

Kapitel 6

Einhaltung, Durchsetzung, Rechtsmittel

Mit der Verabschiedung und Verkündung eines Gesetzes wird zwar der Rahmen für die Verwirklichung eines Politikziels abgesteckt, Effizienz bei Durchführung, Einhaltung und Vollzug ist jedoch Voraussetzung dafür, dass das jeweilige Ziel tatsächlich erreicht wird. Eine Ex-ante-Abschätzung der Wahrscheinlichkeit des Einhaltungs- und Durchsetzungserfolgs ist zunehmend Teil des Gesetzgebungsverfahrens in den OECD-Ländern. Im Rahmen des institutionellen Kontexts der EU zählt zu diesen Verfahren die korrekte Umsetzung der EU-Vorschriften in nationales Recht (auf diesen Aspekt wird in Kapitel 7 eingegangen).

Die Frage der Verhältnismäßigkeit bei der Durchsetzung, verbunden mit einer Risikoabschätzung gewinnt zunehmend an Aufmerksamkeit. Das Ziel ist, sicherzustellen, dass entsprechend höhere Mittel für die Durchsetzung eingesetzt werden, wenn es sich um Aktivitäten, Maßnahmen oder Einheiten handelt, bei denen die Gefahr ordnungspolitischen Versagens größeren Schaden für die Gesellschaft und die Volkswirtschaft verursacht (und umgekehrt entsprechend geringere Mittel in Situationen, bei denen das Risiko als geringer betrachtet wird).

Die rechtsetzenden Akteure müssen die Rechtsvorschriften systematisch und gerecht anwenden und durchsetzen, und die Bürger und Unternehmen benötigen in Bezug auf die für sie geltenden Rechtsvorschriften Zugang zu Verfahren für die verwaltungsrechtliche und gerichtliche Prüfung sowie zeitnahe Entscheidungen über ihre Rechtsmittel. Zu den einsetzbaren Instrumenten zählen Verwaltungsverfahrensgesetze, die Nutzung unabhängiger und standardisierter Rechtsmittelverfahren¹ sowie die Annahme von Regelungen zur Förderung der Reagibilität, etwa „Schweigen bedeutet Zustimmung“². Mit dem Zugang zu Prüfverfahren wird sichergestellt, dass die verantwortlichen Akteure Rechenschaft ablegen müssen.

Die Prüfung von Verwaltungsentscheidungen durch die Justiz kann auch ein wichtiges Instrument zur Qualitätskontrolle sein. Beispielsweise lässt sich mittels der Kontrolle durch die Justiz protokollieren, ob die ergänzenden Vorschriften mit dem Primärrecht im Einklang stehen, und die Verhältnismäßigkeit der Vorschriften im Hinblick auf ihren Zweck prüfen.

Beurteilung und Empfehlungen

Es ist davon auszugehen, dass der Grad der Einhaltung der Rechtsvorschriften hoch ist, er wird jedoch nicht beobachtet. Auf Bundesebene und in der Mehrzahl der Länder werden die Umsetzungsdaten nicht systematisch erfasst. Gründe dafür könnten sein, dass die Länder hauptsächlich für die Umsetzung und den Vollzug zuständig sind und ein stark verwurzelter Respekt vor dem Rechtsstaat als Garant für ein hohes Maß an Rechteinhalten gilt. Mit der im Folgenabschätzungsverfahren vorgesehenen retrospektiven Evaluierung von Regelungen gibt es im Prinzip einen Rahmen, um zu kontrollieren, was wirklich geschieht und ob mit einer Regelung tatsächlich das beabsichtigte Ziel erreicht wurde.

Empfehlung 6.1 Die Beobachtung der Befolgungsraten hilft festzustellen, ob eine Regelung gut ausgearbeitet ist (ein geringer Befolgungsgrad würde darauf hinweisen, dass Fragen der Einhaltung und der Durchsetzung bei der Ausarbeitung der Regelung nicht ausreichend berücksichtigt wurden). Es sollte sichergestellt werden, dass die Ex-post-Evaluierung von Regelungen genutzt wird, um Befolgungsraten zu bestimmen. Es sollte gewährleistet werden, dass bei der Ex-ante-Abschätzung von Gesetzentwürfen auch Fragen der späteren Rechtsdurchsetzung untersucht werden.

