Ausschluß des Weisungsrechts im Einzelfall — das „Harzburger Modell“	117
2.	Vorbehalte der Praxis gegen die dogmatisch starre Delegation ...	118
3.	Die in der Verwaltungspraxis heute übliche Delegationsregelung ...	119
4.	Die Hamburger Regelung des Zeichnungsrechts	121
5.	Zusammenfassung zu den Führungskonzepten und insbesondere zur Delegation	122
B.	Die Kontrolle der Mitarbeiter durch den Vorgesetzten	123
I.	Erforderlichkeit der Vorgesetztenkontrolle bei Delegation von Entscheidungsbefugnissen	123
1.	Informationsgrundlage für Führungsentscheidungen	123
2.	Geltendmachung von Verantwortlichkeit	124
II.	Bestimmungsfaktoren für Art und Umfang der Vorgesetztenkontrolle ...	124
1.	Setzen von Zielen	125
2.	Erlaß von Richtlinien zur Entlastung von Auslegungsschwierigkeiten	126
3.	Verbesserung des Informationsflusses	126
4.	Koordination	127
5.	Einführung neuer Mitarbeiter	127

6. Richtiger Einsatz der Mitarbeiter	127
7. Förderung der Mitarbeiter	128
8. Geltendmachung von Verantwortlichkeit	128
9. Erstellen der dienstlichen Beurteilung	128
10. Ausnahmsweise: Entscheidung im Delegationsbereich des Mitarbeiters	129
III. Folgerungen für Art und Umfang der Vorgesetztenkontrolle	129
1. Keine Totalkontrolle	129
a) Stichprobenkontrolle im Delegationsbereich der Mitarbeiter ..	129
b) Begrenzte Kontrolle auch hinsichtlich der Entscheidungswürfe der Mitarbeiter	130
2. Art und Umfang der Stichprobenkontrolle	131
IV. Kontrollmittel	133
1. Vorlage der Ein- und Ausgangspost	134
a) Behandlung der Eingangspost	134
aa) Generelle Regelung der Verteilung der Eingangspost	134
bb) Besondere Anordnung der Vorlage	136
b) Behandlung der Ausgangspost	136
2. Zeichnungsvorbehalt	136
3. Gespräch mit dem Mitarbeiter	137
V. Beobachtungsfehler	139
VI. Soll-Maßstäbe: Was hat der Vorgesetzte im Rahmen der Aufsicht zu prüfen?	140
1. Kontrolle hinsichtlich der Tätigkeit des Mitarbeiters als Sachbearbeiter	140
a) Kontrolle der Einzelfallbearbeitung	141
b) Kontrolle des Mitarbeiterverhaltens hinsichtlich der Entwicklung seines Aufgabenbereichs	141
c) Kontrolle des Mitarbeiters hinsichtlich seiner Kooperationspflichten	142
d) Kontrolle des Verhaltens im allgemeinen	142
2. Kontrolle des Mitarbeiters hinsichtlich der Erfüllung seiner Aufgaben als Vorgesetzter	142
VII. Kontrollplan und Kontrollakte	143
VIII. Grundsatz der schonenden Kontrolle	143
IX. Grenzen der Kontrollkapazität des Vorgesetzten	144
1. Stabsmodell: Der persönliche Berater oder Stab als Führungsgehilfe	145
2. Behördenpraxis: Verselbständigung von Stäben	146
X. Zusammenfassung zur Vorgesetztenkontrolle	147

