

5 Verwaltungsverfahren

Bevor im folgenden versucht wird, dem Leser einen Überblick über die Terminologie des Verwaltungsverfahrens zu verschaffen, muss zunächst hervorgehoben werden, dass es auf vielen Gebieten keine bundeseinheitliche Terminologie gibt, weil die Verwaltung innerhalb des Systems der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich Ländersache ist (Art. 30 GG) und demgemäß regionale Besonderheiten aufweist. Entsprechend dem Zweck dieses Büchleins, u. a. im bayerischen Unterrichtswesen Verwendung zu finden, steht daher hier die bayerische Verwaltung mit ihrer Terminologie gelegentlich im Vordergrund. Regionale Besonderheiten halten sich aber in Grenzen; denn das allgemeine Verwaltungsverfahren ist durch das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), das für alle Landesbehörden als jeweiliges Landesgesetz und für die Bundesbehörden als Bundesgesetz gilt, nahezu einheitlich geregelt, und auf den wichtigsten Gebieten des besonderen Verwaltungsrechts haben sich die Behörden ohnehin nach Bundesgesetzen zu richten.

5.1 Behördenaufbau

Die Hierarchie der Verwaltungsbehörden auf Länderebene umfasst in den größeren Bundesländern vier Stufen, von denen die beiden untersten in kreisfreien Gemeinden zusammenfallen. Träger der untersten Stufe der Verwaltungsbehörden sind die Gemeinden, während die übrigen Behörden solche des Bundeslandes (also z. B. in Bayern des Freistaats Bayern) sind. Die Gesetze regeln in jedem einzelnen Fall, ob in erster Instanz die Kreisverwaltungsbehörde oder die Gemeinde (oder auch eine höhere Behörde) zuständig ist. Sache der *Gemeinden* ist z. B. das Pass- und Ausweiswesen. Kreisangehörige Gemeinden nennen wir diejenigen, die Mitglied eines Landkreises (der nächstgrößeren Gebietskörperschaft) sind; kreisfreie Gemeinden dagegen sind Gebietskörperschaften gleichen Ranges wie die Landkreise und Verwaltungsbehörden gleichen Ranges wie die Landratsämter. In Bayern unterscheiden sie sich äußerlich dadurch von den meisten kreisangehörigen Gemeinden, dass ihre Oberhäupter statt (1.) Bürgermeister Oberbürgermeister heißen. Eine Rechtsstellung wie die

4 Bußgeldverfahren

Während das Strafverfahren das Verfahren ist, in dem Straftaten (strafbare Handlungen) verfolgt werden, dient das Bußgeldverfahren (Ordnungswidrigkeitsverfahren) der Verfolgung von *Ordnungswidrigkeiten*, also derjenigen Gesetzesverstöße, die weder mit Geldstrafe noch mit Freiheitsstrafe, sondern in erster Linie mit *Geldbuße*, u. U. auch mit Nebenfolgen wie Fahrverbot u. ä., bedroht sind. Im Bußgeldverfahren ermitteln die Polizeibehörden nicht als Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft, sondern in eigener Verantwortung oder als Hilfsorgan derjenigen Verwaltungsbehörden, denen die Verfolgung obliegt, Ergeben die Ermittlungen, dass eine Ordnungswidrigkeit begangen wurde, so erlässt die zuständige Verwaltungsbehörde (z. B.: Landratsamt, Amt für öffentliche Ordnung der kreisfreien Gemeinde), für Verkehrsordnungsbehörden, einen Bayern: Zentrale Bußgeldstelle im Bayerischen Polizeiverwaltungsamt, eine *Bußgeldbescheid*, in dem die Tat beschrieben und die Geldbuße nebst etwaigen Nebenfolgen festgesetzt wird. Hiergegen kann der *Betroffene* (wie der mutmaßliche Täter in diesem Verfahren genannt wird) bei der Behörde, die den Bescheid erlassen hat, binnen zwei Wochen *Einspruch* einlegen.

Hierauf werden die Akten dem zuständigen Amtsgericht zugeleitet, das in einer Hauptverhandlung, im Wesentlichen nach den Regeln des Strafverfahrens, ähnlich wie beim Einspruch gegen einen Strafbefehl entscheidet. Erscheint der Betroffene zur Verhandlung nicht, und ist er auch nicht durch einen bevollmächtigten Verteidiger vertreten, so wird sein Einspruch – ebenso wie dies im Strafbefehlsverfahren geschieht – *verworfen*. Andernfalls ergeht Freispruch, Verurteilung oder Einstellung des Verfahrens, je nach dem Ergebnis der Hauptverhandlung. Gegen das Urteil des Amtsgerichts ist das Rechtsmittel der *Rechtsbeschwerde* zum Oberlandesgericht u. a. dann statthaft,

- wenn eine Geldbuße von mehr als 250,- € oder eine Nebenfolge nichtvermögensrechtlicher Art festgesetzt wurde,
- wenn der Einspruch durch Urteil als unzulässig (z. B. als verspätet) verworfen wurde, und

wenn sie zugelassen wurde; bei Nichtzulassung kann das Beschwerdegericht (OLG) die Rechtsbeschwerde auf Antrag zulassen, wenn das rechtliche Gehör versagt wurde sowie (außer bei Bagatellsachen) auch dann, wenn die Rechtsache grundsätzliche Bedeutung hat.

Behördenaufbau in Bayern			
	Körperschaft	Exekutive	parlamentar. Organ
Staat	Oberstufe	Staatsregierung (Staatsministerien)	Landtag
	Mittelsstufe	Bezirksregierung	Bezirkstag
	Unterstufe	Landkreis (Kreisverwaltungsbehörde)	Kreistag
	Gemeinde	Gemeindevorstand (Gemeinderat)	Gemeinderat

kreisfreien Städte haben die *Großen Kreisstädte* inne, die zwar einem Landkreis angehören, aber ebenfalls einige staatliche Aufgaben wahrnehmen, bei deren Vollzug sie wie die kreisfreien Städte unmittelbar der Bezirksregierung unterstehen; auch bei ihnen heißt der 1. Bürgermeister Oberbürgermeister. Rechtlich ohne Bedeutung ist dagegen, ob sich die Gemeinde Markt, Stadt oder eben Gemeinde nennt. Da die kreisfreie Gemeinde und die Große Kreisstadt gleichzeitig die Aufgabe der Gemeinde und die der Kreisverwaltungsbehörde (der unteren Staatsbehörde) wahrzunehmen haben, unterscheiden wir bei ihnen die Dienststellen für die von der Gemeinde als Gemeinde zu erledigenden Aufgaben (besonders das Kommunalreferat, z. B. Schul- und Personalreferat, Krankenhausverwaltung), sowie das Kreisverwaltungsreferat, z. B. Amt für öffentliche Ordnung oder Baubehörde. Aber auch die normale kreisangehörige Gemeinde hat einen eigenen Wirkungskreis (für die eigenen Angelegenheiten der Gemeinde) und einen übertragenen Wirkungskreis (für die vom Staat zugewiesenen Staatsaufgaben).

