

Richard U. Haakh

Richter i.R.

Württ. Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademie e.V.

Bescheidtechnik

Manuskript

im Rahmen der Semiarreihe

"Update Verwaltungsrecht"

Baustein I

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

1.1.2.4 Der Vollstreckungsbescheid

1.1.2.5 Der Zweitbescheid

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. Kommunikation und Sprache

4.1 Anforderungen an den Autor

4.1.1 Allgemeine Überlegungen

4.1.2 Vielfältige Kompetenzen

4.2 Kommunikation

4.2.1 Verschiedene Kommunikationsebenen

4.2.2 Beispiele

4.2.3 T-A-L-K

4.3 Sprache in Bescheiden

4.3.1 "Stilarten"

4.4 Mängel und deren Ursachen

4.4.1 Typische Mängel

4.4.2 Beispiele für mangelhafte Kommunikation

4.4.3 Gründe für mangelhafte Kommunikation

4.5 Hauptforderungen an Bescheide

4.5.1 Qualitätsanforderungen

4.5.2 Checkliste für adressatenorientierte Bescheide

5. Besprechung von (schl)echten Bescheiden

Anhänge u Anlagen

I. Bürokratisches Deutsch

Ia. Artikel „Im Dickicht der Städte“

II. Lernmaterial: Gutachtentechnik

III. Lernmaterial: Juristischer Syllogismus

IV. Lernmaterial: Obersätze (am Beispiel Widerspruchsverfahren)

V. Lernmaterial: Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen

VI. Leitbild für die Landesverwaltung

VII. Text: § 21 der 9. BImSchV

VIII. Grundschemata: Bescheidaufbau

IX. Kommunikationsmodell nach Schulz von Thun

X. Zu elektronischen Rechtsbehelfen

Anlagen: Bescheidbeispiele:

1. Musterbescheid I + II

2. Abhilfebescheid

Mangelbehaftete Bescheidbeispiele

3. Baugenehmigung mit Nebenbestimmungen

4. Verlust des Prüfungsanspruchs

5. Zwangsgeld

6. Auflage zur Einbürgerung

7. Antrag auf Wiederaufgreifen des Verfahrens

8. Ausbildungsförderung für ein weiteres Studium

9. Aufhebung und Rückforderung von Leistungen

10. Leistungsabrechnung der Beamtenkrankenkasse

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 zusammenhängenden methodischen Fragen für so wichtig, dass ich sie in den Anhängen II bis IV in Anlehnung an die zugrunde gelegte Fachliteratur 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 etliche "schlechte" Bescheid-Beispiele. An deren Beispiel sollen Fehler erkannt und Verbesserungsmöglichkeiten diskutiert werden.

Das Manuskript wird an Sie persönlich als Teilnehmer meines Seminars ausgegeben. Die Anfertigung von Kopien und die erwerbsorientierte Nutzung bedarf meiner vorherigen Genehmigung.

Allen Teilnehmern des Seminars und Benutzern dieses Manuskriptes wünsche ich viel Erfolg!

Stuttgart, im März 2011/Dezember 2015/Januar 2017/Okttober 2018/November 2019/Juli und November 2021 (Fassung: 2022)

Richard U. Haakh

Literatur (zugrunde gelegt):

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

Schweickhardt/Vondung, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 9. Auflage, 2009

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.

außerdem (nicht geprüft)

Reiner Stein, Bescheidtechnik (DVP Schriftenreihe): DVP Schriftenreihe Lehrbuch Taschenbuch, 2007

Rolf D. Kubitza und Rainer Mollik, Bescheidtechnik (SL 16) Sächsische Lehrbriefe,, Kommunal- und Schul-Verlag Wiesbaden

Müller-Grune, Bescheidtechnik - Erlass, Änderungen und Aufhebung von Bescheiden durch die Ausgangsbehörde, 2019, vhw.

Harald Hofmann, Jürgen Gerke: Allgemeines Verwaltungsrecht mit Bescheidtechnik, Verwaltungsvollstreckung und Rechtsschutz. 10. Auflage, Kohlhammer

Christian Steinweg: Zeitlicher Regelungsgehalt des Verwaltungsaktes, 1. Auflage, Berlin 2006

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, z.B.:

- 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 weiten Sinne

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

- Bescheiden im engen Sinne

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

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

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

1.1.2.4 Der Vollstreckungsbescheid enthält stets Verwaltungsakte (Androhung, Festsetzung, Anwendung des Zwangsmittels und beruht deshalb ebenfalls auf einem Verwaltungsverfahren.

1.1.2.5 Der Zweitbescheid stellt die erneute Regelung in einem wieder aufgegriffenen Verwaltungsverfahren dar, ändert also idR einen bereits erlassenen und womöglich auch schon bestandskräftigen Verwaltungsakt oder hebt ihn auf,

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 (2019) sowie allgemein das "Leitbild der Landesverwaltung Baden-Württemberg" von 2016, beides 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, schriftliche 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,

(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 des vom Bescheid betroffenen Bürgers

- 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.

*vgl. dazu Leitbild der Landesverwaltung BW, **Anhang VI***

1.2.3 Die Bedeutung des Verwaltungsverfahrens

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, 28 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**, außerdem auch zur juristischen "Logik" (Syllogismus) **Anhang III** sowie zu den danach gebildeten Obersätzen im Widerspruchsverfahren **Anhang IV**

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 zweckmäßiger 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:

zwingend:	zweckmäßig:
die erlassende Behörde, § 37 III	Adressat und Anschrift
die eigentliche Regelung, § 37 I (Tenor, Verfügungssatz), § 41 IV = verfügender Teil)	
Sachverhalt (soweit der Entscheidung zugrunde gelegt, § 39 I 2)	
Rechtliche Begründung, § 39 I 2	Angabe der Rechtsgrundlagen, § 39 I 1 Subsumtion
Ermessenserwägungen, § 39 I 3	
	Rechtsbehelfsbelehrung, §§ 58 f., 68 ff. VwGO, § 37 VI LVwVfG
Unterschrift oder Namenswiedergabe, § 37 III	bei EDV-Bescheiden entbehrlich, § 37 IV 1

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 Muster**

Erlassende Behörde	Ort/Datum	Bescheideingang
	Postanschrift	
Aktenzeichen	Telefonnummer/Durchwahl	
	Sachbearbeiter/Zimmer	
	eMail	
ggf. Zustellungsvermerk		
Adressat/Postanschrift		
Betreff/Bezug/Anlagen		
Anrede/Begrüßung, Einleitung		
Überschrift		
1. Hauptverwaltungsakt		Tenor
2. Nebenbestimmungen		
3. Nebenentscheidungen		
a. Anordnung der sof. Vollziehbarkeit		
b. Zwangsmittellandrohung		
c. Kostenentscheidung		
	Gründe	Gründe
Darstellung der tatsächlichen Gründe		
Darlegung der rechtlichen Gründe		
• des Hauptverwaltungsaktes einschl. d. Nebenbestimmungen		
• der Nebenentscheidungen 2 - bis 4.		
Rechtsbehelfsbelehrung		Bescheidschluss
Grußformel		
Unterschrift/Namenswiedergabe/Funktion		