2. Abschnitt

	Kontrolle durch Querschnittseinheiten	148
A.	Die Kontrolle durch das Organisationsamt	149
	I. Aufgabenverteilung zwischen Organisationsamt und Fachamt	149
	1. Organisation als mittelbare öffentliche Aufgabe, Qualifizierung zur Querschnittsaufgabe durch Ausgliederung aus dem Fachamt	149
	2. Umfang der Zuweisung von Organisationsaufgaben an das Organisationsamt	149
	a) Vor- und Nachteile der Zentralisation	150
	b) Folgerungen für den Umfang der Ausgliederung von Organisationsaufgaben	150
	c) Umfang der Ausgliederung im einzelnen	152
	II. Folgerungen für den Umfang der Fremdkontrolle durch das Organisationsamt	153
	III. Anlaß für Kontrollen durch das Organisationsamt	154
	1. Beteiligung bei bestimmten organisationsrelevanten Anträgen der Fachämter	154
	2. Erstellung von Arbeitsverteilungsplänen	154
	3. Bearbeitung des innerbehördlichen Vorschlagswesens	155
	4. Anordnung durch die Verwaltungsführung	155
	5. Durchführung von Organisationsuntersuchungen	155
	6. Dagegen: Keine systematische Kontrolle bei den Fachämtern ohne besonderen Anlaß	156
	IV. Kontrollmaßstäbe („Soll“)	156
	1. Allgemeine Ziele von Organisation	157
	a) Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität	157
	aa) Relationalität	157
	bb) Welche Kosten und Nutzen sind zu berücksichtigen?	157
	b) Beachtung der legitimen Bedürfnisse der Mitarbeiter	159
	2. Soll-Maßstäbe aus der Organisationstheorie?	160
	3. Formale Hilfskriterien	161
	a) Soll-Konzept aus eigener Organisationsuntersuchung	161
	b) Orientierung an anderen Behörden mit ähnlichem Aufgabenbestand	161
	c) Orientierung an den Ergebnissen behördenübergreifender Untersuchungen zur Verwaltungsvereinfachung	164
	V. Kontrollmittel	165
	1. Mündliche Befragung (Interview)	165
	2. Organisationsuntersuchungen	166
	VI. Konsequenzen der Kontrolle	169
	VII. Zusammenfassung zur Kontrolle durch das Organisationsamt	170

B. Die Kontrolle durch den Beauftragten für den Haushalt (bzw. durch die funktionsgleiche Organisationseinheit bei nichtstaatlichen Behörden)	170
I. Aufgabenbereich und Stellung in der Behörde	172
1. Aufgabenbereich	172
a) Aufstellung des Haushaltsplans	172
b) Ausführung des Haushaltsplans	172
2. Stellung in der Behörde	173
II. Kontrolle im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplanes	173
1. Kontrollmaßstäbe	174
a) Allgemeine Überlegungen zu den möglichen Kontrollmaßstäben — abgeleitet aus der behördeninternen Zuständigkeitsverteilung	174
b) Konkrete Sollvorgaben	175
aa) Das Haushaltsaufstellungsschreiben des Staatsministers der Finanzen	175
bb) Programmbudgets	177
cc) Mittelfristige Finanzplanung	177
dd) Fachliche Zweckmäßigkeit	179
ee) Plausibilität	181
ff) Bisherige Titelausschöpfung	181
2. Anlaß und Intensität der Kontrolle	183
3. Mittel der Kontrolle	184
a) Gespräch	184
b) Wirtschaftlichkeitsprüfungen	185
aa) Die Kosten-Nutzen-Analyse	185
bb) Die Nutzwertanalyse	186
cc) Die Kosten-Wirksamkeits-Analyse	187
4. Folgen der Kontrolle bei der Aufstellung des Haushaltsplans	188
III. Kontrolle bei der Ausführung des Haushalts	189
1. Fremdkontrolle durch den Haushaltsbeauftragten bei Delegation der Bewirtschaftungsbefugnis	189
2. Maßstäbe der Kontrolle	189
a) Haushaltsplan und Haushaltsrecht	189
aa) Zweckbestimmung des Titels	190
bb) Wird zum richtigen Zeitpunkt gehandelt?	190
cc) Werden Sperren beachtet?	190
dd) Wirtschaftlichkeit als allgemeiner Maßstab?	191
b) Haushaltsvollzugsrichtlinien	191
c) Haushaltsausführungsschreiben des Finanzministeriums bzw. des ersten Bürgermeisters	193

