

Richard U. Haakh  
Richter (am Verwaltungsgericht) i.R.

# **Bescheidtechnik**

Manuskript

im Rahmen der Seminarreihe  
"Update Verwaltungsrecht"

Württembergische  
Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie e.V.

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Literatur

1. Allgemeines zum "Bescheid"
  - 1.1 Begriff und wesentlicher Inhalt des Bescheids
    - 1.1.1 Was ist ein Bescheid?
    - 1.1.2 Bescheide im Sinne unseres Themas
      - 1.1.2.1 Der Erstbescheid
      - 1.1.2.2 Der Abhilfebescheid, § 72 VwGO
      - 1.1.2.3 Der Widerspruchsbescheid, § 73 VwGO
    - 1.2 Bescheidtechnik
      - 1.2.1 Ziel der Bescheidtechnik
      - 1.2.2 Begriff der Bescheidtechnik
      - 1.2.3 Die Bedeutung des Verwaltungsverfahrens
  2. Gutachten zur Vorbereitung eines Bescheids
  3. Die wesentlichen Bestandteile des Bescheids
    - 3.1 Einstieg
    - 3.2 Überblick über die Bestandteile:
    - 3.3 Die Bestandteile im genaueren Überblick
      - 3.3.1 Grundschemata für den Aufbau von Bescheiden
      - 3.3.2 Rechtsgrundlagen für die Bescheidbestandteile
    - 3.4 Die Bestandteile des Erstbescheids im Einzelnen
      - 3.4.1 Der Bescheideingang
        - 1) Der Briefkopf der Behörde
        - 2) Der Bescheidkopf
          - a) Bekanntgabe-/Zustellungsvermerk
          - b) Empfänger/Adressat
          - c) Bezug/Betreff/Anlagen
          - d) Anrede/Begrüßung/Einleitung
          - e) Überschrift
      - 3.4.2 Der Verfügungssatz
        - 1) Bestimmtheit
        - 2) Hauptverwaltungsakt und Nebenbestimmungen
        - 3) Anordnung des Sofortvollzugs
        - 4) Vollstreckungsrechtliche Anordnungen
        - 5) Kostenentscheidung
      - 3.4.3 Die Begründung = Gründe
        - 1) Sachverhalt
        - 2) Rechtliche Würdigung
        - b) Die rechtlichen Gründe zur Hauptsacheentscheidung
        - c) Die rechtlichen Gründe bei den Nebenentscheidungen
      - 3.4.4 Der Bescheidschluss
        - 1) Die Rechtsbehelfsbelehrung
        - 2) Die Grußformel
        - 3) Die Unterschrift oder Namenswiedergabe
    - 3.5 Bescheidbestandteile im Widerspruchsverfahren

- 3.5.1 Bescheideingang im Widerspruchsverfahren
  - 1) Im Abhilfebescheid
  - 2) Im Widerspruchsbescheid
- 3.5.2 Der Verfügungssatz im Widerspruchsverfahren
  - 1) Abhilfebescheid
    - a) Tenor der Hauptsacheentscheidung
    - b) Entscheidung über Wiedereinsetzung in die versäumte Widerspruchsfrist
    - c) Entscheidung über die Kosten, § 72 VwGO
  - 2) Widerspruchsbescheid, § 73 VwGO
    - a) Tenor in der Hauptsache
    - b) Nebenentscheidungen
    - c) Entscheidung über die sofortige Vollziehbarkeit
- 3.5.3 Die rechtlichen Gründe im Widerspruchsverfahren
- 3.5.4 Bescheidschluss im Widerspruchsverfahren
4. Der Sprachstil in Bescheiden
  - 4.1 Anforderungen an den "Bescheidersteller"
    - 4.1.1 Allgemeine Überlegungen
    - 4.1.2 Gründe für unzureichende Bescheide
  - 4.2 Kommunikationstheoretische Grundlagen
    - 4.2.1 Die verschiedenen Ebenen der Kommunikation
    - 4.2.2 T-A-L-K
  - 4.3 Hauptforderung: Verständlichkeit und Überzeugung
  - 4.4 Empfehlungen
    - 4.4.1 Persönlicher Stil oder unpersönlicher Behördenstil
    - 4.4.2 Checkliste für adressatenorientierte Bescheide
5. Musterbescheide I und II

## Anhänge

- I. Bürokratisches Deutsch
- II. Gutachtentechnik
- III. Juristischer Syllogismus
- IV. Obersätze
- V. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen
- VI. Dienstordnung für die Landesverwaltung
- VII. Text: § 24 9. BImSchV
- VIII. Grundschemata: Bescheidaufbau
- IX. Kommunikationsmodell nach Schulz von Thun  
Bescheidbeispiele
  1. Baugenehmigung mit Nebenbestimmungen
  2. Verlust des Prüfungsanspruchs
  3. Zwangsgeld
  4. Auflage zur Einbürgerung
  5. Antrag auf Wiederaufgreifen des Verfahrens
  6. Ausbildungsförderung für ein weiteres Studium
  7. Aufhebung und Rückforderung von Leistungen
  8. Leistungsabrechnung der Postbeamtenkrankenkasse

## Vorwort

*Das vorliegende Manuskript ist in der Vorbereitung der mir übertragenen Seminarveranstaltung der Württembergischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie e.V. entstanden und ist die Grundlage meines Vortrages.*

*Es befasst sich mit dem Thema Bescheidtechnik. Es geht also nicht um den Erwerb oder die Vertiefung von Rechtskenntnissen, sondern um methodische Fertigkeiten. Das bedeutet natürlich, dass die für die Methodik erforderlichen Rechtskenntnisse voraus gesetzt werden.*

*Der Bescheid im hier behandelten Sinne - also der Ausgangsbescheid und der Widerspruchsbescheid - ist ein Verwaltungsakt. Nach § 9 LVwVfG ist der Verwaltungsakt das Ergebnis eines Verwaltungsverfahrens, was deutlich macht, dass die Fertigung eines Bescheides das Ergebnis eines längeren Arbeitsablaufs darstellt, der aus verschiedenen Teilen besteht, insbesondere der von Amts wegen zu betreibenden Aufklärung des Sachverhaltes und der Klärung der Rechtsfragen. Diese Arbeitsschritte setzen ihrerseits methodisch richtiges Vorgehen voraus, damit das Ergebnis, also der Bescheid, nicht nur gut aufgebaut, sondern - viel wichtiger noch - inhaltlich richtig ist und auch einer rechtlichen Kontrolle standhält. Auch hierfür sind methodische Fertigkeiten erforderlich, insbesondere die Gutachtenstechnik, die sich wiederum auf die logische Methode des juristischen Syllogismus stützt. Beides kann nicht Gegenstand des vorliegenden Seminars sein. Jedoch halte ich die damit zusammen hängenden methodischen Fragen für so wichtig, dass ich sie in den Anhängen II bis IV in kürzest möglicher Form skizziert habe.*

*Das Thema "Bescheidtechnik" steht in der Ausbildung und in der beruflichen Fortbildung nicht sehr im Vordergrund, obwohl es doch um "unser täglich Brot" geht. Aus meiner verwaltungsrichterlichen Sicht kann ich bestätigen, dass die Qualität der (angefochtenen) Bescheide sehr breit gestreut ist, von vorbildlich bis schlecht ist alles vertreten. Ein gut gemachter Bescheid, also ein solcher, der klar aufgebaut, deutlich gegliedert, freundlich und vor allem verständlich formuliert ist, findet aber eine ganz andere Akzeptanz, selbst dann, wenn er dem Bürger Belastungen oder Einschränkungen seiner Rechte zumutet.*

*Ich habe mich bemüht, die methodischen Anforderungen, die nie isoliert von den rechtlichen Vorgaben betrachtet werden können, strukturiert und praxisorientiert darzulegen und durch Beispiele zu illustrieren. Abgerundet werden die methodischen Hinweise durch 2 Musterbescheide und 8 Bescheid-Beispiele. An deren Beispiel sollen Fehler erkannt und Verbesserungsmöglichkeiten diskutiert werden.*

*Allen Teilnehmern des Seminars und allen Benutzern dieses Manuskriptes wünsche ich viel Erfolg!*  
Stuttgart, im März 2011/Dezember 2015

*Richard U. Haakh*

Literatur:

Linhart, Der Bescheid (Form, Aufbau, Inhalt), 3. Auflage, 2007

Büchner/Joerger/Trockels/Vondung, Übungen zum Verwaltungsrecht und zur Bescheidtechnik - Ein Übungsbuch zur Methodik der Fallbearbeitung, 4. Auflage, 2006

Schweickhardt (Hrsg), Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage 1995, Kapitel 12: Bescheidtechnik

Rüssel/Sensburg, Bescheidtechnik im Verwaltungsverfahren, Eine Einführung unter Berücksichtigung des "neuen" Verwaltungsverfahrensgesetzes, Verwaltungsrundschau Heft 2, 2004, S. 37 ff.

## 1. Allgemeines zum "Bescheid"

### 1.1 Begriff und wesentlicher Inhalt des Bescheids

#### 1.1.1 Was ist ein Bescheid?

Der Begriff "Bescheid" wird gesetzlich nicht geregelt. Er ist umgangssprachlich. Gebraucht wird er im Zusammenhang mit schriftlichen Verwaltungsakten, aber auch im Zusammenhang mit anderen behördlichen Äußerungen gegenüber Bürgern.

Schreiben der Behörde, mit denen dem Bürger "Bescheid erteilt" oder "Bescheid gegeben" wird, sind jedoch keine Verwaltungsakte, auch wenn sie das Wort Bescheid beinhalten:

- reine Verfahrenshandlungen, wie die Aufforderung, bestimmte Unterlagen oder Nachweise vorzulegen oder sich einer medizinischen Untersuchung zu unterziehen
- Schreiben, mit welchen dem Beteiligten rechtliches Gehör gewährt wird
- Hinweise, etwa darauf, dass ein Festhalten am Widerspruch nicht nur zu dessen Zurückweisung, sondern auch noch zur Festsetzung einer deutlich höheren Verwaltungs- bzw. Widerspruchsgebühr führt
- Auskünfte, etwa die Mitteilung, welche Behörde für ein Anliegen zuständig ist oder unter welchen Voraussetzungen eine bestimmte Leistung (z.B. Wohngeld) gewährt wird.
- die schriftliche Bestätigung eines mündlich (bereits) ergangenen Verwaltungsaktes gemäß § 39 II 2 LVwVfG
- die (nachträgliche) Anordnung des Sofortvollzugs nach § 80 II Nr. 4 VwGO oder die (nachträgliche) Aussetzung der sofortigen Vollziehbarkeit eines Verwaltungsaktes nach § 80 IV VwGO und schließlich die Ablehnung eines solchen Antrags, § 80 IV, VI 1 VwGO
- die Anforderung von Schadensersatzleistungen gegenüber einem Gemeinde-Angestellten in der Form eines "Bescheides" (also sogar mit Rechtsbehelfsbelehrung)
- die Anordnung der Fachaufsichtsbehörde gegenüber der nachgeordneten Behörde (Weisung)

Deshalb unterscheidet man üblicherweise zwischen

- Bescheiden im engen Sinne

und meint damit solche Bescheide, deren Gegenstand ein Verwaltungsakt ist, und

- Bescheiden im weiten Sinne

die sowohl die Verwaltungsakte als auch behördliche Schreiben ohne Verwaltungsakts-Qualität beinhalten können.

Unser Thema sollen jedoch nur die **Bescheide im engen Sinne** sein, also die schriftlich erlassenen Verwaltungsakte. Für diese gibt es auch noch weitere Bezeichnungen, wie Anordnung, Beschluss, Einzelfall-Regelung, Entscheidung, Regelung, Verfügung, Verwaltungsakt.

Def.: Der Bescheid ist ein schriftlicher Verwaltungsakt in typischer Bescheidform, also insbesondere mit **Tenor, Gründen** und **Rechtsbehelfsbelehrung**.

### 1.1.2 Bescheide im Sinne unseres Themas

Wir wollen uns Bescheide und deren Inhalte unter dem Gesichtspunkt des Verwaltungsverfahrens betrachten. Dieses umfasst das eigentliche Verwaltungsverfahren, kann aber durch ein anschließendes Widerspruchsverfahren ausgedehnt werden, welches dann ebenfalls unter den Begriff des Verwaltungsverfahrens fällt (§ 9 LVwVfG und § 69 VwGO).

Dabei sind drei typische Bescheidarten zu unterscheiden, nämlich

- Erstbescheid
- Abhilfebescheid
- Widerspruchsbescheid

Weitere Verwaltungsverfahren, die in Beziehung zum Erstbescheid stehen können, sind das

- Verwaltungsvollstreckungsverfahren (z.B. Androhung von Verwaltungszwang) und das
- wieder aufgegriffene Verfahren (z.B. der „Zweitbescheid“)

#### 1.1.2.1 Der Erstbescheid

Das Verwaltungsverfahren wird entweder durch einen Antrag auf Erlass eines (meist begünstigenden) Verwaltungsaktes oder von Amts wegen in Gang gesetzt (vgl. § 22 LVwVfG) und es endet in der Regel entweder mit dem Erlass des Verwaltungsaktes (§ 9 LVwVfG) oder mit der Ablehnung des Verwaltungsaktes. Als Erstbescheid bezeichnet man den Bescheid, mit dem das Verwaltungsverfahren abgeschlossen wird, und zwar unabhängig von seinem Inhalt.

#### 1.1.2.2 Der Abhilfebescheid, § 72 VwGO

Gegen den Erstbescheid kann der Betroffene in aller Regel einen Widerspruch erheben, womit das Vorverfahren beginnt (§ 69 VwGO). Hält die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat (Ausgangsbehörde), den Widerspruch für zulässig (insbesondere für frist- und formgerecht erhoben) und für begründet, so hilft sie ihm ab (und gibt z.B. einem Antrag statt).

### 1.1.2.3 Der Widerspruchsbescheid, § 73 VwGO

Ergeht kein Abhilfebescheid, so muss die Widerspruchsbehörde über den Widerspruch entscheiden. Dieser Bescheid wird Widerspruchsbescheid genannt.

## 1.2 Bescheidtechnik

### 1.2.1 Ziel der Bescheidtechnik

Ziel der Bescheidtechnik ist es, das Ergebnis eines Verwaltungsverfahrens sprachlich angemessen in ein an den Bürger gerichtetes Schriftstück umzusetzen; als Artikulation des behördlichen Willens soll es den Empfänger von dem im Verwaltungsverfahren gefundenen Ergebnis und dessen Richtigkeit überzeugen (vgl. Rüssel/Sensburg, Bescheidtechnik im Verwaltungsverfahren, VR 2004, 37 mwN; vgl. auch die Dienstordnung der Landesverwaltung (2007) in Anhang VI).

