

## 3.7 Verwaltungsrecht

### 3.7.1 Wohnsitznachweise

Im Gegensatz zu deutschen Einwohner/innen besitzen Ausländer/innen in der Bundesrepublik Deutschland keine Ausweisdokumente, aus denen ihr Wohnsitz hervorgeht, und die gleichzeitig als Wohnsitznachweis anerkannt werden. Wie bereits in den Berichten der Vorjahre erläutert, bedeutet dies im täglichen Leben oftmals eine erhebliche Erschwernis und Benachteiligung der nicht-deutschen Bürgerinnen und Bürger unseres Landes, da in einer Vielzahl von Situationen erst aktuelle Meldebescheinigungen beigehtolt werden müssen, die zudem jedes Mal gebührenpflichtig sind. Bereits seit 1992 bemüht sich die agah um eine Lösung des Problems und erkundigt sich regelmäßig nach dem Sachstand.

Gemeinsam mit der Hessischen Landesregierung, die die agah bei diesem Thema seit Beginn der 90er-Jahre unterstützt hat, waren diverse Lösungsmöglichkeiten und –wege angedacht worden, um auf Bundesebene eine Änderung herbeizuführen. Allerdings ließen sich diese Vorschläge nicht umsetzen und kein positives Ergebnis erreichen. Es ist nicht möglich, in ausländische Reisepässe von deutscher Seite aus eine Meldeanschrift einzutragen. Dies wäre durch das entsprechende Recht des Heimatstaates ggf. nicht gedeckt.

Zwischenzeitlich hatte einmal die Hoffnung bestanden, mit der Umsetzung des „Entwurfs für einen Beschluss des Rates über gemeinsame Normen für die Eintragungen in den einheitlich gestalteten Aufenthaltstiteln“, der in der EU-Arbeitsgruppe „Visa“ erarbeitet worden war, wäre ein viel versprechender, positiver Lösungsansatz gefunden worden. Danach sollte es möglich sein, in den nunmehr einheitlich gestalteten Aufenthaltstiteln unter der Rubrik „Anmerkungen“ Angaben und Hinweise - wie zum Beispiel die Anschrift des Betreffenden - aufzunehmen. Letztlich wurde jedoch innerhalb der vereinheitlichten Gestaltung der Aufenthaltstitel doch kein gesondertes Feld für die Eintragung einer Wohnanschrift aufgenommen.

Trotz aller Aktivitäten und Bemühungen fehlt es noch immer an genügend Interesse an einer bundeseinheitlichen Lösung. Deshalb stand im

Berichtszeitraum das Dauerthema des vereinfachten Wohnsitznachweises noch immer nicht geklärt bzw. gelöst im Raum.

### **3.7.2 Meldebescheinigungen**

Die vielen Anfragen, die zu dem Thema Meldebescheinigung immer wieder an die agah gerichtet werden, bestätigen, dass das Problem nach wie vor besteht, und wie wichtig eine Lösung dieser Frage ist. Wie eingangs bereits erläutert, müssen in einer Vielzahl von Situationen erst aktuelle Meldebescheinigungen beigeht werden. Da diese Meldebescheinigungen zudem jedes Mal gebührenpflichtig sind, bedeutet dies neben dem Zeitaufwand, den die Beschaffung erfordert, auch eine finanzielle Belastung.

Eine Anfrage des Ausländerbeirates Königstein erreichte die agah im Februar 2005 und machte erneut auf die Thematik aufmerksam. Der Ausländerbeirat Königstein wurde über die vielfältigen bisherigen Bemühungen der agah informiert.

### **3.7.3 Verwaltungsstrukturreform**

Im August 2004 wurde die agah zu einer Stellungnahme zur Verwaltungsstrukturreform aufgefordert. Hiermit gingen geplante Änderungen im Bereich der Verwaltungsgerichtsordnung und der Bestimmung der zuständigen Behörden in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten einher.

Gerne gab die agah eine umfangreiche Stellungnahme ab und führte aus, dass hinsichtlich der beabsichtigten Änderung im Bereich der Ausführung des Ausländergesetzes Bedenken bestanden. Der Wegfall des Vorverfahrens ist zwar prinzipiell möglich, da § 68 VwGO Ausnahmen vom Erfordernis des Vorverfahrens als Voraussetzung der Zulässigkeit einer Klage durch Ausschluss durch Landesgesetz vorsieht.