3.3.2 Hinweis auf die Rechtsgrundlagen für die Bescheidbestandteile (**Anhang VIII**)

Bestandteile des Bescheids	Rechtsgrundlagen dafür
1. Bescheideingang	
a. Bescheidkopf (Angabe der erlassenden Behörde (mit Anschrift), Aktenzeichen)	§§ 37 III S. 1, z.B. § 41 II LVwVfG; § 4 Abs. 2 VwZG
b. Vermerk über Art der Bekanntgabe	§ 41 I und V LVwVfG iVm VwZG
c. Adressat	§ 41 I S. 1 und auch § 13 II LVwVfG
d. Betreff/Bezug/Anlagen	
e. Anrede/Begrüßung/"Einleitung	
f. Überschrift	
2. Verfügungssatz (= Tenor")	
a. Hauptverwaltungsakt	§ 35 LVwVfG
b. Nebenbestimmungen	§ 36 LVwVfG
c. Anordnung der sof. Vollziehbarkeit	§ 80 II Nr. 4, III VwGO
d. Zwangsmittelandrohung	§ 19 LVwVG
e. Kostenentscheidung	LGebG, Gemeindliche Gebührensatzung, § 80 LVwVfG, § 63 SGB X
3. Gründe	§ 39 LVwVfG; § 73 III S. 1 VwGO
a. Tatsächliche Gründe (Sachverhalt)	§ 39 I S. 2 LVwVfG
b. Rechtliche Gründe (Rechtliche Würdigung)	§ 39 I S. 2, S. 3 LVwVfG
4. Bescheidschluss	
a. Rechtsbehelfsbelehrung	§ 37 VI LVwVfG, §§ 58, 59, 70 II VwGO, § 36 SGB X, § 157 Abs. 1 S. 3 AO
b. Unterschrift oder Namenswiedergabe und Funktion	§ 37 III S. 1, V und § 12 II Nr. 4 LVwVfG
c. Dienstsiegel	§ 33 I und III Nr. 4 LVwVfG

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 Bescheide im Widerspruchs-, Vollstreckungs- oder für den Zweitbescheid im wieder aufgegriffenen Verfahren.

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 III LVwVfG muss der schriftliche Verwaltungsakt die erlassende Behörde erkennen lassen, andernfalls ist der Verwaltungsakt gemäß § 44 II 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). Häufig werden bei Landesbehörden, zumindest auf der Ebene der obersten und der höheren Verwaltungsbehörden, einheitlich gestaltete Briefköpfe mit "Wiedererkennungsfunktion" verwendet.

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 Auf-

gaben mit direktem Bürgerkontakt, auch der Zimmernummer und der Sprech- oder Besuchszeiten.

Mit der Angabe einer eMail-Adresse auf dem Briefkopf eröffnet die Behörde den Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente (§ 3a I LVwVfG). Dazu sind die Behörden inzwischen auch verpflichtet. Denn nach § 2 EGovG (Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung), das auch auf Landes- und Kommunalbehörden Anwendung findet (§ 1 II EGovG iVm §§ 1 und 2 EGovG BW), muss jede Behörde auch einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente eröffnen, auch soweit sie mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sind. Das LVwVfG und das LVwZG tragen dem im Übrigen Rechnung, indem sie dem schriftlichen Verwaltungsakt den elektronischen zur Seite stellen und die Zustellung von schriftlichen Bescheiden durch diejenige der elektronische Übermittlung ergänzen. Die elektronische Übermittlung kann nach dem De-MailG erfolgen, solche Dienste werden nach dem VertrauensdiensteG zur Verfügung gestellt.

Die Angabe im Bescheideingang muss demnach den konkreten elektronischen Zugang bezeichnen, den die Behörde iRv § 3a II Nr. 1 bis 4 LVwVfG anbietet, also ggfs. die eMail- oder die De-Mail-Adresse oder den Zugang zu einem elektronischen Formular.

Übrigens bedeutet umgekehrt die Angabe einer eMail- oder De-Mail-Adresse in einem Schreiben des Bürgers an eine Behörde keinesfalls die Eröffnung eines Zugangs im Sinne von § 3a LVwVfG. Hierzu ist eine (auch konkludente) Zustimmung des Betroffenen nötig.

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 bzw. darauf hingewiesen werden.

2) Der Bescheidkopf

a) Angabe der Art der Bekanntgabe/Zustellungsvermerk

Nach §§ 41 I, 43 LVwVfG wird der Verwaltungsakt mit seiner Bekanntgabe wirksam. Davon abhängig ist der Beginn der einmonatigen Widerspruchs- oder Klagefrist. Dabei steht die Art der Bekanntgabe im Ermessen der Behörde (§ 1 II LVwZG), wenn nicht ausnahmsweise gesetzliche Vorschriften die förmliche Bekanntgabe (Zustellung) anordnen (vgl. z.B. § 73 I und II VwGO). Praktisch wichtig ist die Drei-Tages-Fiktion bei einfacher postalischer Übermittlung (vgl. § 41 II LVwVfG und - bei Einschreiben im Sinne der Zustellung: § 4 II VwZG), 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 I LVwVfG ist der Verwaltungsakt demjenigen gegenüber bekannt zu geben, für den er bestimmt ist (Adressat = Beteiligter iSd § 13 I Nr. 2 LVwVfG). Bei mehreren Adressaten muss der Verwaltungsakt jedem Einzelnen gegenüber bekannt gegeben werden. Ggfs. muss an gesetzliche Vertreter 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 II LVwVfG). Wird die Bekanntgabe an den Dritten unterlassen, so kann der Verwaltungsakt ihm gegenüber auch nicht rechtswirksam und auch nicht formell bestandskräftig werden.

Wird der Adressat von einem Bevollmächtigten (z.B. Anwalt) vertreten (§ 41 I 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 häufig trotzdem angegeben. Das ist sehr sinnvoll, weil es das Verständnis für das behördliche Schreiben - quasi auf den ersten Blick - erleichtert, und dies gilt natürlich auch für Bescheide.

So kann sich der Betreff auf eine "Verbotsverfügung" oder eine "Bewilligung", die Bezug auf einen "Antrag vom ..." oder auf eine im Rahmen der Gewährung von rechtllichem Gehör ergangene "Stellungnahme vom" beziehen.

Die Anlagen können vielerlei enthalten, von der Mehrfertigung des Bescheids bis zu Hinweisen der Behörde, Antragsunterlagen 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/Tenors gemacht werden (*Bsp.: s. Anlage 3 Baugenehmigung*)

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") angemessen (*vgl. auch dazu die DienstO*).

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 Vollstreckungsbescheid, Zweitbescheid, ggfs. auch Widerspruchsbescheid)
- Erlaubnis, Bewilligung, Zertifizierung
- Untersagungsverfügung, Löschanordnung
- Festsetzung des Zwangsgeldes

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, Rechtsstaatsprinzip)

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. Dafür schreibt § 37 I LVwVfG die Selbstverständlichkeit vor, dass er „inhaltlich hinreichend bestimmt sein“ muss. Dies resultiert aus der sog. Klarstellungsfunktion des Verwaltungsaktes und bedeutet, dass ... 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 hinreichend 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.

Die Rechtsprechung lässt es allerdings bei unbestimmten Verfügungssätzen ausreichen, wenn sich der Inhalt der Regelung insgesamt aus dem Bescheid, also auch aus der Begründung oder sonstigen Umständen, ausreichend klar ermitteln lässt.

