

## C Einige Begriffe und Grundsätze des deutschen Rechts

Das Recht ist kompliziert und den meisten Ihrer Schützlinge nicht bekannt. Oft kommen sie aus anderen Rechtskreisen, so dass das uns selbstverständliche Rechtssystem ihnen fremd ist. Erst recht gilt dies für einige, immer wiederkehrende Begriffe.

Natürlich kann ich an dieser Stelle keine Vorlesung über das deutsche Recht im Allgemeinen und das Verwaltungsgericht im Besonderen halten. Ich will nur einige Grundzüge aufzeigen, die Sie ihren Schützlingen klarmachen sollten.

### I) Behörden und Gerichts Aufbau

Als Erstes müssen Sie den föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland aufzeigen und die daraus resultierende Folge, dass es einerseits Bundesbehörden gibt – z. B. das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – und Landesbehörden, wie z. B. die Ausländerbehörden. Auch dass Bundesgesetze wie z. B. das Aufenthaltsgesetz im Regelfall von den Landesbehörden durchgeführt werden, soweit nicht auch hierfür eine Bundesbehörde existiert – wie beispielsweise das BAMF –, müssen Sie erklären. Dies ist die Stelle, an welcher Sie Ihrem Schützling erläutern können, dass die Konsequenz dieses Systems ist, dass ein und dasselbe Gesetz in einzelnen Bundesländern durchaus unterschiedlich ausgelegt wird. Eine der häufigsten Klagen mit denen Sie konfrontiert werden, ist nämlich, dass der Freund Ihres Schützlings, der in einem anderen Bundesland lebt, das eine oder andere darf, was ihm in Ihrem Bundesland verwehrt bleibt.

Als nächstes sollten Sie in Grundzügen den Behördenaufbau schildern: Dass es eine untere Verwaltungsbehörde (in unserem Fall z. B. die Ausländerbehörde) gibt, über der eine Mittelbehörde steht, die Weisungen erteilen kann (z. B. die Regierungen) und über allen wiederum dann das Landesministerium. Für uns sind das Selbstverständlichkeiten, weil wir mit diesem System groß geworden sind, für den Flüchtling aus Afrika oder Asien keineswegs.

Dem schließt sich dann die Erläuterung des Gerichtsbaus an, der ja grundsätzlich auch auf Länderebene organisiert ist. Im Verwaltungsrecht ist das Eingangsgericht das Verwaltungsgericht, darüber steht das Oberverwaltungsgericht, das in manchen Bundesländern Verwaltungsgerichtshof heißt. Über diesen beiden Gerichten steht dann als erstes Bundesgericht das Bundesverwaltungsgericht, das durch eine Korrektur der Länderrechtsprechung die unterschiedliche Behörden- und Gerichtspraxis ausgleichen kann. Über allen Gerichten thront das Bundesverfassungsgericht, das keine Super-Revision darstellt, sondern lediglich die Einhaltung der Grundrechte überwachen darf.

Die Landesverfassungsgerichte spielen im Bereich des Asyl- und Ausländerrechts kaum eine Rolle; nur der Vollständigkeit halber sei gesagt, dass sie dieselbe Aufgabe wie das Bundesverfassungsgericht haben, nämlich die Überwachung der Länder-Grundrechte. Da es im Asyl- und Ausländerrecht aber weniger um landesrechtliche Bestimmungen geht (wenn dasselbe durch Bundesrecht geregelt ist, geht dieses vor), haben die Landesverfassungsgerichte nur eine sehr eingeschränkte Prüfungskompetenz.

Beim gerichtlichen System wichtig ist auch die Darlegung, dass es im Asylrecht eine Tatsacheninstanz – nämlich das Verwaltungsgericht – gibt und nur im Ausnahmefall eine zweite, nämlich das Oberverwaltungsgericht. Damit man diese zweite Tatsacheninstanz erreicht, muss ein Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt werden, der jedoch nur selten Erfolg verspricht.