### 1.2.2 Begriff der Bescheidtechnik

Geht man vom Begriff des Bescheids im engen Sinne aus, so umfasst die Bescheidtechnik die Fähigkeit, Verwaltungsakte so zu verfassen, dass sie bestimmten Qualitätsstandards entsprechen (vgl. hierzu Joerger in Büchner u.a., Übungen zum Verwaltungsrecht und zur Bescheidtechnik, 4. A., Rz. 190).

Diese Qualitätsanforderungen folgen aus den verfassungsrechtlich und gesetzlich zu begründenden Forderungen an die Verwaltung als 2. Gewalt (1), aus den Forderungen der Allgemeinheit (2), auch aus den zu berücksichtigenden Interessen der Mitarbeiter der Behörden (3) und nicht zuletzt aus den wohlverstandenen Erwartungen der von dem Bescheid betroffenen Bürger (4):

#### (1) Rechtliche Forderungen an die Verwaltung:

- der Verwaltungsakt muss rechtmäßig, zweckmäßig und vernünftig sein,
- das Verwaltungsverfahren muss effizient, wirtschaftlich, sparsam und schnell zum Ziel führen (vgl. § 9 LVwVfG),
- der Verwaltungsakt muss sich am Adressaten/Empfängerhorizont orientieren,
- und sich zugleich am Gemeinwohl ausrichten,
- die Durchführung des Verwaltungsverfahrens und die Erstellung des Bescheids müssen auch auf die Interessen der Mitarbeiter und -innen Rücksicht nehmen,

(2) Erwartungen der Allgemeinheit an hoheitliche Entscheidungen:

- Berücksichtigung des Allgemeinwohls,
- kostengünstiges Vorgehen,
- rechtsstaatliches und demokratisches Handeln.

(3) und die Mitarbeiter verlangen

- möglichst geringen Aufwand an Zeit, Arbeit und anderen Belastungen für die Erstellung des Bescheids
- die Berücksichtigung ihres Interesses an Selbständigkeit und Selbstverantwortung bezüglich der übertragenen Aufgabe.

und zuletzt, aber besonders wichtig:

(4) Erwartungen der vom Bescheid betroffenen Bürger,

- der Entscheidung darf nur ein zutreffend ermittelter Sachverhalte zugrunde gelegt werden,
- die Entscheidung (Regelung) muss rechtmäßig und möglichst gerecht sein,
- die Behörde muss die Gebote der Sachlichkeit und der Höflichkeit beachten,
- die Behörde muss die Interessen und Argumente des Adressaten ernst nehmen und auf seine Argumente eingehen,
- die Behörde muss dem Adressaten Hilfe leisten und ihn beraten
- die Behörde muss angemessene Bearbeitungszeiten einhalten,
- die Begründung muss leicht verständlich, überzeugend, akzeptabel und überprüfbar sein.

### 1.2.3 Die Bedeutung des Verfahrens

Vollziehende Gewalt ist im Grundsatz Gesetzesvollzug. Ein Verwaltungsakt dient in der Regel dazu, die abstrakt generellen gesetzlichen Regelungen auf den Einzelfall umzusetzen.

Nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 III GG), dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 I GG) und unter Beachtung der Grundrechte erfolgt der Erlass des Verwaltungsaktes in einem geordneten, transparenten und fairen Verfahren, dem sog. Verwaltungsverfahren. Dieses umfasst gemäß nach § 9 LVwVfG "die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes (oder eines öffentlich-rechtlichen Vertrages) gerichtet ist.

Demgemäß beinhaltet das Verwaltungsverfahren grundsätzlich dreierlei:

- die möglichst vollständige Erfassung und Aufklärung des rechtlich erheblichen Sachverhalts (Untersuchungsgrundsatz, Beweiserhebung, Anhörung des Beteiligten, Mitwirkung des Beteiligten, Beteiligung anderer Behörden usw)
- die Prüfung der Rechtsfolgen der Normen, die auf den Sachverhalt angewandt werden sollen oder können (Erkennen der einschlägigen Rechtsgrundlagen, Ermittlung der Zuständigkeit, Auslegung von (unbestimmten) Rechtsbegriffen, Subsumtion der Tatbestandsvoraussetzungen unter den Sachverhalt, Erkennen der möglichen Rechtsfolge
- die eigentliche Entscheidung der Behörde, ob die Rechtsfolge zur Anwendung kommt oder nicht, und wenn ja, den Erlass des Verwaltungsaktes (Feststellung, ob die Rechtsfolge Anwendung finden kann, ggfs. Ausübung von Ermessen bzw. von Beurteilungsspielräumen, Erlass des Bescheides)

Das Erstellen eines Bescheids kann somit nur am Ende des gesamten Rechtsanwendungsprozesses stehen, der im Rahmen des Verwaltungsverfahrens abgelaufen sein muss.

## 2. Gutachten zur Vorbereitung eines Bescheids

s. dazu Anhang II

### 3. Die wesentlichen Bestandteile des Bescheids

#### 3.1 Einstieg

Am Ende von Ziff. 1.1 wurde der Bescheid definiert als ein schriftlicher Verwaltungsakt in typischer Bescheidform, also mit **Tenor**, **Gründen** und **Rechtsbehelfsbelehrung**. Damit werden die wesentlichen Bestandteile des Bescheids benannt.

Ihre Funktion kann in Anlehnung an Helmut Linhart (Der Bescheid - Form, Aufbau und Inhalt, 3. Auflage, S. 2) folgendermaßen umrissen werden:

- der Tenor sagt dem Bürger, was er tun muss oder tun darf
- die Gründe sagen ihm, warum er es tun muss oder tun darf
- die Rechtsbehelfsbelehrung sagt ihm, was er dagegen oder dafür tun kann.

#### 3.2 Überblick über die Bestandteile:

Das LVwVfG regelt in den §§ 37 ff., was zwingender oder regelmäßiger Bestandteil eines Bescheides sein muss. Diesen allgemeinen Regelungen des LVwVfG gehen jedoch spezielle Regelungen in den Gesetzen des besonderen Verwaltungsrechts stets vor. So gibt es in einzelnen Gesetzen auch Vorschriften über den Inhalt eines Bescheids (z.B. § 21 der 9. BImSchV, Text: Anhang VII).

Ausgehend von §§ 37, 39 LVwVfG kann man die zwingenden und die zweckmäßigen Bestandteile eines Bescheids folgendermaßen darstellen:

<b>zwingend:</b>	<b>zweckmäßig:</b>
die erlassende Behörde, § 37 III	Adressat und Anschrift
die eigentliche Regelung, § 37 I (Tenor, Verfügungssatz, § 41 IV)	
Sachverhalt (soweit der Entscheidung zugrunde gelegt, § 39 I)	
Rechtliche Begründung, § 39 I 1	<b>Angabe der Rechtsgrundlagen, § 39 I 1 Subsumtion</b>
Ermessenserwägungen, § 39 I 2	
	<b>Rechtsbehelfsbelehrung, §§ 58 f., 68 ff. VwGO</b>
Unterschrift oder Namenswiedergabe, § 37 III	<b>bei EDV-Bescheiden entbehrlich, § 37 IV 1</b>

In der Praxis kommen häufig Nebenentscheidungen hinzu, außerdem unterscheiden sich auch Ausgangsbescheide einerseits und Widerspruchsbescheide andererseits.

### 3.3 Die Bestandteile im genaueren Überblick

#### 3.3.1 Grundschemata für den Aufbau von Bescheiden

s. Anhang VIII

Erlassende Behörde	Ort/Datum
	Postanschrift
Aktenzeichen	Telefonnummer/Durchwahl
	Sachbearbeiter/Zimmer
	eMail

ggf. Zustellungsvermerk

Adressat/Postanschrift

Betreff/Bezug/Anlagen

Anrede/Begrüßung, Einleitung

**Bescheideingang**

#### Überschrift

1. Hauptverwaltungsakt
2. Nebenbestimmungen
3. Nebenentscheidungen
  - a. Anordnung der sof. Vollziehbarkeit
  - b. Zwangsmittellandrohung
  - c. Kostenentscheidung

**Tenor**

#### Gründe

Darstellung der tatsächlichen Gründe

Darlegung der rechtlichen Gründe

- des Hauptverwaltungsaktes einschl. der Nebenbestimmungen
- der Nebenentscheidungen 2 - bis 4.

**Gründe**

Rechtsbehelfsbelehrung

Grußformel

Unterschrift/Namenswiedergabe/Funktion

**Bescheidschluss**

### 3.3.2 Hinweis auf die Rechtsgrundlagen für die Bescheidbestandteile

Bestandteile des Bescheids	Rechtsgrundlagen dafür
1. <b>Bescheideingang</b>	
a. Bescheidkopf (Angabe der erlassenden Behörde (mit Anschrift), Aktenzeichen)	§§ 37 Abs. 3 S. 1, z.B. § 41 Abs. 2 LVwVfG; § 4 Abs. 2 LVwZG
b. Vermerk über Art der Bekanntgabe	§ 41 Abs. 1 und 5 LVwVfG iVm LVwZG
c. Adressat	§ 41 Abs. 1 S. 1 und auch § 13 Abs. 2 LVwVfG
d. Betreff/Bezug/Anlagen	
e. Anrede/Begrüßung/"Einleitung	
f. Überschrift	
2. <b>Verfügungssatz</b> (= Tenor")	
a. Hauptverwaltungsakt	§ 35 LVwVfG
b. Nebenbestimmungen	§ 36 LVwVfG
c. Anordnung der sof. Vollziehbarkeit	§ 80 Abs. 2 Nr. 4, 3 VwGO
d. Zwangsmittelandrohung	§ 19 LVwVG
e. Kostenentscheidung	LGebG, Gemeindliche Gebührensatzung, § 80 LVwVfG, § 63 SGB X
3. <b>Gründe</b>	§ 39 LVwVfG; § 73 Abs. 3 S. 1 VwGO
a. Tatsächliche Gründe (Sachverhalt)	§ 39 Abs. 1 S. 2 LVwVfG
b. Rechtliche Gründe (Rechtliche Würdigung)	§ 39 Abs. 1 S. 2, S. 3 LVwVfG
4. <b>Bescheidschluss</b>	
a. Rechtsbehelfsbelehrung	§§ 58, 59, 70 Abs. 2 VwGO, § 36 SGB X, § 157 Abs. 1 S. 3 AO
b. Unterschrift oder Namenswiedergabe und Funktion	§ 37 Abs. 3 S. 1, Abs. 5 und § 12 Abs. 2 Nr. 4 LVwVfG
c. Dienstsiegel	Dienstordnung

### 3.4 Die Bestandteile des Erstbescheids im Einzelnen

Im Folgenden werden die Bestandteile im Hinblick auf den **Erstbescheid** dargestellt. Sie haben überwiegend universelle Bedeutung, gelten also auch für den Abhilfe- oder den Widerspruchsbescheid. Besonderheiten beim Abhilfe- bzw. Widerspruchsbescheid werden anschließend gesondert behandelt (s. Kap. 3.5).

#### 3.4.1 Der Bescheideingang

Der Bescheideingang besteht aus

- dem Briefkopf der Behörde
- dem Bescheidkopf mit Aktenzeichen und Datum, mit Angabe der Art der Bekanntgabe
- dem Adressaten mit Anschrift
- einem Betreff oder Bezug, der Angabe der Anlagen
- ggfs. einer Anrede
- der Überschrift.

##### 1) Der Briefkopf der Behörde

Nach § 37 Abs. 3 LVwVfG muss der schriftliche Verwaltungsakt die **erlassende Behörde** erkennen lassen, andernfalls ist der Verwaltungsakt gemäß § 44 Abs. 2 Nr. 1 LVwVfG nichtig. Abgesehen davon ist die Gestaltung des Briefkopfes dem Ermessen der Behörde anheim gestellt und dient häufig auch der grafischen Kennzeichnung eines individuellen Profils der Behörde oder des dahinter stehenden Verwaltungsträgers (z.B. Wappen). Bei Behörden, die sowohl kommunale als auch staatliche Funktionen ausüben (Untere Verwaltungsbehörden, vgl. § 15 LVG, oder bei Pflichtaufgaben nach Weisung), ist es sinnvoll, die Zuordnung anzugeben ("Landratsamt als Untere Verwaltungsbehörde").

Sinnvoll ist weiter die Angabe der **internen Abteilung/des Referats** ("Landratsamt als Untere Landwirtschaftsbehörde/Referat Zuwendungen") und des Sachbearbeiters (unter Mitteilung der (Durchwahl-) Telefon-Nr., ggfs. der eMail-Adresse und, bei Aufgaben mit direktem Bürgerkontakt, auch der Zimmernummer und der Sprech- oder Besuchszeiten).

Die Angabe der eMail-Adresse kann dazu führen, dass dann ein Widerspruch auch per eMail erhoben wird. Ein solcher Widerspruch genügt der Schriftform nur, wenn die Behörde den Zugang hierfür eröffnet hat (§ 3a Abs. 1 LVwVfG) und die eMail mit einer elektronischen Signatur versehen ist (vgl. § 3a Abs. 2 S. 2 LVwVfG).

Das behördliche **Aktenzeichen** ist das individuelle Identifikationsmerkmal eines jeden Verwaltungsvorganges. Es dient behördenintern der schnellen Zuordnung des Verfahrens zu einem Amt und dort häufig auch zu einem Geschäftsbereich oder Mitarbeiter. Weiter ist es aber auch zur Zuordnung von einzelnen Schreiben oder Vorgängen zu einem bestimmten Verwaltungsverfahren bzw. einer bestimmten Akte von Bedeutung. Nicht zuletzt dient es, z.B. im Rahmen der - förmlichen - Bekanntgabe von Verwaltungsakten, der Bestimmbarkeit der Zustellungsmaßnahme (so muss z.B. auf der Postzustellungsurkunde das Aktenzeichen und das Bescheiddatum vermerkt werden, damit eine eindeutige Zuordnung der Urkunde zum Bescheid möglich ist).

Will die Behörde erreichen, dass der Adressat dieses Aktenzeichen verwendet, so muss es hervorgehoben auf dem Bescheid angebracht werden.

