

FACHHOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND RECHTSPFLEGE IN BAYER

Christian Arbeiter

System, Grundprinzipien und Entscheidungsfindung in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands

1. Gewaltenteilung

Die staatliche Autorität in Deutschland ist in drei Gewalten aufgeteilt, wie auch in anderen Staaten üblich: Legislative (Gesetzgebung), Exekutive (Verwaltung) und Judikative (Rechtsprechung).

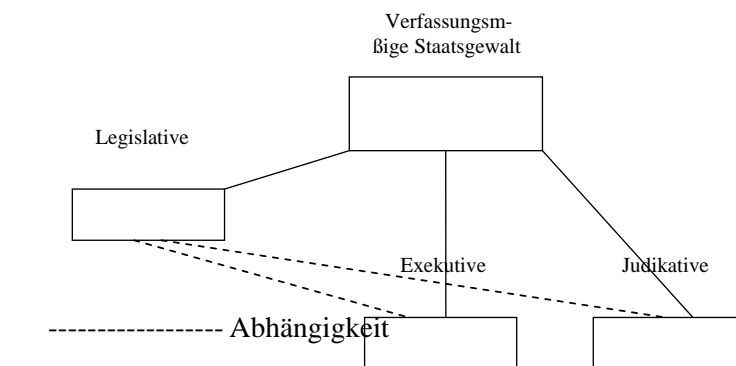
Die dritte Gewalt soll hier nicht weiter dargestellt werden, bis auf den Hinweis, dass die Verwaltungsgerichte zur Judikative gehören. Deshalb sind sie zu einer unabhängigen Kontrolle von Entscheidungen der Verwaltungsbehörden befähigt.

Das Parlament verkörpert die Legislative. Seine Entscheidungen sind die förmlichen Rechtsnormen: Regelungen mit abstrakt-genereller Wirkung. „Abstrakt“ betrifft die Geltung für eine unbestimmte Zahl von Fällen und „generell“ die Verbindlichkeit gegenüber allen Personen. Ein Beispiel: das gesetzliche Verbot, ohne eine Genehmigung ein Gebäude zu bauen, gültig in allen Fällen und gegenüber allen Personen.

Die Exekutive handelt durch ihre Behörden. Eine behördliche Entscheidung betrifft eine individuelle Person in einem bestimmten Fall.

Ein Beispiel: das Verbot, Bauarbeiten auf einem bestimmten Grundstück wegen Illegalität fortzusetzen. Verwaltungsentscheidungen müssen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen. Die Exekutive ist von der Legislative abhängig.

Gewaltenteilung



2. Bundesstaat

Die Bundesrepublik besteht aus Ländern als Gliedstaaten. Daher gibt es in Deutschland die Staatsgewalt auf zwei Ebenen: die Staatsgewalt der sechzehn Bundesländer, jeweils unabhängig von einander, und die höherrangige Staatsgewalt des Bundesstaates.

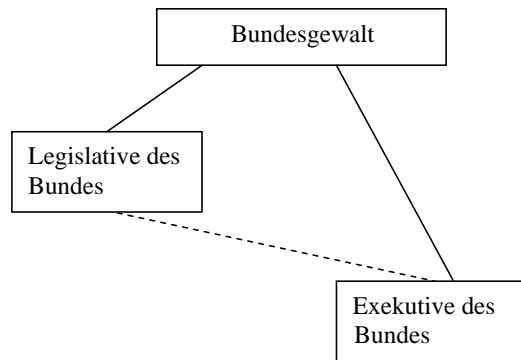
übersicht über die räumliche Gliederung der Bundesrepublik Deutschland ab 3. Oktober 1990



Folglich gibt es:

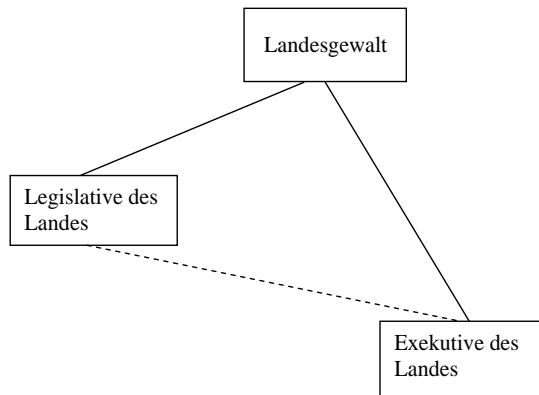
- die Legislative des Bundes verkörpert im Bundestag
- die Legislative der Bundesländer in den Flächenstaaten wie in Bayern mit der Bezeichnung Landtag
- die Exekutive des Bundes, handelnd durch Bundesbehörden.
Beispiele: Bundesministerien, Bundeswehrverwaltung, Zollverwaltung
Man kann die Bundesbehörden erkennen am Bundeswappen beim Eingang: der Bundesadler
- und schließlich die Exekutive der Bundesländer
Beispiele: bayerische Ministerien, Bezirksregierungen, Landratsämter. Die zuletzt genannten müssen von lokalen Behörden als Selbstverwaltungskörperschaften unterschieden werden.

Bundesstaat



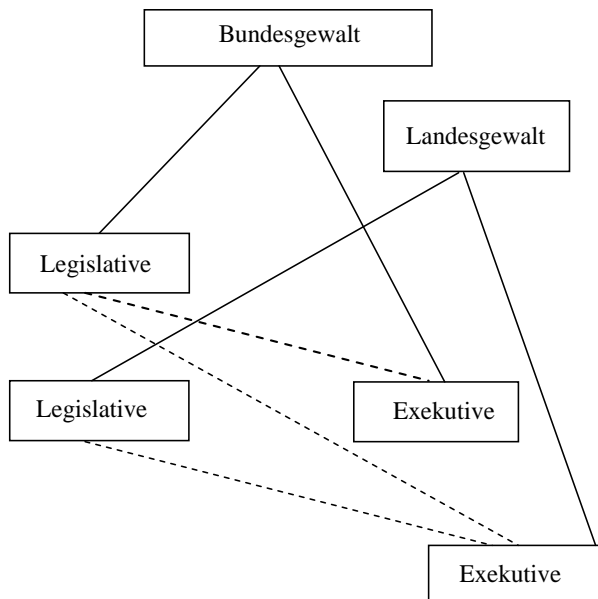
----- Abhängigkeit

Bundesland



----- Abhängigkeit

Bundesstaat + Bundesland



----- Abhängigkeit

2. Wie sind die Aufgaben und Kompetenzen zwischen Bund und Ländern verteilt?

2.1 Legislative

Die Gesetzgebung (Legislative) ist nach Aufgabenbereichen verteilt. Es gibt drei Arten der Gesetzgebung:

- ausschließliche Gesetzgebung des Bundes

Beispiele: Wehrrecht, Recht der Telekommunikation

- ausschließliche Gesetzgebung der Länder

Beispiele: Schulrecht, Bauordnungsrecht

- konkurrierende Gesetzgebung

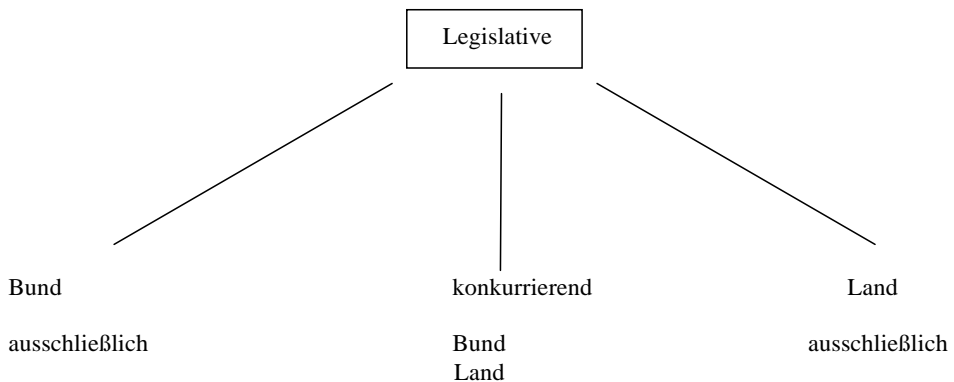
Dieses ist die ausgedehnteste Art.