Wenn Sie Ihren Schützling dann noch darauf hinweisen, dass jedes Rechtsmittel fristgebunden ist und die Versäumung der Frist zum Verlust des Rechts führen kann und damit zur Schutzverweigerung, haben Sie schon viel getan. Einzelheiten zur Frist-Problematik siehe im Kapitel G.

Im Bereich des Sozialhilferechts und des Ausländerrechts ist grundsätzlich ein Vorverfahren durchzuführen. Wie jede Regel hat auch diese Ausnahmen: In manchen Bundesländern ist im ausländerrechtlichen Verfahren das Vorverfahren abgeschafft; dort muss sofort Klage erhoben werden.

Das Vorverfahren beginnt durch die Einlegung eines Widerspruchs oder Einspruchs. Die Entscheidung der Behörde wird dann von der nächst übergeordneten Behörde (meist sind dies die Regierungen) überprüft. Gegen deren Widerspruchs- bzw. Einspruchsbescheid kann dann erst Klage eingelegt werden.

Widerspruch und Klage haben im Normalfall aufschiebende Wirkung. Dies bedeutet, dass erst mit Bestandskraft bzw. Rechtskraft der endgültigen Entscheidung die vorherige Entscheidung bzw. Anordnung wirksam wird. In vielen Fällen – insbesondere im Ausländerrecht – ist jedoch die aufschiebende Wirkung durch das Gesetz ausgeschlossen. Daneben kann die Behörde die aufschiebende Wirkung im Einzelfall ausschließen, also den sog. Sofortvollzug anordnen. Hierfür braucht es jedoch besondere Gründe, die im Einzelnen dargelegt werden müssen. Hat der Widerspruch oder die Klage entweder generell oder im Einzelfall keine aufschiebende Wirkung, muss parallel zur Klage ein Antrag auf Anordnung bzw. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung eingereicht werden (Antrag gemäß § 80 V VwGO).

## **II) Ermessen und Beurteilungsspielraum**

Ein wichtiger juristischer Begriff ist der des Ermessens. Unter Ermessen versteht der Jurist, dass der Verwaltung eine bestimmte Entscheidung nicht zwingend vorgeschrieben ist. Die Entscheidung ist offen. Theoretisch kann sowohl ein Ja als auch ein Nein richtig sein. Wie das Ergebnis im konkreten Fall auszusehen hat, ergibt sich nur nach Abwägung sämtlicher in diesem Fall relevanter Umstände. Meist stehen auf der einen Seite die Interessen des Individuums und auf der anderen Seite die des Staates. Wenn dieser Abwägungsvorgang formal korrekt vorgenommen wurde, also sämtliche relevanten Tatsachen insgesamt sachgerecht bedacht wurden, ist die Entscheidung auch dann rechtmäßig und vom Gericht nicht änderbar, wenn es selbst der Auffassung ist, dass einzelne der Interessen zu stark und andere zu schwach berücksichtigt wurden. Das Gericht darf (und muss) eine Ermessensentscheidung nur dann korrigieren, wenn das Ermessen auf Null reduziert ist oder entscheidende Umstände überhaupt nicht berücksichtigt sind. Im letzteren Fall

liegt eine sog. Ermessensunterschreitung vor. Wird das Ermessen nicht noch vor Gericht nachgeholt, hebt das Gericht die Entscheidung auf. Die Behörde hat nochmals neu abzuwägen.

Nur dann, wenn das Gericht der Auffassung ist, dass es im vorliegenden Fall nur eine einzige, richtige Entscheidung geben kann oder entscheidende Gesichtspunkte überhaupt unberücksichtigt blieben, darf das Gericht die Behördenentscheidung durch seine eigene Überzeugung ersetzen.