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.

Bsp.: Wie sollte der Tenor lauten:

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 2019 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 04/2019 bis 06/2020) 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) Nebenbestimmungen:

Häufig wird nicht nur eine Regelung getroffen, sondern der Regelung des Hauptverwaltungsaktes werden - insbesondere bei begünstigenden Verwaltungsakten - belas-

tende 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, dass 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) 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 welches Recht ihm eingeräumt wird. Und er soll womöglich Grundlage von Verwaltungsvollstreckungsmaßnahmen sein.

d) 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 I VwGO), so kann die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit

des Hauptverwaltungsaktes hinzu kommen (vgl. §§ 80 II Nr. 4 und III und 80a I Nr. 1, II 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 II 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 II LVwVG zulässig. Voraussetzung ist 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 I S. 2 LVwVG gesetzt werden.

1. Beispiel:

(Hauptverwaltungsakt):

1. *Sie haben in Ihrem Betriebsgebäude Fabrikstraße 15 spätestens bis zum (angemessene Frist) 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 (Frist wie in Ziff. 1) 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 (angemessene Frist) 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 (angemessene Frist) 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 (Frist wie in Ziff. 1) 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 richtet sich nach den entsprechenden Rechtsgrundlagen (LGebG und Gebührenverzeichnis hierzu, KAG bzw. Gebührensatzungen der Kommunen) und dient der Abgeltung des Verwaltungsaufwandes, den die Behörde mit demungsverfahren hatte.

Landratsämter als untere Verwaltungsbehörden setzen Gebühren ebenfalls nach dem LGebG fest (§ 4 III LGebG).

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 II). 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 (§ 7 I), die Bedeutung der öffentlichen Leistung für den Gebührenschuldner (§ 7 II) und das Äquivalenzprinzip (§ 7 III). Danach erfolgt die Gebührenbemessung zwar nach dem Gebot der Kostendeckung (§ 7 I). 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 I); übersteigen die Auslagen im Einzelfall das übliche Maß erheblich, so sind sie gesondert in tatsächlicher Höhe festzusetzen (§ 14 II) und zwar auch dann, wenn die öffentliche Leistung gebührenfrei ist (§ 14 III). 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 LVwVKO.

Die Kostenentscheidung nach dem LGebG muss gemäß § 16 LGebG beinhalten

- den Kostenschuldner
- die kostenpflichtige Leistung
- 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. Sie ist sofort zur Zahlung fällig und unter Angabe des Buchungszeichens ... an die Behördenkasse zu begleichen,

- Mit ausdrücklicher Kostenlastentscheidung

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

- 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. Insofern 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 III S. 1 VwGO; § 10 VII BImSchG; allgemein: § 39 I 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 II 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 auseinandergesetzt 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 auseinandersetzen 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
- Darstellung des Gegenstandes bzw. der bestimmenden Umstände
- insbesondere Darstellung
 - der Vorgeschichte,
 - des Verfahrensablaufs einschließlich der Anträge
 - der Argumente des Antragstellers/Adressaten/Betroffenen, ggfs. auch Dritter
 - der Anhörung von Dritten und/oder anderen Behörden und Ergebnisse,
 - der Art und Ergebnisse von Beweiserhebungen

Dabei sollte

- Unstreitiges getrennt von Streitigem und Unstreitiges **vor** Streitigem (dabei Unstreitiges in direkter, Streitiges in indirekter Rede)
- Tatsachen getrennt von Rechtsansichten (beachte: Tatsachen werden "behaup- tet", Rechtsansichten werden "vertreten" oder "geltend gemacht")

ausgeführt werden.

Soweit dem Beteiligten manche Aspekte oder Gegenstände des Sachverhaltes schon bekannt sind (z.B. ein Gutachten), kann im Rahmen der Sachverhaltsdarstellung in- soweit auch auf die Inhaltswiedergabe verzichtet oder auf Aktenteile verwiesen wer- den.

Beispiel: Aktenspiegel

s. Anhang VIII S. 3

Blatt	Datum	Vorgang
1 - 10	15.09.2016	(Eingang) Antrag auf Leistungen nach dem BAföG wegen Auf- nahme Studium Maschinenbau/Uni Stuttgart (Diplomstudien- gang); Angaben zum Vermögen: keines
11	15.12.2016	Bewilligung von € 295 monatlich Bwz 09/16 - 07/17.
12 - 20	01.09.2017	(Eingang) Wiederholungsantrag; als Vermögen "keines" ange- geben
21	26.11.2017	Bewilligung von € 284 monatlich, Bwz 09/17 - 07/18
22 - 31	27.09.2018	(Eingang) Wiederholungsantrag; Vermögen: "keines"
32	29.10.2018	Bewilligung von € 276 monatlich, Bwz 09/18 - 07/19
33	15.05.2019	Anfrage beim Bundesamt für Finanzen im Rahmen des Daten- abgleichs nach § 45d EStG

34	26.05.2019	Antwort: Freistellungsaufträge von € 358 jährlich
35	27.05.2019	Schreiben an Auszubildenden: Aufforderung zur Darlegung der wahren Vermögensverhältnisse und Vorlage von Nachweisen zu den jeweiligen Stichtagen (Antragstellungen)
36	03.06.2019	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.

Die Sachverhaltsdarstellung könnte folgendermaßen aussehen: **Anhang VIII S. 4**

"Sie sind seit dem Wintersemester 2016/2017 im Diplomstudiengang Maschinenbau an der Universität Stuttgart eingeschrieben. Am 15.09.2016 beantragten Sie erstmals die Gewährung von Leistungen nach dem BAföG. In dem Antrag gaben Sie an, über kein Vermögen zu verfügen. Mit Bescheid vom 15.12.2016 wurden Ihnen Ausbildungsförderungsleistungen iHv € 295. monatlich für den Bewilligungszeitraum 09/2016 bis 07/2017. bewilligt. Auf Ihre Wiederholungsanträge vom 01.09.2017 und vom 27.09.2018 wurde Ihnen mit Bescheiden vom 26.11.2017 und 29.10.2018 auch für die Bewilligungszeiträume 09/2017 bis 07/2018 und 09/2018 bis 07/2019 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 nach § 45 d EStG wurde am 26.05.2019 festgestellt, dass Ihnen in den o.g. Bewilligungszeiträumen Freistellungsaufträge in Höhe von € 358. zugeordnet waren. Wir haben Sie daraufhin mit Schreiben vom 27.05.2019. um Auskünfte über Ihre wahren Vermögensverhältnisse zu den Zeitpunkten der jeweiligen Antragstellungen und um entsprechende Nachweise gebeten.

Sie legten mit Schreiben vom 03.06.2019 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 Bestandschutz in Anspruch nehmen. - Sie baten in Ihrem Schreiben, von einer Änderung der Bewilligungsbescheide und von einer Rückforderung Abstand zu nehmen.

Mit Schreiben vom 14.06.2019 baten wir um eine schriftliche Auskunft Ihrer Großmutter. Diese gab mit Schreiben vom 17.06.2019 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.