Demgegenüber ist zu bedenken, dass eine bundeseinheitliche, gleichmäßige Anwendung des Ausländerrechts sichergestellt sein sollte. Auf der Ebene der Ausführung des Ausländergesetzes bzw. zukünftigen Aufenthaltsgesetzes ist die Sicherstellung einer rechtseinheitlichen Ver-

fahrensweise nach Auffassung der agah wünschenswert und beachtlich. Diese Rechtseinheit würde durch einen – teilweisen - Wegfall des Vorverfahrens durch Landesgesetz berührt.

Im Widerspruchsverfahren findet zunächst durch die Ausgangs- und dann durch die Widerspruchsbehörde eine grundsätzliche uneingeschränkte Prüfung des angegriffenen Verwaltungsaktes in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht statt. Die Widerspruchsbehörde kann die Ausgangsverfügung ändern, aufheben oder ersetzen, sie kann die Begründung ändern bzw. andere Ermessensentscheidungen vornehmen. Insbesondere kann sie eigene Zweckmäßigkeitserwägungen anstellen.



Für die Widerspruchsbehörde besteht also eine umfassende Kontrollbefugnis, die die Verwaltungsgerichte so nicht innehaben. Im Bereich ausländerrechtlicher Entscheidungen, z.B. bei Ausweisungsverfügungen, muss eine vielschichtige rechtliche Materie Anwendung finden, die ggf. auch zu Fehlentscheidungen führt. Zwar ist dies berücksichtigt worden, indem bei Entscheidungen über die Verweigerung der Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis, oder über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet, beim geplanten Wegfall des Vorverfahrens eine Ausnahme vorgesehen wurde. Allerdings sind mit dem In-Kraft-Treten des Aufent-

haltsgesetzes neue Problematiken und Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung zu erwarten.

In der Stellungnahme der agah wurde erläutert, dass ausländerrechtliche Entscheidungen durch die zukünftige Zusammenfassung der Entscheidung über den Arbeitsmarktzugang und den Aufenthalt in einem Akt an Prüfungsintensität zunehmen werden. Auch Entscheidungen über Familiennachzug oder Nebenbestimmungen und deren Änderung können ggf. schwierige Rechtsfragen enthalten, ebenso die ab 01.01.2005 anzuwendenden Übergangsregelungen.

Eventuelle Ermessensfehler der Ausgangsbehörde können im Widerspruchsbescheid jedoch noch nachgebessert werden. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Begründetheit einer Anfechtungsklage ist grundsätzlich die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung, d.h. wenn ein Widerspruchsbescheid ergangen ist, im Zeitpunkt des Ergehens des Widerspruchsbescheides.

Nicht sinnvoll erschien auch die Formulierung, wonach der Wegfall des Vorverfahrens auch bei Entscheidungen im Ausländerrecht ausgenommen ist, die türkische Staatsangehörige betreffen, wenn diesen ein Anspruch nach dem Beschluss 1/80 ARB EWG-Türkei zusteht. Gerade darüber, ob ein solcher Anspruch vorliegt oder nicht, wird in vielen Fällen gestritten und diese Frage berührt den Kernpunkt der Entscheidung. Die gewählte Formulierung würde das Vorverfahren aber auf diejenigen Fälle beschränken, in denen das Bestehen eines solchen Anspruchs von der Ausgangsbehörde ohnedies angenommen wurde. Die Einschränkung auf diese Konstellation reicht nicht aus.

Hinsichtlich der Aufteilung des Wegfalls des Vorverfahrens nur in einigen Fällen des Ausländerrechts würde nach Ansicht der agah hinzukommen, dass dies zu Unübersichtlichkeit führt. Die jeweiligen Entscheidungen müssen mit unterschiedlichen Rechtsmittelbelehrungen versehen werden. Dies führt womöglich zu Fehlern bei der Rechtsbehelfsbelehrung, vgl. § 58 Abs.2 VwGO.

Es war deshalb der Einschätzung der agah nach sinnvoller, den Spezialisierungsgrad und die Kenntnisse, die bei den Regierungspräsidien gerade im Bereich des Ausländerrechts vorhanden sind, auch zukünftig

umfassend zu nutzen. Die Filterfunktion des Widerspruchsverfahrens sollte erhalten werden.