Beispiele: Privatrecht, Planungsrecht

Das Bundesgesetz hat Vorrang.

Das ist geregelt im kürzesten Artikel der deutschen Verfassung:

Bundesrecht bricht Landesrecht.



2.2 Exekutive

Bei der Exekutive sind die Kompetenzen nicht in der Weise verteilt, dass Bundesbehörden Bundesrecht und Landesbehörden Landesrecht ausführen. Die Folge eines solchen Systems wäre eine Unterbrechung von Zusammenhängen und eine Zersplitterung von Behörden. Im Gegenteil ist es die Aufgabe von Landesbehörden, weite Bereiche des Rechts auszuführen, auch des Bundesrechts,

obwohl diese Bereiche im hervorragenden Interesse des Bundes stehen, wie das Ausländerrecht und das Recht über die Nutzung der Atomenergie. Auf diese Weise dient das deutsche Verwaltungssystem auch dem Prinzip der Dezentralisation. Der Bund hat zur Absicherung des Vollzugs eine Aufsichtskompetenz über die Ausführung des Bundesrechts durch die Länder. Es gibt nur wenige Bereiche, in denen der Bund das Bundesrecht durch eigene Behörden ausführt wie die Verwaltung der Bundeswehr.

3. Rechtsstaat

- 3.1 Das Verhältnis zwischen dem Staat (Bund oder Land) ist überwiegend geregelt durch Rechtsnormen als abstrakt-generelle Entscheidungen des Parlaments (öffentliches Recht). Die Gesetze lösen substantiell den Konflikt zwischen öffentlichen und individuellen Interessen. Letztere sind als Grundrechte speziell in den Verfassungen geschützt. Sie stehen über der Legislative, die diese Grundrechte berücksichtigen muss. Formal können die Grundrechte nur durch ein Gesetz oder durch die Exekutive auf der Grundlage eines Gesetzes eingeschränkt werden. Das gilt ebenso für die Entscheidungen der Verwaltung. Die Verwaltungsbehörden brauchen eine Rechtsgrundlage für alle belastenden Maßnahmen; das sind solche, die die Grundrechte einschränken. Dieses Prinzip ist in der Verfassung als Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verankert, noch exakter als Vorbehalt des Gesetzes für Eingriffe. Die Exekutive hat keine eigenständige Gewalt, belastende Entscheidungen zu treffen. Diese Macht liegt ursprünglich bei der Legislative.
- 3.2 Die Suche nach einer Rechtsgrundlage ist eine essentielle Vorbereitungsarbeit für alle belastenden Entscheidungen der Verwaltung. Die Anwendung der Verfassung ist für Behörden „tägliches Brot“.

Ein Beispiel für eine Rechtsgrundlage, genannt Befugnisnorm:

Bayerische Bauordnung

Art. 75 Einstellung von Arbeiten

- (1) ¹ Werden Anlagen im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet, geändert, abgebrochen oder beseitigt, so kann die Bauaufsichtsbehörde die Einstellung der Bauarbeiten anordnen.

Diese Rechtsnorm ist an die Verwaltungsbehörden gerichtet und gibt die Berechtigung, als belastende Maßnahme gegenüber dem Bürger eine Einstellung der Bauarbeiten auszusprechen und damit das Grundrecht in der Verfassung auf Schutz des Eigentums einzuschränken.

Die Befugnisnormen sind zu unterscheiden von den unmittelbar geltenden gesetzlichen Geboten und Verboten. Diese sind nicht an die Behörden adressiert sondern an die Bürger. Die Legislative schränkt die Grundrechte unmittelbar ohne Transformation durch die Verwaltungsbehörden ein. Dafür ein Beispiel:

Gaststättengesetz

§ 20 Allgemeine Verbote

Verboten ist

1. Branntwein oder überwiegend branntweinhaltige Lebensmittel durch Automaten feilzuhalten.
2. in Ausübung eines Gewerbes alkoholische Getränke an erkennbar Betrunkene zu verabreichen,
3. im Gaststättengewerbe das Verabreichen von Speisen von der Bestellung von Getränken abhängig zu machen oder bei der Nichtbestellung von Getränken die Preise zu erhöhen,
4. im Gaststättengewerbe das Verabreichen alkoholfreier Getränke von der Bestellung alkoholischer Getränke abhängig zu machen oder bei der Nichtbestellung alkoholischer Getränke die Preise zu erhöhen.

