

# S

Skripten von Alpmann Schmidt – das komplette  
Examenswissen, systematisch und klausurtypisch  
aufbereitet

Die behördliche Assessorklausur  
10. Auflage 2017

Der Klausurfall im Assessorexamen muss – anders als im Ersten Examen – nicht nur in rechtlicher, sondern auch in tatsächlicher und verfahrensmäßiger Hinsicht bearbeitet werden. Im Vordergrund stehen das Angehen des Falles aus der Sicht des Praktikers sowie die Einhaltung der erforderlichen Formalien.

Das AS-Skript „Die behördliche Assessorklausur“ behandelt die verschiedenen Aufgabenstellungen im Verwaltungsverfahren, wie sie typischerweise im Zweiten Examen und in der Praxis auftreten. Im Vordergrund stehen dabei behördliche Ausgangsentscheidungen (belastende und begünstigende Verwaltungsakte), Entscheidungen im Widerspruchsverfahren (Widerspruchsbescheid, Abhilfebescheid, Vorlagebericht bei Nichtabhilfe) und die entsprechenden anwaltlichen Aufgabenstellungen. Ausführungen zu den nichtförmlichen Rechtsbehelfen und zur kommunalen Satzungsgebung als Aufgabentyp neuerer Art runden die Darstellung ab.

Anhand von Mustern und einer Vielzahl von Formulierungshilfen werden die typischen behördlichen Entscheidungen und ihre rechtlichen Grundlagen dargestellt. Neben verfahrensrechtlichen Fragen wird auf praxisrelevante Probleme (Fristen, Kosten etc.) ebenso eingegangen wie auf die spezifischen Anforderungen im Zweiten Examen.

Die Neuauflage stellt die verschiedenen Klausurtypen in den Vordergrund und berücksichtigt Rechtsprechung und Literatur bis März 2017.

NS

2017

Die behördliche Assessorklausur

Alpmann Schmidt

# S2

Skripten 2. Examen

Th. Müller/Hansen/Wüstenbecker

## Die behördliche Assessorklausur

Ausgangs- und Widerspruchsverfahren

10. Auflage 2017

ISBN: 978-3-86752-489-6



9 783867 524896

€ 19,90

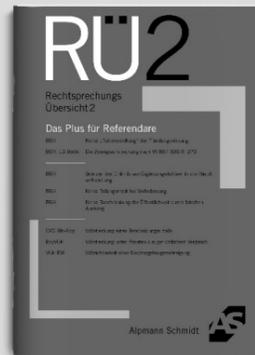
Alpmann Schmidt





# RÜ2

Das Plus für Referendare



Aktuelle Rechtsprechung, aufbereitet als praktischer Aufgabenteil der Assessor Klausuren

- Von ausbildungserfahrenen Praktikern
- Aufgabenstellungen aus gerichtlicher, staatsanwaltlicher, behördlicher und anwaltlicher Sicht, musterhaft gelöst
- Hinweise zu Aufbau und Methodik
- Abonentenservice: Die komplette RÜ2 ab dem 20. des Vormonats online lesen

Alle Infos zur RÜ2:  
www.alpmann-schmidt.de

# K2

Fernklausurenkurs 2. Examen  
Mehr als Fall und Lösung



**Ihre besonderen Vorteile auf einen Blick:**

- Klausuren von ausbildungserfahrenen Praktikern, auch zum Landesrecht
- Klausurtaktische Vorüberlegungen und themenbezogene Vertiefungshinweise
- Mit individueller und aussagekräftiger Korrektur, Einreichung der Ausarbeitung digital möglich

Alle Infos zum K2:  
www.alpmann-schmidt.de



## Mündliche Kurse zum 2. Examen im Überblick

### BADEN-WÜRTTEMBERG

#### Freiburg

Landschreibereistraße 3,  
67433 Neustadt  
Telefon: 06321/879635  
Telefax: 06321/879637  
as-freiburg@alpmann-schmidt.de

#### Heidelberg

Liebigstraße 9, 68193 Wiesbaden  
Fax: 0611/3369966  
fritz@drvmannstein.de

#### Stuttgart

Schwabstraße 78, 72024 Tübingen  
Telefon: 07071/551454  
Telefax: 07071/551451  
info@alpmann-schmidt-stuttgart.de

### BAYERN

#### Augsburg, Bayreuth, München, Erlangen/Nürnberg, Passau, Regensburg, Würzburg

Am Exerzierplatz 4½,  
97072 Würzburg  
Telefon: 0931/52681  
Telefax: 0931/17706  
info@as-bayern.de

### BERLIN

#### Mitte (HU)

Neue Grünstraße 25, 10179 Berlin  
Telefon: 030/20889213  
Telefax: 030/20889214  
info@alpmann-schmidt-berlin.de

### BREMEN

Schorlemerstraße 12, 48143 Münster  
Telefon: 0251/82014  
Telefax: 0251/88395  
rae-mueller-mueller@t-online.de

### HAMBURG

H/T Dr. Hennig & Thum  
Rechtsanwälte und Repetitoren  
Am Markt 2, 21335 Lüneburg  
Telefon: 04131/7077107  
Telefax: 04131/7077108  
hamburg@alpmann-schmidt-ht.de

### HESSEN

#### Frankfurt/Main

Landschreibereistraße 3,  
67433 Neustadt  
Telefon: 06321/879635  
Telefax: 06321/879637  
as-frankfurt@alpmann-schmidt.de

### NIEDERSACHSEN

#### Göttingen, Hannover, Oldenburg, Osnabrück

Schorlemerstraße 12, 48143 Münster  
Telefon: 0251/82014  
Telefax: 0251/88395  
rae-mueller-mueller@t-online.de

### NORDRHEIN-WESTFALEN

#### Bielefeld

Breul 1, 48143 Münster  
Telefon: 0251/51617  
Telefax: 0251/40519  
info@rep-jura.de, www.rep-jura.de

#### Bochum

Schorlemerstraße 12, 48143 Münster  
Telefon: 0251/82014  
Telefax: 0251/88395  
rae-mueller-mueller@t-online.de

#### Bonn, Düsseldorf, Köln

Höninger Weg 139, 50969 Köln  
Telefon: 0221/9361282  
Telefax: 0221/9361283  
info@alpmann-schmidt-bonn.de  
info@alpmann-schmidt-duesseldorf.de  
info@alpmann-schmidt-koeln.de

### Essen

Breul 1, 48143 Münster  
Telefon: 0251/51617  
Telefax: 0251/40519  
info@rep-jura.de, www.rep-jura.de

### Münster

Alter Fischmarkt 8, 48143 Münster  
Telefon: 0251/98109-0  
Telefax: 0251/98109-60  
as.info@alpmann-schmidt.de  
Schulungszentrum  
Telefon: 0251/527830  
Telefax: 0251/5395114  
schulungszentrum@alpmann-schmidt.de

### RHEINLAND-PFALZ

#### Mainz, Trier

Neikesstraße 3, 66111 Saarbrücken  
Telefon: 0681/954580  
Telefax: 0681/9545823  
sekretariat@ra-embacher.de

### SAARLAND

#### Saarbrücken

Neikesstraße 3, 66111 Saarbrücken  
Telefon: 0681/954580  
Telefax: 0681/9545823  
sekretariat@ra-embacher.de

### SCHLESWIG-HOLSTEIN

#### Kiel

H/T Dr. Hennig & Thum  
Rechtsanwälte und Repetitoren  
Am Markt 2, 21335 Lüneburg  
Telefon: 04131/7077107  
Telefax: 04131/7077108  
info@alpmann-schmidt-kiel.de

**Weitere Informationen unter:**

www.alpmann-schmidt.de/  
repetitorium/kursorte.aspx

# **DIE BEHÖRDLICHE ASSESSORKLAUSUR**

**Ausgangs- und  
Widerspruchsverfahren**

**2017**

Thomas Müller, Rechtsanwalt  
Frank Hansen, Rechtsanwalt  
Horst Wüstenbecker, Rechtsanwalt

*Zitervorschlag: Müller/Hansen/Wüstenbecker, Die behördliche Assessorklausur, Rn.*

**Müller, Thomas**

**Hansen, Frank**

**Wüstenbecker, Horst**

Die behördliche Assessorklausur  
Ausgangs- und Widerspruchsverfahren  
10. Auflage 2017  
ISBN: 978-3-86752-489-6

Verlag Alpmann und Schmidt Juristische Lehrgänge  
Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Münster

Die Vervielfältigung, insbesondere das Fotokopieren der Skripten,  
ist nicht gestattet (§§ 53, 54 UrhG) und strafbar (§ 106 UrhG).  
Im Fall der Zuwiderhandlung wird Strafantrag gestellt.

Unterstützen Sie uns bei der Weiterentwicklung unserer Produkte.  
Wir freuen uns über Anregungen, Wünsche, Lob oder Kritik an:  
**[feedback@alpmann-schmidt.de](mailto:feedback@alpmann-schmidt.de)**.