2) Der Bescheidkopf

a) Angabe der Art der **Bekanntgabe/Zustellungsvermerk**

Nach §§ 41 Abs. 1, 43 LVwVfG wird der Verwaltungsakt mit seiner Bekanntgabe wirksam. Davon abhängig ist der Beginn der einmonatigen Widerspruchsfrist. Dabei steht die Art der Bekanntgabe im Ermessen der Behörde (§ 1 Abs. 2 LVwZG), wenn nicht ausnahmsweise gesetzliche Vorschriften die förmliche Bekanntgabe (Zustellung) anordnen (vgl. z.B. § 73 Abs. 1 und 2 VwGO). Praktisch wichtig ist die Drei-Tages-Fiktion bei einfacher postalischer Übermittlung (vgl. § 41 Abs. 2 LVwVfG und § 4 Abs. 2 LVwZG), sie setzt für den Nachweis des Beginns der Fiktion einen Vermerk auf der Urschrift bzw. in den Akten voraus. Häufig wird sich die Behörde aber der Zustellung bedienen, weil hier die Bekanntgabe gewissermaßen protokolliert oder jedenfalls nachweisbar gemacht wird.

Die Angabe der Art der Bekanntgabe stellt somit die Dokumentation der Bekanntgabe-Entscheidung durch die Behörde und gleichzeitig auch einen Geschäftsvermerk für die Poststelle der Behörde dar.

Die Angaben können z.B. lauten:

- gegen Empfangsbekanntnis
- mit Einschreiben
- mit Postzustellungsurkunde

(auf der Urschrift ergänzt um den Abgangsvermerk mit Datum und Paraphe).

b) **Empfänger/Adressat**

Nach § 41 Abs. 1 LVwVfG ist der Verwaltungsakt demjenigen gegenüber bekannt zu geben, für den er bestimmt ist (Adressat = Beteiligter iSd § 13 Abs. 1 Nr. 2 LVwVfG). Bei mehreren Adressaten muss der Verwaltungsakt jedem Einzelnen gegenüber bekannt gegeben werden.

Außerdem muss der Verwaltungsakt dem gegenüber bekannt gegeben werden, der von ihm betroffen wird (Betroffener). Bei Verwaltungsakten mit Drittwirkung kann dies auch jemand sein, der nicht Beteiligter im Verwaltungsverfahren war (vgl. dazu § 13 Abs. 2 LVwVfG). Wird die Bekanntgabe an den Dritten unterlassen, so kann er ihm gegenüber auch nicht bestandskräftig werden.

Wird der Adressat von einem Rechtsanwalt vertreten (§§ 41 Abs. 1 S. 2 und 14 LVwVfG bzw. § 7 LVwZG) oder hat er einen Empfangsbevollmächtigten benannt, so kann bzw. muss der Verwaltungsakt an diesen gerichtet werden. Er ist dabei nicht Adressat, sondern Vertreter des Adressaten.

### c) **Bezug/Betreff/Anlagen**

Üblicherweise wird heute auf die Bezeichnung "Bezug" oder "Betreff" verzichtet, aber der Bezug oder der Betreff wird dennoch angegeben. Das ist sehr sinnvoll, weil es das Verständnis des behördlichen Schreibens erleichtert, und dies gilt natürlich auch für Bescheide.

So kann sich der Betreff auf eine "Baugenehmigung" oder eine "Baueinstellung", der Bezug auf einen "Baugenehmigungsantrag vom ..." oder auf eine im Rahmen der Gewährung von rechtlichem Gehör ergangene "Stellungnahme vom ..." beziehen.

Die Anlagen können vielerlei enthalten, von der Mehrfertigung des Bescheids bis zu Hinweisen der Behörde, Planunterlagen usw. Soweit es sich bei den Anlagen um Regelungen des Verwaltungsaktes handelt (z.B. Nebenbestimmungen, genehmigte Planunterlagen), müssten sie aber ausdrücklich zum Gegenstand des Verfügungssatzes gemacht werden.

### d) **Anrede/Begrüßung/Einleitung**

Je nach dem üblichen und herrschenden Stil wird der Bescheid mit einer persönlichen Anrede wie auch - im Bescheidschluss - mit einer persönlichen Grußformel versehen. In diesen Fällen ist die Verwendung des Familiennamens, bei akademischen Titeln auch dieser, nicht aber die Stellung als Beteiligter im Verwaltungsverfahren ("Antragsteller", "Störer", Steuerpflichtiger" usw).

### e) **Überschrift**

Soweit dies nicht schon Gegenstand des Betreffs ist, sollte der Bescheid eine eindeutige und hervorgehobene Überschrift haben, die unmissverständlich auf den Charakter des Schreibens als Verwaltungsakt hindeutet, wie zum Beispiel

- Bescheid (oder auch Abhilfebescheid, Widerspruchsbescheid)
- Ausweisungsverfügung
- Untersagungsverfügung
- Festsetzung des unmittelbaren Zwangs

- Baugenehmigung

Anrede und Überschrift werden vielfach zusammengezogen, etwa

*Sehr geehrter Herr Müller,*

*es ergeht folgender*

### *B e s c h e i d*

Statt des klaren Begriffes "Bescheid" werden vielfach auch Begriffe wie "Verfügung", "Entscheidung" oder "Anordnung" verwendet. Dagegen sind Paragraphen und Rechtsgrundlagen hier nicht zu benennen.

#### 3.4.2 Der Verfügungssatz

##### 1) Bestimmtheit

(Klarstellungsfunktion und Vollstreckungsfunktion des Verwaltungsaktes)

Der Verfügungssatz, der auch Tenor genannt wird, enthält die eigentliche Regelung des Verwaltungsaktes (vgl. § 35 LVwVfG), also die Rechtsfolge der Normen, die der Verwaltungsentscheidung zugrunde liegen. Für ihn schreibt § 37 Abs. 1 LVwVfG die Selbstverständlichkeit vor, dass er „**inhaltlich hinreichend bestimmt** sein“ muss. Dies resultiert aus der sog. **Klarstellungsfunktion** des Verwaltungsaktes und bedeutet, dass aus der getroffenen Regelung ... für den Adressaten die Regelung, die den Zweck, Sinn und Inhalt des Verwaltungsaktes ausmacht, so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar sein muss, dass dieser sein Verhalten danach richten kann (OVG NRW, Beschlüsse vom 16.10.2001, - 7 B 1939/00 - <juris> und vom 11.06.1992, - 20 A 2485/89 -, NVwZ 1993, 1000).

Die Frage, ob ein Tenor hinreichend bestimmt ist, lässt sich am ehesten dann verstehen, wenn es um Verwaltungsakte mit vollstreckungsfähigem Inhalt geht. Denn sie sollen oder können Grundlage von Verwaltungsvollstreckungsmaßnahmen sein. Insbesondere reicht es (bei aktiven Handlungs- sowie Unterlassungspflichten) nicht aus, das Ziel der Verpflichtung zu bezeichnen, vielmehr muss auch die konkret zu treffende Maßnahme hinreichen deutlich werden. Ein Verwaltungsakt ist unbestimmt, wenn der Adressat nicht sicher erkennen kann, was er zur Vermeidung ihrer zwangsweisen Durchsetzung machen muss.

Beispiele:

*Ihnen wird auferlegt, die Hecke auf dem Grundstück Gartenstraße 15/Ecke Martinstraße entlang des öffentlichen Straßenraums auf maximal einen Meter Höhe zu beschneiden.*

*Ihnen wird aufgegeben, das Aggregat schalldicht abzuschirmen.*

Sie werden aufgefordert, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass vom Dach Ihres Anwesens Gartenstraße 15 keine Dachziegel auf den öffentlichen Straßenraum fallen können.

2) Hauptverwaltungsakt und Nebenbestimmungen

a) Der Verfügungssatz eines Bescheids enthält grundsätzlich die Entscheidung über einen beantragten/begünstigten oder aber über einen belastenden Verwaltungsakt. Dabei kann die Hauptregelung rechtsgestaltend (ge- oder verbietend bzw. verpflichtend, gestattend, erlaubend oder gewährend) oder feststellend sein, sie kann aber auch die Ablehnung eines Antrags beinhalten.

Art des Verwaltungsaktes	Inhalt der Entscheidung	Tenor
Entscheidung über einen (beantragten) begünstigenden Verwaltungsakt	dem Antrag wird (ganz oder teilweise) stattgegeben	<i>Ihnen werden Ausbildungsförderungsleistungen für den Zeitraum von April bis Juni 2009 in Höhe von ... € monatlich bewilligt. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.</i>
	der Antrag wird abgelehnt	<i>Der Antrag (auf Gewährung von Ausbildungsförderungsleistungen für den Bewilligungszeitraum 09/2008 bis 07/2009) wird abgelehnt.</i>
Entscheidung über den Erlass eines belastenden Verwaltungsaktes	dem Pflichtigen wird ein Verbot auferlegt	<i>Die Nutzung des Gebäudes ...Straße 75 auf dem Grundstück Flurstück Nr. ... auf der Gemarkung ... wird untersagt.</i>
	dem Pflichtigen wird ein Gebot (bestimmtes Tun, Dulden oder Unterlassen) auferlegt	<i>Ihnen wird auferlegt, das Gebäude...Straße 75 auf dem Grundstück Flurstück Nr. ... auf der Gemarkung ... vollständig abzubrechen und den Abraum auf dafür zugelassenen Abfallbeseitigungsanlagen zu entsorgen.</i>

b) Häufig wird nicht nur eine Regelung getroffen, sondern der Regelung des (idR begünstigenden) Hauptverwaltungsaktes werden - insbesondere bei begünstigenden Verwaltungsakten - belastende **Nebenbestimmungen** (Bedingungen und Befristungen, Auflagen sowie Vorbehalte, vgl. § 36 LVwVfG) beigelegt.

In vielen Fällen, insbesondere im Planfeststellungs-, Bau-, Immissionsschutz- oder Zuwendungsrecht kommen sehr schnell sehr viele Nebenbestimmungen zusammen. Um die Übersichtlichkeit des Bescheids zu erhalten, wird in solchen Fällen im Verfügungssatz oft nur der Hauptverwaltungsakt tenoriert und wegen der Nebenbestimmungen auf einen näher bezeichneten Anhang zum Bescheid verwiesen, der aber im Tenor ausdrücklich zum Gegenstand des Bescheids bzw. des Verwaltungsaktes ("der Baugenehmigung" usw.) gemacht werden muss, um an dessen Verbindlichkeit teilzunehmen.

Beispiel:

*Die Baugenehmigung wird nach Maßgabe der ..... Planunterlagen erteilt.*

*Die sich aus Anhang I zu dieser Baugenehmigung ergebenden Nebenbestimmungen sind Bestandteil dieser Baugenehmigung.*

In der Praxis werden häufig Nebenbestimmungen und Hinweise vermischt bzw. der Eindruck erweckt, das es sich insgesamt um Nebenbestimmungen und damit um Regelungen im Verwaltungsakt handele. Das ist falsch und irreführend und verschlechtert die Qualität des Bescheids.

Beispiel: s. Bescheid (Baugenehmigung der Stadt HDH) Anlage 3

c) Rechtsgrundlagen, Paragraphen, Begründungsteile, Sachverhalte, Fundstellen gehören nicht in den Tenor! Denn der Tenor ist der Inbegriff der Regelung des Verwaltungsaktes (vgl. § 35 LVwVfG), er soll dem Adressaten genau sagen, was die Behörde von ihm will oder was für ein Recht ihm eingeräumt wird. Und er soll womöglich Grundlage von Verwaltungsvollstreckungsmaßnahmen sein.

ci) Termine müssen kalendermäßig exakt bestimmt und Fristen klar berechenbar sein. So muss z.B. genau angegeben werden, ab wann ein Handlungsgebot gelten soll („ab sofort“, „mit Eintritt der Bestandskraft“). In der Rechtsprechung wurde verschiedentlich die Verwendung des Begriffes „unverzüglich“ beanstandet (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 13.01.1995, - 10 S 3057/94 -, <Juris>).

e) Die Definition oder Erläuterung von juristischen Fachbegriffen (wie „sofortige Vollziehbarkeit“) sollte im Tenor vermieden werden, ebenso wie Hinweise. Dafür bieten die Begründung oder ein eigenständiger Teil mit Hinweisen Raum.

### 3) Anordnung des Sofortvollzugs

Kommt einem Rechtsbehelf gegen eine belastende Hauptregelung aufschiebende Wirkung zu (vgl. § 80 Abs. 1 VwGO), so kann die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit des Hauptverwaltungsaktes hinzu kommen (vgl. §§ 80 Abs. 2 Nr. 4 und Abs. 3 und 80a Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 VwGO). Hier lautet der Tenor einheitlich:

*"Die sofortige Vollziehbarkeit der Verpflichtung in Ziff. (...) dieses Bescheids wird angeordnet".*

In Fällen, in welchen der Hauptverwaltungsakt schon von Gesetzes wegen sofort vollziehbar ist, ein Widerspruch oder eine Klage also keine aufschieb. Wirkung haben (vgl. § 80 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 VwGO), bedarf es keiner besonderen Anordnung.

Darunter fallen

Nr. 1	Anforderung von öffentlichen Abgaben und Kosten	Abgaben: Steuern, Gebühren, Beiträge mit Finanzierungsfunktion,  Kosten: Kosten u Auslagen im VerwVerf., aber nicht nicht Kosten nach § 8 PolG, Kosten der Ersatzvornahme u.a.
Nr. 2	unaufschiebbare Anordnungen von Vollzugsbeamten	unaufschiebbare Maßnahmen durch den PolVD, aber auch Ampeln und Verkehrszeichen mit Ge- oder Verboten
Nr. 3	kraft bundes- oder landesgesetzlicher Regelung	z.B. §§ 84, 50 AufenthG; § 75 AsylVfG; § 12 LVwVG

4) Vollstreckungsrechtliche Anordnungen

Außerdem kann es geboten sein, mit einem vollstreckungsfähigen Hauptverwaltungsakt (der als sog. Grundverwaltungsakt den Adressaten zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen verpflichtet) auch die **Androhung eines Zwangsmittels** zu verbinden. Das ist nach § 20 Abs. 2 LVwVG grundsätzlich zulässig. Voraussetzung ist (nach § 2 LVwVG) natürlich, dass die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs gegen den Hauptverwaltungsakt entfällt (vgl. § 2 LVwVG). Außerdem muss mit der Androhung zwingend eine sog. Abwendungsfrist nach § 20 Abs. 1 S. 2 LVwVG gesetzt werden.