Organe der Gemeinde sind der (Ober-)Bürgermeister, der sie nach außen vertritt und die einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung wahrnimmt, sowie der Gemeinderat, der für die übrigen Exekutivaufgaben und die kommunale Gesetzgebung (Erlass von Satzungen und Verordnungen) zuständig ist. Parallel zu der oben dargelegten Behördenhierarchie stellt sich der Aufbau der Gebietskörperschaften (die sämtlich eigene juristische Personen sind) dar:

- Gemeinde
- Landkreis
- Regierungsbezirk
- Staat (Bundesland)

Ebenso wie die Gemeinden haben auch die Landkreise und Regierungsbezirke eigene Aufgaben und je zwei Vertretungsorgane. Dem Bürgermeister entsprechen:

- beim Landkreis: der Landrat,
- beim Regierungsbezirk: der Regierungspräsident.

Dem Gemeinderat entsprechen:

- beim Landkreis: der Kreistag,
- beim Regierungsbezirk: der Bezirkstag,
- beim Freistaat Bayern: der Landtag.

In Bayern ist die oberste leitende und vollziehende Behörde die Staatsregierung, bestehend aus dem Ministerpräsidenten, den Staatsministern und den Staatssekretären.

In den hessischen Städten und der Stadt Bremerhaven besteht die Magistratsverfassung. Dort sind die Kompetenzen zwischen der Stadtverordnetenversammlung, dem Magistrat und dem Bürgermeister aufgeteilt. In anderen Ländern heißt der Gemeinderat „Gemeindevertretung“ oder „Rat der Gemeinde“.

Während alle Landesgesetze von Landesbehörden ausgeführt werden, werden Bundesgesetze teils (überwiegend) von Landesbehörden und teils von Bundesbehörden ausgeführt. Bundesbehörden mit vollständigem „Behördenunterbau“ sind z. B. die Arbeitsbehörden:

Agentur für Arbeit → Landesagentur für Arbeit → Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg
oder die Wehrbehörden:

Karrierecenter der Bundeswehr → Wehrbereichsverwaltung → Bundesamt für das Personalmanagement der Bundeswehr.

Die innere *Behördenorganisation* unterscheidet sich nicht sonderlich von der Organisation der Gerichte. Wie bei den Gerichten werden die Aufgaben durch einen Geschäftsverteilungsplan aufgeteilt. In gleicher Weise wird die eingehende (einlaufende) Post bei einer Einlaufstelle oder Posteingangsstelle und die hinausgehende (auslaufende) Post bei einer Auslauf- oder Postausgangsstelle gesammelt. Schautafeln (Wegweiser) erleichtern dem rechtsuchenden Bürger den Zugang zu den Amtsräumen, damit er sich im Dienstbetrieb zurechtfindet.

5.2 Einleitung des Verwaltungsverfahrens

Das Verwaltungsverfahren kann entweder von Amts wegen (z. B. angeregt durch eine Anzeige, eine Mitteilung, einen Bericht, einen Hinweis) oder durch einen Antrag eingeleitet werden. Letzteres ist im allgemeinen dann der Fall, wenn der Antragsteller einen ihm *begünstigenden Verwaltungsakt* begehrt (meist eine Erlaubnis, Geld- oder Sachleistungen). Die von Amts wegen eingeleiteten Verfahren zielen daher in der Regel auf den Erlass *belastender* (z. B. gebieten-der oder untersagender) *Verwaltungsakte* ab. Wer einen Antrag stellt, beantragt etwas, ersucht um etwas, sucht um etwas nach oder gibt um etwas ein. So sprechen wir von einer Eingabe oder vom Antrag auf, oder von der Bitte (dem Gesuch, dem Ersuchen) um eine Genehmigung. In notariellen Urkunden gibt es noch die antiquierte Form:

„auf Ansuchen von ...“ (für: „auf Antrag von“).

Das Verständnis der Wörter „ersuchen“ und „Ersuchen“ ist nicht ganz einheitlich. Manche halten sie nur für angebracht, wenn eine höhere Stelle einen Wunsch ausspricht. Überwiegend gilt aber auch der Gebrauch in umgekehrter Richtung als korrekt.

Die Behörde, die einen solchen Antrag entgegennimmt, legt nun eine *Akte* an, in der der gesamte Verlauf des Verwaltungsverfahrens festgehalten wird. Wir wollen nun den Werdegang einer solchen Akte verfolgen, also beobachten, wie eine Akte bearbeitet (oder: geführt) wird.

5.3 Aktenführung

Schwankend wie mancher Sachbearbeiter vor der Entscheidung ist das Geschlecht der Akte. Vor allem in Süddeutschland sind Akten bisexuell. In der gesprochenen Sprache überwiegt das männliche (der Akt), in der geschriebenen das weibliche Geschlecht. Vielleicht wegen dieser Unsicherheit existiert die Akte auch als Pluralwort: die *Akten* können aus einer einzigen Akte bestehen. Oft werden sie auch Handakte oder Handakten genannt.

Da „Akte“ ein Fremdwort ist und Fremdwörter bekanntlich in der Rechtssprache verpönt sind, hat es natürlich auch Versuche gegeben, sie einzudeutschen: Unterlagen (ein allerdings zu vager und zu weiter Begriff), Blattsammlung (vor allem für lose, nicht geheftete Akten), Vorgang (ein Begriff, der zu Verwechslungen mit dem Vorgang im Sinne von „Ereignis, Geschehen“ führt, weshalb Vorgänge in diesem letzteren Sinne meist verdeutlichend „Geschäftsvorgang“ genannt werden) und: Geheft.

Um aus den Akten zitieren zu können, werden ihre Blätter fortlaufend nummeriert (paginiert).

Wir unterscheiden Einzelakten (die einen einzigen Fall behandeln) und Sammelakten (in denen mehrere gleichgelagerte Fälle bearbeitet werden).

Zur Unterscheidung von anderen Akten erhält jede Akte ein *Aktenzeichen* (Az., auch Geschäftsnummer oder Geschäftszeichen genannt), das meist aus einer Registernummer und dem Jahrgang (dem Jahr der Anlegung der Akte) besteht, wobei der Registernummer eine Bezeichnung des Sachgebiets durch Buchstaben oder Zahlen vorangestellt werden kann, z. B.: V 3 - 4153/13 oder Bg. 362/13.

Die Aktenzeichen werden in einem Aktenregister gesammelt, das als Buch, Datei oder als Karte angelegt und von einem Registerführer ständig weitergeführt wird. Die zurzeit nicht benötigten Akten werden in der *Registratur* (bei Fremdwörtergegnern auch Schriftgutablage genannt) aufbewahrt.

Neu eingehende Schriftstücke werden zunächst der Einlaufbehandlung zugeführt, d.h. sie erhalten den Eingangsstempel, und es wird notfalls die zuständige Abteilung oder das Aktenzeichen darauf vermerkt. Danach wird das Schriftgut (= Aktengut) in den Geschäftsgang gebracht, d.h. aufgrund des Vermerks „zur Akte“ (z.A., z.d.A., zum Vorgang) zu den Akten gegeben (oder: zu den Akten genommen, oder: ihnen einverleibt). Irrläufer (fehlgeleitete Schriftstücke) werden an den richtigen Empfänger weitergeleitet, bei Rückläufern (zurückgekommenen Schriftstücken) wird geprüft, ob sie nochmals - z. B. an eine andere Anschrift des Empfängers - abzuschicken sind.