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>Einleitung: Klausurtypen in der öffentlich-rechtlichen Assessorklausur</b> .....	1
A. Die Aufgabenstellung in der Assessorklausur .....	1
B. Entscheidungsformen .....	1
I. Entscheidungen der Ausgangsbehörde .....	1
II. Entscheidungen im Widerspruchsverfahren .....	2
III. Entscheidungen über nichtförmliche Rechtsbehelfe .....	2
IV. Anwaltliche Aufgabenstellungen .....	2
C. Vorbereitung der Klausurlösung .....	2
I. Lesen des Aktenauszugs und des Bearbeitungshinweises .....	3
II. Erstellung einer chronologischen Zeittafel .....	4
III. Gegenüberstellung der rechtlichen Argumente .....	4
IV. Erstellen einer gutachterlichen Lösungsskizze .....	5
<b>1. Teil: Entscheidungen im Ausgangsverfahren</b> .....	6
<b>1. Abschnitt: Der belastende Verwaltungsakt</b> .....	6
A. Entwurf eines belastenden Verwaltungsaktes .....	6
I. Bescheidkopf .....	8
II. Bekanntgabe/Zustellung .....	8
III. Anschrift .....	8
IV. Betreff etc. ....	9
V. Überschrift .....	9
VI. Anrede .....	9
VII. Tenor .....	10
1. Der Hauptausspruch .....	10
2. Die Anordnung sofortiger Vollziehung .....	12
3. Androhung von Zwangsmitteln .....	13
4. Kostenentscheidung .....	14
VIII. Begründung des Bescheids .....	14
1. Der Sachverhalt .....	14
2. Die rechtlichen Gründe für die Verfügung .....	15
3. Die rechtlichen Gründe für die Androhung von Zwangsmitteln .....	20
4. Die Begründung für die Anordnung der sofortigen Vollziehung .....	20
5. Die Begründung der Kostenentscheidung .....	21
IX. Die Rechtsbehelfsbelehrung .....	21
X. Grußformel und Unterschrift .....	24
B. Gutachten zum belastenden Verwaltungsakt .....	24
I. Erforderlichkeit einer Ermächtigungsgrundlage .....	25
II. Formelle Rechtmäßigkeit .....	27
III. Materielle Rechtmäßigkeit .....	32
IV. Spezialfall: Aufhebung von Verwaltungsakten gemäß §§ 48, 49 VwVfG .....	38
1. Widerruf nach § 49 VwVfG .....	38
2. Rücknahme nach § 48 VwVfG .....	40
3. Rückforderungen gemäß § 49 a VwVfG .....	43
a) Voraussetzungen .....	43
b) Rechtsfolgen .....	44
<b>2. Abschnitt: Der begünstigende Verwaltungsakt</b> .....	46
A. Entwurf eines begünstigenden Verwaltungsaktes .....	46
I. Allgemeine Anforderungen .....	48

II. Betreff, Bezug, Anlagen .....	48
III. Tenor .....	48
IV. Sachverhalt .....	49
V. Rechtliche Gründe .....	49
B. Gutachten zum begünstigenden Verwaltungsakt .....	51
I. Die Anspruchsgrundlage .....	51
II. Formelle Voraussetzungen .....	52
III. Materielle Voraussetzungen .....	53
IV. Die Rechtmäßigkeit von Nebenbestimmungen .....	54
V. Wiederaufgreifen des Verfahrens, § 51 VwVfG .....	56
1. Wiederaufgreifen im engeren Sinne .....	57
2. Wiederaufgreifen im weiteren Sinne .....	57
<b>3. Abschnitt: Entwurf von untergesetzlichen Rechtsnormen .....</b>	<b>58</b>
A. Kommunale Satzungsgebung .....	58
I. Satzungsautonomie .....	58
II. Erlass einer Satzung .....	59
1. Ermächtigungsgrundlage .....	59
2. Formelle Anforderungen .....	59
3. Materielle Anforderungen .....	60
4. Gestaltung von Satzungen .....	64
a) Formale Gestaltung .....	64
aa) Überschrift .....	64
bb) Einleitungsformel .....	64
cc) Normenteil .....	65
dd) Haftungsregeln .....	65
ee) Ausfertigungsvermerk .....	65
ff) Bekanntmachung .....	65
b) Beispiel für eine Satzung zur Benutzung einer kommunalen Einrichtung .....	66
c) Beispiel für eine Gebührensatzung .....	70
5. Rechtsfolgen fehlerhafter Satzungen .....	71
B. Ordnungsbehördliche oder polizeibehördliche Verordnungen .....	73
<b>2. Teil: Entscheidungen im Widerspruchsverfahren .....</b>	<b>74</b>
<b>1. Abschnitt: Widerspruchsbescheid als zulässige Entscheidungsform .....</b>	<b>74</b>
A. Auslegung der Eingabe des Bürgers .....	75
B. Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde .....	77
C. Abhilfeverfahren durchgeführt .....	79
<b>2. Abschnitt: Der Widerspruchsbescheid .....</b>	<b>80</b>
A. Entwurf eines Widerspruchsbescheides .....	82
I. Der Tenor des Widerspruchsbescheides .....	82
1. Erfolgloser Widerspruch .....	82
2. Erfolgreicher Anfechtungswiderspruch .....	83
3. Erfolgreicher Verpflichtungswiderspruch .....	83
4. Teilweise erfolgreicher Anfechtungswiderspruch .....	84
5. Teilweise erfolgreicher Verpflichtungswiderspruch .....	85
6. Sonstige Fälle .....	85
II. Nebenentscheidungen .....	85
1. Anordnung der sofortigen Vollziehung .....	85
2. Aussetzung der Vollziehung .....	85

III. Die Kostenentscheidung im Vorverfahren .....	86
1. Grundsätze der Kostenentscheidung .....	86
a) Kosten des Widerspruchsverfahrens .....	86
b) Die Kostengrundentscheidung .....	87
c) Anwendbarkeit des § 80 VwVfG .....	87
d) Kosten der Widerspruchsbehörde .....	88
2. Erstattung der Aufwendungen der Beteiligten .....	91
3. Die Notwendigkeit der Zuziehung eines Bevollmächtigten .....	93
IV. Kostenfestsetzung nach § 80 Abs. 3 VwVfG .....	94
V. Begründung des Widerspruchsbescheids .....	94
1. Sachverhalt .....	95
2. Rechtliche Würdigung .....	95
VI. Rechtsbehelfsbelehrung .....	97
VII. Form des Widerspruchsbescheids – Bescheid- oder Beschlussform .....	98
VIII. Begleitende Maßnahmen .....	99
1. Begleitverfügung .....	99
2. Schreiben an die Ausgangsbehörde .....	100
3. Vermerke .....	101
B. Entscheidungen der Ausgangsbehörde im Widerspruchsverfahren.....	101
I. Abhilfebescheid .....	101
II. Vorlagebericht bei Nichtabhilfe .....	103
C. Das Gutachten im Widerspruchsverfahren.....	105
I. Zulässigkeit des Widerspruchs .....	105
1. Vorliegen einer verwaltungsrechtlichen Streitigkeit .....	105
2. Statthaftigkeit des Widerspruchs .....	105
a) Anfechtungswiderspruch .....	106
b) Verpflichtungswiderspruch .....	109
c) Leistungs- und Feststellungswidersprüche .....	109
d) Unstatthaftigkeit des Widerspruchs .....	110
aa) Gesetzlicher Ausschluss des Vorverfahrens .....	110
bb) Verwaltungsakte oberster Bundes- oder Landesbehörden .....	111
cc) Beschwer durch Abhilfe- oder Widerspruchsbescheid .....	112
dd) Fortsetzungsfeststellungswiderspruch .....	112
ee) Entbehrlichkeit des Widerspruchs .....	114
3. Widerspruchsbefugnis .....	114
4. Die Form des Widerspruchs .....	117
5. Widerspruchsfrist .....	118
a) Fristberechnung .....	119
b) Einhaltung der Widerspruchsfrist .....	122
c) Wiedereinsetzung in den vorigen Stand im Vorverfahren .....	123
aa) Voraussetzungen für die Wiedereinsetzung .....	124
bb) Rechtsfolge .....	128
6. Verwirkung des Widerspruchsrechts .....	128
7. Sachentscheidung trotz Verfristung .....	130
8. Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	131
II. Begründetheit des Widerspruchs .....	132
1. Prüfungsmaßstab .....	132
2. Rechtmäßigkeit des VA .....	133
a) Form- und Verfahrensfehler .....	135
aa) Anhörungsfehler, § 28 VwVfG .....	135
bb) Begründungsfehler, § 39 VwVfG .....	136