Dem Begründungszwang kommt, insbesondere bei belastenden Verwaltungsakten - also solchen, die in die Rechte des Betroffenen eingreifen oder die einen Anspruch versagen (Def. in § 28 I S. 1 LVwVfG) sowie bei Nebenbestimmungen zu begünstigenden Verwaltungsakten - besondere Bedeutung zu.

Außerdem bedarf die Behörde stets einer besonderen gesetzlichen Legitimation für die Regelung (Gesetzesvorbehalt). Dieser Rechtsgrundlage (Ermächtigungs- bzw. Anspruchsnorm) kommt sowohl für das Verwaltungsverfahren als auch für die Entscheidungsbefugnis der Behörde eine ganz maßgebliche Bedeutung zu.

Aus der Ermächtigungs-/Rechtsgrundlage ergeben sich außerdem

meistens weitere wichtige Vorgaben, insbesondere für

- die verfassungsrechtliche Legitimation der Behörde
- Tatbestandsvoraussetzungen und der daran anknüpfenden Rechtsfolge
- besondere Verfahrensanforderungen, die den allgemeinen Vorschriften nach dem LVwVfG vorgehen (besondere Anhörungs- oder Beteiligungsrechte, besondere Fristen usw)
- ggfs. die Ermächtigung zur Ausübung von Ermessen
- die Regelung der (sachlichen) Zuständigkeit der Behörde

Der Begründung eines Bescheids kommt im Rahmen der Bescheidtechnik ganz ausschlaggebende Bedeutung zu.

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 eingegangen wird, hängt die Akzeptanz der hoheitliche Maßnahme unmittelbar ab. Viele Rechtsbehelfe werden dadurch richtiggehend provoziert, weil der Adressat überhaupt nicht verstanden hat, warum die Behörde den Bescheid erlassen hat (*vgl. dazu auch nachfolgend Ziff. 4 "Kommunikation und Sprache"*).

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. Dafür 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...)“. -

b) Die rechtlichen Gründe zum Hauptverwaltungsakt

Entsprechend dem gutachtlichen Aufbau empfiehlt sich der Aufbau in der Reihenfolge

- formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen (zu Verfahren, Form und Zuständigkeit, soweit problematisch)
- materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen

(vgl. dazu **Anhang V**)

1) Darlegung der Subsumtion

Die Subumtion enthält die Prüfung, ob der konkrete Lebenssachverhalt unter den gesetzlichen Tatbestand = Voraussetzungssatz fällt. 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.

2) Zitierung der einschlägigen Rechtsvorschriften.

Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Adressat die angewandten Rechtsvorschriften kennt; diese sind oft umfangreich und zur Anwendung kommt nur eine bestimmte Alternative usw. Deshalb ist es grundsätzlich geboten, die zugrunde gelegten Rechtsvorschriften inhaltlich zumindest kurz wieder zu geben.

Bei der Zitierung von gesetzlichen Regelungen empfiehlt es sich, das zu nennende Gesetz bei der ersten Erwähnung nach der aktuellsten amtlichen Bezeichnung in Langform und danach die übliche Kurzform zu bezeichnen, im folgenden reicht dann immer die Kurzform.

Beispiel:

*§ 35 **Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg (Landesverwaltungsverfahrensgesetz - LVwVfG -)** in der Fassung vom 12. April 2005, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Mai 2015 (GBl. S. 324) und im folgenden § 35 LVwVfG*

Beispiel (der o.a. Sachverhaltsdarstellung folgend):

s. Anhang VIII S. 4

Angabe der Rechtsgrundlage	<i>Rechtsgrundlage für die Aufhebung des Bewilligungsbescheids vom ... ist § 45 II des Sozialgesetzbuches 10. Buch (SGB X).</i>
Darstellung des wesentlichen (fallrelevanten) Inhalts der Norm	<i>Nach § 45 I 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 II S. 1 SGB X). Dies ist in der Regel beim Verbrauch der erbrachten Leistungen der Fall (§§ 45 II 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 II 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>

3) Ermessenserwägungen

Ein besonderer Begründungszwang besteht bei Ermessensentscheidungen (vgl. § 39 I S. 3 LVwVfG). Es handelt sich zwar um eine „Soll-Vorschrift“, sie bedeutet aber „Muss“ im Regelfall, d.h. sie eröffnet nur in Ausnahmefällen die Befugnis der Behörde, von der grundsätzlich gebotenen Begründung der Ermessenserwägungen abzu-
sehen. Die Begründung „soll“ die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung des Ermessens ausgegangen ist. Da Ermessen regelmäßig auch der Berücksichtigung der individuellen Belange des Adressaten dient, müssen hier auch insbesondere seine Argumente, etwa solche, die er in einer Anhörung vorgebracht hat, 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:

s. **Anhang VIII S. 5**

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...

4) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Dieser Grundsatz hat Verfassungsrang und ihm kommt deshalb nicht nur im Rahmen von Ermessensentscheidungen - dort aber besonders - besondere Bedeutung zu, die sich auch in der Begründung niederschlagen muss. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit enthält die Gebote der

- Geeignetheit (das angewandte Mittel muss überhaupt geeignet sein, um den bezweckten Erfolg zu erzielen)
- Erforderlichkeit (der Eingriff darf nur so weit gehen, als unbedingt notwendig, um den bezweckten Erfolg zu erreichen)
- 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:

s. **Anhang VIII S. 5**

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Die Rücknahme der Bewilligung der Leistungen führt zwingend zur Rückforderung der somit zu Unrecht erlangten Leistungen. Diese Rechtsfolge ist auch nicht unverhältnismäßig. Sie ist geeignet, rechtmäßige Zustände wieder herzustellen (Geeignetheit). Sie ist auch erforderlich, weil im Hinblick darauf, im Rahmen des Ermessens der zweckentsprechenden Verwendung von Steuermitteln der Vorrang einzuräumen ist, kein milderes Mittel zur Verfügung steht, zumal Ihnen auf Antrag auch die Rückzahlung in Raten eingeräumt werden kann (Erforderlichkeit). Schließlich steht die Aufhebung und damit die Rückforderung der zu Unrecht erlangten Leistungen auch in einem angemessenen Verhältnis zum Zweck der Maßnahme, Steuermittel nur rechtmäßigen Verwendungen zuzuführen (Angemessenheit i.e.S.).

c) Die rechtlichen Gründe bei den Nebenentscheidungen

- Sofortvollzug

Die Anordnung des Sofortvollzugs kehrt den Grundsatz, wonach vorläufiger Rechtsschutz gegen belastende Verwaltungsakte durch Eintritt der aufschiebenden Wirkung eines Widerspruchs oder einer Klage gewährt wird, ins Gegenteil. Daher bestehen im Falle der Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit des Hauptverwaltungsakts besondere Anforderungen an die Begründung (§ 80 III 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 können.

- Vollstreckungsanordnung

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

- Kosten

Hier ist es leider 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 Rechtsbehelfs-/Rechtsmittelbelehrung
- die Grußformel
- und die Unterschrift mit Funktionsbezeichnung.

1) Die Rechtsbehelfs-/Rechtsmittelbelehrung

Es geht in Bescheiden um Rechtsmittelbelehrungen, wenn unmittelbar die Klage gegeben ist, bei Widersprüchen spricht man dagegen von Rechtsbehelfen.