1. Beispiel:

*(Hauptverwaltungsakt):*

1. *Sie haben in Ihrem Betriebsgebäude Fabrikstraße 15 spätestens bis zum 15.10.2010 einen Raum von mindestens 20 qm Größe als Sozialraum für Ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bereitzuhalten.*

(1. Nebenentscheidung)

2. *Die sofortige Vollziehbarkeit der Verpflichtung nach Ziff. 1 wird angeordnet.*

(2. Nebenentscheidung)

3. *Für den Fall, dass Sie der Verpflichtung in Ziff. 1 dieses Bescheids spätestens bis zum 15.10.2010 nicht nachkommen, wird Ihnen ein Zwangsgeld in Höhe von € (genauer Betrag) angedroht. Für den Fall der Nichteinbringlichkeit des Zwangsgeldes ist auch die Anordnung von Zwangshaft zulässig.*

Entfällt die aufschiebende Wirkung von Gesetzes wegen, verkürzt sich der Tenor entsprechend:

## 2. Beispiel

(gesetzlich sofort vollziehbarer Hauptverwaltungsakt)

1. *Sie werden zur Ausreise aus dem Bundesgebiet aufgefordert.*

(Nebenentscheidung)

2. *Für den Fall, dass Sie das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland nicht spätestens bis zum 15.04.2010 verlassen, wird Ihnen hiermit die Abschiebung in die Türkei angedroht.*

Es sind auch mehrere Zwangsmittel nebeneinander zulässig, die allerdings in der Reihenfolge ihrer Anwendung genau bestimmt werden müssen.

## 3. Beispiel

(Hauptverwaltungsakt)

1. *Ihnen wird aufgegeben, die Einfriedung auf dem Grundstück Flurstück Nr. 1498 im Gewann "Saure Wiesen" der Gemarkung A-Dorf spätestens bis zum 15.10.2010 zu entfernen.*

(Nebenentscheidungen)

2. *Die sofortige Vollziehbarkeit der Ziff. 1 wird angeordnet.*

3. *Für den Fall, dass Sie der Ziff. 1 dieses Bescheids nicht fristgerecht bis zum 15.10.2010 nachkommen, wird Ihnen hiermit ein Zwangsgeld iHv € 500 angedroht.*

4. *Für den Fall, dass Sie der Ziff. 1 dieses Bescheids nicht innerhalb von einem Monat nach Festsetzung des Zwangsgeldes nach Ziff. 3 nachkommen, wird die Ersatzvornahme angedroht. Die Kosten der Ersatzvornahme werden voraussichtlich ca. € 1000 betragen.*

## 5) Kostenentscheidung

Grundsätzlich geht es bei der Kostenentscheidung um die Frage,

- welche Kosten sind entstanden (Kosten der Behörde, Kosten des Beteiligten)
- wer trägt die Kosten (Kostenlastentscheidung)
- wie hoch sind die Kosten (Kostenfestsetzung)

### a) Kosten der Behörde

Im Ausgangsverfahren gilt der Grundsatz, dass jeder seine Kosten selbst zu tragen hat. Das gilt insbesondere für die Beteiligten, weil es an einer Rechtsgrundlage für einen Erstattungsanspruch fehlt (vgl. dazu § 80 LVwVfG, der nur für die Kosten im Widerspruchsverfahren gilt).

Soweit der Erlass des Verwaltungsaktes gebührenpflichtig ist (Gebührenbefreiungen bestehen meist nur im Rahmen von sozialen Leistungen, vgl. § 64 SGB X), ergeht im Ausgangsbescheid nur die **Gebührenfestsetzung**. Sie richten sich nach den entsprechenden Rechtsgrundlagen (LGebG und Gebührenverzeichnis hierzu, KAG bzw. Gebührensatzungen der Kommunen) und dient der Abgeltung des Verwaltungsaufwandes, den die Behörde mit dem Verwaltungsverfahren hatte.

Exkurs: Gebühren nach dem LGebG:

Gebührenrechtlicher Anlass war nach früherem LGebG stets die Amtshandlung. Heute ist stattdessen maßgeblich die „öffentliche Leistung“, also behördliches Handeln (vgl. § 2 Abs. 2). Das umfasst jede hoheitliche Leistung oder jede Handlung durch aktives Tun, Dulden oder Unterlassen, nicht jedoch vorbereitende Tätigkeiten (Besprechungen, Ortsbesichtigungen, Einholung von Stellungnahmen usw).

Als Kriterien für die Gebührenbemessung gelten nach § 7 das Gebot der Kostendeckung (Abs. 1), die Bedeutung der öffentlichen Leistung für den Gebührenschuldner (Abs. 2) und das Äquivalenzprinzip (Abs. 3). Danach erfolgt die Gebührenbemessung zwar nach dem Gebot der Kostendeckung (§ 7 Abs. 1). Andererseits darf zwischen der Bedeutung der öffentlichen Leistung für den Betroffenen und der Gebühr kein Missverhältnis bestehen.

Mit der Gebühr sind die der Behörde entstandenen Auslagen grundsätzlich abgegolten (§ 14 Abs. 1); übersteigen die Auslagen im Einzelfall das übliche Maß erheblich, so sind sie gesondert in tatsächlicher Höhe festzusetzen (§ 14 Abs. 2) und zwar auch dann, wenn die öffentliche Leistung gebührenfrei ist (§ 14 Abs. 3). Für die Gebühren für Sachverständige gilt § 13.

Nach § 24 gilt der sog. Anfechtungsverbund. Danach kann die Gebühren- und Auslagenentscheidung zusammen mit der Sachentscheidung angefochten werden. Der Rechtsbehelf gegen eine Sachentscheidung erstreckt sich kraft Gesetzes auch auf die Gebühren- und Auslagenentscheidung.

Für Kosten im Rahmen des Verwaltungszwangs gelten die speziellen Kostenregelungen in § 31 LVwVG in Verbindung mit der LVwVGKO.

Die Kostenentscheidung nach dem LGebG muss beinhalten

- den Kostenschuldner
- die kostenpflichtige Handlung
- die genau bezifferte Gebühr und die genau bezifferten Auslagen
- die Zahlstelle
- die Fälligkeit

Beispiele für Kostenentscheidungen:

(Kostenfestsetzung)

*Die Gebühr für diesen Bescheid wird auf € 100 festgesetzt.*

(Kostenlastentscheidung)

*Diese Gebühr ist von Ihnen zu tragen.*

Oder zusammengezogen:

*Für diesen Bescheid wird eine Gebühr iHv € 100 gegen Sie festgesetzt.*

Oder bei Gebührenfreiheit:

*Diese Entscheidung ergeht gebührenfrei.*

## b) Kosten Dritter

Kosten, die nicht der Behörde, sondern dem Betroffenen entstanden sind, können im Ausgangsverfahren mangels Rechtsgrundlage nicht erstattet verlangt werden. Insoweit kann also auch keine Kostenlast- oder Kostenfestsetzungsentscheidung getroffen werden.

### 3.4.3 Die Begründung = Gründe

Der Begründung des Verwaltungsaktes kommen im Rechtsstaat sehr wesentliche Funktionen zu: Sie dient

- der Kontrolle der Verwaltung
- der Klarstellung der hoheitlichen Regelung
- der Befriedung/Akzeptanz
- dem Rechtsschutz

**Schriftliche Verwaltungsakte** (und solche, die schriftlich zu bestätigen sind) müssen grundsätzlich begründet werden (vgl. spezialgesetzlich z.B. § 73 Abs. 3 S. 1 VwGO; § 10 Abs. 7 BImSchG; allgemein: § 39 Abs. 1 LVwVfG, vgl. auch § 35 SGB X und § 121 AO).

Die verwahrungsverfahrensrechtlichen Vorschriften sehen Ausnahmen von der Begründungspflicht vor, die vor allem darauf abheben, ob der Adressat die Begründung **schon kennt** (z.B. weil eine sachgerechte Anhörung vorausgegangen ist) oder weil er von dem Verwaltungsakt **nicht belastet** wird (§ 39 Abs. 2 LVwVfG).

Entsprechend dem Aufbau von gerichtlichen Urteilen enthalten die Gründe eines Bescheids die Darstellung des für den Verwaltungsakt maßgeblichen Sachverhalts und die rechtliche Würdigung.

#### 1) Sachverhalt

Die Darstellung des Sachverhalts vermittelt dem Betroffenen die tatsächlichen Umstände, auf welche die Behörde ihre Entscheidung gegründet hat. Die Sachverhaltsdarstellung hat also vor allem

eine wichtige Kontrollfunktion. Außerdem erkennt der Bürger, ob und inwieweit die Behörde sich mit seinen individuellen Argumenten und ggfs. auch Interessen auseinander gesetzt hat.

Der **Sachverhalt** soll (aber nur) die für den Verwaltungsakt erheblichen tatsächlichen Umstände beinhalten. Dazu gehören

- alle Umstände, die im Rahmen der Subsumtion Verwendung gefunden haben
- einschließlich der Argumente des Adressaten, mit denen sich die Behörde im Rahmen der rechtlichen Würdigung auseinander setzen muss, selbst dann, wenn sie „neben der Sache“ liegen
- die tatsächlichen Umstände aus dem persönlichen Bereich des Adressaten, die besonders bei Ermessensentscheidungen von Bedeutung sind.

Empfehlungen für die Darstellung des Sachverhalts:

- chronologischer Aufbau
- Unstreitiges **getrennt von** Streitigem und Unstreitiges **vor** Streitigem (dabei Unstreitiges in direkter, Streitiges in indirekter Rede)
- Tatsachen getrennt von Rechtsansichten (beachte: Tatsachen werden "behauptet", Rechtsansichten werden "vertreten" oder "geltend gemacht")
- Darstellung des Verfahrensablaufs (Antragstellung, Anhörung von Dritten und/oder anderen Behörden und Ergebnisse, Anhörung des Adressaten und ggfs. seine Stellungnahme usw., Hinweis auf Art und Weise von Beweiserhebungen); bei Widerspruchsentscheidungen auch die Verfahrensdaten (z.B. Bekanntgabe des Ausgangsbescheids, Eingang des Widerspruchs)
- Darstellung des Gegenstandes, ggfs. der Vorgeschichte und der bestimmenden Umstände
- Darstellung der Argumente des Antragstellers/Adressaten/Betroffenen, ggfs. auch Dritter
- ggfs. Wiedergabe von Anträgen und Gegenanträgen.
- Soweit dem Beteiligten manche Aspekte oder Gegenstände des Sachverhaltes schon bekannt sind (z.B. ein Gutachten), kann im Rahmen der Sachverhaltsdarstellung insoweit auch auf die Inhaltswiedergabe verzichtet werden.

Beispiel: Aktenspiegel

Blatt	Datum	Vorgang
1 - 10	15.09.2006	(Eingang) Antrag auf Leistungen nach dem BAföG wegen Aufnahme Studium Maschinenbau/Uni Stuttgart (Diplomstudiengang); Angaben zum Vermögen: keines
11	15.12.2006	Bewilligung von € 295 monatlich Bwz 09/06 - 07/07.
12 - 20	01.09.2007	(Eingang) Wiederholungsantrag; als Vermögen "keines" angegeben
21	26.11.2007	Bewilligung von € 284 monatlich, Bwz 09/07 - 07/08

22 - 31	27.09.2008	(Eingang) Wiederholungsantrag; Vermögen: "keines"
32	29.10.2008	Bewilligung von € 276 monatlich, Bwz 09/08 - 07/09
33	15.05.2009	Anfrage beim Bundesamt für Finanzen im Rahmen des Datenabgleichs nach § 45d EStG
34	26.05.2009	Antwort: Freistellungsaufträge von € 358 jährlich
35	27.05.2009	Schreiben an Auszubildenden: Darlegung der wahren Vermögensverhältnisse und Vorlage von Nachweisen zu den jeweiligen Stichtagen (Antragstellungen)
36	03.06.2009	Schreiben des Auszubildenden: Vorlage von Bankauskünften mit niedrigen Guthaben und bezüglich eines Sparbuchs mit einem relativ hohen Guthaben . - Stellungnahme: will Verzicht auf Rückforderung: die Guthaben liegen weit unterhalb des Freibetrages, nur zusammen mit dem Sparbuch wird dieser überschritten; Sparbuch von der Großmutter auf ihn angelegt, keine Kenntnis davon gehabt, erst im Rahmen der Anhörung jetzt. Großmutter hat Sparbuch immer selbst in Händen gehabt und ihn darüber auch nicht unterrichtet. Den Freistellungsauftrag hat nicht er, sondern haben vor seiner Volljährigkeit seine Eltern erteilt.

#### Sachverhaltsdarstellung:

*"Sie sind seit dem Wintersemester 2006/2007 im Diplomstudiengang Maschinenbau an der Universität Stuttgart eingeschrieben. Am 15.09.2006 beantragten Sie erstmals die Gewährung von Leistungen nach dem BAföG. In dem Antrag gaben Sie an, über kein Vermögen zu verfügen. Mit Bescheid vom 15.12.2006 wurden Ihnen Ausbildungsförderungsleistungen iHv € 295. monatlich für den Bewilligungszeitraum 09/2006 bis 07/2007. bewilligt. Auf Ihre Wiederholungsanträge vom 01.09.2007 und vom 27.09.2008 wurde Ihnen mit Bescheiden vom 26.11.2007 und 29.10.2008 auch für die Bewilligungszeiträume 09/2007 bis 07/2008 und 09/2008 bis 07/2009 Ausbildungsförderungsleistungen in Höhe von € 284 bzw. € 276 monatlich bewilligt. Auch in diesen Anträgen hatten Sie angegeben, dass Sie über kein Vermögen verfügten.*

*Aufgrund des Datenabgleichs nah § 45 d EStG wurde am 26.05.2009 festgestellt, dass Ihnen in den o.g. Bewilligungszeiträumen Freistellungsaufträge in Höhe von € 358. zugeordnet waren. Wir haben Sie daraufhin mit Schreiben vom 27.05.2009. um Auskünfte über Ihre wahren Vermögensverhältnisse zu den Zeitpunkten der jeweiligen Antragstellungen und entsprechende Nachweise gebeten.*

*Sie legten mit Schreiben vom 03.06.2009 verschiedene Unterlagen und Bankbescheinigungen vor. In dem Schreiben behaupteten Sie, sie hätten von dem Vermögen erst jetzt durch das Anhörungsschreiben erfahren. Es handele sich um ein Sparbuch, das Ihre Großmutter vor 15 Jahre auf Ihren Namen eröffnet habe, von welchem Sie aber nicht gewusst hätten und über das sie auch nie hätten verfügen können. Infolgedessen hätten Sie auch nicht grob fahrlässig oder vorsätzlich unrichtige oder unvollständige Angaben in den Anträgen gemacht und sie könnten deshalb Bestandsschutz in Anspruch nehmen. - Sie baten in Ihrem Schreiben, von einer Änderung der Bewilligungsbescheide und von einer Rückforderung Abstand zu nehmen.*

*Mit Schreiben vom 14.06.2009 baten wir um eine schriftliche Auskunft Ihrer Großmutter. Diese gab mit Schreiben vom 17.06.2009 an.....usw...."*

## 2) Rechtliche Würdigung

### a) Allgemeines

Die rechtliche Würdigung erläutert die mit dem Verwaltungsakt getroffene(n) Entscheidung(en), also sowohl den Hauptverwaltungsakt (samt Nebenbestimmungen) als auch die Nebenentscheidungen.