b) Materielle Fehler .....	137
c) reformatio in peius (Verböserung) .....	138
aa) Zulässigkeit der reformatio in peius .....	138
bb) Rechtmäßigkeit einer reformatio in peius .....	139
III. Das behördliche Aussetzungsverfahren nach § 80 Abs. 4 VwGO .....	141
1. Formelle Voraussetzungen für eine Aussetzung .....	142
2. Materielle Voraussetzungen für eine Aussetzung .....	142
3. Entscheidung .....	143
<b>3. Abschnitt: Sonstige Aufhebung des Ausgangsbescheides</b> .....	144
A. Aufhebung außerhalb des Widerspruchsverfahrens.....	144
B. Aufhebung nach Abschluss des Widerspruchsverfahrens .....	145
<b>3. Teil: Entscheidungen über formlose Rechtsbehelfe</b> .....	146
<b>1. Abschnitt: Gegenvorstellung und Aufsichtsbeschwerde</b> .....	146
<b>2. Abschnitt: Petitionsbescheide</b> .....	146
A. Zulässigkeit einer Petition .....	146
B. Petitionsbescheid .....	147
C. Rechtsschutz.....	147
<b>4. Teil: Die Anwaltsklausur</b> .....	148
<b>1. Abschnitt: Aufbau der Anwaltsklausur</b> .....	148
<b>2. Abschnitt: Das Gutachten in der Anwaltsklausur</b> .....	148
A. Sachverhaltsdarstellung.....	149
B. Feststellung des Begehrens des Mandanten.....	150
C. Prüfung der Erfolgsaussichten des Vorgehens .....	150
I. Materieller Aufbau .....	151
II. Prozessualer Aufbau .....	151
III. Inhalt des Gutachtens .....	151
D. Zweckmäßigungs- und taktische Überlegungen und Entscheidung über die Vorgehensweise .....	152
I. Kostenrisiko .....	152
II. Folgerisiken .....	152
E. Anwaltliche Schreiben im behördlichen Verfahren .....	153
I. Widerspruch und Aussetzungsantrag .....	154
II. Antrag auf Aussetzung der Vollziehung einer Baugenehmigung und Stilllegung der Baustelle § 80 a Abs. 1 Nr. 2 VwGO .....	155
III. Antrag auf Anordnung der sofortigen Vollziehung nach §§ 80 a Abs. 1 Nr. 1, 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO .....	155
IV. Mandantenschreiben .....	156
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	158

## LITERATURVERZEICHNIS

Bader/Funke-Kaiser/ Stuhlfauth/von Albedyll	Verwaltungsgerichtsordnung 6. Aufl. 2015
Bader/Ronellenfitsch	BeckOK-VwVfG Online-Kommentar, München Stand: 01.10.2015
Bosch/Schmidt/Vondung	Praktische Einführung in das verwaltungs- gerichtliche Verfahren 9. Aufl. 2012
Engelhardt/App/Schlatmann	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz 10. Aufl. 2014
Ehlers/Plünder (Hrsg.)	Allgemeines Verwaltungsrecht 15. Aufl. 2015
Eyermann	Verwaltungsgerichtsordnung 14. Aufl. 2014
Fehling/Kastner/Störmer	Verwaltungsrecht VwVfG – VwGO 4. Aufl. 2016
Huck/Müller	Verwaltungsverfahrensgesetz 2. Aufl. 2016
Hufen	Verwaltungsprozessrecht 10. Aufl. 2016
Knack/Henneke	Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) 10. Aufl. 2014
Kopp/Ramsauer	Verwaltungsverfahrensgesetz 17. Aufl. 2016
Kopp/Schenke	Verwaltungsgerichtsordnung 22. Aufl. 2016
Maurer	Allgemeines Verwaltungsrecht 18. Aufl. 2011
Pietzner/Ronellenfitsch	Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht 13. Aufl. 2014
Posser/Wolff	BeckOK-VwGO Stand: 01.01.2017
Redeker/v.Oertzen	Verwaltungsgerichtsordnung 16. Aufl. 2014

Sadler	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Verwaltungszustellungsgesetz 9. Aufl. 2014
Schoch/Schneider/Bier	Verwaltungsgerichtsordnung München, Loseblatt Stand: Juni 2016
Sodan/Ziekow	Verwaltungsgerichtsordnung 4. Aufl. 2014
Stelkens/Bonk/Sachs	Verwaltungsverfahrensgesetz 8. Aufl. 2014
Wolff/Decker	Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) 3. Aufl. 2012
Wysk	Verwaltungsgerichtsordnung 2. Aufl. 2016
Ziekow	Verwaltungsverfahrensgesetz 3. Aufl. 2013

## Einleitung: Klausurtypen in der öffentlich-rechtlichen Assessorklausur

### A. Die Aufgabenstellung in der Assessorklausur

Die Aufgabenstellung in der öffentlich-rechtlichen Assessorklausur ist regelmäßig **1** darauf gerichtet, einen tatsächlich meist einfachen und nicht allzu umfangreichen Aktenfall in rechtlicher und verfahrensmäßiger Hinsicht zu bearbeiten und das Ergebnis in einem Entscheidungsentwurf (Ausgangsbescheid, Widerspruchsbescheid, Urteil, Beschluss), einen Schriftsatz (Widerspruchsschreiben, Klageschrift, Klageerwiderung o.Ä.) oder in einer sonstigen schriftlichen Äußerung (Vermerk, gutachtliche Stellungnahme, Schreiben an den Mandanten etc.) darzulegen.

Überwiegend liegt auch in der Assessorklausur der Schwerpunkt auf der Anwendung des **materiellen Rechts**, nur angereichert mit prozessualen Problemen. Sie sollten also bei der Vorbereitung auf das Examen das materielle Recht stets wiederholen. Das bedeutet nun aber nicht, dass Sie wie im Referendarexamen jede Frage bis in die letzte Verästelung beherrschen müssen. In der Assessorklausur soll eine praktische Entscheidung getroffen werden, die nicht mit für die Praxis unbedeutenden (Streit-)Fragen belastet werden darf (dazu im Einzelnen AS-Skript Materielles Verwaltungsrecht in der Assessorklausur).

Gerade im Öffentlichen Recht gibt es immer wieder Examensklausuren aus **abgelegenen Rechtsgebieten**, in denen Einzelwissen nicht vorausgesetzt wird, sondern lediglich Verständnis und Arbeitsmethode des Kandidaten festgestellt werden sollen. Hier liegt die Schwierigkeit zumeist in der **Entschlüsselung des Aufgabentextes**. Die materiellen Fragen lassen sich regelmäßig durch die Angaben im Aktenauszug bzw. in den ausgetauschten Schriftsätzen lösen. Entscheidend ist, dass der Kandidat den Sachverhalt unter das unbekannte Gesetz subsumieren kann und damit seine „Praxistauglichkeit“ unter Beweis stellt. Dies umfasst auch das Anpassen an die Gepflogenheiten der (Klausur-)Praxis bei der Abfassung der Entscheidung. **2**

So sind z.B. im Rahmen der formellen Rechtmäßigkeit die Punkte Zuständigkeit und Verfahren immer, wenn auch in der gebotenen Kürze, anzusprechen. Im Widerspruchsbescheid werden nicht nur die entscheidungserheblichen, sondern alle problematischen Punkte angesprochen, um der Ausgangsbehörde Handlungsrichtlinien für künftige Entscheidungen zu geben.

### B. Entscheidungsformen

Die AS-Skripten zur **öffentlich-rechtlichen Assessorklausur** behandeln die **verfahrensrechtlichen und prozessualen Fragen** so, wie sie in der Praxis und im Examen auftreten. Das im vorliegenden Skript dargestellte **verwaltungsbehördliche Verfahren** kennt vielfältige Formen des Verwaltungshandelns (Verwaltungsakte, öffentlich-rechtliche Willenserklärungen, öffentlich-rechtliche Verträge etc.). Dies gilt auch für die Aufgabenstellung in der verwaltungsbehördlichen Assessorklausur. **3**

### I. Entscheidungen der Ausgangsbehörde

Seit Novellierung der Prüfungsordnungen ist festzustellen, dass im Examen vermehrt **4** **Entscheidungen der Ausgangsbehörde**, zumeist mit einem vorbereitenden Gutachten, gefordert werden. Dies gilt vor allem in den Ländern, die das Widerspruchsverfahren weitgehend (zeitlich befristet) abgeschafft haben (insbesondere Bayern, Niedersachsen, NRW). Typische Aufgabenstellungen sind hier:

- **Ausgangsbescheide** als belastende oder begünstigende Verwaltungsakte,
- **Anordnung der sofortigen Vollziehung** bzw. **Aussetzung der Vollziehung**,
- nachbegleitende Verfahrensschritte, insbesondere **Begleitverfügungen**.

In Betracht kommen auch Maßnahmen, die eine **Verwaltungsentscheidung vorbereiten** (Vermerk, Gutachten, Rats- und Ausschussvorlagen, Bericht an die Aufsichtsbehörde u.Ä.). Die Gestaltung hängt hier vom Einzelfall ab. Denkbar sind auch sog. **Kautelarklausuren**, also z.B. der Entwurf eines öffentlich-rechtlichen Vertrages oder einer RechtsVO oder Satzung.

## II. Entscheidungen im Widerspruchsverfahren

- 5 Im Übrigen stehen in der verwaltungsbehördlichen Assessorklausur Entscheidungen im **Widerspruchsverfahren** im Vordergrund, und zwar vor allem:
- **Widerspruchsbescheid** durch die Widerspruchsbehörde nach § 73 VwGO,
  - **Abhilfebescheid** durch die Ausgangsbehörde nach § 72 VwGO,
  - **Vorlagebericht** der Ausgangsbehörde an die Widerspruchsbehörde bei Nichtabhilfe,
  - **Aufhebung** außerhalb des Widerspruchsverfahrens nach §§ 48, 49, 51 VwVfG.