Das deutsche System des „Exekutivföderalismus“ erfordert, dass darauf geachtet wird, wie die Länder Bundesrecht umsetzen. Die meisten auf Bundesebene verabschiedeten Rechtsvorschriften werden von den Ländern umgesetzt und vollzogen. Ein weiterer wichtiger Aspekt der Umsetzung und des Vollzugs in Deutschland ist, dass sich die Länder bei der Ausführung von Landes- und selbst Bundesrecht stark auf die Landkreise und Kommunen stützen. Eine eingehendere Untersuchung von Fragen der Rechtsdurchsetzung hätte zwar den Rahmen dieser Prüfung gesprengt, dennoch ist klar, dass für das System die Herausforderung besteht, die Durchsetzungspraktiken zu straffen und sich neuen Ansätzen zu öffnen. Die deutschen Behörden sind sich dieser Herausforderung durchaus bewusst. Wichtig wird sein, die praktischen Auswirkungen der Föderalismusreform zu evaluieren, da es zu einer Zunahme unterschiedlicher Ansätze in den einzelnen Bundesländern kommen könnte. In einigen anderen europäischen Ländern gewinnen risikobasierte Ansätze bei der Durchsetzung zunehmend an Bedeutung (Ausrichtung des Umfangs der Kontrollen an einer Bewertung des Risikos einer geringen Rechtsbefolgung), da sie die Belastungen für die Unternehmen minimieren und für die Verwaltung weniger kostspielig sind. Ein solcher Ansatz könnte gefördert werden.

Empfehlung 6.2 Es sollte sichergestellt werden, dass die Folgen der Föderalismusreform 2006 hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Umsetzung von Bundesrecht durch die Länder untersucht werden. Es sollte geprüft werden, ob ein weiterer Dialog mit interessierten Ländern hilfreich wäre, um neue Ansätze des Vollzugs, z.B. risikobasierte Kontrollen, anzulegen.

Wie bei einem von rechtsstaatlichen Grundsätzen geprägten System zu erwarten ist, steht eine Reihe von Rechtsmitteln zur Verfügung, und der Zugang zu ihnen wird laufend verbessert. In der Verfassung und im Verwaltungsverfahrensgesetz sind die allgemeinen Pflichten der Behörden bezüglich der Beratung mit den Betroffenen und der Information der Betroffenen bzw. der Öffentlichkeit insgesamt über Verwaltungsbeschlüsse enthalten. Die Hauptrechtsmittel, die Bürgern und Unternehmen zur Verfügung stehen, sind die verwaltungsinterne Nachprüfung, die Klage vor Gericht und die Verfassungsbeschwerde (die den Bürgern vorbehalten ist). Der Grundsatz der gerichtlichen Überprüfung ist ein

Kernelement der deutschen Rechtstradition. Das Justizwesen funktioniert den Berichten zufolge reibungslos, obgleich es bei den Gerichtsverfahren aus finanziellen oder personellen Gründen zu Verzögerungen kommen kann. Mit Initiativen wie dem Bürgertelefon wird der Zugang zu solchen Rechtsmitteln erleichtert. Das Ziel ist, die Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen zu erleichtern und den Bürgern dabei zu helfen, sich in der öffentlichen Verwaltung zurechtzufinden.