3. Anlaß und Intensität der Ausführungskontrolle	193
a) Anlaß zur Kontrolle	193
b) Intensität und Schwerpunkte	194
4. Mittel der Ausführungskontrolle	196
a) Auskunftsrecht des Haushaltsbeauftragten und korrespondierende Auskunftsspflicht der Fachämter	196
b) Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	196
5. Folgen der Kontrolle	196
a) Widerspruchsrecht des Beauftragten für den Haushalt	196
b) Berücksichtigung bei künftigen Anmeldungen	196
c) Geltendmachung eines Rückgriffs?	197
6. Verhältnis zur Rechnungsprüfung	197
IV. Zusammenfassung zur Kontrolle durch den Beauftragten für den Haushalt	197
V. Annex: „Controlling“ in der öffentlichen Verwaltung	198
1. Begriff des Controlling	198
2. Controlling in der Verwaltungspraxis	199
a) Einzelne Investitionsvorhaben	199
b) Controlling zur vorgabengerechten Steuerung größerer Bereiche der Verwaltungstätigkeit?	200
3. Bewertung des Controlling	200
C. Die Kontrolle durch das Personalamt	201
I. Aufgabenbereich des Personalamts	201
1. Gegenwärtige Praxis	201
2. Richtiges Maß der Zentralisierung	202
3. Folgerungen für den Bereich der vom Personalamt ausgeübten Fremdkontrolle	202
II. Personalbeurteilungen und Kontrolle	203
1. Funktion der Personalbeurteilung	203
2. Beurteiler	204
3. Überprüfung der Beurteilung durch das Personalamt	205
a) Gesamtüberprüfung der Beurteilungen beim periodischen Beurteilungstermin	205
b) Überprüfung aus Anlaß von Beförderungsentscheidungen	206
III. Kontrolle bei Stellenbesetzungen/Beförderungen	206
1. Vorgehensweise bei der Stellenbesetzung	206
2. Kontrolle des vom Fachamt vorgeschlagenen Anforderungsprofils	207
a) Vergleich mit der Arbeitsplatzbeschreibung	208
b) Ermittlung der tatsächlichen Anforderungen	208

3. Überprüfung der Richtigkeit der Beurteilungen?	209
4. Kontrolle bei der endgültigen Auswahl des Bewerbers	210
IV. Kontrolle vor Entlassungen	213
V. Kontrolle der Arbeitsverteilungspläne	213
VI. Kontrolle von Personalentwicklungsprogrammen	214
VII. Zusammenfassung zur Kontrolle durch das Personalamt	214

3. Abschnitt

Kontrolle durch „Beauftragte“ 215

A. „Beauftragte“ als behördeninterne Fremdkontrolleure	215
I. Der Begriff des Beauftragten	215
II. Ansätze zur Kontrollfunktion von Beauftragten	215
B. Kontrolle durch den innerbehördlichen Datenschutzbeauftragten	216
I. Bedeutung der innerbehördlichen Institutionalisierung des Beauftragten	216
1. Sicherstellung der Beachtung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung	216
2. Erhaltung des Vertrauens der Bürger in den rechtmäßigen Umgang der Behörden mit personenbezogenen Daten	218
II. Schaffung von innerbehördlichen Datenschutzbeauftragten	218
1. Erforderlichkeit des Beauftragten	218
2. Stellung in der Behörde	220
a) Organisatorische Eingliederung	220
b) Unabhängige Stellung	221
III. Aufgabenbereich des innerbehördlichen Datenschutzbeauftragten	221
1. Beschränkung auf den dateigebundenen Datenschutz?	221
2. Fremdkontrolle durch den internen Datenschutzbeauftragten	222
IV. Soll-Maßstäbe der Kontrolle des Datenschutzes	223
1. Gesetzliche Regelung des Datenschutzes	223
a) Spezialgesetze und allgemeine Datenschutzgesetze	223
b) Begrenzter Anwendungsbereich der allgemeinen Datenschutzgesetze	223
c) Grundsätze der allgemeinen Datenschutzgesetze	224
aa) Erforderlichkeit der Datenverarbeitung zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung	224
bb) Technische und organisatorische Sicherungsmaßnahmen	225
d) Verwaltungsinterne Richtlinien	225