## III. Entscheidungen über nichtförmliche Rechtsbehelfe

- 6 Vereinzelt sind Entscheidungen über **nichtförmliche Rechtsbehelfe** zu entwerfen (z.B. Bescheide auf Aufsichtsbeschwerden oder Petitionsbescheide). Derartige Entscheidungen unterliegen nur geringen Förmlichkeiten (s.u. Rn. 489 ff.).

## IV. Anwaltliche Aufgabenstellungen

- 7 In zahlreichen Bundesländern gehört die Anwaltsklausur zu den Pflichtklausuren. In der Regel wird die Erstellung eines Gutachtens über den Erfolg aller anwaltlichen Vorgehensmöglichkeiten verlangt, im Anschluss daran eine Taktik- und Entscheidungsstation und abschließend der Entwurf des anwaltlichen Schreibens. Im **behördlichen Verfahren** sind dies insbesondere:
- Widerspruchsschreiben
  - Antrag auf Aussetzung der Vollziehung
  - Antrag auf Erlass eines begünstigenden Verwaltungsakts
  - Schreiben an den Mandanten

Zur Anwaltsklausur im verwaltungsgerichtlichen Verfahren vgl. AS-Skript Die verwaltungsgerichtliche Assessorklausur (2016).

## C. Vorbereitung der Klausurlösung

- 8 Bei Entscheidungen im verwaltungsbehördlichen Verfahren wird in der Assessorklausur zumeist der Entwurf eines **Ausgangsbescheides** oder eines **Widerspruchsbescheides** verlangt, meist mit vorausgehender gutachtlicher Stellungnahme.

### Aktenauszug

Der Aktenauszug weist Teile des Verwaltungsvorganges auf, wie einen Aktenvermerk, eine Anzeige (auch eines Dritten), ein Protokoll einer Ortsbesichtigung, andere schriftliche Erkenntnisse, ggf. ein Anhörungsschreiben und häufig eine Stellungnahme des späteren Adressaten des Ausgangsbescheides, in der dieser Hinweise zu den Tatsachen mitteilt oder Rechtsansichten äußert.

### Bearbeitungsvermerk

Die Entscheidung des Landrates ist zu entwerfen. Sollte sie im Ermessen stehen, ist davon auszugehen, dass der Landrat das Ermessen positiv betätigen möchte. Die Entscheidung soll am 26.11. ergehen.

Für den Fall, dass ein Anspruch des Antragstellers besteht, ist in der Entscheidung dafür zu sorgen, dass der Anspruch auch rechtzeitig zum 15.01. erfüllt wird.

Für den Fall, dass kein Anspruch besteht, ist dies in der gebotenen Form schriftlich dem Landrat mitzuteilen.

Dem Entwurf der Entscheidung ist ein Gutachten voranzustellen, in dem alle wesentlichen Rechtsfragen ggf. hilfsweise erörtert werden.

Sollten weitere Verfahrensschritte erforderlich sein, ist davon auszugehen, dass diese ordnungsgemäß durchgeführt worden sind.

Die Vorgehensweise in der Klausur:

9

- Lesen des Aktenauszugs und des Bearbeitungsvermerks (Rn. 10, 11)
- Erstellung einer chronologischen Zeittafel (Rn. 13, 14)
- Gegenüberstellung der rechtlichen Argumente (Rn. 15)
- Erstellung einer gutachterlichen Lösungsskizze (Rn. 16 ff.)
- ggf. Erstellung des Gutachtens als Klausurleistung (Rn. 94 ff.)
- Erstellung der behördlichen praktischen Entscheidung, z.B. Entwurf eines Bescheides (Rn. 18 ff.)

### I. Lesen des Aktenauszugs und des Bearbeitungshinweises

Die Lösung der Klausur steht zumeist im Aktenauszug! Diese Binsenweisheit trifft vor allem auf Klausuren zu, die eher abseitige Gebiete des besonderen Verwaltungsrechts behandeln. Niemand wird von Ihnen erwarten, dass Sie z.B. Einzelfragen aus dem Waffenrecht oder dem beamtenrechtlichen Beihilferecht beherrschen. Entscheidend ist hier, dass Sie die gesetzliche Systematik erfassen und die Aufgabe einer vertretbaren Lösung zuführen. Das besondere Verwaltungsrecht ist zumeist nur der Aufhänger für die Fallgestaltung. Die Lösung ergibt sich in der Regel aus den Hinweisen in den abgedruckten Schriftstücken. Daher ist unabdingbare Voraussetzung, dass Sie den **Aktenauszug durch mehrfaches Lesen vollständig erfassen**.

10

Ebenso wichtig ist die Erfassung des **Bearbeitungshinweises**, weil in diesem Ihre Klausuraufgabe präzisiert wird, z.B. ob auch ein Gutachten voranzustellen ist.

11

Häufig werden in Bearbeitungshinweisen Rechtsfragen vorgegeben, z.B. „Die örtliche und instanzielle Zuständigkeit der Stadt B liegt vor.“ **Vorsicht:** Die wichtige „sachliche“ Zuständigkeit haben Sie zu prüfen. Oder: „Gehen Sie davon aus, dass die Sitzung der Stadt S in einem ordnungsgemäßen Verfahren zustande gekommen ist.“ **Vorsicht:** Die Zuständigkeit des Satzungsgebers und die materielle Rechtmäßigkeit sind noch zu prüfen.

12

**Beachten** Sie auch Hinweise im Bearbeitungsvermerk zur Erstellung von Hilfsgutachten. Gerade im 2. Staatsexamen könnten Sie eine ergebnisorientierte Lösung gefunden haben, die im Sachverhalt ausführlich angesprochene Rechtsfragen nicht mehr erörtern lässt. In solchen Fällen kann ein auch umfangreiches Hilfsgutachten nötig sein.

## II. Erstellung einer chronologischen Zeittafel

- 13** Durch das erste Lesen der (auszugsweise) wiedergegebenen Schriftstücke verschaffen Sie sich zunächst einen **groben Überblick** über die Klausur. Versuchen Sie hierbei, den Sachverhalt zunächst rein tatsächlich im Zusammenhang zu erfassen. Belasten Sie sich dabei noch nicht mit rechtlichen Überlegungen. Achten Sie dabei schon auf streitigen und unstreitigen Sachverhalt und den ggf. angegebenen Beweismöglichkeiten.
- 14** Das dann folgende **Durcharbeiten des Aufgabentextes** dient der Erfassung der Details. Dabei ist es hilfreich, wenn Sie vor Erstellung der Lösungsskizze aus den verstreuten Angaben in der Akte eine Übersicht der zeitlichen Abfolge der Ereignisse (**Chronologie**) erstellen. Diese Chronologie erleichtert Ihnen später die Erstellung der Darstellung des Sachverhalts enorm.

Chronologie	
Datum	Ereignis
04.10.2016	Anzeige des Herrn N über das Betreiben eines Bordells im Haus des Nachbarn B
10.10.2016	Ortsbesichtigung ohne Erkenntnisse
14.10.2016	Internetrecherche: Unter der angegebenen Adresse werden entsprechende Leistungen beworben
17.10.2016	Anschreiben an den Eigentümer B des Hauses, mit der Bitte um Aufklärung
25.10.2016	Mitteilung des B: Haus ist vermietet an eine physiotherapeutische Praxis; er wisse von Nichts, Mieter = S
25.10.2016	Anschreiben an Mieter S mit der Bitte um Aufklärung
28.10.2016	Auszug aus dem geltenden Bebauungsplan
31.10.2016	Mitteilung des S: Bordell stimmt
04.11.2016	Anhörungsschreiben an B und S
11.11.2016	Stellungnahme des B
18.11.2016	Stellungnahme des S
25.11.2016	Entscheidung?

## III. Gegenüberstellung der rechtlichen Argumente

- 15** Die **rechtlichen Argumente** der Beteiligten, die in den Schriftstücken ausgetauscht werden, sollten Sie separat zusammenstellen. Sie zeigen Ihnen, was aus Sicht des Prüfungsamts erörterungswürdig ist. Diese Hinweise sollten Sie auf jeden Fall in die Lösung aufnehmen. Versuchen Sie schon bei der ersten Zusammenstellung, eine innere Ordnung herzustellen, die sich am späteren Entscheidungsaufbau orientiert (z.B. Trennung von Hinweisen zur Zulässigkeit und Begründetheit, in Letzterer zwischen formeller und materieller Rechtmäßigkeit).

Gesichtspunkte, die von den Beteiligten nicht benannt wurden, Ihrer Ansicht nach aber für die Lösung relevant sind, ebenfalls aufführen, auch wenn diese später wieder verworfen werden sollten!

Rechtliche Argumente			
Standort	Bürger	Behörde	Anmerkungen
Formell	Behörde unzuständig	Zuständigkeit unprobl.	
Materiell	Keine Ermächtigungsgrundlage vorhanden Tatbestandsvoraussetzung „Z“ liege nicht vor Falscher Adressat	Ermächtigungsgrundlage § xx des A-Gesetzes	Auslegung notwendig? Störerauswahl?