Das Gesetz selbst schränkt das Grundrecht der Berufsfreiheit ein. Die Aufgabe der Exekutive ist es, die Beachtung der gesetzlichen Pflicht zu überwachen und, falls Bürger gegen die Pflicht verstoßen, zu vollstrecken oder zu bestrafen.

- 3.3 Neben den Rechtsnormen der Legislative gibt es auch abstrakt–generelle Regelungen der Exekutive mit dem Status einer Rechtsnorm. Häufig enthalten sie Ausführungsregelungen, weil die formellen Gesetze des Parlaments nicht jedes Detail festlegen. Hier ist das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in gleicher Weise maßgeblich. Die Exekutive kann solche Ausführungsregelungen erlassen, wenn es dafür eine Rechtsgrundlage gibt. Ein Beispiel:

Gaststättengesetz

§ 18 Sperrzeit

- (1) ¹ Für Schank- und Speisewirtschaften sowie für öffentliche Vergnügungsstätten ist durch Rechtsverordnung der Landesregierungen eine Sperrzeit allgemein festzusetzen.

Die rechtlichen Regelungen der Verwaltung werden Verordnungen genannt. Sie regeln staatliche Angelegenheiten. Es gibt auch Rechtsnormen der Kommunen zur Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten als Selbstverwaltungskörperschaft. Diese tragen die Bezeichnung Satzungen.

3.4 Diese Vielzahl von Rechtsnormen können in einer Rangordnung zusammengefasst werden. Die Verwaltungsbehörden müssen diese Normenhierarchie wegen des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung beachten, wenn sie Einzelfallentscheidungen treffen. Die Rangordnung beruht auf festgelegten Regeln:

- Die Verfassung steht über der Gesetzgebung (Legislative).
- Die Exekutive hängt von der Gesetzgebung ab.
- Bundesrecht steht über dem Landesrecht.

Daraus ergibt sich folgende Rangordnung:

1. Verfassung des Bundes
2. förmliche Bundesgesetze
3. Bundesverordnungen, Satzungen von juristischen Personen des Bundes
4. Landesverfassung
5. förmliche Landesgesetze
6. Landesverordnungen, Satzungen von Selbstverwaltungskörperschaften

Einzelfallentscheidungen der Verwaltung (Verwaltungsakte) müssen mit allen Rechtsnormen entsprechend der Rangordnung übereinstimmen. Ebenso dürfen innerhalb der Rangordnung keine Verstöße gegen höherrangiges Recht auftreten. Die Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, alle diese Kriterien zu kontrollieren.

4. Methode der Rechtsanwendung, die Aufgabe der Verwaltungsbehörden

Ausgangspunkt ist folgender Sachverhalt:

Nachbarn einer Bar beschwerten sich über den Lärm der Musik, der die Nachtruhe stört. Sie bitten die Verwaltungsbehörde um Schutzmaßnahmen.

Wie sehen die Sachbearbeitung und die Entscheidungsfindung aus?

Zunächst stellt die Behörde ihre örtliche und sachliche Zuständigkeit fest. Es folgen vorläufige Ermittlungen zum Gaststättenbetrieb, zur Person des Inhabers, zu früheren Störungen und zur Häufigkeit der Musikdarbietungen. Sie untersucht dazu die schriftlichen Akten und holt Informationen von der Polizei ein.

Wenn sich daraus eine Notwendigkeit für das Tätigwerden ergibt, so bestätigt die Behörde den Erhalt der Beschwerde.

