

# BESCHEIDTECHNIK

# Bescheide

## Bescheid, der

- a) [amtliche, verbindliche] Auskunft bestimmten Inhalts über jemanden, etwas
- b) Entscheidung [über einen Antrag]; behördliche Stellungnahme

Quelle: „Bescheid“ auf Duden online. URL: <https://www.duden.de/node/21091/revision/1366725>

Eine Definition im geltenden Recht gibt es nicht. Der Begriff Bescheid wird umgangssprachlich dahingehend verwendet, jemandem „Bescheid zu erteilen“ oder „Bescheid zu geben“. Eine Behörde erteilt solche „Bescheide“ als

- reine Verfahrenshandlungen (z. B. die Aufforderung, bestimmte Unterlagen oder Nachweise vorzulegen)
- Schreiben, mit welchen dem Beteiligten rechtliches Gehör gewährt wird
- Hinweise
- Auskünfte
- schriftliche Bestätigungen (bereits) mündlich ergangener Verwaltungsakte
- die nachträgliche Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO oder die nachträgliche Aussetzung der sofortigen Vollziehbarkeit eines Verwaltungsaktes nach § 80 Abs. 4 VwGO und schließlich die Ablehnung eines solchen Antrags, § 80 Abs. 4, 6 Satz 1 VwGO

Diese Schreiben nennt man Bescheide im weiteren Sinne. Im engeren Sinne sind Bescheide einer Behörde schriftliche oder elektronische Verwaltungsakte. Für diese gibt es auch noch weitere Bezeichnungen, wie Anordnung, Beschluss, Einzelfall-Regelung, Entscheidung, Regelung, Verfügung oder Verwaltungsakt.

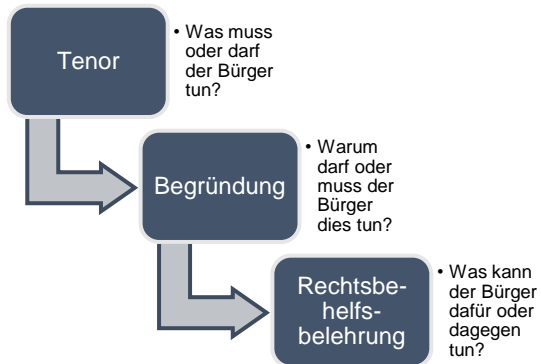
Der Bescheid ist ein schriftlicher oder elektronischer Verwaltungsakt in typischer Bescheidform, also insbesondere mit Tenor, Gründen und Rechtsbehelfsbelehrung.

Neben Widerspruchsbescheiden und Abhilfebescheiden ist die typischste Bescheidform der Erst- oder Ausgangsbescheid. Mit ihm wird das Verwaltungsverfahren abgeschlossen.

## *§ 9 VwVfG NRW Begriff des Verwaltungsverfahrens*

Das Verwaltungsverfahren im Sinne dieses Gesetzes ist die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet ist; es schließt den Erlass des Verwaltungsaktes oder den Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrages ein.

## Wesentliche Bestandteile des Bescheids sind



Man darf aber nicht vergessen, dass es auch Bescheide gibt mit mehreren Verwaltungsakten und auch Bescheide ohne Verwaltungsaktescharakter (vgl. oben).

Über eine „Ordnungsverfügung“ spricht man, wenn eine (Sonder-)Ordnungsbehörde einen belastenden Verwaltungsakt zur Abwehr von konkreten Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erlässt und von dem Adressaten ein Handeln, Dulden oder Unterlassen verlangt. Genehmigungen sind dagegen begünstigende Verwaltungsakte, die dem Adressaten ein bestimmtes Verhalten erlauben.

# Sprache

Die sprachliche Gestaltung eines Bescheids ist immens wichtig. Die besten rechtlichen Ausführungen bringen nichts, wenn sie sprachlich schlecht gestaltet sind. Davon abgesehen erwecken sprachlich komplizierte Schreiben beim Leser den Eindruck, man wolle etwas verheimlichen. Sie wecken eher Misstrauen.

Wenn ein Bescheid unverständlich, unwirtschaftlich oder unstrukturiert ist, wird er schnell als „schlecht“ empfunden. **Die häufigsten Mängel in Bescheiden sind eine mangelnde Bestimmtheit des Tenors, die fehlende oder unzureichende Darstellung des Sachverhaltes und insbesondere der Argumente des Betroffenen sowie der rechtlichen Erwägungen.** Hinzu kommen häufig sprachliche Mängel im Bürokratenstil.

Als Gründe hierfür wurden ermittelt:

- Komplexität der fachlichen Materie
- 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 abzusichern