Die Belehrung ist kein Bestandteil des Verwaltungsaktes. § 37 VI LVwVfG enthält aber (nunmehr) die Verpflichtung der Behörde, einem schriftlichen Bescheid - soweit er der Anfechtung unterliegt (belastender Verwaltungsakt) - eine Rechtsbehelfsbelehrung beizufügen. Dies ergab sich schon bisher aus § 58 iVm § 70 oder 74 VwGO. Die Belehrung sollte im Übrigen auch schon deshalb erfolgen, weil sonst nach § 58 II VwGO die einjährige Widerspruchs- oder Klagefrist eintritt. Dieselbe Rechtsfolge tritt ein, wenn die Rechtsbehelfsbelehrung unrichtig erteilt worden ist. Deshalb ist sie umso besser und sicherer, je mehr sie sich auf das wirklich Notwendige beschränkt.

Wirklich notwendig ist gemäß § 58 Abs. 1 VwGO (und inhaltsgleich; § 37 VI LVwVfG)

- die Art des Rechtsbehelfs (Widerspruch oder Klage)
- die Verwaltungsbehörde (beachte auch § 78 I Nr. 1, 2. HS VwGO) oder das Gericht, bei der/dem der Rechtsbehelf anzubringen ist,
- sowie deren/dessen Sitz (Ort der Behörde), nicht aber zwingend) die Anschrift
- die einzuhaltende Frist (innerhalb eines Monats ab Bekanntgabe des Verwaltungsaktes, vgl. §§ 70, 74 VwGO).

Allerdings regelt § 58 I VwGO den Inhalt der Belehrung nicht abschließend. Es können vielmehr weitere Angaben enthalten sein, die allerdings zwingend richtig sein müssen, sonst wird die gesamte Belehrung fehlerhaft. Demgemäß hat sich in der Belehrungspraxis über § 58 Abs. 1 VwGO hinaus der Hinweis nach §§ 70 und 81 I VwGO auf die Schriftform oder die Mündlichkeit (bzw. zur Niederschrift) eingebürgert. Auf die Frage, ob auch eine Belehrung über die elektronische Form erforderlich ist (vgl. § 70 I S. 1 VwGO), wird noch eingegangen.

Bsp für eine minimalistische Belehrung:

- Ausgangsbescheide (wenn das Widerspruchsverfahren erforderlich ist):
Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach seiner Bekanntgabe Widerspruch beim (Bezeichnung und Ort der Ausgangsbehörde) erhoben werden. Die Widerspruchsfrist wird auch durch Einlegung bei (Bezeichnung und Ort der Widerspruchsbehörde) gewahrt.
- Ausgangsbescheide (wenn das Widerspruchsverfahren nicht notwendig ist; vgl. § 68 Abs. 1 S. 2 VwGO und die Fälle von § 15 AG VwGO):
Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach seiner Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht (Bezeichnung und Ort des Gerichts) erhoben werden.

Unnötige Zusätze können das Verständnis erschweren und die Belehrung hierdurch falsch machen. Denn eine Belehrung ist dann im Sinne des § 58 II VwGO fehlerhaft, wenn sie die nach Abs. 1 zwingend erforderlichen Angaben nicht enthält, diese unrichtig wiedergibt oder wenn sie geeignet ist, bei dem Betroffenen einen Irrtum über die formellen oder materiellen Voraussetzungen des in Betracht kommenden Rechtsbehelfs hervorzurufen und ihn dadurch abzuhalten, den Rechtsbehelf überhaupt rechtzeitig oder in der richtigen Form einzulegen (so *BVerwG, Beschluss vom 31.08.2015, - 2 B 61.14 -, juris*). Wird die Belehrung mit nicht zwingenden Elementen versehen, birgt dies das Risiko von Unrichtigkeiten und Unvollständigkeiten, die die Belehrung insgesamt unrichtig machen können (*VGH BW, Urteil vom 18.04.2017, - A 9 S 333/17 -, juris*).

Beispiele für fehlerhafte Formulierungen in Rechtsbehelfsbelehrungen (Widerspruchsverfahren)

Der Widerspruch kann beim Veterinär- amt der Stadt H. erhoben werden	gemäß § 1 II LVwVfG ist die "Behörde" iSv § 70 VwGO die Stadt H. bzw. das Land- ratsamt E., aber nicht ein Amt oder eine Stelle innerhalb der Behörde oder eine Aussenstelle
Der Widerspruch kann bei der Außen- stelle N. des Landratsamtes E. erho- ben werden	
Der Widerspruch kann schriftlich erho- ben werden	beinhaltet gegenüber § 70 VwGO eine Ein- schränkung und ist daher unzulässig
Der Widerspruch muss innerhalb der Widerspruchsfrist begründet werden	eine solche Verpflichtung oder Obliegen- heit besteht nicht und beinhaltet eine unzu- lässige Erschwernis
Der Widerspruch soll begründet wer- den	
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 II Nr.4 und III VwGO keiner Belehrung über die dagegen möglichen Rechtsschutzmittel. Auch sonstige Belehrungen, etwa über den zwingenden Inhalt einer Klageschrift (vgl. § 82 I VwGO), sind dagegen nicht geboten (Arg. aus § 82 II VwGO).

Die Frage, ob eine Rechtsbehelfs- oder Rechtsmittelbelehrung gemäß § 58 II VwGO auch dann unrichtig erteilt ist, wenn sie keinen Hinweis auf die bestehende Möglichkeit der elektronischen Erhebung enthält, ist noch sehr umstritten. Eine Belehrung

über Formen der elektronischen Erhebung von Rechtsbelfen oder Rechtsmitteln ist bislang weder in § 58 Abs. 1 VwGO noch in § 37 VI LVwVfG vorgeschrieben. Dort ist nur die Rede davon, dass die Belehrung selbst schriftlich oder elektronisch zu erfolgen hat und damit der Form des Bescheids selbst (also schriftlich oder elektronisch) folgt.

§ 70 I S. 1 VwGO sieht nur die Möglichkeit des elektronischen Widerspruchs vor und der Verweis auf § 3a LVwVfG beinhaltet ebenfalls nur diese Möglichkeit, wenn die Behörde den Zugang zum elektronischen Rechtsverkehr eröffnet hat, wozu sie nach den vorausgegangenen Ausführungen allerdings inzwischen verpflichtet ist. Beiden Vorschriften fehlt es ebenfalls an der Unrichtigkeitssanktion im Sinne von § 58 II VwGO. Auch aus § 55a I VwGO kann nichts anderes hergeleitet werden. Denn die Vorschrift betrifft nur die elektronische Datenübermittlung von sog. vorbereitenden Schriftsätzen usw. und damit ist die Erhebung weder eines Widerspruchs, noch einer Klage gemeint, wie sich aus § 129 II ZPO (iVm § 173 VwGO) ergibt. Es handelt sich um Schriftsätze, die eine mündliche Verhandlung vor Gericht in Verfahren ohne Anwaltszwang vorbereiten. Auch § 81 VwGO spricht in Abs. 1 nur von einer schriftlichen, nicht aber einer elektronischen Klageerhebung und in Abs. 2 von sonstigen Schriftsätzen „vorbehaltlich des § 55a V S. 3 VwGO“.