Da dem Begründungszwang vornehmlich **bei belastenden Verwaltungsakten** - also solchen, die in die Rechte des Betroffenen eingreifen oder die einen Anspruch versagen sowie bei Nebenbestimmungen zu begünstigenden Verwaltungsakten - Bedeutung zukommt, bedarf die Behörde stets einer besonderen gesetzlichen Legitimation für die Regelung (**Gesetzesvorbehalt**). Dieser Rechtsgrundlage (Ermächtigungs- bzw. Anspruchsnorm) kommt sowohl für dasungsverfahren als auch für die Entscheidungsbefugnis der Behörde eine ganz maßgebliche Bedeutung zu. Aus ihr ergeben sich häufig

- besondere Verfahrensanforderungen, die den allgemeinen Vorschriften nach dem LVwVfG vorgehen
- die Zuständigkeit der Behörde
- ggfs. die Ermächtigung zur Ausübung von Ermessen

Von der Qualität der rechtlichen Würdigung und ihrer Darstellung, aber auch von ihrem Stil, von ihrer Verständlichkeit, vom Ausmaß, in welchem auf die Belange und Interessen des Betroffenen sowie auf seine individuellen Fähigkeiten eingegangen wird, hängt die Akzeptanz der hoheitlichen Maßnahme unmittelbar ab. Viele Rechtsbehelfe sind davon verursacht, dass der Adressat überhaupt nicht verstanden hat, warum die Behörde den Bescheid erlassen oder weil sie eine „obrigkeitsstaatliche“ Haltung eingenommen hat.

Die Darstellung der rechtlichen Gründe erfolgt im sog. **Urteilsstil** (auch Bescheidsstil). Im Gegensatz zum Gutachten, das sich fragend vortastet

*(„die Voraussetzungen der polizeilichen Generalklausel könnten vorliegen. Dazu müsste eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit bestehen...“)*

steht das Ergebnis bereits fest und das kommt auch sprachlich zum Ausdruck:

*„Die Voraussetzungen für die getroffene Anordnung liegen/lagen vor. Denn es besteht/bestand eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit, (weil...)“.* -

Vgl. dazu auch nachfolgend Ziff. 4 "Sprachstil"

### b) Die rechtlichen Gründe zum Hauptverwaltungsakt

Entsprechend dem gutachtlichen Aufbau empfiehlt sich der Aufbau in der Reihenfolge

- formellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen (zu Verfahren, Form und Zuständigkeit, soweit problematisch)
- materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen,

(vgl. dazu Anlage V)

Im Rahmen der materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen muss die getroffene Regelung - ausgehend von der Rechtsgrundlage - schlüssig und nachvollziehbar erläutert werden. Dies entspricht im Wesentlichen der Subsumtion der jeweiligen Tatbestandsvoraussetzungen unter die angewandte Norm. Dabei muss nicht jedes Einzelmerkmal diskutiert werden, es reicht, dass die streitigen Fragen erörtert werden. Wichtig ist aber, dass die maßgeblichen gesetzlichen Bestimmungen wieder gegeben werden, denn die meisten Bürger verfügen nicht über die einschlägigen Gesetzestexte und es ist auch nicht ihre Aufgabe, sich die relevanten Vorschriften selbst zusammen zu suchen.

Beispiel:

Angabe der Rechtsgrundlage	<i>Rechtsgrundlage für die Aufhebung des Bewilligungsbescheids vom ... ist § 45 Abs. 2 des Sozialgesetzbuches 10. Buch (SGB X).</i>
Darstellung des wesentlichen Inhalts der Norm	<i>Nach § 45 Abs. 1 S. 1 SGB X darf ein rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, unter den Einschränkungen der Absätze 2 bis 4 ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit zurückgenommen werden. Eine Rücknahme scheidet aus, wenn der Betroffene in schutzwürdiger Weise auf den Bestand des Verwaltungsakts vertraut hat (§ 45 Abs. 2 S. 1 SGB X). Dies ist in der Regel beim Verbrauch der erbrachten Leistungen der Fall (§§ 45 Abs. 2 S. 2 SGB X). Auf Vertrauensschutz kann sich der Begünstigte aber nicht berufen, soweit der Verwaltungsakt auf Angaben beruht, die er (mindestens) grob fahrlässig in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig gemacht hat (§ 45 Abs. 2 S. 3 Nr. 2 SGB X)</i>
Subsumtion	<i>Diese Voraussetzungen lagen hier vor. Der Bewilligungsbescheid vom ... war rechtswidrig, weil der Berechnung Ihres Bedarfs nicht Ihr Ihnen anzurechnendes Vermögen zugrunde gelegt worden ist. Denn Sie haben bei Ihrer Antragstellung angegeben, über kein Vermögen zu verfügen....</i>

Ein besonderer Begründungszwang besteht bei Ermessensentscheidungen (vgl. § 39 Abs. 1 S. 2 LVwVfG). Es handelt sich zwar um eine „Soll-Vorschrift“, sie bedeutet aber „Muss“ im Regelfall. Die Begründung „soll“ die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung des Ermessens ausgegangen ist. Da Ermessen regelmäßig der Berücksichtigung der individuellen Belange des Adressaten dient, müssen hier auch insbesondere seine Argumente behandelt werden. Dabei behandelt die Rechtsprechung Mängel bei der Ermessensbegründung zugleich wie materielle Ermessensfehler, weil nicht erkennbar ist, ob die Behörde ihr Ermessen richtig ausgeübt hat, d.h. ob sie

- die Ermessensermächtigung überhaupt erkannt hat
- den Ermessensrahmen ausgeschöpft hat
- sich vom Zweck der Ermächtigung hat leiten lassen

(vgl. § 40 LVwVfG und § 114 S. 1 VwGO). Solche Fehler sind in der Praxis häufig. Die Begründung muss deshalb darlegen, ob die Behörde davon ausgegangen ist, dass das Ermessen eröffnet war (die Tatbestandsvoraussetzungen der Ermessensermächtigung also vorlagen) oder ob das Gegenteil der Fall war, außerdem muss sie die Kriterien für die Ermessensbetätigung darlegen und auf dieser Grundlage die Abwägung begründen.

Fortsetzung des o.a. Beispiels:

ggfs. die wesentlichen Ermessenserwägungen

*Stand Ihnen somit kein schutzwürdiges Vertrauen auf den Bestand des Bewilligungsbescheides zur Seite, so war das Ermessen im Hinblick auf die Rücknahme des Bewilligungsbescheids, des Umfangs und des Zeitpunkts der Rücknahme eröffnet. Bei der Ermessensentscheidung hat das Ausbildungsförderungsamt berücksichtigt, dass Sie weiterhin keine Einkünfte erzielen und ..... Dagegen steht jedoch ein erhebliches öffentliches Interesse an der zweckentsprechenden Verwendung der aus Steuermitteln finanzierten Ausbildungsförderungsleistungen. Diesem Interesse war in der Abwägung gegenüber Ihren persönlichen Interesse daran, die zu Unrecht erhaltenen Leistungen behalten zu dürfen, den Vorrang zu geben, zumal Ihnen die Möglichkeit eingeräumt wird, die an die Aufhebung zwingend angeknüpfte Rückforderung im Rahmen von angemessenen Ratenzahlungen zu erfüllen...*

Nicht nur im Rahmen von Ermessensentscheidungen - dort aber besonders - kommt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit besondere Bedeutung zu, die sich auch in der Begründung niederschlagen muss. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit enthält die Gebote der

- Erforderlichkeit (der Eingriff darf nur so weit gehen, als unbedingt notwendig, um den bezweckten Erfolg zu erreichen)
- Geeignetheit (das angewandte Mittel muss überhaupt geeignet sein, um den bezweckten Erfolg zu erzielen)
- Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne: das angewandte Mittel darf nicht außer Relation zum bezweckten Erfolg stehen - "nicht mit Kanonen auf Spatzen schießen!")

Den Verhältnismäßigkeitsmaßstäben kommt nicht nur bei belastenden Anordnungen im Rahmen der Ordnungsverwaltung Bedeutung zu, sondern auch bei der Verhängung von Nebenbestimmungen zu begünstigenden Verwaltungsakten.

Beispiel:

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

*Die angeordnete Maßnahme ist geeignet, um zu gewährleisten, dass Lebensmittel künftig entsprechend den hygienischen Erfordernissen hergestellt werden. Sie ist auch erforderlich, da Sie die notwendigen Maßnahmen bis zur Kontrolle Ihres Betriebes nicht von sich aus getroffen haben. Die Maßnahme ist schließlich auch angemessen; Ihnen werden keine übermäßigen Lasten auferlegt. Andererseits wiegt das Interesse der Verbraucher an der Einhaltung der Hygienevorschriften deutlich schwerer als Ihr Interesse, den Betrieb wie bisher weiter zu führen. Dieses Interesse erscheint keinesfalls schutzwürdig.*

### c) Die rechtlichen Gründe bei den Nebenentscheidungen

- Sofortvollzug

Im Falle der Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit des Hauptverwaltungsakts ergeben sich die Anforderungen aus § 80 Abs. 3 VwGO. Danach ist das „besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsakts schriftlich zu begründen“. In aller Regel ist das besondere Vollzugsinteresse nicht mit dem öffentlichen Interesse am Hauptverwaltungsakt identisch, so dass hier besonders dargelegt werden muss, warum der Eintritt der aufschiebenden Wirkung und die Durchführung des Rechtsbehelfsverfahrens ausnahmsweise nicht abgewartet werden kann.

- Vollstreckungsanordnung

Hier gilt nichts anderes. Hinsichtlich der Vollstreckungsanordnung (Androhung von Zwangsmitteln) gelten überhaupt keine anderen Anforderungen als bei der rechtlichen Begründung von sonstigen (Haupt-) Verwaltungsakten.

- Kosten

Hier ist es üblich, aber im Rahmen des Begründungszwanges keinesfalls ausreichend, nur die Rechtsgrundlagen für die Kostenentscheidung zu benennen. Werden Rahmengebühren festgesetzt, so müssen die Kriterien für die Bemessung der Gebühr dargelegt werden. Wird Auslagenersatz festgesetzt, so muss dargelegt werden, warum sie nicht mit der Gebühr abgegolten sind und in welcher tatsächlichen Höhe sie entstanden sind (vgl. § 14 LGebG).

### 3.4.4 Der Bescheidschluss

Der Bescheidschluss beinhaltet

- die Rechtsbehelfsbelehrung
- die Grußformel
- und die Unterschrift mit Funktionsbezeichnung.

#### 1) Die Rechtsbehelfsbelehrung

Es geht in Bescheiden um Rechtsbehelfsbelehrungen und nicht um Rechtsmittel, die sich begrifflich nur gegen gerichtliche Entscheidungen richten.

Die Rechtsbehelfsbelehrung ist kein Bestandteil des Verwaltungsaktes. § 59 VwGO enthält aber die Obliegenheit für die Behörde, einem schriftlichen Bescheid eine Rechtsbehelfsbelehrung beizufügen und dies sollte im Übrigen auch schon deshalb erfolgen, weil sonst die einjährige Rechtsbehelfsfrist nach § 58 Abs. 2 VwGO eintritt. Dieselbe Rechtsfolge tritt ein, wenn die Rechtsbehelfsbe-

lehrung unrichtig erteilt worden ist. Dabei ist sie umso besser und sicherer, je mehr sie sich auf das wirklich Notwendige beschränkt.

Wirklich notwendig ist gemäß § 58 Abs. 1 VwGO nur die schriftliche Belehrung über

- die Art des Rechtsbehelfs (Widerspruch oder Klage)
- die Verwaltungsbehörde (beachte auch § 79 Abs. 1 S. 2 VwGO) oder das Gericht, bei der/dem der Rechtsbehelf anzubringen ist,
- sowie deren/dessen Sitz (Ort der Behörde), nicht aber die Anschrift
- die einzuhaltende Form und Frist (schriftlich oder zur Niederschrift innerhalb eines Monats ab Bekanntgabe des Verwaltungsaktes, vgl. §§ 70, 74 VwGO).

Weitere Belehrungen, insbesondere über den zwingenden Inhalt einer Klageschrift (vgl. § 82 Abs. 1 VwGO) sind dagegen nicht notwendig (Arg. aus § 82 Abs. 2 VwGO).

Bsp für eine minimalistische Belehrung:

- Ausgangsbescheide (wenn das Widerspruchsverfahren erforderlich ist):

*Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach seiner Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht (Bezeichnung und Ort des Gerichts) schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle erhoben werden.*

- Ausgangsbescheide (wenn das Widerspruchsverfahren nicht notwendig ist; vgl. § 68 Abs. 1 S. 2 VwGO und § 15 AG VwGO):

*Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach seiner Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht (Bezeichnung und Ort des Gerichts) schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle erhoben werden.*

#### Beispiele für fehlerhafte Rechtsbehelfsbelehrungen

Der Widerspruch kann beim Veterinäramt der Stadt Heilbronn erhoben werden	gemäß § 1 Abs. 2 LVwVfG ist die "Behörde" iSv § 70 VwGO die Stadt Heilbronn bzw. das Landratsamt Esslingen, aber nicht ein Amt oder eine Stelle innerhalb der Behörde oder eine Außenstelle
Der Widerspruch kann bei der Außenstelle Nürtingen des Landratsamtes Esslingen erhoben werden	beinhaltet gegenüber § 70 VwGO eine Einschränkung und ist daher unzulässig
Der Widerspruch kann schriftlich erhoben werden	eine solche Verpflichtung oder Obliegenheit besteht nicht und beinhaltet eine unzulässige Erschwernis
Der Widerspruch muss innerhalb der Widerspruchsfrist begründet werden	
Der Widerspruch soll begründet werden	

Der Widerspruch kann innerhalb von 4 Wochen erhoben werden

ganz falsch! Die Widerspruchsfrist beträgt einen Monat, vgl. § 70 VwGO, und der kann je nach Lage unterschiedlich lang sein

Eine Belehrung ist im Übrigen nicht erforderlich. Insbesondere bedarf die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 und Abs. 3 VwGO keiner Belehrung über die dagegen möglichen Rechtsschutzmittel.