Die Erwartungen der Bürger stehen dem jedoch häufig komplett entgegen:

richtig, wirtschaftlich, rücksichtsvoll, höflich

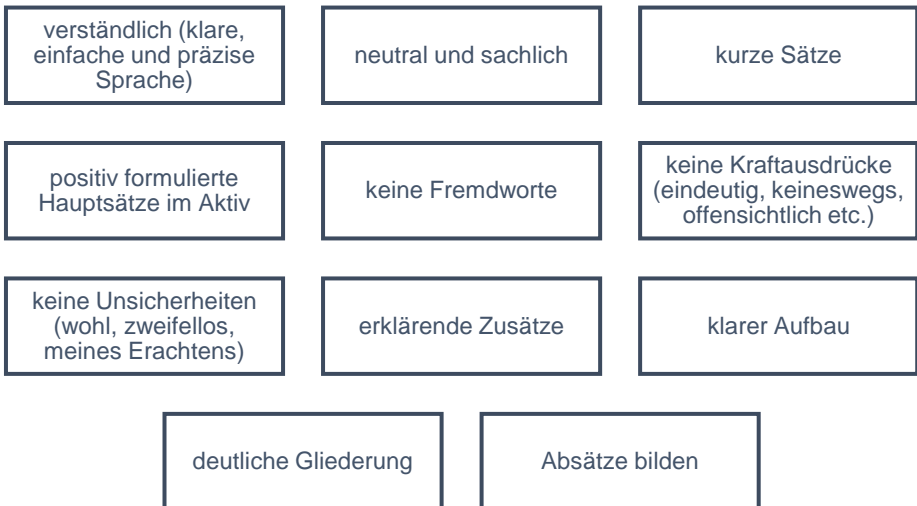
verständlich und überzeugend

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

Sprachlich sollte ein Bescheid also möglichst verständlich und überzeugend ausgestaltet sein. Dies scheint eigentlich nur Vorteile zu haben. Aber wie macht man das eigentlich?

In erster Linie benutzt man den Urteilsstil. Dabei wird das Ergebnis der Rechtsanwendung vorangestellt. Danach folgt die Wiedergabe der einschlägigen Rechtsnormen. Ihr Inhalt wird wiedergegeben, aber nur der Teil, der relevant ist. Wird ein Gesetz zum ersten Mal genannt, wird der Name ausgeschrieben, und die im Folgenden verwendete Abkürzung in Klammern gesetzt. Im Anschluss kommt die Subsumtion, die Verknüpfung von Rechtsnorm und Sachverhalt.

Bei der Abfassung eines Bescheides sollte man seine Worte so wählen, dass die betroffenen Adressaten den Inhalt des Schreibens ohne größere Schwierigkeiten verstehen können. Abstrakte und theoretische Wendungen sind in einem Bescheid fehl am Platz. Der Verfasser sollte sich bei der Abfassung des Bescheides – so gut es eben geht – in die Lage des betroffenen Bürgers versetzen. Daher sollten auch Bescheidvorlagen nicht ungeprüft übernommen werden. Ein Bescheid sollte also folgende Merkmale aufweisen:



Lesenswert in diesem Zusammenhang (für die Vertiefung) ist ein Kapitel im Handbuch der Rechtsförmlichkeit, das vom Bundesministerium der Justiz herausgegeben wurde. Es steht in der 3. Auflage unter <http://www.hdr.bmj.de/> zur Verfügung. Das Kapitel 1 in Teil B befasst sich zwar mit der sprachlichen Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen, allgemeine Hinweise lassen sich aber auch auf Bescheide übertragen:

- Die Sprachwissenschaft beurteilt die Verständlichkeit von Texten nach Einfachheit, Kürze und Prägnanz sowie Gliederung und Ordnung. (...) Um Texte verständlich zu verfassen oder um sie sprachlich zu verbessern, sind drei Ebenen zu beachten: Wortwahl, Satzbau und Textaufbau. (Rn. 53)
- Eine genaue und eindeutige juristische Aussage allgemeinverständlich auszudrücken, bedeutet harte Arbeit am Text, die mit Zeit und Mühe verbunden ist.

Es geht um

- die richtigen Wörter,
- die richtigen Sätze,
- Ausgewogenheit zwischen Präzision und Verständlichkeit.

Hier helfen bereits einige allgemeingültige Regeln für verständliche Texte:

- Was wollen Sie sagen?  
Halten Sie in Stichwörtern und Skizzen fest, welche Regelungszusammenhänge verdeutlicht werden müssen bzw. welche tatbestandlichen Voraussetzungen zu welchen Rechtsfolgen führen sollen! Danach erstellen Sie einen ersten Formulierungsentwurf und hinterfragen ihn kritisch:

- Wie können Sie es besser sagen?

**Überprüfen Sie Wortwahl und Satzbau!**

- Verwenden Sie kurze Sätze! Ein Gedanke – ein Satz!
- Kernaussagen an den Anfang!
- Möglichst nur ein Hauptsatz und nicht mehr als ein Nebensatz!
- Hauptgedanken in den Hauptsatz!
- Bevorzugen Sie Verben! Vermeiden Sie Substantive!
- Vermeiden Sie Attributketten, vor allem umfangreiche Partizipialkonstruktionen! Verwenden Sie stattdessen Relativsätze!
- Vermeiden Sie das Passiv, verwenden Sie das Aktiv!

**Sagen Sie es kürzer!**

- Streichen Sie Füllwörter!
- Benutzen Sie kurze Wörter! (Rn. 62, 63)

- Besonders die allgemeinen Hinweise zur Wortwahl (Rn. 80 ff.) können hilfreich bei der Formulierung des Tenors sein!