Festzuhalten ist, dass es bisher keine über die bisherige Fassung des § 58 VwGO hinausgehende zwingende Belehrungspflicht gibt und dass nur die Verletzung der Vorgaben nach Abs. 1 bzw. unrichtige oder unverständliche Zusätze hierzu nach Abs. 2 zur Einjahresfrist führen.

Das BVerwG vertritt bislang in ständiger Rechtsprechung die Auffassung, dass die ordnungsgemäße Rechtsmittel- und Rechtsbehelfsbelehrung keine Angaben zur Form enthalten muss (*vgl. sehr ausführlich und mit zahlreichen Nachweisen auf die voraus gegangenen Entscheidungen BVerwG, Urteil vom 27.02.1976, - IV C 74.74 -, juris*) und hat dabei hervorgehoben, dass sich ein solcher Hinweis (dort ging es um die Schriftlichkeit) nur dann rechtfertigen lasse, wenn die Form nicht dem entspreche, was man vernünftigerweise erwarten muss. Auch das BSG geht bislang davon aus, dass es bislang keiner Belehrung über elektronische Erhebungswege bedarf (*vgl. BSG, Urteil vom 14.03.2013, - B 13 R 19/12 R; a.A. nunmehr LAG BW, Beschluss vom 09.05.2018, - 4 TaBV 7/17 -, juris; bei (allerdings) unvollständigem Hinweis auf elektronische Zugangsmöglichkeiten im Sinne von § 55 a Abs. 2 - 4 VwGO vgl. VGH BW, Beschluss vom 05.02.2018, - A 11 S 192/18 -, juris*).

Behörden, die den Zugang zum elektronischen Rechtsverkehr eröffnet haben und entsprechend belehren wollen, können sich jedoch an dem *Rundschreiben des BMI vom 12.08.2013 – V II 1 – 132/6 (GMBI 2013, S. 1150) - juris - (vgl. dazu Anhang X;* die zeitlich befristete Richtlinie ist bislang, soweit ersichtlich, nicht erneuert oder verlängert worden) orientieren, wobei zu beachten ist, dass die dortigen Formulierungs-

vorschläge in der dortigen Anlage III (Hinweise auf elektronische Belehrung) weit über die gesetzlich vorgesehenen Minimalbelehrungen (s. dort Anlage I) des Rundschreibens hinausgehen. Eine weitere Erschwernis beruht auf dem Umstand, dass die elektronischen Einrichtungen von Behörde zu Behörde durchaus unterschiedlich sein können und sich die Belehrungen nur auf die jeweils vorhandene Infrastruktur (Landes-Portal, spezielles Online-Portal, De-Mail-Konto usw.) beziehen dürfen. Dies hat auch der Erlaß des IM Bad.-Württ. vom 27.12.2017 erkannt, der für die Landesverwaltung gilt (ebenfalls **Anhang X**).

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 III 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 I 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 (§ 37 V LVwVfG), bei elektronischem Rechtsverkehr wird die Unterschrift oder Namenswiedergabe durch eine elektronische Signatur (vgl. § 37 III S. 2 u 3) und das Vertrauensdienstegesetz, das anstelle des SignaturG getreten ist) ersetzt.

Der Legitimation des als Verantwortlicher zeichnenden Bediensteten der Behörde dient die Funktionsangabe, die in Anlehnung an § 12 II LVwVfG als Leiter der Behörde, als dessen Vertreter oder als dessen Beauftragter tätig wird (vgl. *aber Ziff. 3.3.10 der DO 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. Beglaubigte Abschriften oder Ausfertigungen erhalten hingegen stets das Dienstsiegel (§ 33 I und III Nr. 4 LVwVfG).

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 (Zweckmäßigkeitkontrolle)

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 I S. 2 VwGO), ob sie den Widerspruch für zulässig und begründet (bei Ermessen auch für zweckmäßig, vgl. § 68 I S. 1 VwGO) hält und erlässt demgemäß einen Widerspruchsbescheid (§ 73 I und III 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 I S. 1 VwGO). In diesem Fall ergeben 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 III 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 I 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 I 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	<ul style="list-style-type: none"> • ggfs. Wiedereinsetzung in die Widerspruchsfrist (s.u.) • Stattgabeentscheidung bei Anfechtungswiderspruch durch Aufhebung des Ausgangsbescheids bzw. • bei Verpflichtungswiderspruch durch Aufhebung des Ausgangsbescheids und Erlass des begünstigenden Verwaltungsaktes
	<ul style="list-style-type: none"> • Mischformen (Teilstattgabe)
	<ul style="list-style-type: none"> • 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.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Der Bescheid vom ... wird insoweit aufgehoben, als 2. Soweit dem Widerspruch vomnicht abgeholfen werden konnte, wird darüber durch die Widerspruchsbehörde ... entschieden.
Verpflichtungswiderspruch	<ol style="list-style-type: none"> 1. Der Bescheid vom ... wird aufgehoben. 2. Ihnen wird die Genehmigung erteilt..... 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Der Bescheid vom ... wird insoweit aufgehoben, als... 2. Soweit dem Widerspruch vomnicht abgeholfen werden konnte, wird darüber durch die Widerspruchsbehörde ... entschieden.

s. dazu **Anlage 2: Abhilfebescheid**

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 II 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 I und V S. 1 VwGO) an. Der belastende bzw. der Ablehnungsbescheid wird also aufgehoben und die Ausgangsbehörde wird ggfs. angewiesen bzw. verpflichtet, den begünstigenden Verwaltungsakt zu erlassen. Ggfs. sind analog § 113 I 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:

b) Nebenentscheidungen

Nach § 73 III 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 II LVwVfG notwendig.

Soweit im Widerspruchsverfahren nach den einschlägigen Gesetzen (LGebG usw) Gebühren entstanden sind, müssen diese 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 Gebührenfestsetzung zu deren Lasten entfällt.

Tenorierung

Volle Stattgabe	Teilweise Stattgabe	Zurückweisung des Widerspruchs
Kostenlastentscheidung		
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 gemäß §§ ... 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 II Nr. 4, III VwGO, in denen ohne eine solche Anordnung dem Rechtsbehelf nach § 80 I VwGO aufschieb. Wirkung zukommt

- die Aussetzung der sofortigen Vollziehbarkeit

die Fälle nach § 80 II 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 - zu orientieren hat beim

- Anfechtungswiderspruch an § 113 I VwGO analog („soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig ist und den Widerspruchsführer in seinen Rechten verletzt, hebt die Widerspruchsbehörde den Ausgangsbescheid auf“) und
- Verpflichtungswiderspruch an § 113 V 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“)

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

Die Unterscheidung hat für den Abhilfebescheid nur insoweit Bedeutung, als eine Abhilfeentscheidung nur möglich ist, wenn Zulässigkeit und Begründetheit des Wider-

spruchs bejaht werden. Dies mag sich im gebührenden Umfange 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.

3.5.3 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 II, und III S. 2 LVwVfG oder bei Bescheiden mit Drittwirkung) erfolgt die Rechtsbehelfsbelehrung wie beim Ausgangsbescheid, in welchem ein Widerspruchsverfahren nicht notwendig ist; vgl. § 68 I 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) erhoben werden.