2.	Maßstäbe unmittelbar aus der Verfassung — Recht auf informationelle Selbstbestimmung	226
a)	Anforderungen aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung	226
b)	„Übergangsbonus“	227
V.	Kontrollmittel	228
1.	Behördliches Datenschutzregister	228
a)	Inhalt des Registers	228
b)	Eigenkontrolle der verarbeitenden Abteilung bei der Meldung zum Register	229
2.	Besuche „vor Ort“	230
3.	Anfragen des Beauftragten	231
4.	Meldungen an den Beauftragten	231
VI.	Anlässe zur Kontrolle	231
1.	Eigeninitiative des Beauftragten	231
2.	Institutionalisierte Beteiligung nach internen Richtlinien	231
3.	Anstöße von Mitarbeitern oder Betroffenen	232
4.	Aufforderung zur Stellungnahme durch ein Amt	232
VII.	Folgen der Kontrolle durch den Datenschutzbeauftragten	232
VIII.	Zusammenfassung zur Kontrolle durch den Datenschutzbeauftragten ...	233
C.	Die Kontrolle durch die innerbehördliche Gleichstellungsbeauftragte („Frauenbeauftragte“)	233
I.	Einrichtung und Stellung der Gleichstellungsbeauftragten/-stellen ...	234
1.	Gesetzliche Verankerung	234
2.	Einrichtung in der Praxis	234
3.	Stellung in der Behörde	235
II.	Aufgaben der Gleichstellungsbeauftragten	236
III.	Kontrolle bei Personalentscheidungen	236
1.	Soll-Maßstäbe	236
a)	Kontrolle der Einhaltung des Leistungsgrundsatzes?	236
b)	„Frauenquoten“ als Kontrollmaßstäbe	238
aa)	Entscheidungsquote oder Ziel-/Ergebnisquote	238
bb)	Leistungsbezogene Quotierung oder bloßer „Mindeststandard“?	239
2.	Verfahren der Mitwirkung	240
a)	Stellenausschreibung	240
b)	Mitwirkung an der Personalentscheidung selbst	240
IV.	Kontrolle sonstiger Aufgabenerfüllung bei anderen Ämtern	241

1. Sonstige Aufgaben der Behörde, bei denen die Gleichstellungsbeauftragte die Beachtung des Gleichstellungsauftrags kontrolliert	241
a) Teilzeitarbeit	242
aa) Teilbarkeit einer bestimmten Stelle?	242
bb) Konflikt mit der Wirtschaftlichkeit	242
b) Verwaltungssprache, insbesondere Vordruckgestaltung	243
c) Sonstige Aufgaben	244
2. Anlässe zur Kontrolle	244
a) Beteiligungstatbestände?	244
b) Kontrolle aufgrund von internen oder externen Beschwerden? ...	244
V. Folgen der Kontrolle durch die Gleichstellungsbeauftragte	245
1. „Transparenz durch Sondervotum“ — Vortragsrecht bei der Behördenleitung	245
2. Drohung mit Verzögerungstaktik durch Einschaltung von „Streithelfern“	245
VI. Zusammenfassung zur Kontrolle durch die Gleichstellungsbeauftragte	246

4. Abschnitt

Kontrolle durch die Personalvertretung	247
---	-----

5. Abschnitt

Kontrolle „von unten“	249
------------------------------	-----

A. Innerbehördliches Vorschlagswesen	249
B. Innerbehördliche Beschwerden	249
C. Remonstration gegenüber Weisungen und Richtlinien	250

6. Abschnitt

Zusammenfassung und Bewertung	252
--------------------------------------	-----

A. Zusammenfassender Überblick über die behördeninternen Kontrollen	252
I. Kontrolle durch Vorgesetzte	252
II. Kontrolle durch Abteilungen mit Querschnittsfunktionen	252
1. Ressourcenverteilende Querschnittseinheiten	253
2. Datenschutz- und Gleichstellungsbeauftragte	254
B. Bewertung: Verbesserungsansätze im Detail — prinzipielle Grenzen im Großen	254

Literaturverzeichnis	257
-----------------------------	-----

Verzeichnis der Abkürzungen

a. A.	anderer Ansicht
Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
ADV	Automatisierte Datenverarbeitung
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BayBezO	Bayerische Bezirksordnung
BayBG	Bayerisches Beamtengesetz
BayDSG	Bayerisches Datenschutzgesetz
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BayKommHV	Bayerische Kommunale Haushaltsverordnung
BayLbV	Bayerische Laufbahnverordnung
BayLKrO	Bayerische Landkreisordnung
BayORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
BayPersVG	Bayerisches Personalvertretungsgesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bd.	Band
BDH	Bundesdisziplinarhof
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BfH	Beauftragter für den Haushalt
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BMI	Bundesminister des Inneren
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BT-Drucks.	Drucksache des Deutschen Bundestags
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWVPr	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
DBW	Die Betriebswirtschaft
ders.	derselbe