## 2) Die Grußformel

Entsprechend dem Stil der Eingangsformel (persönlicher im Gegensatz zum unpersönlichen Stil) erfolgt auch eine Grußformel ("Mit freundlichen Grüßen").

## 3) Die Unterschrift oder Namenswiedergabe

Unterschrift oder Namenswiedergabe sind nach § 37 Abs. 3 LVwVfG zwingende Bestandteile des schriftlichen Verwaltungsaktes. Es reicht aber aus, dass nur eine Namenswiedergabe erfolgt. Häufig enthält die bei den Akten verbleibende Urschrift eine Paraffe des Befugten (Behördenleiter, Vertreter oder Beauftragter, vgl. § 12 Abs. 1 Nr. 4 LVwVfG) und dem Adressaten wird eine beglaubigte Abschrift von diesem Original (vgl. dazu § 33 LVwVfG) zugeleitet. In der Praxis kommt auch beides vor, also paraphierte Urschrift und unterschriebene Reinschrift. Bei Bescheiden, die mittels EDV erstellt werden, ist die Unterschrift ohnehin entbehrlich, bei elektronischem Rechtsverkehr wird die Unterschrift oder Namenswiedergabe ohnehin durch eine elektronische Signatur (vgl. dazu das SignaturG) ersetzt.

Der Legitimation des als Verantwortlicher zeichnenden Bediensteten der Behörde dient die Funktionsangabe, die in Anlehnung an § 12 Abs. 2 LVwVfG als Leiter der Behörde, als dessen Vertreter oder als dessen Beauftragter tätig wird (vgl. aber Ziff. 3.3.10 der Dienstordnung der Landesverwaltung, Anhang VI).

Die Anbringung eines Dienstsiegels wird gesetzlich nicht vorgeschrieben, ist aber üblich und gibt einen gewissen Beweis für die Authentizität des Schriftstücks.

## 3.5 Bescheidbestandteile im Widerspruchsverfahren

Grundsätzlich folgen die Bescheide im Widerspruchsverfahren demselben Aufbau des Ausgangsbescheids mit denselben Bestandteilen. Es ergeben sich aber vor allem im Rahmen des Verfügungssatzes (und dem folgend in den Gründen) gewisse Unterschiede, die der besonderen Funktion des Widerspruchsverfahrens und der Art der Entscheidungen geschuldet sind.

Das Widerspruchsverfahren hat folgende Funktionen:

- (Selbst-)Kontrolle der Verwaltung ("Qualitätssicherung")
- Entlastung der Gerichte
- schneller und kostengünstiger Rechtsschutz
- (im Rahmen der Fachaufsicht) auch Ermessenskontrolle (Zweckmäßigkeitsskontrolle)

Das Widerspruchsverfahren wird mit der Erhebung des Widerspruchs in Gang gesetzt (§ 59 VwGO) und besteht aus dem

- Abhilfeverfahren

Hier muss die Ausgangsbehörde prüfen, ob sie den Widerspruch für zulässig und für begründet hält. In diesem Fall muss (oder bei Ermessen: kann) sie dem Widerspruch abhelfen (§ 72 VwGO) und erlässt dazu einen Abhilfebescheid.

- Widerspruchsverfahren

Hier entscheidet die Widerspruchsbehörde (vgl. dazu § 73 Abs. 1 S. 2 VwGO), ob sie den Widerspruch für zulässig und begründet (bei Ermessen auch für zweckmäßig, vgl. § 68 Abs. 1 S. 1 VwGO) hält und erlässt demgemäß einen Widerspruchsbescheid (§ 73 Abs. 1 und 3 VwGO).

Gewisse Sonderheiten gelten im Falle der Teilabhilfe: Hier hilft die Ausgangsbehörde dem Widerspruch nur teilweise ab; da sie keine Verwerfungskompetenz hat, darf sie den Widerspruch im Übrigen nicht zurückweisen, sondern muss ihn der Widerspruchsbehörde zur Entscheidung vorlegen (§ 73 Abs. 1 S. 1 VwGO). In diesem Fall ergehen also zwei Teilbescheide, nämlich der Abhilfebescheid und der Widerspruchsbescheid. Dies hat Auswirkungen auf den Inhalt des jeweiligen Bescheids.

Im Folgenden werden die Einzelheiten beschrieben. Jedoch werden diese Themen im Seminar aus Zeitgründen nicht besprochen.

### 3.5.1 Bescheideingang im Widerspruchsverfahren

#### 1) Im Abhilfebescheid

Hier entscheidet die Ausgangsbehörde, so dass sich mit folgenden Ausnahmen keine Besonderheiten gegenüber dem Ausgangsbescheid ergeben:

- Zustellung

auch der Abhilfebescheid ist nach der Rechtsprechung analog § 73 Abs. 3 S. 2 VwGO nach den Regeln des (Bundes-)VwZG förmlich im Wege der Zustellung bekannt zu geben.

- Betreff/Bezug/Anlagen

Im Betreff sollte der angefochtene Ausgangsbescheid, im Bezug der Widerspruch mit Eingangsdatum benannt werden

- Überschrift

In die Überschrift gehört "Abhilfebescheid"

## 2) Im Widerspruchsbescheid

Erlässt die Selbstverwaltungsbehörde in Selbstverwaltungsangelegenheiten den Widerspruchsbescheid selbst (vgl. § 73 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 VwGO), so muss sie dies als "erlassende Behörde" kenntlich machen.

Ansonsten gilt hinsichtlich Zustellung und Betreff//Bezug/Anlagen das Gleiche wie bei der Abhilfebehörde. In die Überschrift gehört die Bezeichnung "Widerspruchsbescheid".

### 3.5.2 Der Verfügungssatz im Widerspruchsverfahren

#### 1) Abhilfebescheid

Die Ausgangsbehörde ist nur zur Abhilfe befugt, sie hat keine Verwerfungskompetenz, darf also einen Widerspruch nicht zurückweisen (bei Identität zwischen Ausgangs- und Widerspruchsbehörde - vor allem in Selbstverwaltungsangelegenheiten, § 73 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 VwGO - dürfte die Selbstkontrolle durch unterschiedliche organisatorische Zuständigkeiten gewährleistet sein).

Der Tenor des Abhilfebescheids enthält wie der Ausgangsbescheid selbst einen materiell-rechtlichen Hauptverwaltungsakt, der die Abhilfe selbst beinhaltet, sowie Nebenentscheidungen (wie etwa die Wiedereinsetzung in die versäumte Widerspruchsfrist) und eine Kostenentscheidung.

Verfügungssatz/Tenor	Stattgabeentscheidung bei Anfechtungswiderspruch durch Aufhebung des Ausgangsbescheids bzw. bei Verpflichtungswiderspruch durch Aufhebung des Ausgangsbescheids und Erlass des begünstigenden Verwaltungsaktes
	Mischformen (Teilstattgabe )
	Kostenentscheidung (nur bei voller Abhilfe)

a) Tenor der Hauptsacheentscheidung

Wiederum muss zwischen dem begünstigenden und dem belastenden Verwaltungsakt unterschieden werden, im Rahmen des Widerspruchsverfahrens also zwischen Anfechtungs- und Verpflichtungswiderspruch.

	volle Abhilfe	teilweise Abhilfe und Vorlage an die Widerspruchsbehörde im Übrigen
Anfechtungswiderspruch	Der Bescheid vom ..... wird aufgehoben.	1. Der Bescheid vom ... wird insoweit aufgehoben, als .... 2. Soweit dem Widerspruch vom ....nicht abgeholfen werden konnte, wird darüber durch die Widerspruchsbehörde ... entschieden.
Verpflichtungswiderspruch	1. Der Bescheid vom ... wird aufgehoben. 2. Ihnen wird die Genehmigung erteilt.....	1. Der Bescheid vom ... wird insoweit aufgehoben, als... 2. Soweit dem Widerspruch vom ....nicht abgeholfen werden konnte, wird darüber durch die Widerspruchsbehörde ... entschieden.

b) Entscheidung über Wiedereinsetzung in die versäumte Widerspruchsfrist

(Nur) im Rahmen der Abhilfebefugnis ist die Ausgangsbehörde auch gehalten, über die Wiedereinsetzung in die versäumte Widerspruchsfrist zu entscheiden (vgl. §§ 70, 60 VwGO).

Wegen der Befugnis, nach pflichtgemäßem Ermessen auch bei bestandskräftigen Verwaltungsakten das Verfahren wieder aufzugreifen und gemäß §§ 48, 49 LVwVfG einen Zweitbescheid zu erlassen, besteht nach der Rechtsprechung auch grundsätzlich ein Anspruch auf pflichtgemäße Ermessensentscheidung darüber, ob nicht trotz Verfristung zur Sache entschieden wird, hier also: ob dem Widerspruch nicht dennoch abgeholfen wird.

c) Entscheidung über die Kosten, § 72 VwGO

Nach § 72 VwGO ist im Falle der Abhilfe auch über die Kosten des Widerspruchsführers zu entscheiden. Materiell-rechtliche Grundlage dafür ist § 80 LVwVfG bzw. § 63 SGB X (beachte bei Erstattung der Kosten für die Beauftragung eines Rechtsanwaltes § 80 Abs. 2 LVwVfG).

Die Festsetzung einer Verwaltungsgebühr kommt hier nicht in Betracht, weil Abhilfe bedeutet, dass der Widerspruchsführer obsiegt und ihm die Gebühr nicht auferlegt werden könnte, weil es sich um Kosten des Widerspruchsverfahrens handeln würde.

Tenor in diesem Falle:

"Der Bescheid der Stadt Reutlingen vom .... wird aufgehoben.

Die Stadt Reutlingen hat die Kosten des Widerspruchsverfahrens zu tragen. Die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Widerspruchsverfahren war notwendig.

Verwaltungskosten werden nicht erhoben."

Eine Kostenentscheidung kann aber nicht ergehen, wenn die Ausgangsbehörde dem Widerspruch nur teilweise abhilft. Hier erfolgt keine verfahrensabschließende Entscheidung, so dass eine umfassende Kostenentscheidung erst im Rahmen des noch notwendigen Widerspruchsbescheids ergeht.

2) Widerspruchsbescheid, § 73 VwGO

a) Tenor in der Hauptsache

Die Tenorierung durch die Widerspruchsbehörde weicht hiervon teilweise ab. Der Widerspruchsbescheid ist die Entscheidung über einen Rechtsbehelf und unterscheidet sich insoweit vom Ausgangsbescheid, als sein Tenor in der Regel nicht eine materiell-rechtliche Regelung enthält, sondern das Ergebnis der Widerspruchskontrolle.

Der Widerspruch wird zurück gewiesen, wenn er nicht zulässig oder begründet ist.

Im anderen Falle, wenn der Widerspruch ganz oder teilweise Erfolg hat, so muss dies im Tenor des Widerspruchsbescheids zum Ausdruck kommen. Dabei muss auch unterscheiden werden, ob es sich um einen Anfechtungswiderspruch oder um einen Verpflichtungswiderspruch handelt. Der Inhalt des Tenors lehnt sich dabei mangels eigener Regelung in den §§ 68 ff. VwGO an Regelungen über die verwaltungsgerichtliche Entscheidung (§ 113 Abs. 1 und Abs. 5 S. 1 VwGO) an. Der belastende bzw. der Ablehnungsbescheid wird also aufgehoben und die Ausgangsbehörde wird ggfs. verpflichtet, den begünstigenden Verwaltungsakt zu erlassen. Ggfs. sind analog § 113 Abs. 1 S. 2 VwGO auch die Vollzugsfolgen rückgängig zu machen.

Im Rahmen ihrer Befugnisse (Fachaufsicht) kann die Widerspruchsbehörde auch selbst materiell-rechtliche Regelungen treffen. So kann sie z.B. im Rahmen einer Teilstattgabe den Ausgangsbescheid selbst ändern und den Widerspruch im Übrigen zurück weisen.

Tenorierung:

	volle Abhilfe	teilweise Abhilfe und Zurückweisung im Übrigen	Zurückweisung (der Widerspruch ist unzulässig oder unbegründet)
Anfechtungswiderspruch	Der Bescheid vom ..... wird aufgehoben.	1. Der Bescheid vom ... wird insoweit aufgehoben, als .... 2. Im Übrigen wird der Widerspruch zurückgewiesen.	
mit Beseitigung von Vollzugsfolgen	1. Der Bescheid vom ..... wird aufgehoben. 2. Die Stadt Reutlingen wird angewiesen, die zu Unrecht erhobenen Gebühren iHv € ... bis zum ... zurückzuerstatten.		Der Widerspruch wird zurückgewiesen.

<b>Verpflichtungs- widerspruch</b>  - durch die Wi- derspruchsbe- hörde  - via Anwei- sung	1. Der Bescheid vom ... wird aufgehoben.  2. Ihnen wird die Genehmigung erteilt.....	1. Ihnen wird die Genehmigung .... insoweit erteilt, als ...  Der Bescheid vom ... wird aufgehoben, soweit er dem entgegen steht.  2. Im Übrigen wird der Widerspruch zurückgewiesen.	
	1. Der Bescheid vom ... wird aufgehoben.  2. Die (Ausgangs-) Behörde wird angewiesen, Ihnen die Genehmigung ... zu erteilen.	1. Die (Ausgangs-) Behörde wird angewiesen, Ihnen die Genehmigung insoweit zu erteilen, als ...  2. Der Bescheid vom ... wird aufgehoben, soweit er dem entgegen steht.  3. Im Übrigen wird der Widerspruch zurückgewiesen.	

#### b) Nebenentscheidungen

Nach § 73 Abs. 3 S. 2 VwGO hat die Widerspruchsbehörde aber auch darüber zu entscheiden, wer die Kosten des Verfahrens trägt (Kostenlastentscheidung). Nach den Vorgaben des § 80 LVwVfG (§ 63 SGB X) erlegt die Widerspruchsbehörde die Kosten dem Widerspruchsführer oder der Ausgangsbehörde - ganz oder teilweise - auf, je nachdem, in welchem Umfange wer obsiegt hat

Wegen der Kosten für die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten ist auch hier die Feststellung nach § 80 Abs. 3 LVwVfG notwendig.