Das Verfahren der Entscheidungsfindung beginnt bei der Auswahl möglicher Maßnahmen, welche als Erfolg versprechend erscheinen, Beispiele: Maßnahmen zum zusätzlichen Lärmschutz (Schließen der Fenster, Schallisolierung, Beschränkung der Instrumente), Untersagung der Musikdarbietungen, früherer Beginn der Sperrzeit, Widerruf der Gaststättenerlaubnis und Schließung der Bar.

Diese belastenden Maßnahmen sind nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nur möglich, wenn dafür eine Rechtsgrundlage besteht. Die Maßnahmen greifen in die Berufsfreiheit ein. Die Behörde muss eine Befugnisnorm auffinden. Eine Lärmschutzmaßnahme ist die mildeste Maßnahme. Dafür findet sich eine Befugnis in § 5 Abs. 1 Nr. 3 des Gaststättengesetzes.

Gaststättengesetz

§ 5 Auflagen

- (1) Gewerbetreibende, die einer Erlaubnis bedürfen, können jederzeit Auflagen zum Schutze
1. der Gäste gegen Ausbeutung und gegen Gefahren für Leben, Gesundheit oder Sittlichkeit,
 2. der im Betrieb Beschäftigten gegen Gefahren für Leben, Gesundheit oder Sittlichkeit oder
 3. gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und sonst gegen erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen für die Bewohner des Betriebsgrundstücks oder der Nachbargrundstücke sowie der Allgemeinheit erteilt werden.

Der Sachbearbeiter prüft die Voraussetzungen der Befugnisnorm und stellt fest, ob der Sachverhalt damit übereinstimmt, er „subsumiert“. Die Bar ist ein Betrieb, eine Erlaubnis liegt vor. Die wesentliche Voraussetzung lautet „schädliche Umwelteinwirkungen“. Lärm ist eine Immission und deshalb eine Umwelteinwirkung. Zu prüfen ist deren Schädlichkeit. Der Sachbearbeiter hat nicht die Fachkompetenz, die Schädlichkeit zu ermitteln. Er hat ein Informationsdefizit und muss dazu einen

System, Grundprinzipien und Entscheidungsfindung in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands Experten befragen. Dieser technische Fachmann wird den Lärm messen und darüber den Sachbearbeiter informieren. Wenn alle Voraussetzungen der Befugnisnorm vorliegen, kann der Sachbearbeiter über die zu treffende Maßnahme entscheiden. Im vorliegenden Fall gibt § 5 Abs. 1 der Behörde ein Ermessen. Die Behörde hat die erforderliche und angemessene Maßnahme zu treffen. Dabei muss sie das öffentliche und das private Interesse gegeneinander abwägen. Das private Interesse ist hier durch das Grundrecht der Berufsfreiheit geschützt. Die Behörde muss die Verfassung in diesem Routinefall anwenden, ebenso wie sonst bei allen Eingriffsmaßnahmen. Als nächstes verhandelt die Behörde mit dem Inhaber der Bar und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme. Wenn der Inhaber auf die Vorstellungen der Behörde nicht freiwillig eingeht, dann erlässt die Behörde einen kostenpflichtigen Verwaltungsakt mit einer Vollstreckungsandrohung und fordert damit hoheitlich die Realisierung von Lärmschutzmaßnahmen.

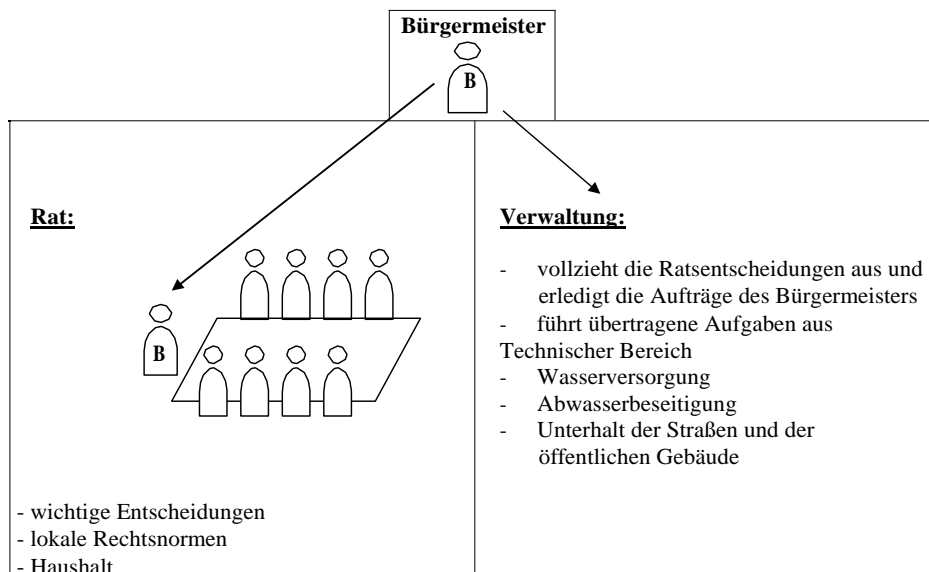
Im Ergebnis ist hier zu erkennen, welche hervorragende Bedeutung die Verfassung für die Arbeit der Verwaltungsbehörden hat.