Wird nun die Akte allmählich dicker, so ist inzwischen mehr Schriftgut angefallen. Damit sie nicht zu dick wird, kann der Aktenführer weniger wichtige oder überzählige Schriftstücke aussondern (oder: ausheben). Die ausgehobenen Schriftstücke werden innerhalb der Akte gesondert aufbewahrt oder in einem anderen Ordner untergebracht.

Benötigt der Sachbearbeiter eine Akte aus der Registratur, so wird sie ihm auf die Weisung „W.V.“ (wiedervorlegen, Wiedervorlage) vorgelegt.

Über Telefongespräche (Pardon: Ferngespräche), über sonstige Besprechungen und Vorkommnisse, die für den Vorgang von Bedeutung sind, wird ein *Vermerk* (Aktenvermerk, Aktennotiz, auch: Vormerkung) angefertigt. Hierdurch wird der Inhalt dieser Vermerke aktenkundig.

Eine andere Bedeutung als dieser Vermerk hat der Sichtvermerk im Ausländerrecht (Visum), der eine Einreiseerlaubnis enthält.

Beschleunigungsvermerke enthalten die Anordnung, Akten vordringlich (oder: dringlich) zu bearbeiten, und zwar bedeuten:

- „Sofort“: vor allen anderen Sachen zu bearbeiten.
- „Eilt“ oder „Eilt sehr“: vor allen übrigen (außer den „Sofort“-Sachen) zu bearbeiten.

Verzögert sich die Erledigung trotz eines solchen Beschleunigungsvermerks, oder vergeht sonst ziemlich viel Zeit bis zum Abschluss einer Angelegenheit, so empfiehlt sich ein Bericht über den Zwischenstand (oder Sachstand), also eine Sachstandsmittteilung (Sachstandsnachricht, Zwischennachricht, Zwischenmittteilung).

Vertraulichkeitsvermerke sollen sichern, dass der Akteninhalt Unbefugten nicht zur Kenntnis gelangt. Sie lauten: „vertraulich“ oder „streng vertraulich“ oder gar „Verschlusssache“ (im letzteren Fall muss die Akte unter Verschluss gehalten, darf also nur in verschlossenen Behältnissen aufbewahrt werden).

Akten können (z. B. zur Erledigung eines Ersuchens um Amtshilfe oder wegen Unzuständigkeit einer Behörde) von der mit der Sache befassten Behörde an andere Behörden abgegeben (weitergeleitet, ihnen zugeleitet) werden. Bei *Abgabe* wegen Unzuständigkeit erhalten die Beteiligten eine Abgabennachricht, damit sie wissen, wohin sie weitere Eingaben zu richten haben. Nach Erledigung eines Amtshilfeersuchens werden die Akten an die sachbearbeitende Stelle zurückgeleitet.

Gibt eine Behörde nur einzelne Schriftstücke aus der Akte heraus, so legt der Aktenführer ein *Fehlblatt* an und vermerkt darauf den Verbleib der fehlenden Blätter.

Die Reproduktion einer ganzen Akte oder einzelner Aktenbestandteile nennen wir *Aktenauszug*.

Beiate oder *Nebenakte* heißt eine Akte, die von dem Bearbeiter einer anderen Akte beigezogen (zugezogen) wurde, um hieraus Aufschlüsse für die Bearbeitung seiner Akte zu erhalten. Die bei manchen Gerichten übliche (wenig glückliche) Ausdrucksweise, dass Akten „erholt“ werden, ist in der Verwaltung nicht üblich.

Vorakte ist eine Akte, die einen ähnlichen Fall der Vergangenheit betrifft, wobei meist die Beteiligten identisch sind.

Die *Ausgabe* von Akten an die Rechtsanwältin der Beteiligten zur Einsichtnahme kommt im Verwaltungsverfahren im Gegensatz zum gerichtlichen Verfahren nur ausnahmsweise vor. In der Regel wird *Akteneinsicht* in den Diensträumen der Behörde gewährt.

Das Verwaltungsverfahren ist abgeschlossen, wenn sich herausstellt, dass ein Bescheid nicht nötig ist, oder wenn der Bescheid erlassen, bestandskräftig geworden (s. u. 5.8) und ggf. vollzogen ist. Dann wird die Akte *abgelegt* (oder: *weggelegt*), d.h. sie wandert in das Archiv und verwandelt sich von einer laufenden Sache in Archivgut. Zuvor muss der Aktenführer noch prüfen, ob er nicht einer Behörde oder sonstigen interessierten Stelle eine *Vollzugsmitteilung* zukommen lassen soll.

Nach einiger Zeit werden die abgelegten Akten ausgeschieden (oder: ausgesondert), d.h.: vernichtet.

5.4 Ermittlungen

Die §§ 24, 26 – 28 VwVerfG regeln im Einzelnen, wann und wie die Behörde den Sachverhalt aufzuklären, also Ermittlungen (oder: Erhebungen) anzustellen hat.

Beweise zu erheben, erübrigt sich, wenn es sich um amtsbekannte (amtskundige, behördenkundige) oder um offenkundige (notorische, aus allgemein zugänglichen Informationsquellen ersichtliche) Tatsachen handelt.

5.4.1 Einholung von Auskünften

Das einfachste (und formloseste) Verfahren besteht darin, bei Privatpersonen oder Behörden Erkundigungen einzuziehen. Holt eine Behörde von einer anderen Behörde eine Auskunft ein, so sprechen wir von *Amtshilfe*, außer wenn zwischen den Behörden ein Weisungsverhältnis besteht, wenn also die eine Behörde übergeordnet (vorgesetzt) und die andere untergeordnet (nachgeordnet) ist.

Allgemein verstehen wir unter Amtshilfe die rechtlichen oder tatsächlichen Handlungen einer anderen Verwaltungsbehörde zur Unterstützung einer Amtshandlung der ersuchenden Behörde.

Amtshilfemaßnahmen sind demgemäß auch: Übersendung von Akten, Bereitstellung von Hilfspersonen, z. B. Schreibkräften, von Räumlichkeiten für Amtshandlungen u. ä.

Keine Amtshilfe ist es dagegen, wenn die erbetene Handlung zum eigenen Aufgabenbereich der ersuchten Behörde gehört (z. B.: Polizeieinsatz zur Durchsetzung eines Hausverbots, polizeiliche Zuführung von Schulkindern zur Schule). Alle Bundes- und Landesbehörden sind einander zur Amtshilfe verpflichtet, soweit sie nicht eine gesetzliche Schweigepflicht daran hindert, wie sie etwa für folgende Behörden besteht:

- Finanzamt (Steuergeheimnis).
- Jugendamt (bzgl. Straftaten, die nicht in das Führungszeugnis aufgenommen werden).
- Gesundheitsamt, soweit die ärztliche Schweigepflicht reicht.
- Allgemein: nach den Bestimmungen des Datenschutzgesetzes.

Unter *Rechtshilfe* verstehen wir dagegen die Tätigkeit eines Gerichts oder einer Staatsanwaltschaft aufgrund des Ersuchens eines anderen Gerichts oder einer anderen Staatsanwaltschaft (Rechtshilfeersuchen).