Vom Ermessen zu unterscheiden ist der Beurteilungsspielraum. Im Ergebnis unterscheiden sich die beiden Begriffe dadurch, dass beim Beurteilungsspielraum im Prinzip nur eine Entscheidung richtig ist, dass man aber darüber streiten kann, welche, während beim Ermessen sowohl das eine Ergebnis als auch das andere richtig sein kann. Der Beurteilungsspielraum ist auf der sog. Tatbestandsseite, das Ermessen auf der sog. Rechtsfolgenrechtsseite angesiedelt. Unter Tatbestand versteht man den Lebenssachverhalt, der Grundlage der juristischen Überprüfung ist, unter Rechtsfolgen das juristische Ergebnis. Ich will dies an einem einfachen Beispiel deutlich machen: Wenn Ihnen jemand verspricht „Wenn morgen die Sonne scheint, bekommst du ein schönes Geschenk.“, ist die Voraussetzung „Wenn morgen die Sonne scheint“ die Tatbestandsseite und die Rechtsfolge ist „dann bekommst du ein schönes Geschenk“. Wenn Sie dann am nächsten Tag darüber streiten, ob die Sonne scheint, obwohl einige Wolken am Himmel sind, haben Sie einen typischen Streit über den Beurteilungsspielraum. Sie oder ein Freund, den Sie als Schiedsrichter eingeschaltet haben, müssen dann beurteilen, ob die Bedingung „die Sonne scheint“ eingetreten ist. Wenn Sie dann das versprochene Geschenk erhalten, ist der Streit darüber, ob das Geschenk schön ist oder nicht, eine Frage des Ermessens. Der Schenker kann bestimmen, was ein „schönes“ Geschenk ist. Da nicht nur der von Ihnen erhoffte Ring, sondern auch ein Fläschchen Parfüm als schönes Geschenk angesehen werden kann, müssten Sie sich mit dem Fläschchen Parfüm zufrieden geben, obwohl Sie sich einen Ring erhofft haben; der Schiedsrichter könnte Ihnen den Ring nicht zusprechen.

Wenn wir dieses Beispiel jetzt auf eine ausländerrechtliche Konstellation übertragen, könnte das Beispiel wie folgt aussehen: „Wenn eine familiäre Lebensgemeinschaft besteht, kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.“ Ob eine familiäre Lebensgemeinschaft besteht, ist eine Frage des Beurteilungsspielraums. Auf der Rechtsfolgenrechtsseite steht die Ermessensentscheidung, ob eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird – oder auch nicht.

### **III) Der Verwaltungsakt**

Ein weiterer wichtiger Begriff im Verwaltungsrecht ist der des Verwaltungsaktes. Darunter versteht man eine verbindliche behördliche Anordnung, die einen Einzelfall gegenüber einem Betroffenen regelt. Von einem Verwaltungsakt zu unterscheiden ist eine allgemeine Regelung, die eine Vielzahl von Menschen abstrakt trifft, sowie eine innerbehördliche Entscheidung, die keine „Außenwirkung“ entfaltet. Gesetze, Verordnungen, aber auch Verwaltungsvorschriften, Hausordnungen etc. sind keine Verwaltungsakte, sondern allgemeine Verfügungen, die erst noch einer Konkretisierung im Einzelfall bedürfen. Ein Beispiel für eine innerbehördliche Mitwirkungshandlung ist die Zustimmung

der Arbeitsagentur bei der Frage, ob eine Aufenthaltserlaubnis zur Erwerbstätigkeit berechtigt oder die Zustimmung der Ausländerbehörde gegenüber der deutschen Botschaft im Fall der Erteilung eines Visums. Wenn die Arbeitsagentur oder die Ausländerbehörde die Zustimmung verweigert, kann dieses „Nein“ nicht mit einem Widerspruch oder einer Klage direkt angefochten werden; vielmehr muss sich der Widerspruch oder die Klage gegen den Verwaltungsakt, also die Versagung des Visums oder die Beschränkung in der Aufenthaltserlaubnis, richten. Gegner ist dann auch nicht (im ersten Beispiel) die Arbeitsagentur, sondern die Ausländerbehörde. Beim zweiten Beispiel ist Gegner die Bundesrepublik Deutschland, aber nicht die die Zustimmung zur Visumserteilung verweigende Ausländerbehörde.