#### IV. Erstellen einer gutachterlichen Lösungsskizze

Das Gutachten in der öffentlich-rechtlichen Assessorklausur unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von der zivilrechtlichen Assessorklausur: Aufgrund des **Amtsermittlungsgrundsatzes** im Verwaltungsverfahren (§ 24 VwVfG) und im Verwaltungsprozess (§ 86 VwGO) **entfällt die Unterscheidung zwischen streitigem und unstreitigem Vorbringen**. Damit ist eine Schlüssigkeitsprüfung wie im Zivilprozess in der sog. Klägerstation überflüssig. Es gibt vielmehr nur den von der Behörde (bzw. dem Gericht) ermittelten Sachverhalt, der der rechtlichen Würdigung zugrunde zu legen ist.

16

Die Behörde hat dabei grundsätzlich alle für den Einzelfall bedeutsamen, auch die für die Beteiligten günstigen Umstände zu berücksichtigen (§ 24 Abs. 2 VwVfG). Den Beteiligten obliegt allerdings eine **Mitwirkungspflicht** (§ 26 Abs. 2 VwVfG). Sie sollen insbesondere ihnen bekannte Tatsachen und Beweismittel angeben. Ein Verstoß gegen die Mitwirkungspflicht hat zwar **unmittelbar keine verfahrensrechtlichen Folgen**, kann aber im Einzelfall, insbesondere bei begünstigenden Verwaltungsakten, zu einer Einschränkung der Amtsermittlungspflicht führen. Wenn und soweit es ein Beteiligter unterlässt, zur Klärung der für ihn günstigen Tatsachen beizutragen, obwohl ihm dies möglich und zumutbar ist, ist die Behörde in der Regel nicht verpflichtet, von sich aus allen denkbaren Erkenntnismöglichkeiten nachzugehen.<sup>1</sup> Die Verpflichtung zur Aufklärung des Sachverhalts endet dort, wo der Beteiligte seiner Pflicht zur Mitwirkung nicht nachkommt.<sup>2</sup> Näheres hierzu in den Rn. 68 ff.

17

1 Kopp/Ramsauer VwVfG § 26 Rn. 43.

2 BVerwGE 26, 30, 31; OVG NRW OVG 16, 293, 295; OVG NRW NVwZ-RR 1994, 386; VGH Kassel NJW 1986, 2781, 2783.

## 1. Teil: Entscheidungen im Ausgangsverfahren

### 1. Abschnitt: Der belastende Verwaltungsakt

#### A. Entwurf eines belastenden Verwaltungsaktes

Der belastende Erstbescheid		
Rn.	Thema	Entwurf
18	<b>Absender Aktenzeichen Ort, Datum</b>	<b>Stadt Musterhausen</b> Der Oberbürgermeister – Wasseraufsichtsamt – Az: 36-217/16-k 11111 Musterhausen Mustermannstr. 99 Tel.: 0000-000-000 Fax: 0000-000-000
19 ff.	<b>Bekanntgabe/ Zustellung</b>	<b>Übergabebeschreiben</b>
22	<b>Anschrift des Empfängers (ggf. Vertreter)</b>	Herrn Martin Mustermann Mustermannstr. 10 11111 Musterhausen
25	<b>Betreff</b>	Gewässeraufsicht Lagerung von Stoffen, die das Grundwasser gefährden
	<b>Bezug</b>	...
	<b>Anlagen</b>	<u>Anlagen:</u> ...
27	<b>Überschrift</b>	<b>Ordnungsverfügung</b>
28	<b>Anrede</b>	Sehr geehrter Herr Mustermann,
30 ff.	<b>Tenor</b> ■ Verfügungsinhalt	hiermit gebe ich Ihnen ... auf, binnen ... nach Zugang dieses Schreibens, die auf dem Grundstück Flur ... Flurstück ... abgestellten korrodierten 8 Fässer mit ... zu entfernen.
39 ff.	■ u.U. AOsofVZ gemäß § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO	Die sofortige Vollziehung dieser Verfügung wird angeordnet.
44 ff.	■ ggf. Androhung von Verwaltungszwang	Sollten Sie dieser Aufforderung nicht fristgerecht bis zum ... nachkommen, bin ich gezwungen, die Fässer auf Ihre Kosten entfernen zu lassen. Die voraussichtlichen Kosten werden ... Euro betragen.
52	■ ggf. Kostenentscheidung (i.d.R. <b>keine</b> Gebührenrechnung)	Die Kosten dieses Verfahrens (Gebühren und ggf. Auslagen) haben Sie zu tragen.

## Der belastende Erstbescheid (Fortsetzung)

Rn.	Thema	Entwurf
53	<b>Begründung</b>	<u>Begründung:</u>
54 ff.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sachverhalt               <ul style="list-style-type: none"> <li>■ unbestrittene Tatsachen</li> <li>■ Vorbringen der Verfahrensbeteiligten, Verfahrensgang</li> </ul> </li> </ul>	<p>Anlässlich einer Überprüfung, stellte der Außendienst des Gewässeraufsichtsamts am ... fest, dass ...</p> <p>Zur Begründung haben Sie vorgetragen, ...</p> <p>Meine Ermittlungen hierzu haben ergeben, dass ...</p>
59 ff.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ rechtliche Gründe, insbesondere Ermächtigungsgrundlage, Zuständigkeit, Tatbestandsvoraussetzungen, Ermessenserwägungen</li> </ul>	<p>Gemäß § ... i.V.m. ... kann ...</p> <p>Für den Erlass dieser Verfügung bin ich gemäß §§ ... sachlich zuständig.</p> <p>Aufgrund der festgestellten Umstände ist es geboten, dass ... (Eingreifen, gewählte Maßnahme, Verhältnismäßigkeit) ...</p>
76 f.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ für Verwaltungszwang bes. Begründung</li> </ul>	<p>Um die Durchführung der aufgegebenen Maßnahme sicherzustellen, ist gemäß § ... das Zwangsmittel der ... erforderlich.</p>
78 f.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ bei § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO Begründung des bes. öff. Interesses (vgl. § 80 Abs. 3 VwGO)</li> </ul>	<p>Angesichts der akuten Gefahrensituation ist die sofortige Vollziehung der Aufforderung geboten, denn ... (eingehende Begründung erforderlich!)</p>
80	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ bei <b>Gebührenfestsetzung</b></li> </ul>	<p>Die Kostenentscheidung beruht auf § ...</p>
81 ff.	<p><b>Rechtsbehelfsbelehrung</b> notwendiger Inhalt</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Rechtsbehelf</li> <li>■ Adressat</li> <li>■ Form, Frist</li> </ul>	<p>Gegen diese ... (Verfügung, Anordnung, Bescheid) kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe (ggf. Zustellung) Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist schriftlich oder zur Niederschrift (ggf. oder elektronisch mit qualifizierter Signatur) bei ... (Angabe der Behörde mit Sitz – Adresse nicht nötig) oder der Widerspruchsbehörde (nicht zwingend!) ... einzulegen.</p> <p><b>Beachte: Gibt es in der Materie kein Widerspruchsverfahren, ist über die Erhebung einer Klage zu belehren</b> (s. Rn. 346).</p>
93	Grußformel Unterschrift	<p>Mit freundlichem Gruß</p> <p>(i.V./i.A.)</p> <p>(Unterschrift)</p>

## I. Bescheidkopf

- 18 Im **Kopf des verwaltungsbehördlichen Erstbescheides** ist zunächst die Körperschaft aufzunehmen, die gehandelt hat. Darunter wird regelmäßig der Hauptverwaltungsbeamte bzw. gesetzliche Vertreter der Körperschaft benannt und das handelnde Amt/die handelnde Behörde. Wichtig ist, das Aktenzeichen aus dem Aktenvorgang aufzunehmen.