5.4.2 Anhörung von Beteiligten

Da die Behörde (anders als das Gericht im Zivilprozess) von Amts wegen zur Aufklärung verpflichtet ist, muss sie alle Möglichkeiten ausschöpfen, um Aufschluss über entscheidungserhebliche Tatsachen zu erhalten. Dazu gehört oft auch die Pflicht, die Beteiligten anzuhören, d.h. mündlich zu befragen oder um eine schriftliche Stellungnahme zu bitten. Beteiligte sind in erster Linie die Adressaten der in Frage kommenden Verwaltungsakte, wie Antragsteller, Antragsgegner, Vertragspartner eines *öffentlich-rechtlichen Vertrages* (wie er z. B. zwischen Doktorvater und Doktorand oder zwischen einer Gemeinde und einem Erschließungsträger besteht), oder die *Beigeladenen*. Beigeladene sind Dritte, die von der Entscheidung betroffen werden. Von notwendiger Beiladung sprechen wir, wenn die Entscheidung gegenüber dem Adressaten des Verwaltungsakts und dem Dritten nur einheitlich ergehen kann (z. B. beim Nachbarn im Baugenehmigungsverfahren); im übrigen sprechen wir von *einfacher Beiladung* (z. B. sind Gemeinderatsmitglieder bei der Wahlanfechtung einfache Beigeladene).

5.4.3 Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen

Ebenso wie Beteiligte, werden auch Zeugen und Sachverständige entweder mündlich angehört oder um schriftliche Stellungnahme gebeten. Allerdings sind Zeugen und Sachverständige im Verwaltungsverfahren (im Gegensatz zum gerichtlichen Verfahren) in der Regel weder zu einer Aussage noch zu einer Stellungnahme noch zum Erscheinen bei der Behörde verpflichtet. Eine solche Pflicht besteht nur, wenn sie gesetzlich vorgeschrieben oder wenn ein Verwaltungsverfahren durch Gesetz zu einem *förmlichen Verwaltungsverfahren* erklärt wird.

Beamte dürfen sich sogar nur dann als Zeugen äußern, wenn sie eine *Aussagegenehmigung* erhalten.

Übrigens ist die Aussagekraft einer im Verwaltungsverfahren eingeholten Zeugenaussage oder eines solchen Sachverständigengutachtens geringer als entsprechende Äußerungen in einem gerichtlichen Verfahren, weil falsche Aussagen und Gutachten gegenüber Verwaltungsbehörden nur dann strafbar sind, wenn ihre Richtigkeit an Eides statt versichert wird und der Behörde durch

Gesetz die Befugnis eingeräumt wurde, eidesstattliche Versicherungen (oder: Erklärungen) abzunehmen (oder: entgegenzunehmen).

5.4.4 Beiziehung von Akten und Urkunden

Die bei der Beiziehung von Akten und Urkunden verwendete Terminologie unterscheidet sich kaum von der im gerichtlichen Verfahren üblichen, so dass weitere Ausführungen hierzu entbehrlich sind.

5.4.5 Einnahme des Augenscheins

Auch hier ist die Terminologie dieselbe wie im gerichtlichen Verfahren:

- etw. in Augenschein nehmen
- den Augenschein von etw. einnehmen
- Einnahme des Augenscheins
- Augenscheinsaufnahme
- Inaugenscheinsaufnahme
- Lokaltermin

5.5 Schriftverkehr

Da in jedem förmlichen Verfahren alles Wesentliche „schwarz auf weiß“ festgehalten und so aktenkundig werden muss, kommt dem Schriftverkehr eine zentrale Bedeutung zu. Die wichtigsten Regeln für den Schriftverkehr enthalten die innerdienstlichen Dienst- und Geschäftsordnungen der Landesregierungen und auch einzelner Behörden. Im VwVerfG findet sich – abgesehen von den Vorschriften über Bescheide und Rechtsmittel – nur eine Bestimmung, nämlich die über die Amtssprache.

5.5.1 Amtssprache

Nach § 23 VwVerfG ist die Amtssprache Deutsch. Dies bedeutet, dass der Bürger Fristen nur wahr, wenn er den Antrag, das Rechtsmittel etc. rechtzeitig in deutscher Sprache einreicht. Wer fristgebundene Schriftstücke zu übersetzen hat, läuft daher Gefahr, sich schadensersatzpflichtig zu machen, wenn er den Auftrag zu spät ausführt.

Allerdings soll eine Behörde, die ein in einer fremden Sprache abgefasstes Schriftstück erhält, dem Absender eine Frist für die Vorlage einer Übersetzung setzen. Die Frist wird dann noch gewahrt, wenn die Übersetzung innerhalb der für ihre Vorlage gesetzten Frist vorgelegt wird. Dasselbe gilt auch für gerichtliche Verfahren.

5.5.2 Dienstliche Schreiben

Die innerdienstlichen Vorschriften regeln im Einzelnen den äußeren Aufbau dienstlicher Schreiben (Betreff, Bezug, Anrede, Briefschluss) und sie bestimmen sogar den Ton, in dem sie zu halten sind. So schreibt § 22 Abs. 1 der Allgemeinen Dienstordnung für die bayerischen Beamten vor, dass dienstliche Schreiben in höflichem Ton gehalten, klar, verständlich und so kurz wie möglich sein sollen.

Fünf Arten dienstlicher Schriftstücke lassen sich unterscheiden:

1. *Urschrift* (Reinschrift, Original); sie ist übrigens nicht identisch mit der *Hauptschrift*, einem Text, von dem eine Abschrift hergestellt wurde, der aber selbst Abschrift einer Urschrift sein kann.
2. *Abdruck* (wenn mit Hilfe eines Vervielfältigungspapiers oder im Durchschreibeverfahren: Durchschlag, Durchschrift; oder beim Schreiben mit PC als weiterer Ausdruck hergestellt) ist eine gleichzeitig mit der Urschrift hergestellte Kopie der Urschrift.
3. *Abschrift*: eine nachträglich hergestellte vollständige Kopie.
4. *Auszug*: eine Abschrift, die den Text der Urschrift nur teilweise wiedergibt.

5. *Urschriftlicher Verkehr*: Er besteht darin, dass ein eingegangenes Schriftstück nicht mit einem eigenen Schreiben, sondern durch Rücksendung und einen auf ihm angebrachten Vermerk beantwortet wird.
 „Urschriftlich zurück mit der Mitteilung, dass ...“

Der *Aufbau dienstlicher Schreiben* ist ebenfalls in den Dienstordnungen und den ergänzenden Bekanntmachungen geregelt. Im Allgemeinen wird folgende Einteilung empfohlen und angewendet:

1. Angabe des Betreffs, also des Geschäftszeichens und der Angelegenheit, um die es geht, häufig auch des einschlägigen Gesetzes (z. B.: „Vollzug der Bayerischen Bauordnung“).
2. Angabe des Schreibens des Empfängers, auf das sich das dienstliche Schreiben bezieht, oder seines Antrags etc., etwa so:

„Bezug: Ihre Anfrage vom ...“

Gelegentlich wird der Bezug auch nur in die Einleitung des Schreibens eingebaut:

„Auf Ihr Schreiben vom ... teile ich Ihnen mit ...“

3. Erwähnung der Anlagen.
4. Persönliche Anrede. (Sehr geehrter Herr X. Sehr geehrte Frau X. Sehr geehrte Damen und Herren). Die Anrede entfällt im Allgemeinen bei Schreiben an andere Behörden, ist aber die Regel bei Schreiben der Behörde an die Bürger (sei es an Dritte oder an Behördenangehörige).
5. Text des Briefes.