Hintergrund

Einhaltung und Durchsetzung

Allgemeiner Kontext

Ein wesentliches Merkmal des Föderalismus besteht darin, dass die Verabschiedung und damit auch die Umsetzung und der Vollzug von Rechtsvorschriften auf verschiedenen Verwaltungsebenen des Staates erfolgt. Gleichzeitig wird das deutsche System oft auch als „exekutiver Föderalismus“ bezeichnet, da die meisten auf Bundesebene verabschiedeten Rechtsvorschriften von den Ländern umgesetzt und vollzogen werden (Artikel 83 GG besagt, dass die Länder die Bundesgesetze ausführen, soweit nicht anders bestimmt). Mit der Föderalismusreform des Jahres 2006 wurde das Instrument der Rahmengesetzgebung abgeschafft. Mit der Reform wurden komplexe Entscheidungsverfahren reduziert, indem die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern aktualisiert und die Anzahl der Fälle, in denen die Zustimmung des Bundesrats vorgeschrieben ist (Zustimmungsgesetze), verringert wurde. Von September 2006 bis Februar 2009 sank diese Zahl auf 39%, gegenüber 53% vor der Reform. Durch die Klärung der Gesetzgebungskompetenzen und Zuständigkeiten der beiden staatlichen Ebenen soll auch die Transparenz an der Schnittstelle zwischen Bund und Ländern verbessert werden, u.a. hinsichtlich Umsetzung und Vollzug. Ein weiterer wichtiger Aspekt der Umsetzung und des Vollzugs in Deutschland ist, dass sich die Länder bei der Ausführung von Landes- und selbst Bundesrecht stark auf die Landkreise und Kommunen stützen.

Vollzug von Bundesrecht

Es gibt drei Formen der Umsetzung von Bundesrecht, wobei die erste am häufigsten vorkommt:

- Ausführung durch die Länder als eigene Angelegenheit. Die Aufsicht durch den Bund ist auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Vollzugs beschränkt.
- Ausführung durch die Länder im Auftrag des Bundes (Bundesauftragsverwaltung). Die Aufsichtsbefugnisse des Bundes umfassen hier auch die Zweckmäßigkeit der Ausführung³.
- Der Bund führt Gesetze direkt aus, z.B. in einigen Bereichen auswärtiger Angelegenheiten, der Bundeswehrverwaltung und der Verwaltung des Bundeshaushalts. Viele der vom Bundeskabinett verabschiedeten Verordnungen bedürfen dabei der Zustimmung des Bundesrats.

Bemerkenswert ist daran, dass unterschiedliche Rechtsautoritäten (Bund, Länder, Ämter) Ausführungszuständigkeiten in ein und demselben Gebiet ausüben können. So können in den Bundesländern sowohl Bundes- als auch Landesbehörden und Ämter für die Ausführung der verschiedenen Vorschriften zuständig sein.

Die Ausführung der Bundesgesetze auf Landesebene obliegt generell den unteren Verwaltungsbehörden und Kommunen. Abhängig von den gesetzlichen und tatsächlichen Anforderungen umfasst die Ausführung die Überwachung der Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren (z.B. Genehmigungsverfahren), den Erlass von Anordnungen

in Einzelfällen, die Untersuchung mutmaßlicher Gesetzesverstöße, die Durchführung von Stichprobenkontrollen, Verfahren für die Anwendung von Zwangsmitteln (z.B. Ordnungsgeld) zur Verhinderung weiterer Gesetzesverstöße sowie Bußgeldverfahren zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten. Die Entscheidung, ob anlassunabhängige Kontrollen durchgeführt und welche Mittel dafür eingesetzt werden sollen, hängt von den Konsequenzen der Nichtbefolgung der betreffenden Bestimmungen ab. In den Bereichen, die mit einem höheren Risiko für die öffentliche Sicherheit und Gesundheit verbunden sind (z.B. Nahrungsmittelsicherheit), werden häufigere Kontrollen durchgeführt. Jede Landesregierung kann Weisungen erteilen und verfügt über Aufsichtsbefugnisse, um eine kohärente Ausführung in Übereinstimmung mit dem Gesetz sicherzustellen.

Die Verfassung räumt der Bundesregierung gewisse Befugnisse zur Aufsicht der Umsetzung von Bundesrecht durch die Länder ein. Es sollte jedoch angemerkt werden, dass der Bund keine Verwaltungsstellen in den Ländern unterhält. Der Umfang der Aufsicht hängt davon ab, ob die Länder ein Bundesgesetz als eigene Angelegenheit oder im Auftrag des Bundes ausführen.