## II. Bekanntgabe/Zustellung

- 19 Für die **Bekanntgabe eines Verwaltungsakts** gibt es im Regelfall keine besonderen Vorgaben. Ein Erstbescheid kann gemäß § 41 Abs. 2 VwVfG mit einfachem Brief durch die Post, unter den Voraussetzungen des § 3 a VwVfG als elektronisches Dokument oder mündlich oder konkludent (vgl. § 37 Abs. 2 VwVfG) bekanntgegeben werden. In der Examensklausur scheiden die konkludente und mündliche Bekanntgabe aus. Auch ist unwahrscheinlich, dass die Bekanntgabe eines elektronischen Dokuments vorbereitet werden soll. Also kommt regelmäßig nur die **schriftliche Bekanntgabe durch einfachen Brief** in Betracht. Da es sich hierbei um den **Regelfall** handelt, wird dies im Bescheid nicht besonders vermerkt.
- 20 Zu beachten ist allerdings, ob in dem jeweilig betroffenen Rechtsbereich ggf. eine „**Zustellung**“ des Erstbescheids gesetzlich vorgeschrieben ist (so bei der Androhung von Zwangsmitteln, § 13 Abs. 7 S. 1 VwVG bzw. entspr. Landesrecht, ebenso beim Widerspruchsbescheid, § 73 Abs. 3 S. 1 VwGO). Ist dies der Fall, muss bei Bundeskörperschaften und Bundesbehörden eine Zustellart nach dem BundesVwZG oder für Landeskörperschaften, Landesbehörden und kommunale Körperschaften nach dem Landeszustellungsrecht (LZG o.Ä.) erfolgen. Für die Zustellung an den Bürger wird entweder auf die **Zustellungsurkunde** (vgl. § 3 VwZG) zugegriffen oder auf das **Übergabeeinschreiben** (vgl. § 4 Abs. 1 VwZG). Das Einschreiben mit Rückschein ist unüblich, da es auch Mehrkosten verursacht. Zustellungen an Rechtsanwälte oder Behörden erfolgen regelmäßig gegen **Empfangsbekanntnis** nach § 5 VwZG. Diese Zustellungsarten werden **im Adressfeld vor dem Namen des Empfängers** notiert.
- 21 Bei **besonders bedeutsamen Erstbescheiden**, die nicht förmlich zugestellt werden müssen, sondern (einfach) bekanntgegeben werden können, neigt die Verwaltung dazu – insbesondere wenn in dem Bundesland das Vorverfahren abbedungen ist – einen Bescheid trotzdem zuzustellen, damit der Zugang z.B. im Hinblick auf den Lauf der Klagefrist **bewiesen** werden kann. Die Zustellung eines Bescheids, der eigentlich nur bekanntgegeben werden müsste, ist nach § 41 Abs. 5 VwVfG grds. zulässig. Wählt die Behörde freiwillig die förmliche Zustellung, so muss sie die dafür vorgeschriebenen Förmlichkeiten auch dann einhalten, wenn sie die Entscheidung formlos hätte bekannt geben können.<sup>3</sup> Ob ein Bescheid nur bekanntgegeben oder zugestellt wird, hat auch Bedeutung für die Formulierung der Rechtsbehelfsbelehrung (Rn. 81).

## III. Anschrift

- 22 Bei der **Anschrift des Empfängers** gilt Besonderes insbesondere bei Gesellschaften und Ehegatten. Bei einer Bekanntgabe oder Zustellung an eine Gesellschaft muss der **gesetzliche Vertreter** namentlich genannt werden, so z.B. der Geschäftsführer einer GmbH oder ein vertretungsberechtigter Gesellschafter einer GbR. Bei formloser Bekanntgabe an **Ehegatten** können die Namen beider Ehegatten im Adressfeld genannt werden und es braucht nur ein Bescheid versendet werden. Im Fall der **Zustellung** müssen dagegen entweder zwei Bescheide jeweils an die einzelnen Ehegatten adressiert und zugestellt werden oder – bei gemeinschaftlicher Adressierung – zwei

<sup>3</sup> OVG NRW, Beschl. v. 30.01.2017 – 2 B 1226/16; OVG NRW OVGE 44, 179, 180; OVG Lüneburg NJW 2009, 1834.

Ausfertigungen zugestellt werden, damit jeder Adressat die Verfügungsgewalt über den Bescheid erhält (arg e. § 2 Abs. 1 VwZG).<sup>4</sup>

Bei Bekanntgaben oder Zustellungen an **Rechtsanwaltskanzleien** sollte unter dem Kanzleinamen der bearbeitende Anwalt genannt werden. **23**

Bei zusammengefassten Bescheiden an mehrere Adressaten stellt sich häufig auch die Frage der **Bestimmtheit des VA** (§ 37 Abs. 1 VwVfG), wenn die Adressaten lediglich mit einem Sammelbegriff bezeichnet werden (z.B. Eheleute M, Wohnungseigentümergeinschaft X-Straße 15). Zweifel hinsichtlich der Eindeutigkeit solcher Bezeichnungen können nach h.Rspr. durch Auslegung ausgeräumt werden (sog. VA an den, den es angeht). Dabei kommt es nicht darauf an, wie ein außenstehender Dritter, sondern allein wie der Betroffene selbst nach den ihm bekannten Umständen den materiellen Gehalt des Bescheids unter Berücksichtigung von Treu und Glauben verstehen musste.<sup>5</sup>

**Beispiele:** Als ausreichend hat die Rspr. z.B. folgende Adressierungen angesehen: „Familie S.“, wenn alle Familienangehörigen Adressaten des Bescheids sind,<sup>6</sup> „Herr X und Miteigentümer“ bei grundstücksbezogenen Benutzungsgebühren,<sup>7</sup> „Herr und Frau“ in Verbindung mit dem Vor- und Zunamen nur des Ehemannes.<sup>8</sup>

**Gegenbeispiel:** Der eine Personenmehrheit betreffende, aber nur an eine einzelne Person gerichtete Bescheid genügt nur dann dem Bestimmtheitsgebot des § 37 Abs. 1 VwVfG, wenn erkennbar ist, ob der Adressat als Einzelperson, als Mitglied der Gemeinschaft oder gar die Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit als Rechtssubjekt betroffen sein soll.<sup>9</sup>

Sofern ein **Bevollmächtigter** (insbesondere Rechtsanwälte) den Adressaten des Bescheids vertritt und **eine schriftliche Vollmacht vorgelegt hat**, muss nach § 7 Abs. 1 S. 2 VwZG die Zustellung an den Rechtsanwalt erfolgen. Wird der Bescheid nur **formlos bekanntgegeben** und nicht förmlich zugestellt, so „kann“ nach § 41 Abs. 1 S. 2 VwVfG die Bekanntgabe gegenüber dem Bevollmächtigten vorgenommen werden. Die Behörde hat daher insoweit ein **Wahlrecht**. Sollte hier ein Ermessensfehler vorliegen, ist die Bekanntgabe gleichwohl wirksam, aber die Rechtsbehelfsfrist wird nicht in Lauf gesetzt.<sup>10</sup> Empfehlenswert ist daher stets die Bekanntgabe an den Bevollmächtigten. **24**

#### IV. Betreff etc.

Unter dem Adressfeld wird der **Betreff** – ohne Nennung dieses Begriffs – kurz und knapp angegeben. Ausführungen zum Bezug oder zu den Anlagen sind häufig nicht erforderlich. **25**

Für den Fall, dass der Bescheid an einen Rechtsanwalt gerichtet wird, ist hier der **Name und die Adresse des Mandanten** anzugeben und – falls bei der Behörde bekannt – das Aktenzeichen des Rechtsanwalts. **26**

#### V. Überschrift

Bei dem Erlass von Erstbescheiden empfiehlt sich die Wahl einer **Überschrift**. Dies ist nicht zwingend, aber in den meisten Ländern üblich. Beachten Sie ggf. eine abweichende (Prüfungs-)Praxis in Ihrem Bereich. **27**

#### VI. Anrede

Die **Anrede** erfolgt immer an eine Person (nicht an eine Gesellschaft), also z.B. an den namentlich benannten Geschäftsführer einer GmbH. Da im Folgenden der Tenor for- **28**

<sup>4</sup> BVerwG NJW 1993, 2884, 2885.

<sup>5</sup> BVerwG DVBl. 1994, 810, 811; Kopp/Ramsauer VwVfG § 37 Rn. 10 u. 11.

<sup>6</sup> OVG NRW OVGE 44, 179, 180.

<sup>7</sup> OVG NRW NWVBl. 1996, 296.

<sup>8</sup> BFH NJW 1997, 151; VGH Mannheim NVwZ-RR 1989, 597, 598.

<sup>9</sup> Vgl. VG Potsdam NVwZ 1999, 214, 216; zum umgekehrten Fall VG Gera NVwZ 1999, 100: Ein an eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts gerichteter Bescheid kann als Bescheid an die einzelnen Gesellschafter ausgelegt werden.

<sup>10</sup> Kopp/Ramsauer VwVfG § 41 Rn. 35.

muliert wird, muss es sich bei der angesprochenen Person um den Adressaten des Verwaltungsakts handeln. Aus diesem Grund ist hier z.B. der im Sonderordnungsrecht geregelte **Adressat** (z.B. Bauherr, Entwurfsverfasser etc.) zu nennen. Sollte das Allgemeine Ordnungsrecht zur Anwendung kommen, ist hier der Verhaltensstörer, Zustandsstörer oder Notstandspflichtige i.S.d. Polizei- und Ordnungsrechts zu benennen.

- 29 Für den Fall, dass die Verfügung an den bevollmächtigten **Rechtsanwalt** adressiert wird, ist dieser **namentlich anzusprechen, aber** sämtliche folgenden Aussprüche im Tenor müssen so formuliert werden, dass **der Verpflichtete der Aussprüche** nicht der Rechtsanwalt, sondern der vertretene **Mandant** ist. Aus diesem Grund ist im Fall der persönlichen Anrede des Empfängers stets die Formulierung zu wählen: „Ihrem Mandanten wird aufgegeben“ oder „Sollte Ihr Mandant dieser Aufforderung nicht nachkommen“ oder „Auf Kosten Ihres Mandanten“ bzw. „... hat Ihr Mandant zu tragen“. Gleiches gilt für die später abzufassende Begründung der Verfügung. Dort ist penibel darauf zu achten, dass der Mandant etwas getan oder unterlassen hat oder tun soll und deshalb die Verfügung ergangen ist.