6. Schlussformel.
 Fehlt die persönliche Anrede, fehlt auch die Schlussformel. Wird aber die persönliche Anrede verwendet, so ist die Schlussformel unentbehrlich. „Hochachtungsvoll“, „mit vorzüglicher Hochachtung“ oder „mit freundlichen Grüßen“ sind die gebräuchlichsten.

7. Unterschrift.
 Unterzeichnet nicht der Behördenleiter selbst, so steht vor der Unterschrift der Zusatz „i. V.“ (beim Stellvertreter des Behördenleiters) oder „i. A.“ (bei sonstigen unterschriftsberechtigten Personen).

5.5.3 Dienstweg

Dienstweg ist der Weg, den Anträge, Beschwerden oder dienstliche Schreiben im Verkehr zwischen höheren (übergeordneten) und nachgeordneten (untergeordneten) Behörden sowie zwischen den Behördenangehörigen und ihren Behörden einzuhalten haben. Den Dienstweg einhalten, bedeutet, dass der dienstliche Verkehr zwischen höheren und nachgeordneten Behörden nicht so stattfindet, dass der Absender dem Empfänger das Schreiben direkt zuleitet, sondern so, dass die absendende Behörde das Schreiben der unmittelbar nachgeordneten (bzw. übergeordneten) Behörde zuleitet, die es ebenso weiterleitet usw., bis es beim Empfänger ankommt. Dies gilt also ebenso für die Richtung von oben nach unten wie umgekehrt. Die Zwischenbehörden sollen also nicht übergangen werden, damit sie nicht uninformiert bleiben und ihre Stellungnahme abgeben können.

Ebenso soll sich der Behördenangehörige bei Anträgen und Beschwerden an seine eigene Dienststelle wenden und diese soll bei der Weiterleitung wiederum den Dienstweg einhalten.

Natürlich gibt es Ausnahmen von der Regel, dass der Dienstweg einzuhalten sei, z. B. bei Dringlichkeit der Sache, oder wenn eigene Maßnahmen oder zusätzliche Erläuterungen der Zwischenbehörden nicht in Betracht kommen.

Häufig richtet eine höhere Behörde Briefe gleichen Inhalts an die ihr nachgeordneten Behörden (z. B. eine Anfrage). Eine typische Antwort auf solche Anfragen ist die sog. *Fehlzanzeige*, d. h. die Mitteilung, dass bei der befragten Stelle nichts über die Angelegenheit bekannt sei. Die Fehlzanzeige ist auch in die Gemeinsprache eingegangen.

5.5.4 Mitwirkung anderer Behörden

Häufig sehen Gesetze vor, dass in einem Verwaltungsverfahren außer der entscheidenden Behörde auch andere Behörden mitzuwirken haben. Drei Begriffe haben sich hierfür herausgebildet:

- a. *Einvernehmen*: Wenn etwa ein Landratsamt über eine Baugenehmigung im Einvernehmen mit der Gemeinde entscheidet, bedeutet dies, dass die Gemeinde mit der Entscheidung einverstanden ist.

b. *Zustimmung*: Sie ist sachlich dasselbe wie das Einvernehmen, wird aber vor allem dann gebraucht, wenn eine höhere Behörde (Aufsichtsbehörde) ihr Einverständnis erklärt.

c. *Benehmen*: Dass eine Behörde „im Benehmen mit“ einer Behörde entscheiden muss, bedeutet, dass die entscheidende Behörde die andere vor ihrer Entscheidung anzuhören, ihr also Gelegenheit zur Äußerung zu geben hat.

5.6 Bevollmächtigter und Beistand

Verfahrensbevollmächtigte sind Personen, die Beteiligte im Verwaltungsverfahren aufgrund einer ihnen erteilten Vollmacht vertreten, also für sie wirksame Erklärungen abgeben können. Ihre Funktion entspricht also im Verwaltungsverfahren der des Prozessbevollmächtigten im Zivilprozess oder des Verteidigers im Strafprozess.

Übrigens heißen die Bevollmächtigten auch in einigen gerichtlichen Verfahren Verfahrensbevollmächtigte, so im Verfahren der einstweiligen Verfügung oder im Verfahren über die Gewährung von Prozesskostenhilfe.

Beistand kann im Verwaltungsverfahren auch eine Hilfsperson sein, die keine Vollmacht hat. Der Beistand hat also nur unterstützende Funktion.

Als Verfahrensbevollmächtigte und Beistände können nicht nur diejenigen auftreten, zu deren Beruf dies gehört (Rechtsanwälte und Rechtsbeistände), sondern hierzu ist auch jeder andere berechtigt, solange er dabei nicht gegen das Rechtsdienstleistungsgesetz verstößt.

Die Bezeichnung „Rechtsvertreter“, die Behörden manchmal verwenden, sollte vermieden werden. Vorzuziehen ist der Ausdruck „Vertreter“ oder (wenn es sich um einen Rechtsanwalt handelt) auch „anwaltschaftlicher Vertreter“.

5.7 Der Bescheid

Der Bescheid (wissenschaftlich meist „*Verwaltungsakt*“ genannt) ist im allgemeinen Ziel und Abschluss des Verwaltungsverfahrens. In der Praxis hat er viele Bezeichnungen:

- häufig einfach Schreiben;
- Rundschreiben (Schreiben an mehrere Empfänger);
- Entschließung (besonders bei mittleren und höheren Behörden);
- Erlass (besonders als Ministerialerlass);
- Verfügung, Anordnung (z. B. im Polizeirecht);
- Allgemeinverfügung (eine an viele Adressaten gerichtete Verfügung, z. B. Verkehrsregelung durch Polizeibeamte);
- Note (z. B. im diplomatischen Verkehr);
- Vorbescheid (Bescheid, der einen Teil der im Verwaltungsverfahren zu entscheidenden Fragen regelt, z. B. im Baugenehmigungsverfahren die Frage der Bebaubarkeit des Grundstücks);
- Erlaubnis, Bewilligung, Genehmigung, Konzession (diese vier Begriffe haben dieselbe Grundbedeutung, sind aber nicht in allen Gebieten des Verwaltungsrechts gleichermaßen gebräuchlich).

Der Bescheid (Verwaltungsakt) wird erlassen, die Erlaubnis (Genehmigung etc.) erteilt. Jeder Bürger (mit Ausnahme des Querulanten) hat einen Anspruch darauf, dass die zuständige Behörde über seinen Antrag entscheidet (oder: den Antrag verbescheidet). Dieser Anspruch auf Bescheid (oder: Verbescheidung) ist ein Ausfluss des Petitionsrechts (Art. 17 GG).

Die Behörde kann den Antrag entweder positiv bescheiden, also ihm stattgeben, oder ihn negativ (abschlägig) bescheiden, also ihn ablehnen. Zum Beispiel kann sie eine Genehmigung versagen.