Sofern die Länder ein Bundesgesetz als eigene Angelegenheit ausführen, ist die Bundesaufsicht auf die Gesetzmäßigkeit der Ausführung beschränkt. Ist eine Rechtsverletzung gegeben, so fordert die Bundesregierung nach Feststellung eines Mangels das Land zu dessen Beseitigung auf. Die Rechtsmittel des Bundes ziehen ein langwieriges und schwerfälliges Verfahren nach sich. Bei Missachtung dieser Aufforderung muss die Bundesregierung zunächst den Bundesrat anrufen, um feststellen zu lassen, dass die Gesetzesausführung Mängel aufweist (Mängelrüge). Erst wenn nach dieser Feststellung das Land weiterhin untätig bleibt, kann die Bundesregierung das Bundesverfassungsgericht anrufen⁴. Mit der Zustimmung des Bundesrats kann sie den Bundeszwang ausüben. Die Regierung kann die Maßnahmen ergreifen, die sie für am besten geeignet hält, sofern diese verhältnismäßig sind. Lehnt der Bundesrat es ab, das Vorliegen eines Mangels festzustellen, ist die Ausübung von Zwangsmaßnahmen unzulässig, und der Bundesregierung bleibt ausschließlich die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts.

Führen die Länder Bundesgesetze im Auftrag des Bundes aus, erstreckt sich die Bundesaufsicht auf die Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung (Art. 85 Abs. 4 GG). Das zuständige Bundesministerium kann zu diesem Zweck den Ländern Weisungen erteilen, und die Bundesregierung kann von den Ländern Auskünfte und Vorlage der Akten verlangen sowie Beauftragte nicht nur zu den Landesministerien, sondern zu allen Landesbehörden entsenden. Der Bund kann Gesetze verabschieden, die die Organisation oder Verwaltungsverfahren der Behörden regeln. Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrats auch allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen, die für die Länder bindend sind. Allgemeine Verwaltungsvorschriften wurden z.B. erlassen für Zulassungsverfahren nach Umweltrecht zur Umsetzung der Straßenverkehrsordnung, Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren, Richtlinien zum Strafvollzug sowie detaillierte Bestimmungen zur Umsetzung des Steuerrechts.

Bei mangelhafter Ausführung der Bundesgesetze kann die Bundesregierung unmittelbar mit Zustimmung des Bundesrats den Bundeszwang einleiten oder das Bundesverfassungsgericht anrufen.

Die Länder können gegen Mängelrügen oder Zwangsmaßnahmen des Bundes das Bundesverfassungsgericht im Bund-Länder-Streitverfahren anrufen.

Eine darüber hinausgehende institutionalisierte Überwachung der Ausführung auf höherer Ebene gibt es nicht. Der Vollzug wird durch die Rechts- und Fachaufsicht auf verschiedenen Verwaltungsebenen gewährleistet, je nachdem welche Stelle für den Sachverhalt zuständig ist. Nach dem Grundsatz der Bundestreue sind die Länder verpflichtet, zu Gunsten der Interessen des Bundes zu handeln. In anderen Ländern verfolgte

risikobasierte Ansätze zur Ausführung von Gesetzen werden in Deutschland nicht ausdrücklich praktiziert. Die Vollzugsmechanismen unterscheiden sich von Land zu Land. Das beaufsichtigende Bundesministerium richtet hin und wieder Bund-Länder-Ausschüsse und -Arbeitsgruppen ein, um die Abstimmung und Harmonisierung zu fördern.

Bei den Umsetzungs- und Vollzugsverfahren sowie den Methoden und ihrer Wirksamkeit dürften Unterschiede bestehen. Die Umsetzung von Bundesrecht hängt auch von den für den Vollzug einer Rechtsvorschrift verfügbaren Mitteln ab. In einigen Bereichen hat eine unterschiedliche Mittelzuteilung zu Unterschieden in den Regelungsverfahren der Länder geführt. Um zu große Unterschiede bei der Anwendung von Bestimmungen zur Lebensmittelkontrolle zu vermeiden, verabschiedete das Parlament einen Lebensmittelüberwachungsplan.