- Widerspruchsbescheide:

Hierbei ist zu beachten, dass Gegenstand der Klage grundsätzlich der Ausgangsbescheid in der Gestalt des Widerspruchsbescheids ist (vgl. § 79 VwGO, wenn nicht der Abhilfe- oder der Widerspruchsbescheid eine erstmalige bzw. zusätzliche Beschwer enthält (vgl. dazu §§ 68 I S. 2 Nr. 2, 78 II, 79 I Nr. 2 VwGO VwGO). Der Rechtsträger des Ausgangsbescheids kann sich vom Rechtsträger des Widerspruchsbescheids unterscheiden (vgl. § 78 I VwGO). Beim Widerspruchsbescheid muss die Bekanntgabe durch förmliche Zustellung erfolgen (§ 73 III 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) erhoben werden.

Eine Belehrung über die Form der Einlegung der Rechtsbehelfe oder über Rechtsschutz gegenüber der 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. Kommunikation und Sprache

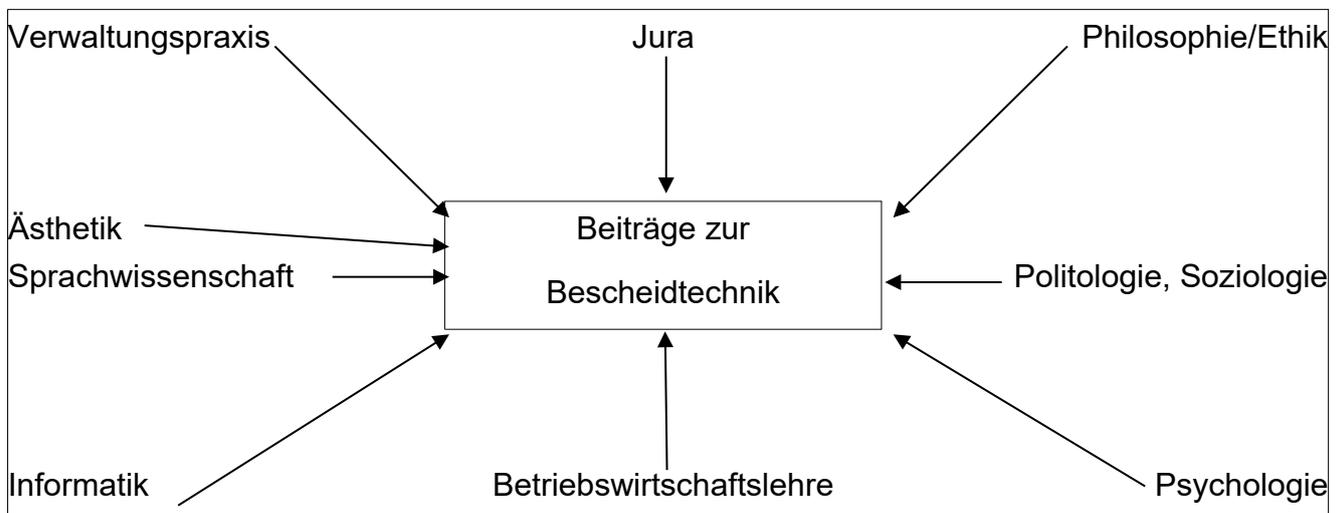
4.1 Anforderungen an den Autor des Bescheides

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).

4.1.2 Vielfältige Kompetenzen

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



Verwaltungspraxis	Verwaltungsverfahren, Ermessen, Fairness, praktische Erfahrung
Jura	Rechtskenntnisse, rechtmäßiges Handeln
Philosophie/Ethik	Achtung der Menschenwürde, Höflichkeit, Umgangston
Politologie/Soziologie	Wertschätzung, Bewusstsein der eigenen Position, nicht obrigkeitlich
Psychologie	Adressatenorientierung, Sich-Hineinversetzen (Gegensicht)
Betriebswirtschaftslehre	Zweckmäßiges, wirtschaftliches Verhalten, Sparsamer Umgang mit Steuermitteln
Informatik	Benutzung von EDV, Textbausteinen, Vormacht der Algorithmen?
Ästhetik, Sprachwissenschaften	Verständlichkeit, Ausdruck, Grammatik, Orthographie

4.2 Kommunikation

s. *Anhang IX*

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."

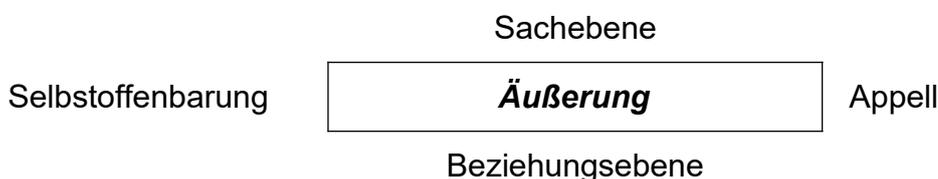
Das gibt Anlaß für einen Blick in die Erkenntnisse der Kommunikationslehre:

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 der Forschung von Paul Watzlawick (vgl. dazu http://de.wikipedia.org/wiki/Paul_Watzlawick#Zweites_Axiom) entspricht es dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis, dass jede menschliche Äußerung mehrere 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 als *Kommunikationsquadrat* folgendermaßen umschreibt:



Zur Erläuterung:

- Die Sachebene 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.

4.2.2 Beispiele

Siehe dazu auch Anhang IX:

1. Beispiel:

Eine Mutter sagt zu Ihrem Kind: "Es ist kalt draussen!"

Sache/Thema	Es ist kalt draussen
Appell	Zieh Dir eine Jacke an
Selbstkundgabe	Ich bin um Deine Gesundheit besorgt
Beziehung	Alleine wirst Du die richtige Entscheidung gar nicht treffen können

2. Beispiel:

Zu Beginn einer Dienstbesprechung sagt der ranghöchste Teilnehmer: "Ich muss eine halbe Stunde früher zu einer wichtigen Besprechung. Deshalb sollten wir zügig entscheiden."

Welche Botschaften kommen beim Empfänger an?

Ihr Sachinformations-Ohr hört:	Ich muss eine halbe Stunde früher weg!
Ihr Appell-Ohr hört:	keine langen Auseinandersetzungen!
Ihr Selbstoffenbarungs-Ohr hört:	Ich habe nicht viel Zeit. Ich befürchte eine langatmige Bearbeitung der Tagesordnung und wünsche mir eine zügige Besprechung
Ihr Beziehungs-Ohr hört:	Ihr habt Euch nach mir zu richten.

Beispiel zum selbst lösen: Comic

Mann sitzt am Steuer, Frau daneben.

Äußerungen auf der Sachebene:

Die Frau sagt: "Pass auf, ein LKW!"

Der Mann antwortet: "Ach was, ich hab das schon im Griff!"

Was ist Inhalt der übrigen Ebenen?