Ein Bescheid kann auch *Nebenbestimmungen* enthalten. Die wichtigsten sind Auflagen und Bedingung. Die *Auflage* ist eine Anordnung, deren Nichtbefolgung die Wirksamkeit des Bescheids nicht unmittelbar berührt, aber zum Widerruf des Bescheids oder zu Vollstreckungsmaßnahmen führen kann (z. B. Auflage bei der Baugenehmigung, Garagenstellplätze zu errichten). Die *Bedingung* hat bei Nichteinhaltung die Unwirksamkeit des Bescheids zur Folge (z. B. Bedingung bei der Baugenehmigung, die bauliche Anlage binnen einer gesetzten

Frist zu errichten). Manche Verwaltungsakte (z. B. statusbegründende wie die Ernennung zum Beamten) sind bedingungsfeindlich.

Weitere mögliche Nebenbestimmungen sind: Befristung des Verwaltungsakts (seine Dauer wird von vornherein zeitlich genau festgelegt) und der Widerrufsvorbehalt (die Behörde behält sich das Recht vor, den Verwaltungsakt zu widerrufen).

Manche Gesetze (nämlich die „Kann-Vorschriften“) räumen der Behörde ein Ermessen beim Erlass des Bescheids ein, d.h. die Behörde kann beim Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen den Inhalt des Bescheids nach ihrem Gutdünken bestimmen. Sie darf dabei aber nicht willkürlich handeln, sondern muss sachliche, vernünftige Erwägungen anstellen. Ihr Ermessensspielraum ist also nicht grenzenlos. Sie würde ihr Ermessen rechtswidrig betätigen, wenn sie sachfremde Erwägungen anstellen, z. B. rechtswidrige Differenzierungen vornehmen würde (Ermessensmissbrauch, Ermessensfehlergebrauch, Ermessensfehler), oder wenn sie Maßnahmen treffen würde, die durch den gesetzlichen Ermessensrahmen nicht gedeckt sind (Ermessensüberschreitung). Solche rechtswidrige Ermessensbetätigung führt zur Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts.

Ein gewisser Spielraum steht den Behörden auch bei der Anwendung von *unbestimmten Rechtsbegriffen* zu, wie Eignung, öffentliche Sicherheit, öffentliches Interesse. Bei solchen Begriffen besteht gelegentlich auch ein *Beurteilungsspielraum* (besonders weit im Schul- und Prüfungsrecht), der der gerichtlichen Prüfung nur wenige Möglichkeiten lässt.

Der Verwaltungsakt wird nicht bereits mit seinem Erlass wirksam, sondern erst mit der *Bekanntgabe* an den Adressaten (Empfänger). Manche Verwaltungsakte werden formlos bekanntgemacht, z. B. die Weisungen eines Verkehrspolizisten oder das Rotlicht einer Ampel. Für schriftliche Bescheide aber ist die *Zustellung* vorgeschrieben. Sie erfolgt entweder durch Übergabe des Bescheids an den Empfänger oder durch Ersatzzustellung (z. B. durch Niederlegung des Bescheids bei der Post, wenn durch Postzustellungsurkunde zugestellt wird).

5.8 Bestandskraft und Rechtsbehelfe

Ein Verwaltungsakt, der gegen Rechtsvorschriften verstößt, ist rechtswidrig (fehlerhaft, aufhebbar, anfechtbar). Diese Rechtswidrigkeit kann aber nur gerügt werden, wenn der Betroffene innerhalb der bestehenden Frist ein Rechtsmittel einlegt. Sonst wird der Verwaltungsakt *bestandskräftig* (er erwächst in Bestandskraft). Nach Ablauf der Rechtsmittelfrist kann der Verwaltungsakt nur noch angegriffen werden, wenn er nichtig ist, also so schwere Fehler aufweist, dass seine Rechtswidrigkeit offensichtlich ist.

Natürlich kann eine Behörde auch einen bestandskräftigen Verwaltungsakt noch zurücknehmen, vorausgesetzt, es handelt sich um einen belastenden (dem Empfänger nachteiligen) Verwaltungsakt. Begünstigende Verwaltungsakte kann die Behörde nur ausnahmsweise zurücknehmen.

Übrigens sprechen wir nur bei rechtswidrigen Verwaltungsakten von *zurücknehmen* und *Rücknahme*. Dagegen nennen wir es *widerrufen* und *Widerruf*, wenn die erlassende Behörde einen rechtmäßigen Verwaltungsakt rückgängig macht. Erklärt dagegen die Aufsichtsbehörde einen Verwaltungsakt für unwirksam, so sprechen wir von *aufheben* und *Aufhebung*. Zur Aufhebung berechtigt ist sowohl die Behörde, der die Rechtsaufsicht zusteht (d.h. das Recht zur Prüfung des Verwaltungshandelns auf die Rechtmäßigkeit hin), wie auch die Behörde, der die Fachaufsicht zusteht (das Recht zur Überprüfung auf Rechtmäßigkeit hin).

Der gegen einen Verwaltungsakt gegebene normale Rechtsbehelf ist der *Widerspruch*. Er ist binnen eines Monats ab Zustellung einzulegen. Ihm kommt in aller Regel aufschiebende Wirkung zu, d. h. der Verwaltungsakt ist nicht vollziehbar, solange über den Widerspruch nicht entschieden ist. Hilft die Aufsichtsbehörde dem Widerspruch nicht ab, so entscheidet die Widerspruchsbehörde. Diese weist im *Widerspruchsbescheid* den Widerspruch zurück, wenn er unzulässig oder unbegründet ist. Andernfalls ändert sie den angefochtenen Bescheid ab oder hebt ihn auf.

Soweit der Widerspruch zurückgewiesen wird, oder die Widerspruchsbehörde nicht binnen drei Monaten über ihn entscheidet (dann sprechen wir von *Untätigkeitsklage*), kann der Betroffene mit der Klage das Verwaltungsgericht anrufen. Hier kennen wir vier Klagearten:

- *Anfechtungsklage* gegen belastende Verwaltungsakte (sie hat in der Regel aufschiebende Wirkung),
- *Verpflichtungsklage* gegen die Versagung begünstigender Verwaltungsakte (das Gericht verpflichtet die Behörde zu einem bestimmten Verwaltungshandeln),
- *Feststellungsklage*: besonders die Klage auf Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses,
- *allgemeine Leistungsklage*: Klage auf Sach- oder Geldleistungen und sonstiges tatsächliches Handeln.

Hierüber entscheidet das Verwaltungsgericht nach mündlicher Verhandlung durch *Urteil*, ausnahmsweise auch durch *Gerichtsbescheid* (eine Entscheidung ohne mündliche Verhandlung, die auch ohne Einwilligung der Parteien möglich ist, wenn die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und der Sachverhalt geklärt ist). Hiergegen können die Parteien mündliche Verhandlung beantragen, wenn weder Berufung noch Revision zulässig sind.

Neben diesem Hauptsacheverfahren gibt es wie im Zivilprozess Eilverfahren, und zwar die (der einstweiligen Verfügung der ZPO entsprechende) *einstweilige Anordnung* und den Beschluss über die *Anordnung* oder *Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung* (nämlich dann, wenn ein Bescheid trotz Widerspruch oder Klage ausnahmsweise sofort vollziehbar ist).