Hinsichtlich der geplanten Änderung des Gesetzes zur Bestimmung der zuständigen Behörden in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten wies die agah darauf hin, dass es mit der geplanten Regelung den zuständigen Behörden ermöglicht würde, Teile der Sachverhaltsermittlung durch eines der Regierungspräsidien erledigen zu lassen. Die Bündelung und Zentralisierung eines Teils der Aufgaben bei einem der Regierungspräsidien würde jedoch dem Gedanken der Bürgernähe widersprechen und führt auch nicht unbedingt zu größerer Effizienz. Daher bestanden seitens der agah Bedenken gegenüber der geplanten Öffnungsklausel.

### 3.7.4 Volksbegehren

Ebenfalls eingebunden war die agah in den Entwurf für ein Gesetz zur Erleichterung von Volksbegehren. Auch hier wurde eine Stellungnahme der agah erbeten. Die angestrebten Erleichterungen im Hinblick auf Volksbegehren wurden grundsätzlich unterstützt.

In der Stellungnahme der agah wurde zur Begründung dazu ausgeführt, dass bei den Personen, die die Hessische Verfassung vorberaten und kommentiert haben, Kenntnisse der Schweizer Verfassung präsent waren. Das Vorbild der Schweiz hat in der Auseinandersetzung über Sinn und Nutzen von Volksbegehren und Volksentscheid mit dazu beigetragen, dass in der Hessischen Verfassung Volksbegehren und Volksentscheid Anerkennung gefunden haben. Diese Anerkennung darf nicht dadurch außer Kraft gesetzt werden, indem in Form formeller Hürden unüberwindbar hohe Hindernisse entgegenstehen oder geschaffen werden. Volksbegehren bedürfen zwar näherer Regelungen, die den Gegenstand, die Voraussetzungen und das Verfahren im einzelnen festlegen. Allein durch ein größtmögliches Ausmaß plebiszitärer Partizipation wird jedoch gewährleistet und sichergestellt, dass zwischen Volk und Regierenden Interessen- und Willensgleichheit besteht.

Für die Erleichterungen bei Volksbegehren spricht, dass die nicht nur theoretische Möglichkeit, sondern auch die praktische Durchführung eines Volksbegehrens die positiven Aspekte, die diesem Instrument innewohnen, vertiefen. Die Stärkung plebiszitärer Elemente kann daher sowohl zu einem Korrektiv der Parteienherrschaft werden, als auch zu einer demokratischen Disziplinierung der Regierung beitragen und sich damit auf den Regierungsstil auswirken. Sie sind ein Ausdruck fortschreitender staatsbürgerlicher Reife und dienen als Korrektiv der öffentlichen Meinung genauso wie sie zu einer Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger beitragen können. Gerade ein Volksbegehren ist geeignet, die Bürger/innen für öffentliche Belange zu interessieren und zu aktivieren. Es wäre fatal, dieses wachsende Interesse wieder zunichte zu machen, indem es letztlich aufgrund zu hoher Voraussetzungen doch nicht zur Durchführung eines Volksbegehrens kommt.

Wenn Probleme auf relativ abstraktem Niveau behandelt werden, und die Bürger zwischen mehreren vertretbaren Positionen abzuwägen haben, führt dies oft zu einer Überforderung. Dies ist vor dem Hintergrund

einer zunehmenden Politikverdrossenheit und einem wachsenden politischen Desinteresse von besonderer Bedeutung und kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Grundlegende Fragen und wesentliche Weichenstellungen dürfen nicht „von oben“ herab und am Volk vorbei entschieden werden. Oftmals sind diese Entscheidungen auch bei späteren Mehrheitsänderungen nicht mehr zu ändern oder umkehrbar. In Grundsatzfragen sollte deshalb die Entscheidung des gesamten Volkes eingeholt werden, die als die ausdrückliche Entscheidung einer klaren Mehrheit anerkannt werden muss. Von besonderer Wichtigkeit ist, dass diese Entscheidung des gesamten Volkes nicht allein in der theoretischen gesetzlichen Bestimmung eines Volksbegehrens vorgesehen ist, dessen Ausführung in die reale Praxis aufgrund hoher Anforderungen letztlich scheitert. Es ist daher ein zentrales Anliegen, die Voraussetzungen für ein Volksbegehren auf einer niedrigeren Schwelle als bisher auszugestalten.

Dabei stellen Sperrklauseln unabhängig von ihrer konkreten Höhe stets eine Beeinträchtigung dar und sollten deshalb so gering wie möglich gehalten werden. Dem kann auch eine möglicherweise geringe Beteiligung bei Volksbegehren nicht als Argument entgegengehalten werden. Vielmehr wäre dies mit einer Stimmenthaltung vergleichbar, so dass eine Absenkung des Quorums sinnvoll ist.