- Kürzere Sätze sind leichter zu verstehen als längere Sätze. Das durchschnittliche Kurzzeitgedächtnis ist nicht in der Lage, Sätze mit mehr als sieben Objekten oder 22 Wörtern zu erfassen. Wenn längere Sätze gebildet werden müssen, sollten sie besonders klar gebaut sein. (Rn. 95)
- Wichtige Aussagen sollten an die grammatisch entscheidenden Stellen eines Satzes (z. B. Subjekt oder Objekt) gerückt werden. Dies kann vielfach bereits dadurch erreicht werden, dass das Prädikat möglichst weit vorn steht. Nebensätze sollten nach Möglichkeit hinter dem Prädikat des Hauptsatzes stehen. (Rn. 96)
- Ein Satz sollte nach Möglichkeit nur eine Aussage enthalten. Schachtelsätze, die aus einem Hauptsatz und mehreren Nebensätzen bestehen, sollten in mehrere Hauptsätze oder kürzere Satzgefüge aufgelöst werden. (Rn. 97)
- Stichtagsregelungen und Fristen sind von großer Bedeutung. Sie entscheiden darüber, ob Rechte entstanden oder untergegangen sind, ob die Handlung einer Person rechtserheblich ist oder nicht, ob Regelungen wirksam oder nicht mehr gültig sind. Stichtagsregelungen und Fristen müssen Rechtsklarheit und -sicherheit gewährleisten. (Rn. 144)

## Aufbau eines Bescheids

Bescheidkopf

Tenor

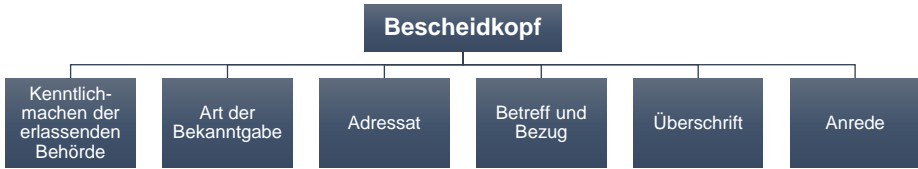
Begründung

Rechtsbehelfsbelehrung

Schluss



# Bescheidkopf



**§ 37 VwVfG NRW**  
*Bestimmtheit und Form des Verwaltungsaktes,  
 Rechtsbehelfsbelehrung*

(3) Ein schriftlicher oder elektronischer Verwaltungsakt muss die erlassende Behörde erkennen lassen (...)

**Kenntlichmachen der erlassenden Behörde**

Adresse der erlassenden Behörde

- Datum des Bescheids
  - Aktenzeichen
  - Sachbearbeiter
  - Erreichbarkeit

## Adressat

Nach § 41 Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW ist ein Verwaltungsakt demjenigen Beteiligten bekanntzugeben, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird. Bestimmt ist der Verwaltungsakt für den Adressaten, an den er gerichtet ist. Betroffen sind jene Beteiligten, denen gegenüber der Verwaltungsakt ebenfalls rechtliche Wirkungen entfaltet, ohne dass er an sie gerichtet ist. Gemeint sind damit die Drittbetroffenen eines Verwaltungsaktes mit Doppelwirkung.

Ist ein Bevollmächtigter bestellt, so kann die Bekanntgabe gemäß § 41 Abs. 1 Satz 2 VwVfG NRW ihm gegenüber vorgenommen werden. Der Bevollmächtigte wird dadurch zum Bekanntgabeadressaten. Das Wörtchen „kann“ weist darauf hin, dass es im Auswahlermessen der Behörde stehen soll, ob sie den Verwaltungsakt gegenüber dem Beteiligten selbst bekannt gibt oder gegenüber seinem Bevollmächtigten. Dies steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu § 14 Abs. 3 VwVfG NRW, wonach sich die Behörde, sofern für das Verfahren ein Bevollmächtigter bestellt worden ist, an diesen wenden soll. Dies bedeutet, dass sich die Behörde im Regelfall für die Kommunikation mit dem Beteiligten während des Verfahrens an den Bevollmächtigten wenden muss, sofern keine sachlichen Gründe vorliegen, sich ausnahmsweise an den Beteiligten selbst zu wenden. Eine solche Pflicht besteht allerdings nicht, wenn es um die Bekanntgabe des das Verfahren abschließenden Verwaltungsaktes geht.

<p style="text-align: center;"><b>§ 14 VwVfG NRW</b>  <i>Bevollmächtigte und Beistände</i></p> <p>(3) Ist für das Verfahren ein Bevollmächtigter bestellt, so soll sich die Behörde an ihn wenden.</p>	<p style="text-align: center;"><b>§ 41 VwVfG NRW</b>  <i>Bekanntgabe des Verwaltungsaktes</i></p> <p>(1) (...) Ist ein Bevollmächtigter bestellt, so kann die Bekanntgabe ihm gegenüber vorgenommen werden.</p>
--	---

## Rechtsanwälte als Adressaten

In der Praxis

- richten wir den Bescheid in der Regel an den Verfahrensbevollmächtigten (Vorlage einer Vollmacht nicht zwingend erforderlich).
- Ausnahme: Vollmacht widerrufen, persönliche Bekanntgabe erbeten

Die Zustellung von Bescheiden richtet sich nach § 7 Abs. 1 LZG NRW. Danach können Zustellungen an den allgemein oder für bestimmte Angelegenheiten bestellten Bevollmächtigten gerichtet werden. Sie sind an ihn zu richten, wenn er eine schriftliche Vollmacht vorgelegt hat.

Achtung! Kanzlei oder bestimmter Anwalt in Kanzlei bevollmächtigt?