Vollzug von Landesrecht

Die Länder führen Landesrecht und Bundesrecht auf dieselbe Weise aus. Die Kreise und Kommunen sind ebenfalls an der Ausführung von Landesrecht beteiligt.

Befolgung

Auf Bundesebene und in den meisten Ländern gibt es kein formelles Verfahren zur Messung der Befolgung, so dass diese Quote nicht systematisch erfasst ist. Im Falle von Unstimmigkeiten werden Fragen der Befolgung zur Entscheidung an die Gerichte verwiesen. Es gab keine allgemeine Überprüfung der Befolgungsquoten. Gründe dafür könnten sein, dass die Länder hauptsächlich für die Umsetzung und den Vollzug zuständig sind und ein stark verwurzelter Respekt vor dem Rechtsstaat als Garant für ein hohes Maß an Rechtseinhaltung gilt.

Rechtsmittel

Allgemeiner Kontext

In der Verfassung und im 1977 in Kraft getretenen Verwaltungsverfahrensgesetz sind die allgemeinen Pflichten der Behörden bezüglich der Beratung mit den Betroffenen (wie von den Behörden festgelegt) und der Information der Betroffenen bzw. der Öffentlichkeit insgesamt über Verwaltungsbeschlüsse enthalten. Ferner legt das Verwaltungsverfahrensgesetz bestimmte Fristen für das Einlegen von Rechtsmitteln fest. Die Verwaltungsverfahren, einschließlich der Informationspflicht der Behörden gegenüber Klägern und Antragstellern, können variieren, z.B. je nachdem ob es sich um Planungs- oder Wohnungsangelegenheiten handelt. Es gibt Anzeichen dafür, dass sich sektorspezifische Verwaltungsverfahren verbreiten. Obwohl dies die Qualität der einzelnen fachspezifischen Verfahren erhöhen kann, könnte es auch die Transparenz von Verwaltungsverfahrensregeln sowie den Zugang zu ihnen beeinträchtigen.

Der Grundsatz der gerichtlichen Überprüfung ist ein Kernelement der deutschen Verwaltungs- und Rechtstradition, welche wiederum auf der Tradition des Rechtsstaats beruht. Bürgern und Unternehmen stehen zwei Wege zur Einlegung von Rechtsmitteln gegen Verwaltungsentscheidungen und -maßnahmen offen; Bürger haben darüber hinaus noch eine weitere Möglichkeit:

- *Interne Nachprüfung.* Gegen eine Verwaltungsentscheidung ist grundsätzlich zunächst in einem Vorverfahren Widerspruch bei der Behörde einzulegen, die die Entscheidung getroffen hat. Über den Widerspruch entscheidet in der Regel die nächsthöhere Behörde, wenn die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat, nicht abhilft. Vor Gericht kann eine Verwaltungsentscheidung erst angefochten werden, wenn ein verwaltungsinternes Rechtsbehelfsverfahren durchgeführt worden ist. Die Länder können bestimmen, dass eine verwaltungsinterne Überprüfung nicht erforderlich ist. Die gerichtliche Überprüfung der Verwaltungsentscheidung ist

indessen möglich. Der Rechtsbehelf ist fristgebunden. Im Regelfall beträgt die Frist einen Monat nach Bekanntgabe. In Sonderfällen kann eine kürzere Frist vorgeschrieben sein (z.B. bei der Heranziehung Wehrpflichtiger oder Zivildienstpflichtiger) oder eine längere Frist (z.B. beim Ordnungsgeldverfahren) vorgesehen werden. Gegen die im Widerspruchsverfahren getroffene Entscheidung kann ebenfalls Widerspruch eingelegt werden; ein solcher Widerspruch muss innerhalb von einem Monat nach Zustellung des Widerspruchsbescheids erfolgen. Wird kein Widerspruchsverfahren durchgeführt, beträgt die Frist einen Monat nach Zustellung des Verwaltungsakts.