5. Zum Abschluss folgt eine Einführung in die Organisation und die typischen Aufgaben einer durchschnittlichen Gemeinde. Die Verfassung garantiert den Gemeinden und Städten ein Recht auf Selbstverwaltung. Der Staat ist verpflichtet, durch Rechtsnormen ein System von Kommunen auf der unteren Verwaltungsebene zu schaffen. Diese Rechtsnormen müssen den Gemeinden und Städten eigene Aufgaben in einem angemessenen Umfang geben und Quellen für eigene Einnahmen gewähren. Damit soll ein kraftvolles Selbstverwaltungssystem geschaffen werden, wie es das Verfassungsgericht verlangt.

5.1 Jede Gemeinde besitzt zwei Einheiten: den Rat und die Verwaltung. Der Rat wird alle sechs Jahre gewählt. Die Anzahl der Ratsmitglieder hängt von der Einwohnerzahl ab, zum Beispiel bei 3000 bis 5000 Einwohner: 16, von 5000 bis 10.000: 20, oder bei 100.000 bis 200.000 Einwohner 50 Ratsmitglieder. Der Bürgermeister wird gesondert gewählt, ebenso für sechs Jahre. Er ist der Vorsitzende im Rat und der Vorgesetzte der Gemeindeverwaltung in einer Person.

5.2 Der Rat ist für alle wichtigen Entscheidungen zuständig, wie Investitionen im Wert von mehr als 5000 € für den Erlass von lokalen Rechtsnormen, für die Bauleitplanung, für die lokalen Steuern, für die Nutzung öffentlicher Einrichtungen einschließlich den Gebühren dafür. Der Rat beschließt auch den Haushalt. Um eine Vorstellung vom Umfang der Aufgaben zu geben, wird darauf hingewiesen, dass eine Gemeinde mit 3000 Einwohner einen Haushalt mit einem Volumen von sieben bis zehn Millionen Euro besitzt und eine Stadt mit 30.000 Einwohner zwischen 70 und 100 Millionen Euro. Die Gemeinden und Städte sind zuständig für den Bau und den Unterhalt von Ortsstraßen, für den Straßenverkehr, für Grundschulen und Kindergärten, Abwasserbeseitigung, Wasserversorgung, Sport- und Kultureinrichtungen.

5.3 Die Hauptaufgabe der Verwaltung ist es, die Entscheidungen des Rats zu vollziehen. Daneben hat die Verwaltung die Routineaufgaben in eigener Verantwortung zu erledigen, wie zum Beispiel Aufträge für kleine Reparaturen bis zu 3000 € und normale Unterhaltungsarbeiten. Weiterhin ist die Verwaltung zuständig für die Erledigung von Aufgaben, die der Staat den Gemeinden übertragen hat, wie das Standesamt, das Meldewesen und die Ausgabe von Ausweisen.



Rad pod naslovom „Sistem, osnovni principi i donošenje odluka u javnoj upravi Njemačke“ analizira pozitivnopravno uređenje savezne države sa 16 pokrajina. Uređenje Savezne Republike Njemačke se ne razlikuje značajno od klasične teoretske podjele vlasti u državi. Čak šta više, ona je uspješan model za druge države.