dies.	dieselben
Diss.	Dissertation
DÖD	Der öffentliche Dienst
DöH	Der öffentliche Haushalt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DSRegV	Datenschutzregisterverordnung
DSWR	Datenverarbeitung, Steuer, Wirtschaft und Recht
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EDV	elektronische Datenverarbeitung
GABl.BW	Gemeinsames Amtsblatt Baden-Württemberg
GG	Grundgesetz
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
HaR	Haushaltsaufstellungsrichtlinien
HGrG	Haushaltsgrundsatzgesetz
HvR	Haushaltsvollzugsrichtlinien
JA	Juristische Arbeitsblätter
JZ	Juristenzeitung
KAV	Kommission für den Abbau von Staatsaufgaben und für Verwaltungsvereinfachung
KGSt.	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KKZ	Kommunal-Kassen-Zeitschrift
m. E.	meines Erachtens
m. w. Nw.	mit weiteren Nachweisen
MABl.	Ministerialamtsblatt der bayerischen inneren Verwaltung
MIFRIFI	mittelfristige Finanzplanung
MittKGSt.	Mitteilungen der KGSt.
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht
ÖVD / Online	Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
RiA	Recht im Amt
Rn.	Randnummer
Sp.	Spalte
StabG	Stabilitätsgesetz
u. U.	unter Umständen
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VG	Verwaltungsgericht
VOP	Verwaltungsführung, Organisation und Personal
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staats- rechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
z. B.	zum Beispiel

ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
Zif.	Ziffer
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen

Einleitung

Kontrolle ist ein im Zusammenhang mit der öffentlichen Verwaltung vielgebrauchter Begriff. Sie wird vor allem thematisiert als Kontrolle der Verwaltung durch die Rechtsprechung, durch das Parlament und — neuerdings verstärkt — durch die Rechnungshöfe¹. Spärlicher ist die Behandlung der verwaltungsinternen Kontrolle. Unter diesem Stichwort werden dann regelmäßig vor allem das Widerspruchsverfahren (§§ 68 ff. VwGO) dargestellt und — meist schon erheblich knapper — die sog. nichtförmlichen Rechtsbehelfe, nämlich die Rechts- und Dienstaufsichtsbeschwerde, die Petition und die Gegenvorstellung². Kaum Aufmerksamkeit geschenkt wird den behördeninternen Kontrollen. Die juristische Literatur beschränkt sich in der Regel auf eine knappe Behandlung der Aufsicht, wobei der Akzent fast durchweg auch hier wieder auf der zwischenbehördlichen Aufsicht liegt³. Auch die Verwaltungslehre gibt meist nur knappe Darstellungen⁴. Dabei wird oft ausdrücklich oder stillschweigend davon ausgegangen, daß Kontrolle zwei Personen voraussetzt, einen Kontrolleur und einen Kontrollierten.

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob diese Gewichtung und Begriffsbildung der Problematik, die der Kontrolle des Verwaltungshandelns innewohnt, gerecht wird. Die Konzentration auf die Kontrolle von außen, insbesondere auf die gerichtliche Kontrolle, führt zu einer tendenziellen Gleichsetzung von Kontrolle mit Rechtskontrolle. Die Annahme, daß Kontrolle ein Zwei-Personen-Verhältnis voraussetze, trägt zum Negativimage der Kontrolle im Sinne einer Überwachung bei, schürt die Vorstellung, Kontrolle sei vor allem Ausdruck von Mißtrauen⁵. Eng damit zusammen hängt der Glaube, daß ein negatives Kontrollergebnis stets auf den Kontrollierten zurückfallen müsse, daß es einen „Schuldigen“ gebe. Es wird zu zeigen sein, daß diese Vorstellungen der modernen Verwaltung nicht gerecht werden, in der zunehmend unmittelbar zur Erreichung vorgegebener

¹ Vgl. etwa zu diesen drei Bereichen *Krebs*, Kontrolle.

² Vgl. etwa *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht III, § 161.

³ Vgl. *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II, § 77 II.