## VII. Tenor

- 30 Nach der Anrede ist der **Tenor** zu formulieren. Hierbei handelt es sich um den **wichtigsten Teil des zu entwerfenden Erstbescheids**. Der Tenor enthält sämtliche Regelungen, die die Behörde treffen möchte. Er beinhaltet die Hauptsacheentscheidung, u.U. die Anordnung der sofortigen Vollziehung, ggf. Zwangsmittelandrohungen und ggf. eine Kostenentscheidung. Die einzelnen Teile sind optisch abzusetzen und können fortlaufend nummeriert werden. Der Tenor darf keine Sachverhaltsbeschreibungen oder rechtliche Erwägungen enthalten.

### 1. Der Hauptausspruch

- 31 a) Der Tenor stellt hohe Anforderungen an die **Klarheit, Vollständigkeit, Eindeutigkeit** und **insbesondere Vollstreckbarkeit**. Will die Behörde ein Gebot aussprechen, bietet sich die Formulierung an: „Hiermit gebe ich Ihnen auf ...“ oder „Hiermit fordere ich Sie auf...“. Bei einem **Gebot** wird sodann die **Handlungspflicht** beschrieben:

*„Hiermit fordere ich Sie auf, das Kraftfahrzeug BMW X5, Farbe schwarzmetallic mit dem amtlichen Kennzeichen MS-HW 1957 aus dem öffentlichen Straßenraum der Stadt Münster von dem Vorplatz des Universitätsklinikums an der Fliednerstr. 66 bis zum ... zu entfernen.“*

- 32 Bei einem **Verbot** werden im Regelfall die Begriffe „zu unterlassen“ oder „ich untersage“ verwendet.

*„Hiermit untersage ich Ihnen die weitere selbstständige Ausübung des Gewerbes „Alles was eine Frau begehrt“, An- und Verkauf von erotischen Gegenständen, Daten- und Tonträgermaterialien und der Vermittlung von One-Night-Stand-Treffen mit Sitz in Münster, Industrieweg 69. Die Untersagung umfasst alle das Gewerbe betreffenden Tätigkeiten, wie Verkaufsgespräche, Anbahnungsgespräche, gewerbliche Nutzung von Kraftfahrzeugen und die Benutzung gewerblicher Räume. Die Untersagung erstreckt sich auf das gesamte Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. Die Untersagung gilt auch für Tätigkeiten als Vertretungsberechtigter eines Gewerbetreibenden oder als mit der Leitung eines Gewerbebetriebes beauftragte Person.“*

## Stichwortverzeichnis

Die Zahlen verweisen auf die Randnummern.

Abgabe .....	250	Devolutiveffekt .....	297, 355, 466
Abhilfebescheid .....	5, 308, 353	Dienstaufsichtsbeschwerde .....	273, 489
Abhilfeverfahren .....	269, 290	Dreigliedriges Verfahren .....	329
Abkürzungen .....	75	Drei-Tage-Fiktion .....	402
Abwägung .....	478	Drittbeteiligungsfall .....	388
Abwägungsergebnis .....	74	Dritter .....	324, 418
Abwägungsmaterial .....	74	Drittwidrspruch .....	321, 361, 434
Abwägungsvorgang .....	74	<b>Einheimischenabschlag .....</b>	<b>254</b>
Adressatentheorie .....	386	Einrichtungszweck .....	228, 246
Amtsermittlungsgrundsatz .....	16	Einwände .....	343
Anfechtungswiderspruch .....	297, 359	Einwände des Bürgers .....	75
teilweise erfolgreicher .....	302	Elektronische Signatur .....	392
Anhörung .....	42, 469	E-Mail .....	392
Anordnung der sofortigen Vollziehung .....	4, 78	Entbehrlichkeit .....	448
Begründungsbeispiel .....	78	Entscheidung, verfahrensbeendende .....	485
Anrede .....	489	Entscheidungen der Ausgangsbehörde .....	4
Anspruchsgrundlage .....	173	Entscheidungen im Ausgangsverfahren .....	8
Anspruchsqualität .....	173, 387	Entscheidungen im Widerspruchsverfahren .....	5
Äquivalenzprinzip .....	253	Entscheidungen über nichtförmliche	
Arbeitsüberlastung .....	418	Rechtsbehelfe .....	6
Aufgabenstellung Assessorklausur .....	1	Entscheidungsentwurf .....	1
Aufhebung .....	5, 144	Entscheidungsformen .....	3
Aufrechnungserklärung .....	365	Entscheidungsfrist .....	154
Aufsichtsbeschwerde .....	489	Entscheidungsgründe .....	336
Auftragsangelegenheiten .....	285	Entscheidungskompetenz .....	473
Aufwendungen .....	310	Entscheidungsvorschlag .....	355
Erstattung .....	319	Entschlüsselung des Aufgabentextes .....	2
Ausgangs-		Erforderlichkeit .....	448
behörde .....	4, 282, 284, 308 f., 322, 324, 483	Erledigung .....	159, 321, 317, 437
Ausgangsbescheid .....	4, 8, 395	Ermächtigungsgrundlage .....	230, 218, 473
Ausgangsverfahren		Ermessen .....	133 ff.
Entscheidungen .....	8	Ermessensentscheidung .....	74, 344, 443, 453
Gutachten .....	8	Ermessenserwägungen .....	344
Ausmaß der Benutzung .....	253	Ermessensreduzierung auf Null .....	211, 457
Ausschluss des Vertrauensschutzes .....	155	ex tunc .....	447, 451
Aussetzungsinteresse .....	307	<b>Fachaufsichtsbehörde .....</b>	<b>466</b>
Aussetzungsverfahren .....	475	Fachaufsichtsbeschwerde .....	274, 489
materielle Voraussetzungen .....	478 ff.	Fachausdrücke .....	75
Auswärtigenzuschlag .....	254	Fälligkeit .....	250
Außerordentlicher Rechtsbehelf .....	481	Feststellungswiderspruch .....	374
<b>Baugenehmigung .....</b>	<b>388</b>	Folgenbeseitigung .....	298
Beamtenrecht .....	288	Form .....	89
Begleitmaßnahmen .....	349 f.	Formelle Fehler	
Begleitverfügung .....	349	Prüfungsfolge .....	448 ff.
Begründung .....	481	Förmliche Zustellung .....	406
Behörde .....	258, 352	Formulierung .....	75
Beitragsrecht .....	232	Fortsetzungsfeststellungswiderspruch .....	317, 379
Bekanntgabe eines Verwaltungsakts .....	19	Frist .....	87
Bekanntmachung .....	238	<b>Gebühr .....</b>	<b>249</b>
Benutzungssatzung .....	241 ff.	Gebührenentscheidung .....	296, 300, 302 f.
Benutzungsverhältnis bei öffentlichen		Gebührenmaßstab .....	253
Einrichtungen .....	244	Gebührensatz .....	254
Bescheide an mehrere Adressaten .....	22	Gebührenschildner .....	252
Bescheide auf Aufsichtsbeschwerden		Gebundene Entscheidungen .....	465
Begründung .....	489	Gegenvorstellung .....	272
Bescheidform .....	348	Gemeinde .....	388
Bescheidtechnik .....	75	Genehmigung der Aufsichtsbehörde .....	222
Beschlussform .....	348	Generalklausel .....	219
Beschwer .....	378	Gesetzlicher Ausschluss .....	479
Bevollmächtigter .....	405, 418	Gesetzmäßigkeit der Verwaltung .....	226
Bundesbehörde .....	358, 377	Glaubhaftmachung .....	424
Bußgeld .....	230	Gliederung des Gutachtens .....	8
<b>Computerfax .....</b>	<b>391</b>	Grammatik .....	75
<b>Delegationsmöglichkeit .....</b>	<b>288</b>	Grund- VA .....	77