Kanzlei: Bescheid muss sich an gesamte Kanzlei richten („*Sehr geehrte Damen und Herren Rechtsanwälte*“)

Bestimmter Anwalt: konkrete Anrede des Anwalts (§ 14 Abs. 3 Satz 1 VwVfG NRW)

## Art der Bekanntgabe

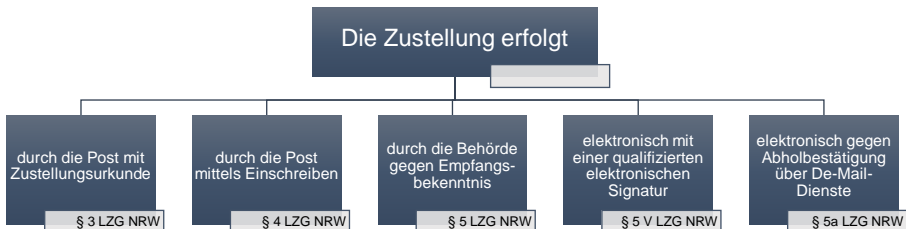
einfache Bekanntgabe,  
§ 41 Abs. 2 VwVfG NRW

öffentliche Bekanntgabe,  
§ 41 Abs. 3, 4 VwVfG  
NRW

förmliche Zustellung,  
§ 41 Abs. 5 VwVfG NRW  
i.V.m. LZG NRW

Die Art der Bekanntgabe steht im Ermessen der Behörde. Nach § 1 Abs. 2 LZG NRW wird erst dann zwingend förmlich zugestellt, soweit dies durch Rechtsvorschrift oder behördliche Anordnung bestimmt ist, z. B.

- Widerspruchsbescheide (§ 73 Abs. 3 Satz 1 VwGO),
- mit Zwangsmittelandrohungen verbundene Bescheide (§ 63 Abs. 6 VwVG NRW),



Die Behörde hat die Wahl zwischen den einzelnen Zustellungsarten, § 2 Abs. 3 Satz 1 LZG NRW. Es ist üblich, Rechtsanwälten Bescheide gegen Empfangsbekanntnis zuzustellen und allen anderen per (Post-)Zustellungsurkunde. Außerdem ist es üblich, die Art der Zustellung über den Adressaten zu setzen:

*„Per Postzustellungsurkunde  
Herrn Max Mustermann“*

„Gegen Empfangsbekanntnis  
Frau Rechtsanwältin Erika Mustermann“

Gesetzliche Vertreter sind keine Bevollmächtigten. Insofern besteht also kein Auswahlermessen der Behörde.

Das VwVfG NRW sieht juristische Personen (§ 11 Nr. 1 Alt. 2), teilrechtsfähige Vereinigungen (§ 11 Nr. 2) und Behörden (§ 11 Nr. 3) selbst als handlungsfähig an. Deren organschaftliche Vertreter (z. B. Vorstand nach § 78 AktG, Geschäftsführer nach § 35 GmbHG, Bürgermeister nach den GemO) werden damit als bloße „Durchlaufstation“ angesehen. Deshalb ist die juristische Person etc. selbst und nicht deren organschaftlicher Vertreter Bekanntgabeadressat. Folglich genügt bei der Zustellung wie bei der einfachen Bekanntgabe die Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes an nur einen organschaftlichen Vertreter auch dann, wenn mehrere Vertreter vorhanden sind.

Es ist also nicht notwendig, dass die organschaftlichen Vertreter namentlich genannt werden, sofern der Verwaltungsakt an den Sitz (Geschäftsadresse) der juristischen Person etc. übermittelt wird. Wird von der namentlichen Nennung der organschaftlichen Vertreter abgesehen, ist es jedoch zweckmäßig, einen aussagefähigen Betreff oder zumindest die Wendung „z. Hd. des Vorstandes“ zu wählen. Wird der organschaftliche Vertreter namentlich genannt, muss deutlich werden, dass er nicht persönlich als Inhaltsadressat des Verwaltungsaktes angesprochen wird (sonst wird der Bescheid wegen Unbestimmtheit rechtswidrig).

Zur Vertiefung des Wissens über gesetzliche Vertreter von Unternehmen steht unter [www.adminscool.nrw](http://www.adminscool.nrw) eine Handreichung zu „Unternehmen im Verwaltungsverfahren“ zur Verfügung.

An bestellte Vertreter darf nur bekannt gegeben werden, wenn die Vertretungsmacht dies umfasst. Dies ist in der Praxis aber äußerst selten.

*„Herr Max Mustermann“  
„Frau Erika Mustermann“  
„Eheleute Frieda und Peter Schmitz“  
„Max Mustermann GmbH  
vertreten durch den Geschäftsführer Max Mustermann“  
„Max Mustermann AG  
z. Hd. des Vorstandes“  
zzgl. Adresse*

## **Betreff und Bezug**

Die Begriffe Betreff und Bezug werden nicht mehr ausgeschrieben.

Mit dem Betreff wird der Gegenstand des Bescheids schlagwortartig, aber möglichst genau, wiedergegeben. Der Betreff kann auch in einen abstrakten und einen konkreten Teil unterteilt werden. Der konkrete Teil wird mit dem Wort „hier“ eingeleitet.