⁴ Siehe dazu *Püttner*, Verwaltungslehre, S. 351 bis 353; *Thieme*, Verwaltungslehre, Rn. 502 bis 509 (der lediglich die *verwaltungsinterne* Kontrolle insgesamt behandelt); *Schwebbach*, Kontrollen, Rn. 547 bis 563.

⁵ Ein in einer Querschnittseinheit tätiger Verwaltungspraktiker meinte in einem Gespräch (sinngemäß): „Kontrolle klingt so negativ. Man müßte ein anderes Wort dafür finden. Wir wollen den Ämtern ja helfen, sie unterstützen.“ Bei der Suche nach synonymen Begriffen wie Prüfung oder Überwachung mußte er aber feststellen, daß diese „auch nicht besser“ sind. Man wird dem Problem eben nicht durch irgendeine „Neusprache“ beikommen können, sondern nur durch einen Bewußtseinswandel in der Sache.

Zwecke gehandelt wird. Dabei werden oft Fehler gemacht, für die der Handelnde nicht ohne weiteres die „Schuld“ trägt. Die Zweckmäßigkeit ist nur in den Grenzen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes rechtlich (und damit gerichtlich) „kontrollierbar“, so daß aus dem verengten Blickwinkel der Rechtskontrolle die Verwaltung in immer größeren Bereichen unkontrolliert bleibt. Außerrechtliche Maßstäbe kann allerdings die parlamentarische oder die Rechnungshofkontrolle zugrunde legen. Die Wirksamkeit dieser Kontrollen wird aber durch die Komplexität der heutigen Verwaltung eingeschränkt, die von außen schwer auch nur annähernd nachvollziehbar ist⁶.

All diese Umstände drängen dazu, die verwaltungsinterne Kontrolle stärker ins Blickfeld wissenschaftlicher Betrachtung zu rücken: Sie ist grundsätzlich nicht auf die Frage der Rechtmäßigkeit beschränkt, sie ist nah an der Sache und kann daher Schwachstellen leichter erkennen als die externe Kontrolle. In Anbetracht der begrenzten externen Kontrollmöglichkeiten muß die Frage gestellt werden, ob und inwieweit hier intern Ausgleich geschaffen werden kann und muß⁷. Hierbei ist zu beachten, daß „die“ Verwaltung kein monolithischer Block ist. Im meist dreistufigen Staatsaufbau bilden die einzelnen Behörden relativ selbständige Organisationsgebilde, die selbst wiederum eine oft komplexe innere Gliederung aufweisen. Sie sind meist so groß, daß der Behördenchef sie schon kaum mehr überblicken kann. Erst recht gilt dies aus Sicht einer übergeordneten Aufsichtsbehörde. Auch für diese stellt sich dann — ähnlich wie für die parlamentarische oder die Rechnungshofkontrolle — das Problem mangelnden Einblicks⁸. Es kommt also entscheidend darauf an, daß auch innerhalb der Behörden, wo die konkreten Umstände am besten bekannt sind, eine ausreichende Kontrolle stattfindet.

Die vorliegende Untersuchung will versuchen, den innerbehördlichen Bereich — soweit ersichtlich erstmals — hinsichtlich der Kontrolle näher auszuleuchten. Dabei erscheint es wichtig, den Bezug zur Verwaltungspraxis zu wahren. Zu diesem Zweck hat der Verfasser zahlreiche Gespräche mit Praktikern einer Großstadtverwaltung, eines Landratsamts, einer Regierung und eines Finanzamts ge-

⁶ Dazu *H. Lange*, Rolle der Verwaltung, S. 52 f.

⁷ So schon *Mayntz*, Kontrolle, S. 98 ff.; auch der ehemalige Präsident des BRH *Wittrock* meint, daß es primär darauf ankomme, „die Prüfungen innerhalb der verschiedenen Bereiche dezentral zu organisieren“ und auch „die Instrumente der Selbstkontrolle und der Aufsichtsführung bei den geprüften Institutionen immer wieder zu aktivieren. Damit reduziert sich das Problem der Lücke.“ (zit. nach *Wirtschaftswoche*, Heft 37/1984, S. 53).