Gegen Urteile des Verwaltungsgerichts kann – nach Zulassung durch das Verwaltungsgericht oder das Berufungsgericht – Berufung eingelegt werden. Hierüber entscheidet in Bayern der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH). In anderen Ländern heißt das Berufungsgericht ebenfalls Verwaltungsgerichtshof oder aber Oberverwaltungsgericht (OVG).

Ferner gibt es einen weiteren Rechtszug, der durch die Revision zum Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in Leipzig eröffnet wird; die Revision kommt sowohl gegen Berufungsurteile wie auch gegen solche erstinstanzlichen Urteile, gegen die durch besondere gesetzliche Regelung die Berufung ausgeschlossen wurde, in Frage. Wird die Revision vom unteren Gericht (Verwaltungsgericht bzw. Berufungsgericht) nicht zugelassen, kann gegen die Nichtzulassung der Revision Beschwerde zum BVerwG (Nichtzulassungsbeschwerde = Revisionszulassungsbeschwerde) eingelegt werden. Im Berufungs- und im Revisionsverfahren besteht Anwaltszwang (s. dazu Kap. 2.4).

5.9.3 Polizeirecht

Polizeirecht ist in den meisten Bundesländern nur das Recht des polizeilichen Vollzugsdienstes; nur dieser ist „Polizei“ (Trennungsprinzip). In einigen Ländern, z. B. in Baden-Württemberg, wird dagegen die uniformierte Polizei „Polizeivollzugsdienst“ genannt, während die übrigen der Gefahrenabwehr dienenden Organe „Polizeibehörden“ heißen; sie werden in den meisten Ländern Sicherheits- oder Ordnungsbehörden genannt (z. B. „Amt für öffentliche Ordnung“).

Aufgabe der Polizei ist es in den vom Trennungsprinzip beherrschten Ländern, als Vollzugsorgan der Behörden der allgemeinen inneren Verwaltung und Hilfsorgan der anderen Behörden bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in folgender Weise mitzuwirken:

- Als Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft (insbesondere: Kriminalpolizei) hat sie strafbare Handlungen aufzuklären; ebenso wird sie im Auftrag der jeweils zuständigen Verwaltungsbehörde bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten tätig.
- Als Schutzpolizei (Präventivpolizei) hat sie das Recht und u.U. die Pflicht, mit Strafe bedrohte und verfassungsfeindliche Handlungen zu verhüten sowie Gefahren für die Unversehrtheit der Person, für Freiheit, Eigentum und Besitz abzuwehren.
- Als Schutz- und Repressivpolizei obliegt es ihr, Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu unterbinden.

In allen diesen Fällen ist die Polizei, wenn sie in Rechte der Beteiligten eingreifen will, nur zum „ersten Zugriff“, zur Vornahme „unaufschiebbarer Maßnahmen“ befugt. Sonst muss sie die Weisungen der Behörde einholen, als deren Hilfs- oder Vollzugsorgan sie tätig wird.

Staatliche Polizeibehörden sind auf Bundesebene *Bundeskriminalamt (BKA)* und *Bundespolizei (BPOL)*, der frühere Bundesgrenzschutz) und z. B. in Bayern:

1. Die *Landespolizei* als allgemeiner staatlicher Polizeiverband, aufgegliedert (von unten nach oben) in Landespolizeistationen, Landespolizeiinspektionen, Landespolizeidirektionen und Präsidien.
2. Die *Grenzpolizei*, der die Überwachung und der Schutz der Landesgrenzen obliegt.

- Die *Verwarnung*. Sie ist eine Belehrung des Täters einer Ordnungswidrigkeit über sein Fehlverhalten und setzt, um wirksam zu werden, sein Einverständnis und die rechtzeitige Bezahlung des verlangten Verwarnungsgelds voraus. Die rechtzeitige Zahlung des Verwarnungsgelds bedeutet, dass die Ordnungswidrigkeit nicht mehr verfolgt werden kann.
- Die *Schleierfahndung* (verdachtsunabhängige Personenkontrollen in einem 30 km breiten Gebietstreifen an den Grenzen, auf internationalen Durchgangsstraßen, auf Bahnhöfen und Flughäfen).

Wenn der Störer die erwähnten polizeilichen Anordnungen und Maßnahmen nicht duldet oder befolgt, kann die Polizei *unmittelbaren Zwang* anwenden, also durch körperliche Gewalt oder Waffen auf Personen oder Sachen einwirken, z. B. den in ihrem Gewahrsam befindlichen Störer fesseln (ihm Handschellen anlegen) oder gar (u.U.) von der Schusswaffe Gebrauch machen.

Dienststränge von Polizeibeamten sind etwa in Bayern: Polizeimeister (PM), Polizeiobermeister (POM), Polizeihauptmeister (PHM) – mittlerer Dienst –, Polizeikommissar (PK), Polizeioberkommissar (POK) und Polizeihauptkommissar (PHK) – gehobener Dienst – sowie Polizeirat (PR), Polizeioberberrät (POR) und Polizeidirektor (PD) im höheren Dienst.

Während ihres Dienstes genießen die Polizeibeamten im Straßenverkehr gewisse Vorrechte, wenn sie das blaue Blinklicht (Blaulicht) und das Martinshorn (Einsatzhorn) betätigen.

5.9.4 Ausländer-, Asyl- und Staatsangehörigkeitsrecht

Die Regelung der Rechtsstellung der Ausländer (das *Ausländerrecht*) ist im *Aufenthaltsgesetz* niedergelegt. Zuständig für seinen Vollzug ist die Kreisverwaltungsbehörde (s. o. Kap. 5.1), deren betreffende Dienststelle meist Ausländeramt heißt. Die Begriffe „Ausländerpolizei“ und „Fremdenpolizei“ gehören der Vergangenheit an. Für die Förderung der Integration von Ausländern ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Nürnberg zuständig.

Für EU-Bürger und Bürger aus Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) gilt das *Freizügigkeitsgesetz (FreizügG/EU)*, das wie das Aufenthaltsgesetz am 1.1.2005 in Kraft getreten ist. Diese privilegierten Ausländer bedürfen hiernach keines *Aufenthaltsvisés* für einen Aufenthalt in Deutschland mehr.

3. Die *Bereitschaftspolizei*, deren Hauptaufgabe die Unterstützung der allgemeinen Vollzugspolizei durch den Einsatz geschlossener Polizeieinheiten ist.
 4. Das *Landeskriminalamt* als zentrale Dienststelle der Kriminalpolizei.
- Polizeiliche Maßnahmen*, insbesondere polizeiliche Anordnungen und Verfügungen, setzen stets eine Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung voraus. Liegt diese Voraussetzung nicht vor, darf die Polizei nicht einschreiten. Und sie darf ihre Maßnahmen grundsätzlich nur gegen diejenigen richten, der die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet oder stört, den sog. *Störer*. Der *Gefährder* unterscheidet sich vom Störer dadurch, dass bei ihm noch kein konkreter, aber ein abstrakter Verdacht der Begehung einer Straftat besteht, und dass sich dieser abstrakte Verdacht auf politisch motivierte Straftaten von erheblicher Bedeutung bezieht.