- **Klage vor Gericht.** Wird die Verwaltungsentscheidung im Widerspruchsverfahren nicht abgeändert, kann vor Gericht Klage erhoben werden. Ein Widerspruchsverfahren scheidet regelmäßig aus, wenn die Ausgangsbehörde eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich eines Bundesministeriums ist. Klage kann bei einem der drei unabhängigen Gerichtszweige – Verwaltungsgericht (drei Instanzen), Sozialgericht (drei Instanzen) oder Finanzgericht (zwei Instanzen) – erhoben werden. Im Allgemeinen prüfen die Gerichte Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der ihnen vorgelegten Fälle.
- **Verfassungsbeschwerde.** Bürger, die sich durch eine öffentliche Gewalt unmittelbar in ihren Grundrechten verletzt fühlen, können Verfassungsbeschwerde einlegen. Eine solche Beschwerde kann gegen eine Maßnahme einer Behörde, das Urteil eines Gerichts oder eine gesetzliche Bestimmung erhoben werden. Eine Verfassungsbeschwerde ist in der Regel nur zulässig, nachdem der Beschwerdeführer erfolglos die jeweils zuständigen Gerichte angerufen hat. Das Bundesverfassungsgericht prüft lediglich die Einhaltung der Grundrechte oder grundrechtsgleicher Rechte. Die Bewertung anderer rechtlicher Angelegenheiten und das Feststellen des Tatbestands obliegen ausschließlich den anderen Gerichten. Sofern keine Grundrechte verletzt sind, ist das Bundesverfassungsgericht an diese Urteile gebunden. Etwa 2,5% der Verfassungsbeschwerden sind erfolgreich. Trotz dieser geringen Erfolgsquote ist die Verfassungsbeschwerde ein wichtiges Rechtsmittel für Bürger. Eine positive Entscheidung kann Auswirkungen über den Einzelfall hinaus haben.

Kasten 6.1 Überprüfung von Verwaltungsakten durch die Gerichte

Verwaltungsakte werden von den zuständigen Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichten im Einklang mit ihren jeweiligen Verfahrensordnungen überprüft. Dazu zählen die Verwaltungsgerichtsordnung, das Sozialgerichtsgesetz und die Finanzgerichtsordnung. In einigen Fällen besteht eine Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte (insbesondere im Vergaberecht, im Zusammenhang mit der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten und in der Strafvollstreckung bzw. im Strafvollzug).

Je nach Art des Gerichts und des zu überprüfenden Verwaltungsakts unterscheiden erstinstanzliche Gerichte zwischen einer Überprüfung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht und einer Überprüfung allein in rechtlicher Hinsicht. Weitere Rechtsmittel können innerhalb von zwei Wochen nach der Entscheidung bei einem Gericht zweiter Instanz eingelegt werden. Urteile der Finanzgerichte und Urteile der Sozial- und Verwaltungsgerichte zweiter Instanz werden nur in rechtlicher Hinsicht überprüft (Revision).

Entscheidet eine Behörde nicht innerhalb einer vertretbaren Frist und ohne ausreichende Begründung über einen Einspruch, kann der Kläger eine Klage wegen Untätigkeit erheben. Dadurch soll vermieden werden, dass die Verwaltung Schritte der Bürger durch lange Wartezeiten verhindert oder verzögert.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Die Verwaltungsgerichte prüfen die Gesetzmäßigkeit und Angemessenheit des Verwaltungshandelns. Wird die Verfassungsmäßigkeit des Rechtsinstruments, auf dem der Verwaltungsakt basiert, vom Gericht in Zweifel gezogen, ist ein besonderes Verfahren erforderlich. Die fragliche Rechtsvorschrift muss überprüft werden (gerichtliche Überprüfung). Dazu legt das Verwaltungsgericht die Rechtsvorschrift, die es für nicht verfassungskonform hält, dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vor. Das Bundesverfassungsgericht hat die alleinige Gerichtsbarkeit in Fragen der Verfassungsmäßigkeit von Rechtsvorschriften. Dasselbe System gilt auf Landesebene, wo die Landesverfassungsgerichte die endgültige Entscheidung über Landesgesetze treffen.