*„Erteilung einer Waffenbesitzkarte für Sammler“*

*„Vollzug des Waffenrechts, hier: Erteilung einer Waffenbesitzkarte für Sammler“*

*„Vollzug des Landesstraßengesetzes; Ihr Antrag auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis vom 18. April 2018“*

Bei Einschaltung eines Rechtsanwalts werden noch dessen Aktenzeichen und der Name des Bürgers aufgenommen.

*„Ihr Mandant Herr Schröder; Ihr Az. X; Entziehung der Fahrerlaubnis“*

Bei dem Bezug bezieht man sich auf ein vorheriges Ereignis – die letzte Amtshandlung. Dieses könnte z. B. ein Antrag, ein Anhörungsschreiben, ein Telefonat oder eine Ortsbesichtigung sein.

*„Ortbesichtigung am 20.02.2020“*

*„Antrag Ihres Mandanten Heinrich Müller, Am Weinstock 12, 65205 Wiesbaden vom 18. April 2018 auf Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis“*

## **Überschrift**

Nach Betreff und Bezug könnte der Bescheid mit einer Überschrift versehen werden. So nimmt der Adressat gleich die Ernsthaftigkeit des Schreibens wahr.

*„ORDNUNGSVERFÜGUNG“*

Weitere Beispiele für mögliche Überschriften sind Leistungsbescheid, Kostenbescheid, Erlaubnis, Feststellungsbescheid, Untersagungsverfügung, Stilllegungsverfügung oder Rücknahmebescheid.

Die Bescheidgestaltung soll jedoch bürgerfreundlicher werden. Deshalb wird die Überschrift meist weggelassen. Stattdessen wird sie als Abschluss der Erlassformel deutlich abgesetzt dem Tenor vorangestellt. Dabei genügt es, bei belastenden oder einen Antrag ablehnenden Verwaltungsakten den Begriff „Bescheid“ oder „Verfügung“ zu gebrauchen. Ist der Verwaltungsakt gesetzlich besonders bezeichnet (z. B. Baugenehmigung, Beseitigungsanordnung, Aufenthaltserlaubnis), empfiehlt sich die Verwendung dieses Begriffs.

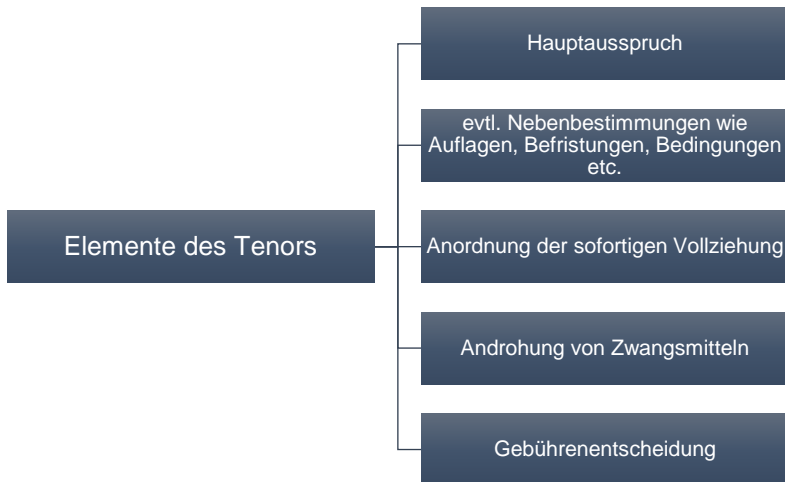
*„hiermit erlasse ich folgende Verfügung:“*

## **Anrede**

Im in NRW üblichen Briefstil wird der Bescheid direkt an den Adressaten gerichtet. Der Nachname genügt in der Regel; es sei denn, es kann zu einer Verwechslung kommen. Dann sollte der Vorname mit angegeben werden. Bei juristischen Personen und Personengesellschaften lautet die Anrede „Sehr geehrte Damen und Herren“. Dies gilt auch, wenn man bei dem Adressaten einen besonderen Vertreter angegeben hat.

# Tenor

Der Tenor dient dazu, den Adressaten über die von der Behörde getroffene Regelung zu unterrichten. Er muss sämtliche Regelungen enthalten, die der Bescheid als Abschluss des Verwaltungsverfahrens trifft. Die einzelnen Teile des Tenors sind optisch zu trennen und fortlaufend zu nummerieren. Der Tenor wird auch Entscheidungsformel genannt.



Nicht in den Tenor aufgenommen wird eine Entscheidung über die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand (§ 32 VwVfG NRW). Sie erfolgt in der Begründung. Wiedereinsetzung bedeutet, dass jemand, der unverschuldet eine gesetzliche Frist versäumt hat, so behandelt wird, als hätte er die Frist gewahrt.