Gutachten im Ausgangsverfahren .....	94	Petitionsbescheid .....	494
Güterabwägung .....	74, 344	Entgegennahme .....	494
<b>Haftungsbeschränkung</b> .....	239	Erlass .....	494
Hauptsacheentscheidung .....	296 f., 299, 303	Rechtsschutz .....	497
Haushaltsrechtliche Grundsätze .....	150	sachliche Prüfung .....	494
Heilung .....	256, 451 f.	Popularwiderspruch .....	384
Höherrangiges Recht .....	231	Postlauf .....	415
<b>Immissionsschutzrechtliche Genehmigung</b> .....	388	Prinzip der Trennung von Abgaben- und Stammsatzung .....	249
Individualinteresse .....	388	<b>Realakte</b> .....	366
Innerbehördliches Schreiben .....	355	Rechtmäßigkeitskontrolle .....	462
Interessenabwägung .....	74, 344	Rechtsbehelf .....	479
Inzidentverwerfung .....	257	außerordentlicher .....	482
<b>Jahresfrist bei Rücknahme</b> .....	154	förmlicher .....	270
Jahresfrist bei Widerruf .....	154	gemischter .....	281
<b>Kausalität</b> .....	447, 453	Rechtsbehelfsbelehrung .....	346, 481, 489
Kautelarklausuren .....	4	Muster .....	346
Klagegegner .....	350	Rechtschreibung .....	75
Klärungsbedürftiges Rechtsverhältnis .....	364	Rechtskenntnis .....	420
Klausurtypen .....	1	Rechtssicherheit .....	341
Kommunale Satzungsgebung .....	216 ff.	reformatio in peius .....	435, 461
Konkurrent .....	388	formelle Rechtmäßigkeit .....	464
Kostendeckungsprinzip .....	254	materielle Rechtmäßigkeit .....	470
Kostenentscheidung ...296, 299, 302, 329, 355, 481		Verböserung .....	462
Grundsätze .....	308 ff.	Zulässigkeit .....	462
Kostenentscheidung im Vorverfahren .....	308	Regelung .....	496
Kostenerstattungsanspruch .....	319	Rücknahme .....	145, 321, 440, 472
Kostenfestsetzung .....	308, 335 ff.	Verhältnis zum Widerspruchsverfahren .....	158
Kostenfestsetzungsverfahren .....	311	Rücknahme nach § 48 VwVfG .....	151
Kostengrundentscheidung .....	311, 333, 335	Rückwirkung .....	
Kraftausdrücke .....	75	echte .....	231
<b>Landesbehörde</b> .....	358, 377	unechte .....	231
Legislativ-Petition .....	492	<b>Sachentscheidung</b> .....	301, 485
Leistungsklage .....	497	Sachprüfung .....	433
Leistungswiderspruch .....	373 f.	Sachurteilsvoraussetzung .....	358
<b>Maßstab</b> .....	250	Sachverhalt in der verwaltungs- behördlichen Klausur .....	2, 54
Materielle Gerechtigkeit .....	341	Sachverhaltsdarstellung .....	337
Mindestinhalt der Abgabensatzung .....	250	Satz der Abgabe .....	250
Mitwirkungspflicht .....	17	Satzung .....	
Möglichkeitstheorie .....	385	allg. Rechtmäßigkeitsanforderungen .....	233
<b>Nachschieben von Gründen</b> .....	455	Ausfertigungsvermerk .....	235, 240
Nächsthöhere Behörde .....	282	Bekanntmachung .....	223
Nebenbestimmung, Rechtmäßigkeit .....	147, 191	Bestimmtheit .....	223, 233
Nebenbestimmungen .....	170	Einleitungsformel .....	235, 237
Nebenentscheidung .....	294, 305	Ermächtigungsgrundlage .....	219
Begründung .....	345	Ermessen .....	223
Nichtabhilfeentscheidung .....	355	Ermessensfehlerhaftigkeit .....	234
Nichtförmliche Rechtsbehelfe .....	6	Form .....	223
Nichtigkeit .....	448	formale Gestaltung .....	235
Niederschrift .....	389	Geltungsbereich .....	243
Norm, Gültigkeit .....	460	Haftungsregeln .....	239
Normprüfungskompetenz .....	259	Inkrafttreten .....	248
Normverwerfungskompetenz .....	260	materielle Voraussetzungen für den Erlass ..	224
<b>Oberste Dienstbehörde</b> .....	374	Normenteil .....	235, 238
Offensichtlichkeit .....	453	öffentliche Bekanntmachung .....	241
Ordnungswidrigkeit .....	247	Rechtmäßigkeitsanforderungen .....	223
Organisationsform .....	244	Rechtsfolgen bei Fehlerhaftigkeit .....	256
Organisationsverschulden .....	418	rückwirkend belastende .....	231
Organkompetenz .....	220	rückwirkende .....	231
<b>Parlamentspetition</b> .....	492	Überschrift .....	236
Parlamentsvorbehalt .....	226	verfahrensmäßige Anforderungen .....	221
Petition, Zulässigkeit .....	493	Verhältnismäßigkeit .....	223, 233
		Verstoß gegen höherrangiges Recht .....	223
		Voraussetzungen der Ermächtigungs- grundlage .....	223
		Satzungen, Beispiele .....	216
		Satzungsautonomie .....	216

Satzungsbefugnis .....	220
Satzungsgebung .....	216
Satzungsgestaltung .....	235
Schreiben	
persönliches .....	348
unpersönliches .....	348
Schriftform .....	389
Schriftsatz .....	1
Schutznormtheorie .....	388 f.
Selbsteintrittsrecht .....	483
Selbstverwaltung .....	216
Selbstverwaltungsangelegenheiten .....	220, 285
Selbstverwaltungskörperschaft .....	216
Sitz der Behörde .....	85
Sonn- und Feiertagsgesetz .....	388
Spezialermächtigungen .....	226
Spezialgesetz .....	358
Spezialnorm .....	219
Spezialvorschriften .....	471
Sprachleitlinien .....	75
Standplatz, Zuteilung .....	244
Straßenumbenennung .....	388
Subjektive Rechte .....	173, 384
Tatbestand .....	250, 336
Telefax .....	408, 417
Telefonische Einlegung .....	392
Tenor .....	381
Tenor in der Hauptsache .....	481
Treu und Glauben .....	427
Unbeachtlichkeit .....	453
Untätigkeitsklage .....	373
Untätigkeitswiderspruch .....	373
Urlaub .....	414
<b>VA</b>	
Aufhebung .....	144
Außenwirkung .....	355
Bekanntgabe .....	394
belastender .....	146
Bestandskraft .....	434
Bestimmtheit .....	22
feststellender .....	364
gebührenpflichtiger .....	321
mit Doppelwirkung .....	475 f.
Rechtmäßigkeit .....	447 ff.
rechtswidrig begünstigender .....	151
rechtswidrig belastender .....	151
rechtswidriger .....	151
Rücknahme .....	151
Widerruf .....	146
Zustellung .....	19
Zweckmäßigkeit .....	443
Verbandskompetenz .....	220
Vereinsklage .....	427
Verfahrensfehler .....	448
Verfahrensgegenstand .....	474
Verfahrensrechtliche Folgen .....	17
Verfahrensverstoß .....	388
Verhältnismäßigkeit .....	246
Vermerke .....	351
Verpflichtungswiderspruch .....	370, 387
erfolgreicher .....	299
teilweise erfolgreicher .....	302
Verschulden .....	331
Verständlichkeit .....	75
Vertrauensschutz, Ausschluss .....	156
Vertrauensschutzgesichtspunkte .....	153
Verwaltungsbehördliche Verfahren .....	3
Verwaltungsentscheidung .....	4
Verwaltungsinterne Maßnahmen .....	368
Verwaltungskosten .....	308, 322
Verwaltungskostenentscheidung	
Tenor .....	323
Verwaltungspetition .....	492
Verwaltungsprozess .....	332
Verwaltungsrechtliche Streitigkeit .....	357
Verwaltungsrechtsweg .....	497
Verwaltungstätigkeit .....	219
Verwerfungsbefugnis .....	460
Verwerfungsmonopol .....	260
Verwirkung .....	427 f.
Volkvertretung .....	492
Vollzugsinteresse .....	305, 479
Vorbehalt des Gesetzes .....	226, 250
Vorlagebericht .....	5
Vorverfahren .....	354
Kosten .....	308
<b>Waffengleichheit .....</b>	<b>334</b>
Wahrscheinlichkeitsmaßstab .....	253
Widerruf .....	145, 472
Widerruf für die Vergangenheit .....	149
Widerruf nach § 49 VwVfG .....	146
Widerspruch	
Entbehrlichkeit .....	383
erfolgloser .....	295 f.
Form .....	389 f.
Prüfungsmaßstab .....	443 f.
Statthaftigkeit .....	358 ff.
Unbegründetheit .....	296
Unstatthaftigkeit .....	375 ff.
Unzulässigkeit .....	295
vorbeugender .....	359
Widerspruchsverfahren .....	158
Zulässigkeit .....	341
Zuständigkeit .....	282 ff.
Widerspruchsausschüsse .....	289
Widerspruchsbefugnis .....	384 ff.
Widerspruchsbehörde .....	269, 282, 285, 321, 481
Untätigkeit .....	373
Zuständigkeit .....	339
Widerspruchs-	
bescheid .....	5, 288, 305, 358, 374, 486
Begründung .....	336 ff.
Form .....	348 ff.
Tenor .....	294 ff.
Widerspruchsbezogene Gründe .....	158
Widerspruchsfrist .....	393, 407
Widerspruchsführer .....	322, 324
Widerspruchsinteresse .....	437
Widerspruchsschreiben .....	390
Widerspruchsverfahren .....	5, 292
Abschluss .....	485
Aussetzung .....	475
Widerspruchsverfahrens im Beamtenrecht .....	375
Wiedereinsetzung in den vorigen Stand	
Antrag .....	421
Antragsfrist .....	422
Voraussetzungen .....	411 ff.
Wirklichkeitsmaßstab .....	253
<b>Zeichensetzung .....</b>	<b>75</b>
Zurückbehaltungsrecht .....	365
Zuziehung eines Bevollmächtigten .....	332 ff.
Zweckmäßigkeit .....	389
Zweckmäßigkeitserwägungen .....	344
Zweckmäßigkeitsskontrolle .....	462
Zweckwidrigkeit .....	384