Soweit im Widerspruchsverfahren nach den einschlägigen Gesetzen (LGebG usw) Gebühren entstanden sind, müssen diese nach den einschlägigen Gebührengesetzen wie im Ausgangsbescheid festgesetzt werden. Dabei genießen das Land Bad.-Württ., die Kommunen sowie weitere öffentlich-rechtliche und sonstige Träger nach § 10 LGebG "persönliche Gebührenfreiheit", so dass eine Gebührensatzung zu deren Lasten entfällt.

#### Tenorierung

Volle Stattgabe	Teilweise Stattgabe	Zurückweisung des Widerspruchs
<b>Kostenlastentscheidung</b>		
Die Kosten des Widerspruchsverfahrens trägt die (Ausgangs-) Behörde.	Von den Kosten des Widerspruchsverfahrens tragen der Widerspruchsführer und die (Ausgangs-) Behörde jeweils die Hälfte.	Dem Widerspruchsführer werden die Kosten des Widerspruchsverfahrens auferlegt.
Die Hinzuziehung des Bevollmächtigten im Vorverfahren war notwendig.		

---

## Kostenfestsetzung

---

Die Kosten des Widerspruchsverfahrens werden auf € XXX festgesetzt. Sie setzen sich zusammen aus einer Gebühr in Höhe von € XXX und Auslagen für ... iHv € ...

### c) Entscheidung über die sofortige Vollziehbarkeit

Im Widerspruchsverfahren kann die Widerspruchsbehörde bei belastenden Verwaltungsakten eine Entscheidung über die Anordnung oder Aussetzung der sofortigen Vollziehbarkeit treffen, um die aufschieb. Wirkung des Rechtsbehelfs zu steuern. Es betreffen

- die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit

die Fälle nach § 80 Abs. Nr. 4, Abs. 3 VwGO, in denen ohne eine solche Anordnung dem Rechtsbehelf nach § 80 Abs. 1 VwGO aufschieb. Wirkung zukommt

- die Aussetzung der sofortigen Vollziehbarkeit

die Fälle nach § 80 Abs. 2 Nrn. 1 bis 3 VwGO, in denen die aufschieb. Wirkung gesetzlich ausgeschlossen ist.

Der Entscheidung kommt insoweit Bedeutung zu, als sich dem Widerspruchsverfahren das Klageverfahren anschließen kann und eine Abwägung ergeben kann, das Vollzugsrisiko anders als bis zu diesem Verfahrensstadium zu verteilen.

### 3.5.3 Die rechtlichen Gründe im Widerspruchsverfahren

Bei der Rechtsprüfung im Widerspruchsverfahren muss bei den rechtlichen Gründen unterschieden werden zwischen der

- Zulässigkeit des Widerspruchs (Statthaftigkeit, Form und Frist der Erhebung, Widerspruchsbefugnis, soweit problematisch, sonst reicht die Feststellung, dass der Widerspruch zulässig ist) und der
- Begründetheit.

Ist der Widerspruch bereits unzulässig, bedarf es in der Regel keiner Entscheidung über die Begründetheit.

Im Rahmen der rechtlichen Darstellung zur Begründetheit gilt das bereits zum Ausgangsbescheid (insbesondere zur Rechtsgrundlage, Subsumtion und Ermessensbegründung) Ausgeführte mit der Maßgabe, dass sich die Entscheidung im Rahmen der Rechtmäßigkeitskontrolle - wie schon der Tenor - beim

- Anfechtungswiderspruch an § 113 Abs. 1 VwGO analog („soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig ist und den Widerspruchsführer in seinen Rechten verletzt, hebt die Widerspruchsbehörde den Ausgangsbescheid auf“) und
- Verpflichtungswiderspruch an § 113 Abs. 5 S. 1 VwGO analog („soweit die Ablehnung oder Unterlassung des (*begünstigenden*) Verwaltungsakts rechtswidrig ist und den Widerspruchsführer in seinen Rechten verletzt, spricht die Widerspruchsbehörde die Verpflichtung der Ausgangsbehörde aus, die beantragte Amtshandlung vorzunehmen“)

zu orientieren hat. Daneben kann die Widerspruchsbehörde im Rahmen der Fachaufsicht auch eine inhaltliche Ermessensprüfung durchführen (Zweckmäßigkeitkontrolle; vgl. § 68 Abs. 1 S. 1 VwGO).

Die Unterscheidung hat für den Abhilfebescheid nur insoweit Bedeutung, als eine Abhilfeentscheidung nur möglich ist, wenn Zulässigkeit und Begründetheit des Widerspruchs bejaht werden. Dies mag sich im gebührenden Umfang auch in den rechtlichen Gründen niederschlagen.

#### c) Nebenentscheidungen

Selbstverständlich gelten die Anforderungen an die rechtliche Würdigung auch für die zu treffenden Nebenentscheidungen. S. dazu schon oben.

### 3.5.4 Bescheidschluss im Widerspruchsverfahren

#### 1) Die Rechtsbehelfsbelehrung im Widerspruchsverfahren

- Abhilfebescheide

Im Grundsatz besteht beim Abhilfebescheid keine Beschwer mehr für den Widerspruchsführer, so dass insoweit auch keine Notwendigkeit für eine Rechtsbehelfsbelehrung gegeben ist.

Bei Abhilfebescheiden, die eine erstmalige Beschwer enthalten (z.B. wird die Notwendigkeit der Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren verneint, vgl. § 80 Abs. 2, und 3 S. 2 LV-wVfG oder bei Bescheiden mit Drittwirkung) erfolgt die Rechtsbehelfsbelehrung wie beim Ausgangsbescheid, in welchem ein Widerspruchsverfahren nicht notwendig ist; vgl. § 68 Abs. 1 S. 2 VwGO und § 15 AG VwGO); gleiches gilt, wenn erstmals ein Dritter beschwert wird:

*Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach seiner Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht (Bezeichnung und Ort des Gerichts) schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle erhoben werden.*

- Widerspruchsbescheide:

hierbei ist zu beachten, dass Gegenstand der Klage grundsätzlich der Ausgangsbescheid in der Gestalt des Widerspruchsbescheids (vgl. § 79 VwGO, wenn nicht der Abhilfe- oder der Widerspruchsbescheid eine erstmalige Beschwer enthält (vgl. dazu §§ 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 2, 78 Abs. 2, 79

Abs. 1 Nr. 2 VwGO VwGO). Der Rechtsträger des Ausgangsbescheids kann sich vom Rechtsträger des Widerspruchsbescheids unterscheiden (vgl. § 78 Abs. 1 VwGO). Beim Widerspruchsbescheid muss die Bekanntgabe durch förmliche Zustellung erfolgen (§ 73 Abs. 3 S. 1 und 2 VwGO).

*Gegen den Bescheid der Gemeinde (Name der Gemeinde und Datum des Bescheids) in der Gestalt dieses Widerspruchsbescheids kann innerhalb eines Monats nach Zustellung Klage beim Verwaltungsgericht (Bezeichnung und Ort des Gerichts) schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle erhoben werden.*

Eine Belehrung über Rechtsbehelfe bei Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit des Hauptverwaltungsaktes ist nicht vorgeschrieben und auch nicht erforderlich.

2) Im Übrigen bestehen keine Abweichungen und wird auf die Ausführungen zum Ausgangsbescheid Bezug genommen.

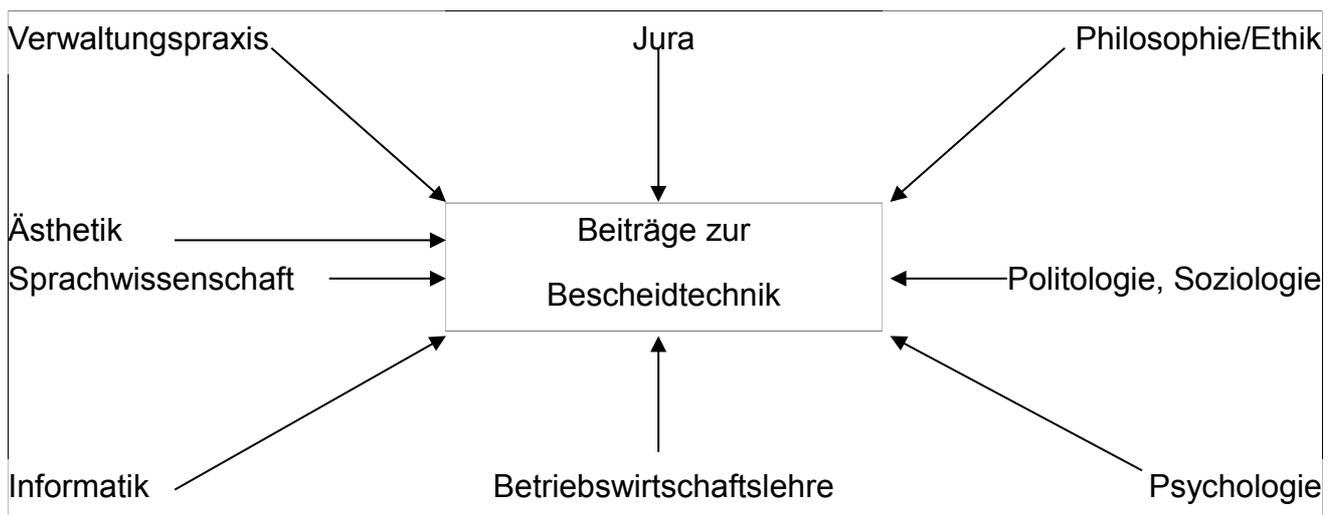
## 4. Der Sprachstil in Bescheiden

### 4.1 Anforderungen an den "Bescheidersteller"

#### 4.1.1 Allgemeine Überlegungen

Im Zentrum des Verwaltungsverfahrens stehen natürlich Rechtskenntnisse. Der Bedienstete muss die rechtliche Materie seines Aufgabengebietes beherrschen und sich auch fachlich soweit auskennen, dass er sich die für die Rechtsanwendung notwendigen Informationen effizient beschaffen kann (technische Fragen im Baurecht oder naturwissenschaftliche Fragen im Naturschutz- oder Gewässerrecht).

Das alleine reicht aber nicht aus, um einen Bescheid zu verfassen. Vielmehr leisten sehr unterschiedliche Disziplinen Beiträge dazu (Darstellung nach Joerger, aaO.):



#### 4.1.2 Gründe für unzureichende Bescheide

In der Praxis finden sich zahlreiche Beispiele für zu beanstandende Bescheide. Dabei geht es häufig nicht um die Frage der Rechtmäßigkeit, auf deren Optimierung sich die Anstrengungen um Qualitätssicherung in den Behörden ohnehin meist beziehen, oftmals aber auch beschränken.

Beispiele für offenkundig „schlechte“ Bescheide (vgl. Joerger, aaO., Rz 195 f.)

- offenkundige Unverständlichkeit
- offenkundige Unwirtschaftlichkeit
- mangelhafter Bescheidaufbau (z.B. Vermischung von Tenor und Gründen)

Trotzdem kann man nicht behaupten, dass Behördenbescheide in der Praxis meist besonders schlecht oder besonders gut sind. Ausnahmen finden sich allerdings bei den meist vorbildlich aufgebauten (aber nicht immer ebenso vorbildlich tenorierten oder begründeten) Widerspruchsbescheiden der Regierungspräsidien in Baden-Württemberg.

Häufige Mängel (vgl. dazu die Bescheide Anlagen 4 bis 10):

- mangelnde Bestimmtheit des Tenors (vgl. § 37 I LVwVfG)
- in den Gründen:
  - fehlende oder unzureichende Darlegung
    - = des Sachverhaltes und insbesondere der Argumente des Betroffenen
    - = der Rechtsgrundlagen und ihrer Merkmale
  - fehlende oder unzureichende Ermessenserwägungen, auch mangelndes Eingehen auf die geltend gemachten Interessen des Adressaten
  - sprachliche Mängel im Bürokratenstil (vgl. dazu die Persiflage im Anhang I „Rotkäpchen und der Wolf)

Und häufige Gründe dafür (nach Joerger, aaO.):

- die fachliche Materie ist kompliziert
- der Bedienstete hat keine Kenntnisse über den Adressaten und ist auch nicht bereit, sich auf ihn einzustellen
- eine gewisse Bequemlichkeit
- die Absicht, mit der Fach- oder Behördensprache beeindrucken oder einschüchtern zu wollen
- mangelnde Sensibilität
- Hetze, Zeitmangel, Routine, Überlastung
- geringe Übung oder Erfahrung, Unsicherheit
- schlechte Vorbilder/Muster („Arbeit nach Vorgang“), Arbeit nach Textbausteinen
- Anpassung an Vorgesetzte oder Kollegen
- vorseilender Gehorsam gegenüber der Widerspruchsbehörde
- der Wunsch, sich gegenüber der gerichtlichen Kontrolle möglichst abzusichern.

Wer eine Qualitätsverbesserung der eigenen Bescheidsarbeit erreichen möchte, sollte darüber reflektieren, ob und in welchem Umfang diese Liste der „Mängel-Gründe“ auf ihn selbst zutreffen kann. Und wer bereit ist, an einem Seminar über Bescheidtechnik teilzunehmen, hat schon weit

mehr zur Qualitätsverbesserung unternommen, als die meisten Kolleginnen und Kollegen wohl jemals unternommen werden.

## 4.2 Kommunikationstheoretische Grundlagen

Joerger (aaO.) führt zum gesellschaftlichen Wandel im Verhältnis von Bürger und Staat und zu den (fachlichen) Anforderungen an Bescheide aus:

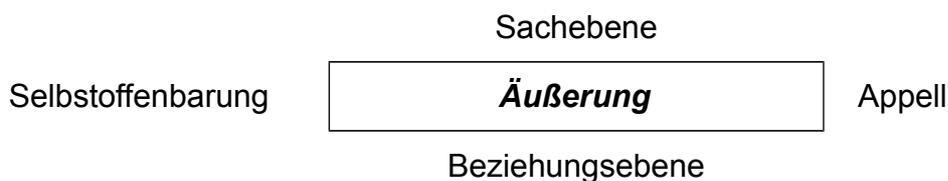
*"Bescheide allein durch die juristische Brille zu sehen, ist zu eng. Bescheide beeinflussen nicht nur die Rechtslage, sondern auch die Beziehungen zwischen Bürger und Staat, zwischen den einzelnen Adressaten und dem Behördenpersonal. sie enthalten neben Sachinformationen auch emotionale Appelle, lösen Ärger, Freude, Widerstand oder Akzeptanz aus."*

### 4.2.1 Die verschiedenen Ebenen der Kommunikation

Durch den Erlass von Bescheiden kommunizieren die Behörden der Hoheitsträger mit den Bürgern. Dabei sollte einem gegenwärtig sein, dass der Vorgang der Kommunikation sehr vielschichtig ist und viele Fallstricke für Kommunikationsfehler enthält.