Die Befugnisse der Gerichte richten sich nach Art und Inhalt des beanstandeten Vorgangs. Die Gerichte können gesetzeswidrige Bestimmungen jederzeit widerrufen, und in einigen Fällen können sie Verwaltungsbehörden zwingen, bestimmte Entscheidungen zu treffen. In vielen Bereichen bleibt der Verwaltung jedoch ein gewisser Handlungsspielraum, und Aufgabe des Gerichts ist es zu prüfen, ob der Verwaltungsakt rechtskonform und verhältnismäßig ist und aus einer korrekten Einschätzung durch die zuständige Verwaltungsstelle hervorgeht.

Kläger und Beklagter können gegen eine erstinstanzliche Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts anrufen. Hierbei geht es um eine Überprüfung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht. Eine Überprüfung von Urteilen des Oberverwaltungsgerichts darf nur im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit und ausschließlich durch das Bundesverwaltungsgericht erfolgen.

Gerichtsverfahren finden vorwiegend in den Landesgerichten statt. Diese können die Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften prüfen, die vom Parlament verabschiedet wurden. Erachtet ein Gericht eine für das Urteil relevante Vorschrift als verfassungswidrig, übermittelt es sie entsprechend der konkreten Normenkontrolle an das Verfassungsgericht. Darüber hinaus können die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Drittel der Bundestagsabgeordneten eine Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Rechtsvorschrift beantragen (abstrakte Normenkontrolle).

In Verwaltungs- und Sozialangelegenheiten hat die Anfechtung einer Verwaltungsentscheidung aufschiebende Wirkung. Die Gerichte können vorläufige Maßnahmen erlassen, wenn eine Aufschiebung der Verwaltungsentscheidung nicht möglich oder nicht ausreichend ist. In Finanzfragen wird die Verwaltungsentscheidung nicht automatisch aufgeschoben. Eine Aufschiebung kann jedoch von den Finanzgerichten auferlegt werden. In diesem Fall sind vorläufige Maßnahmen der Gerichte möglich.

Rechtsmittel gegen Verwaltungsentscheidungen: Regulierungsbehörden

Gegen Entscheidungen einer Regulierungsbehörde ist zunächst bei der Behörde Widerspruch einzulegen, die die Entscheidung getroffen hat. Wird von der Regulierungsbehörde nicht innerhalb von drei Monaten über den Widerspruch entschieden, kann der Betroffene Klage vor Gericht einreichen. Für Entscheidungen einer Regulierungsbehörde ist kein Widerspruchsverfahren statthaft, die Sache bedarf der gerichtlichen Entscheidung. Klagen gegen Entscheidungen des Bundeskartellamts und bereichsspezifischer Behörden auf Grund des Wettbewerbsrechts werden vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf verhandelt.

Leistung des Systems

Das Justizsystem in Deutschland funktioniert im Großen und Ganzen reibungslos. In einigen Fällen kann es jedoch zu Verzögerungen auf Grund von finanziellen und personellen Einschränkungen bei den Gerichten kommen. Das Problem der Verzögerung wird ernst genommen, insbesondere im Rahmen der Rechtsprechung des Europäischen

Gerichtshofs für Menschenrechte. In dieser Hinsicht erprobt das Bundesministerium der Justiz rechtliche Lösungen zur Verbesserung des Rechtsstatus von Klägern, die Opfer verzögerter Verfahren wurden.