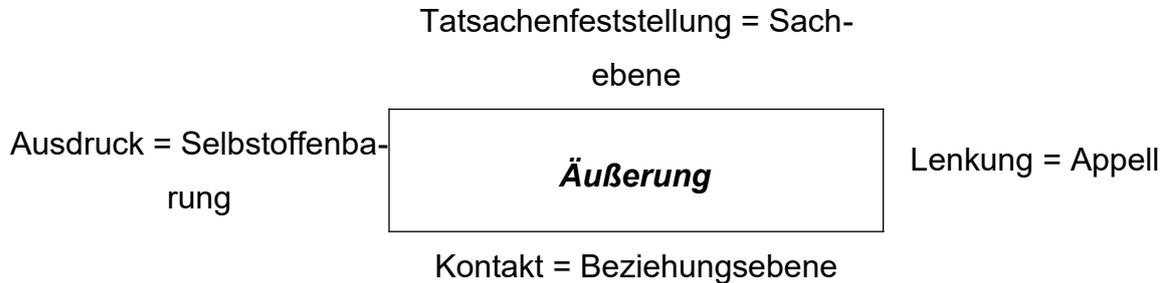
3. Fazit:

- Kommunikation ist immer vierdimensional!
- Der eigentliche Sinn einer Nachricht entsteht beim Empfänger
- Der Sender muss sich dessen stets bewußt sein

vgl. zusammenfassend www.schulz-von-thun.de/die-modelle

4.2.3 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>T = Tatsachenfeststellung (Sachebene)</p> <p>"es ist"</p>	<p>es handelt sich um die Sachebene, die Behörde möchte die Sachinformation, die sie 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>A = Ausdruck (Selbstoffenbarung)</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>L = Lenkung (Appell)</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>K = Kontakt (Beziehung)</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 aus.</p>

Hiermit sollte nur ein kleiner Eindruck von der Komplexität 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 Sprache in Bescheiden

4.3.1 "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, den 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 und erzeugt hierdurch ein Ohnmachtsgefühl beim Adressaten.

Beispiel:

Ich kann Ihrem Antrag nicht stattgeben

oder

Wir fordern Sie hiermit auf, folgende personenbezogene Daten zu löschen.

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 R. 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 R. erlässt folgende Verfügung:

Ihr Antrag ... wird abgelehnt.

Für diesen Bescheid wird eine Verwaltungsgebühr von € ... festgesetzt.

4) Stellungnahme

Über die Frage, welchem Stil der Vorzug gebührt, lässt sich streiten. (*die Dienstordnung für das Land Bad.-Württ. hatte sich in der Fassung von 2007 in Ziff. 1.1.1 (2) ausdrücklich für den gemischten Stil entschieden .*

Auch ich spreche mich für den gemischten Stil aus. Dafür gibt es gute Gründe:

Der gemischte Stil drückt objektiv Höflichkeit, Freundlichkeit und Sachlichkeit der Behörde aus und kommt schon deshalb besser an, als die vorgenannten Sprachstile. Das entspricht dem Bild einer "Dienstleistungs-Verwaltung", die den verfassungsrechtlichen Vorgaben für jegliche behördliche Verwaltungstätigkeit Rechnung trägt.

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.

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."

Übrigens schätzen es auch Behörden und deren Bedienstete nicht, wenn mit verwaltungsgerichtlichen Urteilen nicht nur ihre Maßnahmen aufgehoben werden, sondern die Begründung dafür von oben herab erfolgt. Und jeder Behördenmitarbeiter ist auch ein Bürger und hat vielleicht schon eigene Erfahrungen gemacht mit einem Verhalten von anderen Behördenmitarbeitern, das diese Anforderungen nicht erfüllt.

4.4 Mängel und deren Ursachen

4.4.1 Typische Mängel (vgl. dazu die Bescheide **Anlagen 4 bis 10**):

Es gibt eine Reihe von "typischen", sich wiederholenden Mängeln in Bescheiden:

- mangelnde Bestimmtheit
- Fehlen des Tenors (vgl. § 37 I LVwVfG)
- unklarer Aufbau des Bescheids

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

4.4.2 Beispiele für "schlechte" Kommunikation

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

(s. Beispiel 1 nach Joerger Rz 195) Die Stadt K schickt einen Bescheid, mit dem der Gebäudeversicherungswert "eingeschätzt" wird. Obwohl das Haus Fertighaus 1975 gebaut wurde, ging die Behörde von Baupreisen vom "1.8.1914" aus. Das versteht der Laie nicht. Warum Baupreise von 1914 zugrunde gelegt werden, müsste zumindest erklärt werden. In dem Bescheid wird verfügt, dass der "Gefahrensatz 1,4" beträgt, auch dies ohne Erläuterung. Schließlich wird der "Umlagegrundwert" mit "500" festgesetzt, auch dies bleibt unbegründet.

(s. Beispiel 2 nach Joerger Rz 195): Die Stadt K. schickt einem Bauherrn einen Grundsteueränderungsbescheid. Der Bescheid enthält keinerlei Gründe für die Änderung. Deshalb erbittet der Bürger schriftlich eine Erklärung. Die Originalantwort lautet wie folgt: "Durch Datenträgeraustausch zwischen Finanzamt und Gemeinde wurde im Jahre ... eine Berichtigungsveranlagung ab dem Jahre ... durchgeführt. Zu diesem Zeitpunkt, und auch heute noch nicht, lag kein neuer Messbescheid vor, so dass für eine Berichtigung jede Rechtsgrundlage fehlte. Um diesen Fehler zu bereinigen musste der alte, und noch gültige Messbetrag wieder eingegeben werden. Daraus ergab sich der Bescheid vom ...".

vgl. dazu auch den Leserbrief "Im Dickicht der städtischen Schreibtische" aus dem Reutlinger Generalanzeiger **Anhang I**

(s. Beispiel 3 nach Joerger Rz. 195): Die Baurechtsabteilung einer Stadtverwaltung schreibt einem Laien, der eine Garage bauen möchte: "Ein aktueller Lageplan mit allen Angaben gemäß § 4 LBOVV ist vorzulegen." Der Inhalt der Vorschrift und die verwendeten Abkürzungen werden allerdings nicht erläutert.

- offenkundige Unwirtschaftlichkeit

(s. Beispiel nach Joerger, Rz 196): Das Finanzamt A teilt dem Ehepaar X. mit:

"Sehr geehrter Steuerzahler. Wir haben am ... folgende Umbuchungen vorgenommen: Von Einkommensteuer ...0,70 € auf R.K.Kirchensteuer ... Diese Mitteilung ergeht, um Ihnen die Abstimmung mit Ihrer Buchführung zu ermöglichen." Die Gründe für die Umbuchung werden nicht mitgeteilt. Der Bürger fragt sich, wie hoch wohl die Porto- und die Bearbeitungskosten für diesen Bescheid gewesen sind.

- mangelhafter Bescheidaufbau (z.B. Vermischung von Tenor und Gründen oder völlig fehlender Tenor (Beispiel: s. z.B. Anlage 4 u 5 Bescheidbeispiele)

Trotzdem kann man nicht behaupten, dass Behördenbescheide in der Praxis meist besonders schlecht oder besonders gut sind.

4.4.3 Gründe für unzureichende Bescheide

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

- die fachliche Materie ist kompliziert
- der Bedienstete hat keine Kenntnisse über den Adressaten und/oder 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
- vorauseilender Gehorsam gegenüber der Widerspruchsbehörde
- der Wunsch, sich gegenüber der gerichtlichen Kontrolle möglichst absichern.

4.5 Hauptforderung: Verständlichkeit und Überzeugungskraft

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

- richtig (rechtmäßig)
- 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.

4.5.2 (zusammenfassende) 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) *Gebrauchen Sie die verkehrsübliche Anrede, möglichst mit Namen und Grußformel und, soweit relevant, (akademischem) Titel*
- 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*