Seit Watzlawick (vgl. dazu [http://de.wikipedia.org/wiki/Paul\\_Watzlawick#Zweites\\_Axiom](http://de.wikipedia.org/wiki/Paul_Watzlawick#Zweites_Axiom)) entspricht es dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis, dass jede menschliche Äußerung zwei Ebenen hat, nämlich eine Inhalts- und eine Beziehungsebene.

Hiervon ausgehend hat der Kommunikationsforscher Schulz von Thun (s. Näheres unter <http://de.wikipedia.org/wiki/Vier-Seiten-Modell>) herausgefunden, dass jede Nachricht vier verschiedene und voneinander zu trennende Botschaften enthält, die er folgendermaßen umschreibt:



Zur Erläuterung:

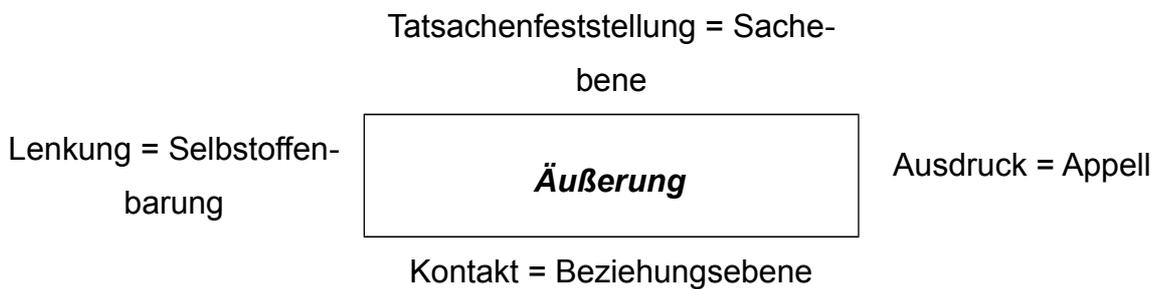
- Die Sach-Ebene beinhaltet die reinen Sachaussagen, Daten und Fakten, die in einer Nachricht enthalten sind.
- In der Selbstoffenbarung vermittelt der Sprecher - bewusst oder unbewusst - etwas über sein Selbstverständnis, seine Motive, Werte, Emotionen etc.
- Auf der Beziehungs-Ebene wird ausgedrückt bzw. aufgenommen, wie der Sender zum Empfänger steht und was er von ihm hält.

- Der Appell beinhaltet einen Wunsch oder eine Handlungsaufforderung.

Siehe dazu auch Anhang IX

#### 4.2.2 T-A-L-K

Diese soeben dargestellten vier Ebenen lassen sich im Bereich der Verwaltungswissenschaften mit dem sogenannten TALK-Modell ausdrücken (vgl. hierzu und im Folgenden viel ausführlicher: Joerger in Büchner u.a., Bescheidtechnik, aaO., Rz. 258 ff).



Dabei bedeutet

<p><b>T</b> = Tatsachenfeststellung</p> <p>"es ist"</p>	<p>es handelt sich um die Sachebene, die Behörde möchte die Sachinformation, die er für entscheidend hält, weiter geben (eine Baugenehmigung wird erteilt oder versagt, ein Abbruch wird angeordnet, ein Widerspruch wird zurück gewiesen, Sozialhilfe wird gewährt)</p>
<p><b>A</b> = Ausdruck</p> <p>"ich (Behörde) bin"</p>	<p>dabei wird deutlich, wie sich die Behörde selbst darstellt. Sie kann sich etwa als überlegen, kompetenter und klüger als der übliche Adressat darstellen, indem sie Fachausdrücke verwendet, auf Vorschriften, Rechtsprechung und Literatur verweist, und sie kann ihre Macht hervorheben ("wir setzen eine Frist von ...", "wir fordern Sie auf, ..." etc)</p>
<p><b>L</b> = Lenkung</p> <p>"ich (Behörde) will" und "Du (Bürger) sollst"</p>	<p>Der lenkende Charakter wird bei hoheitlichen Maßnahmen besonders deutlich ("Der Führerschein ist ... abzugeben"; "Sie müssen € 300 bezahlen!"). Andererseits dürfen Regelungen als lenkende Maßnahmen auch nicht durch Verkleidung in Form von höflichen Bitten unverbindlich wirken (Grundsätze der inhaltlichen Bestimmtheit, Klarheit, Rechtssicherheit). Jedoch kann allein schon dadurch, dass sich der Bürger "vorgeführt" fühlt, ein vermeidbarer Konflikt entstehen.</p>
<p><b>K</b> = Kontakt</p> <p>"Du (Bürger) bist" - "wir (Behörde) sind"</p>	<p>dem Bürger fällt auf, dass die Behörde offenbar die gegenseitigen Beziehungen in bestimmter Weise sieht und gestaltet. Der Verfasser drückt z.B. durch Verwendung oder Weglassen von Anrede und Grußformel seine Wertschätzung oder deren Gegenteil ausdrücken.</p>

Hiermit sollte nur ein kleiner Eindruck von der Komplexheit der Kommunikation geweckt werden, die im Rahmen eines jeden Bescheides stattfindet. Dabei liegt auch auf der Hand, dass die Behörde, die sich dieser Eigenschaften von Kommunikation bewusst ist, ihre Kenntnisse natürlich auch steuernd einsetzen kann. Sie kann - im positiven Sinne - den Bürger, den sie mit dem Bescheid anspricht, manipulieren.

#### 4.3 Hauptforderung: Verständlichkeit und Überzeugung

Es wurde bereits ausgeführt, was der Bürger seinerseits von der Behörde und insbesondere beim Erlass von belastenden Bescheiden erwartet: Bescheide sollen

- richtig
- wirtschaftlich erstellt
- rücksichtsvoll
- höflich

aber vor allem auch

- **verständlich** und
- **überzeugend** sein.

Es ist leicht nachvollziehbar, dass verständliche und überzeugende Bescheide

- weniger Nachfragen durch den Bürger
- und auch weniger Widersprüche und Klagen
- und im Ergebnis weniger Ärger, mehr Zeit- und Geldersparnis

bedeuten.

#### 4.4 Empfehlungen

Joerger (aaO.) führt aus:

*"Der oft propagierte und als bereits eingetreten behauptete Wandel der öffentlichen Verwaltung von stark obrigkeitlich handelnden und sich harsch verhaltenden Behörden zu mehr dienstleistenden Unternehmen muss auch Konsequenzen für die Produkte wie Bescheide und Briefe haben. Bürgerorientierung muss sich auch in der Sprache, im Ton, mit dem Bürger "angesprochen" werden, ausdrücken. Das verlangt Sensibilität und sprachliches Ausdrucksvermögen. "Fest in der Sache, beweglich in der Form!", muss die Devise lauten. Eine Annäherung an die Sprache des Alltags und der Privatwirtschaft gegenüber Kunden ist zu beobachten und zu fordern. Eine unpersönliche und bürokratische Sprache widerspricht der Dienstleistungsidee."*

#### 4.4.1 "Stilarten"

Man kann insgesamt drei verschiedene "Stilarten" in Bescheiden unterscheiden:

- den persönlichen Stil
- den unpersönlichen Behördenstil
- den gemischten Stil

##### 1) Persönlicher Stil

Beim persönlichen Stil spricht der Bescheidersteller von sich selbst ("ich" oder auch "wir"). Es rückt die Person in den Vordergrund, der Verwaltungsträger, für den gehandelt wird und der eigentlich die Befugnisse innehat, dagegen in den Hintergrund. Dieser Stil ist vor allem bei Bundesbehörden üblich. Er schreckt eher ab und vermittelt den Eindruck von einer Übermacht von einzelnen, für die Behörde handelnden Personen.

Beispiel:

*Ich kann Ihrem Antrag nicht stattgeben*

*Wir fordern Sie hiermit auf, das Wochenendhaus .... zu beseitigen.*

##### 2) Unpersönlicher Behördenstil

Der unpersönliche Behördenstil entspricht dem Stil eines Urteils. Es wird nur von den Beteiligten als Antragstellern oder Adressaten bzw. Widerspruchsführern und von der Behörde unter ihrer Funktionsbezeichnung gesprochen. Es fehlen Anrede und Gruß. Die Ausdrucksweise ist überwiegend passiv.

Beispiel:

*Die Stadt Reutlingen erlässt folgenden*

*Bescheid:*

1. *Der Antrag wird abgelehnt.*
2. *Der Antragsteller hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.*
3. *Gegen den Antragsteller wird eine Verwaltungsgebühr von € ... festgesetzt.*

##### 3) Gemischter Stil

Schließlich gibt es auch einen sogenannten gemischten Stil. Es tritt einerseits nur die Behörde mit ihrer Behördenbezeichnung auf und nicht persönlich der Mitarbeiter, andererseits wird jedoch der Adressat persönlich angesprochen, es werden Anrede und Grußformel verwendet.

Beispiel:

*Sehr geehrte Frau Müller,*

*die Stadt Reutlingen erlässt folgende Verfügung:*

*Ihr Antrag auf Erteilung einer Gaststättenerlaubnis wird abgelehnt.*

*Für diesen Bescheid wird eine Verwaltungsgebühr von € ... gegen Sie festgesetzt.*

#### 4) Eigene Stellungnahme

Über die Frage, welchem Stil der Vorzug gebührt, lässt sich heftig streiten. Immerhin hat sich die Dienstordnung für das Land Bad.-Württ. für den gemischten Stil entschieden (vgl. dazu Ziff. 1 und 3.3).

Dafür sprechen gute Gründe:

Das Bild einer "Dienstleistungs-Verwaltung" entspricht den verfassungsrechtlichen Vorgaben für jegliche behördliche Verwaltungstätigkeit. Sie beruht auf den Kompetenzen der 2. Gewalt, also einem Teil der Staatsgewalt, die insgesamt alleine vom Volke ausgeht und die im Grundsatz nur dem Vollzug der Aufgaben dient, die der demokratisch gewählte und legitimierte Gesetzgeber ihr übertragen hat. Damit hat (auch die hoheitliche) Verwaltungstätigkeit dem Volke zu dienen. Die Wahrnehmung hoheitliche Befugnisse soll nicht ermöglichen, den Bürger „von oben herab“ zu behandeln, sondern Maßnahmen im Interesse der Allgemeinheit auch dann treffen zu können, wenn damit Eingriffe in die persönlichen Rechte des Bürgers verbunden sind.

Die Rechtmäßigkeit insbesondere des hoheitlichen Verwaltungshandelns ist der gerichtlichen Kontrolle durch die 3. Gewalt (also die öffentlich-rechtlichen Gerichte) unterworfen, die Rechtsschutzgarantie in Art. 19 IV GG ist ein Grundrecht jedes betroffenen Bürgers. Daher wäre eine obrigkeitliche Haltung der Exekutive, wie sie in einem Demokratie fernem System verbreitet ist (und auch in Deutschland war), mit dem Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland nicht vereinbar, gerade und erst recht im Rahmen von hoheitlichem Handeln.

#### 4.4.2 Checkliste für adressatenorientierte Bescheide

Die folgende Checkliste ist dem Buch "Übungen zum Verwaltungsrecht und zur Bescheidtechnik" (aaO., S. 105) entnommen und beinhaltet die vom Mitautor Gernot Joerger weiter entwickelten "Empfehlungen der Bundesstelle für Büroorganisation und Bürotechnik für die Gestaltung bürgerorientierter Formulare". Diese Checkliste ist auch gut für die Erstellung von Bescheiden geeignet.

- 1) *Versetzen Sie sich in die Lage des Bürgers, an den Sie sich wenden*
- 2) *Zeigen Sie - soweit vertretbar - Verständnis für Erwartungen, Wünsche und Meinungen des Bürgers, werten Sie sie nicht ab, auch wenn Sie sie nicht teilen*
- 3) *Entsprechen Sie dem Wunsch nach verständlichen Informationen*
- 4) *Bezeugen Sie Ihren Respekt vor dem Bürger auch durch Sorgfalt bei Rechtschreibung, Grammatik und Stil*
- 5) *Geben Sie Namen und Anschriften korrekt wieder*
- 6) *Gebrauche Sie die verkehrübliche Anrede, möglichst mit Namen und Grußformel*
- 7) *Schreiben Sie geschlechtsgerecht, sprechen Sie Frauen und Männer an*
- 8) *Verzichten Sie auf unpersönliche Rollenbezeichnungen (wie Antragsteller oder Widerspruchsführer), schreiben Sie sie mit Namen und mit "Sie" an*
- 9) *Machen Sie sich selbst ansprechbar (geben Sie Ihren Namen, evt. mit Vornamen oder mit Frau oder Herr an, außerdem Zimmer-, Telefon- und Faxnummer sowie e-Mail-Adresse*
- 10) *Seien Sie verbindlich und freundlich im Ton - hoheitliche Verwaltung fordert keinen barschen Ton*
- 11) *Stellen Sie die für den Bürger wichtigen Informationen, die ihn zuerst interessieren, an den Anfang*
- 12) *Argumentieren Sie fair und vertrauenswürdig*
- 13) *Übergehen Sie nicht halbwegs vertretbare Argumente, Einwände und Meinungen des Bürgers*
- 14) *Seien Sie sachlich, aber nicht technokratisch (vermeiden Sie missachtende oder herabwürdigende "Fach"-Ausdrücke wie "Schülerberg" oder "Krankenmaterial")*
- 15) *Vermeiden Sie Schärfen und Vorhaltungen, Vorwürfe und unwichtige Belehrungen; zeigen Sie Verständnis, auch wenn Sie etwas ablehnen; weisen Sie unsachliche Angriffe in gebührender Form zurück*
- 16) *Bedenken Sie ein etwaiges Interesse des Bürgers an Durchschriften und Mehrfertigungen*
- 17) *Geben Sie nützliche Hinweise (z.B. auf Beratung und auf andere Hilfsmöglichkeiten)*
- 18) *Befriedigen Sie Bedürfnisse an Informationen über den weiteren Verfahrensgang (Stationen und voraussichtliche Dauer)*
- 19) *Geben Sie Laien den wesentlichen Inhalt der entscheidenden Vorschriften verständlich wieder und verweisen Sie nicht nur auf die Fundstellen*
- 20) *Informieren Sie den Bürger darüber, wie er sich wehren kann*
- 21) *Weisen Sie den Bürger auf seine Datenschutzrechte hin*