U uvodnom dijelu rada prezentirana je klasična podjela vlasti u Njemačkoj na zakonodavnu, sudsku i izvršnu, sa naglaskom da pravosuđu pripadaju i upravni sudovi koji vrše nezavisnu kontrolu (nadzor) odluka uprave. Analiza sudstva je namjerno izostavljena iz rada.

Govoreći o strukturi Savezne Republike Njemačke, u radu je istaknuto postojanje dvije razine vlasti: nivo vlasti 16 saveznih pokrajina i državni nivo vlasti. U tom smislu razlikuje se:

- nacionalno zakonodavstvo koje donosi Bundestag;
- zakonodavstvo koje donose pokrajinske skupštine (Landtag);
- izvršna savezna vlast koja djeluje putem saveznih agencija (savezna ministarstva, carinska služba) i
- izvršna vlast saveznih pokrajina (pokrajinska ministarstva, vlade okruga, samoupravna tijela lokalne vlasti).

Predstavljajući podjelu vlasti između saveznog i pokrajinskog nivoa, u radu je istaknuto postojanje tri vrste zakona:

- zakoni iz isključive nadležnosti saveznog (državnog) nivoa vlasti (npr. Vojni zakon, Zakon o telekomunikacijama i dr.),
- zakoni iz isključive nadležnosti saveznih pokrajina (zakoni iz oblasti obrazovanja, građenja i dr.) i
- zakoni iz konkurentne nadležnosti, sa presumpcijom nadležnosti u korist saveznog nivoa.

Podjela nadležnosti izvršne vlasti nije strogo organizirana u smislu da savezni organi izvršavaju savezne propise, a pokrajinski organi pokrajinske propise. Primjenjujući princip decentralizacije, upravni organi njemačkih pokrajina provode propise od saveznog značaja, poput Zakona o strancima i Zakona o korištenju atomske energije, ali je federalna vlast dužna osigurati praćenje provođenja propisa. Samo u izuzetnim slučajevima, u nekim oblastima, federalna vlast provođenje saveznih propisa povjerava isključivo savezним organima uprave, poput upravljanja Saveznim oružanim snagama.

U radu se govori i o sukobu javnog i privatnog interesa i zaštiti osnovnih ljudskih prava garantiranih Ustavom. U određenim situacijama zaštita osnovnih ljudskih prava može ograničiti ili ukinuti određene odluke i aktivnosti organa uprave. Formalno, osnovna prava mogu biti ograničena zakonom ili od strane izvršne vlasti na osnovu zakona. U radu su analizirani primjeri ovakvih situacija, sadržani u Zakonu o građenju savezne pokrajine Bayern (Bavarska) i Zakonu o ugostiteljstvu.

U završnom dijelu rada se proučava organizacija i funkcioniranje lokalne zajednice. Ustav garantira pravo općinama i gradovima na lokalnu samoupravu. Država je dužna putem pravnih normi istima osigurati obavljanje vlastitih poslova u razumnom obimu i vlastite izvore prihoda. Zaštita samouprave se garantira putem Ustavnog suda. Svaka općina ima Vijeće koje se bira na mandat (period) od šest godina i u zavisnosti od broja stanovnika ima od 16 do 50 vijećnika i upravu. Gradonačelnik se bira nezavisno od Vijeća na mandat od šest godina. On predsjedava Vijećem i rukovodi organima uprave. Vijeće donosi lokalne propise, usvaja lokalni budžet, utvrđuje lokalne poreze, upravlja javnim objektima, donosi odluke o investicijama preko 5.000 eura. Ono je odgovorno i za izgradnju i održavanje lokalnih puteva, vodovoda, javni prijevoz, predškolsko i osnovno obrazovanje, kulturu i sport itd. Uprava provodi odluke Vijeća, provodi odluke načelnika općine i gradonačelnika, samostalno realizira poslove u vrijednosti do 3.000 eura, vodi komunalne poslove, vodi evidenciju, izdaje lična dokumenta itd.

Sažetak pripremio

Dipl.upr.org.Amel Delić