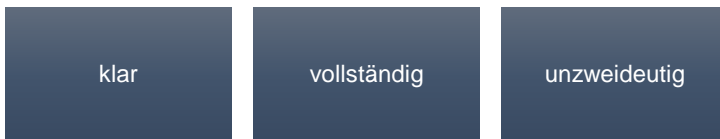
Tenor und Begründung sind strikt zu trennen. Deshalb darf in die Entscheidungsformel nichts aufgenommen werden, was systematisch in die Begründung gehört:

- keine Sachverhaltselemente („Auf Ihren Antrag vom (...) erteile ich Ihnen die Genehmigung.“)
- keine rechtlichen Ausführungen („Gemäß § 4 Abs. 1 GastG versage ich Ihnen (...)“)
- keine Ratschläge, Empfehlungen und Hinweise auf vom Gesetz an die Entscheidung angeknüpfte weitere Verhaltenspflichten („Sie sind gemäß § 50 Abs. 1 AufenthG zur Ausreise verpflichtet“).
- Hinweise auf evtl. Bevollmächtigungen („namens und im Auftrag Ihres Mandanten“)
- Aktenzeichen und sonstige Zuordnungsmerkmale, die bereits in dem Bescheidkopf enthalten sind
- Ausdrücke des Bedauerns („leider“)

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. Ist keine Angabe dazu gemacht, gilt der Grundsatz des § 43 Abs. 1 VwVfG NRW. Ein Verwaltungsakt wird in dem Zeitpunkt wirksam, in dem er bekanntgegeben wird.

## Hauptausspruch

Der Hauptausspruch muss hinreichend bestimmt sein, § 37 Abs. 1 VwVfG NRW. Er ist die Grundlage für eine sich anschließende Verwaltungsvollstreckung. Der Tenor muss also für den Adressaten, für die vollstreckende Behörde und im Rahmen der Vollstreckung eingeschaltete Dritte so klar, vollständig und unzweideutig erkennbar sein, dass sie ihr Verhalten danach richten können. Unklarheiten gehen grundsätzlich zu Lasten der Behörde.



Bei begünstigenden Verwaltungsakten (z. B. Genehmigungen) muss besonders darauf geachtet werden, dass das eingeräumte Recht konkret beschrieben wird. Dabei sind die Ortsbeschreibung, eine etwaige Genehmigungszeit und etwaige Genehmigungsinhalte möglichst genau auch unter Angabe von Registrierungsnummern o.Ä. anzugeben.

Die konkreten Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit richten sich nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden materiellen Rechts. Der Tenor als der „verfügende Teil des Verwaltungsaktes“ muss mit den Gesetzen im Einklang stehen. Grundsätzlich sollte sich die hinreichende Bestimmtheit des VA bereits aus dem Tenor des Bescheids ergeben. Allerdings reicht es aus, dass sich der Regelungsgehalt aus der Anordnung insgesamt einschließlich ihrer Begründung ergibt. Auf die subjektiven Vorstellungen der erlassenden Behörde kommt es in diesem Zusammenhang nicht an. Vielmehr muss für den Betroffenen und einen objektiven verständigen Dritten aus dem Entscheidungssatz im Zusammenhang mit den Gründen des Verwaltungsaktes die getroffene Regelung so klar und unzweideutig erkennbar sein, dass sie ihr Verhalten danach ausrichten können. Unklare Angaben im Hauptausspruch sind daher unschädlich, wenn eine hinreichende Konkretisierung durch sprachlich genau gefasste Formulierungen in der Begründung erfolgt. Nicht hinreichend bestimmt wäre z. B. die Verpflichtung des Adressaten, einen „ordnungsgemäßen Zustand“ herzustellen oder „die Immissionsrichtwerte der TA-Lärm einzuhalten“ ohne genauer anzugeben, auf welche Art und Weise dies sichergestellt werden soll. Bestimmt ist hingegen die – infolge unterschiedlichen Geländeniveaus vorgenommene – Festlegung der Geländeoberfläche in der Baugenehmigung.

Soweit Dritte von einem Verwaltungsakt betroffen werden, muss dieser auch ihnen gegenüber bestimmt sein. Eine Baugenehmigung ist u. a. dann nachbarrechtswidrig,

wenn Bauschein und genehmigte Unterlagen hinsichtlich nachbarschutzrelevanter Nutzungen unbestimmt sind und infolgedessen bei der Ausübung der durch die Baugenehmigung zugelassenen baulichen Nutzung eine Verletzung von Nachbarrechten nicht auszuschließen ist.

#### Antrags-/Genehmigungsverfahren

- „Ihr Antrag vom 27.01.2009 auf (...) wird abgelehnt.“
- „Die Fahrerlaubnis der Klasse B wird Ihnen erteilt.“
- „Ihrem Antrag auf Bewilligung eines Zuschusses in Höhe von 2.000 € wird in einer Höhe von 1.500 € entsprochen. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.“ (Bei teilweiser Stattgabe darf die Ablehnung im Übrigen nicht vergessen werden.)
- „Ich erteile Ihnen die Sondernutzungserlaubnis zum Aufstellen eines Imbisswagens am 18. April 2018 in Homburg auf der Brunnenstraße aus Anlass des Festumzuges. Der genaue Standort ergibt sich aus dem beigefügten Lageplan.“
- „Der Antrag auf Wiedererteilung der Fahrerlaubnis wird abgelehnt.“

#### Handlungs-, Duldungs- und Unterlassungstenor

- „Ihnen wird aufgegeben, bis zum 01.02.2019 (...).“
- „Sie werden verpflichtet, (...) zu dulden.“
- „Ihnen wird ab dem 01.02.2009 untersagt, (...).“
- „Ihnen wird ab dem 1. Mai 2018 ein auf sechs Monate befristetes Aufenthaltsverbot für bestimmte Bereiche der Stadtgemeinde Bremen (Bahnhofsvorplatz, Bereich An der Weide und Am Dobben, Bereich Vor dem Steintor) erteilt. Wegen des räumlichen Geltungsbereichs des Verbots wird auf den beigefügten Plan Bezug genommen.“
- „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.“
- „Herr Max Meier wird verpflichtet, das Gebäude Holzfällerstraße 3, 22303 Hamburg abzureissen.“
- „Herr Max Meier wird untersagt, den im Betreff genannten Hund außerhalb seines Grundstücks im Gebiet der Gemeinde Kleinkleckersdorf, sich ohne Maulkorb bewegen zu lassen.“