Im Durchschnitt dauerten im Jahr 2007 Verfahren an deutschen Verwaltungsgerichten 13,9 Monate. Beim Oberverwaltungsgericht betrug die Verfahrensdauer 12,4 Monate. Im selben Jahr dauerten Verfahren vor den Finanzgerichten und Sozialgerichten 18,5 bzw. 13,7 Monate. Die Diskrepanz zwischen den Ländern ist jedoch beträchtlich. Im Extremfall dauerten Verwaltungsverfahren im Jahr 2007 zwischen 4,8 und 35 Monate.

Alternative Streitschlichtungsverfahren⁵

Das deutsche System sieht weder auf Bundes- noch auf Landesebene die Institution der Ombudsmänner vor. Nur in Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen gibt es Bürgerbeauftragte, an die sich Bürger bei Streitigkeiten mit der öffentlichen Verwaltung wenden können. Darüber hinaus sieht sowohl das Bundesrecht als auch Landesrecht das Petitionsrecht vor. Die Bürger können sich mit Petitionen an das Parlament oder an die Regierung wenden, die sich mit der Petition befassen und dem Petenten das Ergebnis ihrer Prüfung mitteilen müssen.

Der Widerspruch eines Klägers leitet ein internes Rechtsbehelfsverfahren ein, das die Verwaltung zwingt, ihre Entscheidung erneut zu prüfen. Ausnahmen von diesem Verfahren können in vom Gesetz vorgesehenen Fällen auftreten. Die unmittelbar übergeordnete Verwaltungsinstanz entscheidet über den Widerspruch oder Einspruch, wobei sie sowohl die Rechtmäßigkeit als auch die Angemessenheit der Entscheidung prüft. Äußerungen der übergeordneten Instanz zu den ursprünglichen Erwägungen wirken sich nicht auf die Befugnisse der Gerichte aus.

In einigen Ländern wurden Pilotprojekte gestartet, die den Parteien die Möglichkeit geben, den Streit innerhalb des Verfahrens vor Gericht zu schlichten. Das Bundesministerium der Justiz arbeitet im Rahmen der bis Mai 2011 vorgesehenen Umsetzung der Richtlinie über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen (Richtlinie 2008/52/EG) an einer Regelung zur internen und externen Schlichtung.

Anmerkungen

1. Verwaltungsrechtliche Prüfung durch die für den Vollzug der Rechtsvorschriften zuständige Behörde, verwaltungsrechtliche Prüfung durch eine unabhängige Behörde, gerichtliche Überprüfung, Ombudsmann.
2. Einige dieser Aspekte werden an anderer Stelle in diesem Bericht behandelt.
3. Das für ein Bundesgesetz zuständige Bundesministerium kann zu diesem Zweck den Ländern nach Artikel 85 Absatz 3 GG Weisungen erteilen. Darüber hinaus kann die Bundesregierung nach Artikel 85 Absatz 4 Satz 2 GG von den Ländern Auskünfte und Vorlage der Akten verlangen sowie Beauftragte nicht nur zu den Landesministerien, sondern zu allen Landesbehörden entsenden. Bei mangelhaftem Gesetzesvollzug ist die Durchführung des Mängelrügeverfahrens nicht erforderlich. Die Bundesregierung kann unmittelbar mit Zustimmung des Bundesrates den Bundeszwang einleiten oder das Bundesverfassungsgericht im Bund-Länder-Streitverfahren anrufen. *Quelle:* Bundesregierung, Antworten auf den Fragebogen.
4. Nach Artikel 93 Absatz 1 Nr. 3 GG i.V. mit § 13 Nr. 7 BVerfGG.
5. Dieser Abschnitt bezieht sich nur auf Streitigkeiten zwischen öffentlichen Verwaltungen und Bürgern bzw. Beteiligten. Zu alternativen Lösungen bei Unstimmigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmen, Wirtschaftsstreitigkeiten oder Streitigkeiten zwischen Einzelpersonen vgl. http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ger_en.htm (letzter Zugriff am 28. Mai 2009).



From:
Better Regulation in Europe: Germany 2010

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264085886-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2010), "Einhaltung, Durchsetzung, Rechtsmittel", in *Better Regulation in Europe: Germany 2010*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264085961-10-de>

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.