Die wichtigsten Maßnahmen sind folgende:

- Die *Anhaltung* einer Person (die vorübergehende Einschränkung der Bewegungsfreiheit zur Feststellung der Personallien). Die Anhaltung wird Razzia genannt, wenn eine größere Anzahl von Personen angehalten wird. Die Anhaltung ist eine im polizeilichen Streifendienst häufige Maßnahme.
- Die *Vorführung* einer Person (z. B. vor den Staatsanwalt, vor den Richter).
- *Gewahrsam* und (*vorläufige Festnahme*). Die Polizei nimmt eine Person in Gewahrsam, wenn sie als Schutzpolizei tätig wird. Dagegen sprechen wir von Festnahme bzw. vorläufiger Festnahme, wenn sie als Kriminalpolizei – bei der Strafverfolgung – tätig wird. Übrigens wird das Verbum „verhaften“ in der Fachsprache kaum gebraucht, und wenn, dann nur für den Fall, dass bereits ein Haftbefehl vorliegt. Von „inhaftieren“ spricht man im Allgemeinen nur dann, wenn die Festnahme zur Einweisung in eine Justizvollzugsanstalt führt.
- *Platzverweisung, Platzverweis*. Diese Maßnahme besteht in der Anordnung, den Ort, an dem sich der Störer gerade aufhält, zu verlassen.
- Die *Durchsuchung* von Wohnungen (Haussuchung), von anderen Räumen und von Personen.
- *Sicherstellung* und *Beschlagnahme* von Sachen. Unter Beschlagnahme ist die Wegnahme von Sachen durch Zwang zu verstehen, unter Sicherstellung dagegen die Wegnahme von Sachen, die der Gewahrsamsinhaber auf Verlangen herausgibt, oder die sich in niemandes Gewahrsam befinden.

Andere Ausländer benötigen hierfür, wenn sie länger als drei Monate bleiben oder während dieser ersten drei Monate einem Erwerb nachgehen wollen, eines Aufenthaltstitels. Während es nach altem Ausländerrecht vier verschiedene Aufenthaltstitel gab (Aufenthaltslaubnis, Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltstitel, Aufenthaltsbefugnis), gibt es nun nur noch deren zwei: Aufenthaltsbefugnis und Aufenthaltslaubnis (NE). Das *Visum* (der Aufenthaltsbefugnis (AE) und *Niederlassungserlaubnis* (NE)). Das *Visum* (der *Sicherheitsmark*), der vor der Einreise von einer deutschen Botschaft oder einem deutschen Konsulat ausgestellt werden kann, ist kein dritter Aufenthaltstitel, sondern entweder AE oder NE. Ausländer benötigen grundsätzlich für die Einreise ein Visum, es sei denn, sie seien *Positivstaater*, also Angehörige eines Staates, der auf der Liste der vom Visumzwang befreiten Länder steht.

Eine AE ist stets befristet und wird für einen bestimmten Zweck erteilt (z. B. Studium, selbständige oder unselbständige Beschäftigung, Familiennachzug); sie kann auch aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen erteilt werden. Soll die AE der Ausübung einer Beschäftigung dienen, ist in der Regel die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erforderlich.

Die NE ist unbefristet, räumlich unbeschränkt und berechtigt zur Ausübung eines Erwerbs. Sie setzt insbesondere voraus:

- den Besitz der AE seit fünf Jahren (ausnahmsweise seit drei Jahren oder seit sieben Jahren),
- Sicherung des Lebensunterhalts und ausreichenden Wohnraum,
- ausreichende Kenntnis der deutschen Sprache und
- Unbescholtenheit (der Antragsteller darf keine schweren Straftaten begangen haben).

Das Gesetz verlangt vom Ausländer (wie übrigens auch vom Inländer), dass er sich stets ausweisen kann, also immer ein Ausweispapier (Reisepass oder Personalausweis) mit sich führt. Für jedermann besteht also *Pass-* bzw. *Ausweiszwang*. Ausländer, denen ihr Heimatstaat keinen Pass mehr neu ausstellt oder verlängert, erhalten von den deutschen Behörden einen *Fremdenpass*, um nicht ausweislos zu werden.

Hält sich ein Ausländer im Inland auf, ohne einen erforderlichen Aufenthaltstitel zu besitzen, so ist er zur Ausreise verpflichtet. Sobald die Ausreisepflicht vollziehbar ist, wird er notfalls abgeschoben. Die Abschiebung kann zeitweise ausgesetzt werden (*Duldung*). Ist zu befürchten, dass er sich der *Abschiebung* entziehen werde, wird er (nach Erlass eines Abschiebungshaftbefehls) in Abschiebungshaft genommen.

Die *Ausweisung* bedeutet zweierlei: Zum einen den Widerruf eines bestehenden Aufenthaltstitels, zum andern das befristete Verbot der Wiedereinreise, wobei die Frist in der Ausweisungsverfügung festgesetzt wird. Auch hier kann Haft (Ausweisungshaft) angeordnet werden.

Wer trotz Ausweisung illegal wieder einzureisen versucht, wird an der Grenze *zurückgewiesen*. Gelingt es ihm aber, wieder einzureisen, wird er *zurückgeschoben*.

Das *Asylrecht* (das Recht der politisch Verfolgten auf Aufenthalt in der Bundesrepublik) ist als Grundrecht in Art. 16 GG gewährleistet. Wie früher das Grundrecht der Kriegsdienstverweigerung (Art. 4 III GG), ist es in den letzten Jahren aus politischen Gründen zunehmend eingeengt worden. Asylrecht genießt, wer in seinem Heimatland politisch verfolgt wird. Die *Verfolgungsfurcht* des Asylantstellers (Asylbewerbers) muss begründet sein, damit er als asylberechtigt anerkannt wird. Wegen der großen Zahl von Scheinasylanten (wegen der sog. „Asylantenschwemme“) wird ein solcher Asylgrund nur noch in wenigen Fällen bejaht. Die für die Behandlung der Asylanträge (Asylgesuche) zuständige Stelle, das BAMF, weist daher die meisten Anträge ab.

Das *Staatsangehörigkeitsrecht* ist im Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) geregelt. Dieses Gesetz enthält die Normen über den Erwerb, den Verlust und die Wiedererlangung (den Rückwerb) der Staatsangehörigkeit. Die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit, also die Aberkennung der Staatsangehörigkeit, ist gegen den Willen des Betroffenen für Deutsche unzulässig. Ebenso darf ein Deutscher nicht an einen anderen Staat ausgeliefert werden (Ausnahme: europäischer Haftbefehl).

Seit dem 1.1.2000 ist die *Einbürgerung*, also der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Ausländer, leichter geworden. Dies gilt insbesondere für Ausländer, die sich mindestens acht Jahre lang in Deutschland aufgehalten haben, und für deren Kinder.

Besondere Probleme werfen die Mehrstaater (Doppelstaater), also die Inhaber mehrerer Staatsangehörigkeiten, auf. Auch die Staatenlosigkeit führt oft zu schwierigen Rechtsfragen.

Quelle: U. Daum. Gerichts- u. Behörden -
terminologie. Baku 2013