#### Feststellungsverfahren

- „Es wird festgestellt, dass (...).“
- „Ihr Antrag auf Feststellung, dass (...), wird abgelehnt.“

## Nebenbestimmungen

Nebenbestimmungen müssen ebenfalls im Tenor aufgeführt werden.

Nach § 36 VwVfG NRW kann die Verwaltung einen Verwaltungsakt mit einer Nebenbestimmung versehen. Bei einer Nebenbestimmung handelt es sich um eine Regelung, die den Inhalt eines Verwaltungsaktes beschränkt oder ergänzt. Nach dem Begriffsverständnis des allgemeinen Verwaltungsrechts versteht man unter Nebenbestimmungen Zusätze mit Regelungscharakter zu einem (Haupt-) Verwaltungsakt, die in ihrem rechtlichen Schicksal von diesem abhängig sind (Akzessorietät) und eine in demselben Verwaltungsakt getroffene Hauptbestimmung einschränken oder ergänzen. Nebenbestimmungen sind also behördliche Äußerungen mit Regelungscharakter, aus denen sich für den Adressaten bestimmte rechtliche Folgerungen ergeben; sie verfügen insofern unabhängig von der Frage der rechtlichen Selbstständigkeit dieser Bestimmung über die Qualität von Verwaltungsakten.

In § 36 Abs. 2 VwVfG NRW werden – nicht abschließend – fünf Arten von Nebenbestimmungen genannt, die in der Praxis besonders häufig vorkommen.

<b>Befristung,</b> § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG NRW	<b>Bedingung,</b> § 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG NRW	<b>Widerrufsvorbehalt,</b> § 36 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG NRW	<b>Auflage,</b> § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG NRW	<b>Auflagenvorbehalt,</b> § 36 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG NRW
<ul style="list-style-type: none"><li>Bestimmung, nach der eine Vergünstigung oder Belastung zu einem bestimmten Zeitpunkt beginnt, endet oder für einen bestimmten Zeitraum gilt</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Bestimmung, nach der der Eintritt oder der Wegfall einer Vergünstigung oder einer Belastung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängt</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Die Verwaltung hält sich dadurch die Möglichkeit offen, die Wirkungen des erteilten VAs durch die spätere Erklärung seines Widerrufs zu beseitigen.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Bestimmung, durch die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird</li><li>eigenständige, zusätzliche Verpflichtung in Form eines VAs</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Vorbehalt der nachträglichen Aufnahme, Änderung oder Ergänzung</li></ul>

Manchmal ist die Abgrenzung von Auflage und Bedingung schwierig. Der Unterschied liegt darin, dass die Rechtswirksamkeit des Hauptausspruchs nicht von der Aufлагenerfüllung abhängt. Dieser ist auch wirksam, wenn die Auflage nicht erfüllt wird. In diesem Fall kann die Verwaltung zwischen zwei Reaktionsweisen wählen: Zum einen kann sie bei Nichterfüllung der Auflage den Hauptausspruch nach § 49 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG NRW widerrufen (sofern verhältnismäßig). Zum anderen kann sie das in der Auflage enthaltene Ge- oder Verbot im Wege der Vollstreckung zwangsweise durchsetzen.

Sofern die Verwaltung nicht in Spezialgesetzen zum Erlass von Nebenbestimmungen ermächtigt wird, bestimmt sich die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen nach § 36 VwVfG NRW. Während die Entscheidung über die Beifügung einer Nebenbestimmung in jedem Fall im Ermessen der Behörde steht, variieren die Voraussetzungen in Abhängigkeit davon, ob es sich bei dem in Frage stehenden Hauptverwaltungsakt um eine gebundene oder sonstige Entscheidung handelt.

Sofern ein Anspruch auf den Verwaltungsakt besteht, darf er nach § 36 Abs. 1 VwVfG NRW mit einer Nebenbestimmung lediglich versehen werden, wenn sie durch Rechtsvorschrift zugelassen ist oder sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes erfüllt werden. In allen anderen Fällen, also insbesondere wenn die Behörde in Bezug auf einen Verwaltungsakt über einen



Ermessensspielraum verfügt, entscheidet die Behörde gemäß § 36 Abs. 2 VwVfG NRW nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen, ob sie ihm eine Nebenbestimmung beifügen will. Dabei ist auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu berücksichtigen.