⁸ Deutliches Indiz hierfür ist die Praxis der Regierung, im Rahmen des Widerspruchsverfahrens selbst keine Baugenehmigungen zu erlassen, sondern die untere Baubehörde entsprechend anzuweisen. Dies liegt nach Äußerungen von Regierungsmitarbeitern vor allem daran, daß sie sich zu einem sachgerechten Erlaß gar nicht fähig fühlen. Daraus läßt sich schließen, daß die Regierung von außen viele Fehler vor allem in Fragen der Zweckmäßigkeit mangels entsprechender Fachkenntnis und Anschauung „vor Ort“ gar nicht erkennen kann.

führt⁹. Diese können natürlich nicht den Anforderungen an eine repräsentative empirische Erhebung genügen. Die Durchführung gelenkter Interviews oder gar einer schriftlichen Befragung mit Fragebögen nach Bildung einer Stichprobe scheint aber beim derzeitigen Erkenntnisstand verfrüht. Anliegen der Arbeit ist es, die überhaupt existierenden innerbehördlichen Kontrollen zu ermitteln und zu systematisieren.

Hierfür sind erhebliche theoretische Vorarbeiten erforderlich. In einem *ersten Teil* wird zu behandeln sein, was unter Kontrolle sinnvollerweise zu verstehen ist und welche Bedeutung der Kontrolle in der öffentlichen Verwaltung zukommt. Weiter wird darzulegen sein, welche grundsätzlichen Unterteilungen der Kontrolle zweckmäßig erscheinen und welche Funktionen die Kontrolle im allgemeinen und bestimmte Kontrollarten im besonderen haben. Es ist auch ein Blick auf die Maßstäbe der Kontrolle zu werfen, um festzustellen, inwieweit sich bereits aus der Struktur der möglichen Maßstäbe unterschiedliche Anforderungen an die Kontrolle ergeben. Schließlich ist näher auszuführen, warum die behördeninterne Kontrolle sich als eigenständiger Untersuchungsgegenstand anbietet und was im einzelnen hierunter zu fassen ist.

In einem *zweiten Teil* sollen dann auf der Grundlage der allgemeinen Überlegungen die behördeninternen Kontrollen im einzelnen dargestellt werden. Soweit hier auf rechtliche Fragen einzugehen ist, wird grundsätzlich Bundes- und bayerisches Landesrecht zugrundegelegt¹⁰, gelegentlich aber auch auf interessante Besonderheiten in anderen Bundesländern hingewiesen.

Wegen des umfassenden Ansatzes der Untersuchung dürfen keine detaillierten Vorschläge zur Durchführung aller in Behörden anfallenden Kontrollen erwartet werden. Es geht vielmehr darum, einen Überblick über die bestehenden Möglichkeiten zu schaffen und Zusammenhänge zu verdeutlichen. Besonderer Wert wird dabei auf die Einbindung der Kontrolle in die Verwaltungstätigkeit insgesamt gelegt. Wem die Diskussionen über verstärkte Planung und über Führungskonzepte für die öffentliche Verwaltung bekannt sind, den wird es nicht überraschen, wenn auch in Fragen der Kontrolle Patentrezepte nicht anzubieten sind. Aller Erfahrung nach scheitert die Anwendung geschlossener Modelle an der Vielgestaltigkeit der Verwaltungsaufgaben und daran, daß in der Verwaltung Menschen tätig werden, deren unterschiedliche Fähigkeiten und Bedürfnisse sich durch konsequente Anwendung theoretisch entworfener Modelle nie optimal berücksichtigen lassen¹¹. Jene Modelle haben ihre Berechtigung zur vereinfachenden

⁹ In den Fußnoten werden zur Illustration gelegentlich markante Zitate aus diesen Gesprächen wiedergegeben, wobei die Urheber aus Gründen der teilweise ausdrücklich erbetenen Diskretion namentlich ungenannt bleiben müssen.

¹⁰ Zur Methode, die Verwaltung in einem Bundesland zum Ausgangspunkt der Darstellung zu machen und so größere Übersichtlichkeit und Griffigkeit zu erreichen vgl. *Lecheler, Verwaltungslehre*, S. 17 f.

¹¹ Vgl. in diesem Zusammenhang den Hinweis *Küblers* auf Untersuchungen, aus denen sich ergibt, „daß informelle Beziehungen besonders dort wuchern und vom Soll-