Nach dem in § 36 Abs. 3 VwVfG NRW enthaltenen Koppelungsverbot darf eine Nebenbestimmung nicht dem Zweck des Verwaltungsaktes zuwiderlaufen. Diese Vorschrift verbietet es der Verwaltung insbesondere, dem Adressaten eines Verwaltungsaktes im Wege der Nebenbestimmung Pflichten aufzuerlegen, welche mit seinem Inhalt in keinerlei sachlichem Zusammenhang stehen. Unzulässig wäre es etwa, die Erteilung einer wasserrechtlichen Bewilligung über eine Nebenbestimmung mit der Pflicht zur Zahlung von Steuerschulden zu verknüpfen.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG können grundsätzlich alle Nebenbestimmungen isoliert angefochten werden. Entweder handelt es sich dabei um die eigenständige Anfechtung eines Verwaltungsaktes, etwa einer Auflage, oder um die Teilanfechtung eines Verwaltungsaktes, da § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO („soweit“) die gerichtliche Aufhebung eines Teils, also hier der Nebenbestimmung, des Verwaltungsaktes gestattet.

## **Inhalts- oder Nebenbestimmung?**

Problematisch gestaltet sich in der Praxis die Abgrenzung zwischen einer Auflage als Nebenbestimmung und einer Inhaltsbestimmung. Während Nebenbestimmungen zusätzliche Regelungen zu einem inhaltlich bestimmten Verwaltungsakt treffen, legen die Inhaltsbestimmungen erst den Gegenstand und die Grenzen des Verwaltungsaktes fest. Eine Inhaltsbestimmung liegt insbesondere vor, wenn der Verwaltungsakt mit einem anderen Inhalt als beantragt erlassen wird und sich dieser als „Minus“ oder „Aliud“ gegenüber dem Antrag erweist, d. h. die Genehmigung qualitativ verändert (Beispiel für ein Minus: A erhält eine Baugenehmigung für ein landwirtschaftliches Anwesen mit der Maßgabe, dass ein bestimmter Immissionsrichtwert nicht überschritten werden darf; Beispiel für ein Aliud: Baugenehmigung mit Flachdach statt des beantragten Walmdachs).

In Rechtsprechung und Literatur wird in diesem Zusammenhang der Begriff der „modifizierenden Auflage“ verwendet. Darunter versteht das BVerwG Auflagen, „die den Gegenstand der Bewilligung selbst berühren bzw. abändern“, d. h. eine Genehmigung qualitativ verändern. Die modifizierende Auflage ist also keine Nebenbestimmung, sondern konkretisiert den Inhalt.

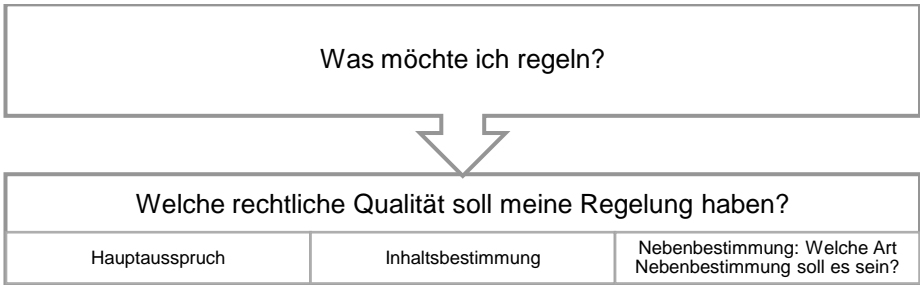
Nehmen Sie eine „modifizierende Auflage“ in den Bescheid auf, so ist diese weder im Tenor als Auflage zu bezeichnen noch als Nebenbestimmung aufzuführen, sondern in den Hauptausspruch einzubauen:

„Ich erteile Ihnen die Baugenehmigung für die Errichtung eines Warenautomaten auf Ihrem Grundstück Plan-Nr. 1245/3 in Bad Hersfeld mit der Maßgabe, dass für dessen Betrieb das Ladenöffnungsgesetz gilt. Im Übrigen wird Ihr Antrag abgelehnt.“

Die Abgrenzung zwischen Auflage und Inhaltsbestimmung erfolgt über die Auslegung der entscheidenden Regelungen. Verbleiben nach der Auslegung Unklarheiten, so gehen diese zu Lasten der Verwaltung. Es ist grundsätzlich unsere Sache, klar, bestimmt, verständlich und widerspruchsfrei zum Ausdruck zu bringen, was gemeint ist und gelten soll. Bei verbleibenden Zweifeln ist daher von einer Auflage auszugehen, da diese insofern weniger belastend ist. Ein Verstoß gegen sie bedeutet nicht ein Handeln ohne Genehmigung – wie bei der (Genehmigungs-) Inhaltsbestimmung – und ist auch regelmäßig nicht strafbewehrt.

Um die Sache klar, bestimmt, verständlich und widerspruchsfrei zu regeln, ist es besonders wichtig, bei der Formulierung der Nebenbestimmungen genau zu sein und direkt zu benennen, was man erreichen möchte. Wenn man einem Verwaltungsakt eine Auflage beifügen möchte, ist es gut und sinnvoll die Nebenbestimmung auch als Auflage zu bezeichnen. Bei der Auslegung dieser Normen hat die Bezeichnung eine gewichtige Indizwirkung. Außerdem ist es zudem für den Adressaten des Verwaltungsaktes verständlicher, wenn direkt die richtige juristische Bezeichnung der Nebenbestimmung verwendet wird und sich keine neuen Bezeichnungen ausgedacht werden. Zwar können Nebenbestimmungen auch in den Hauptausspruch eingearbeitet werden (bei Bedingungen, Befristungen und Widerrufsvorbehalt). Es empfiehlt sich aber eher eine optische Abgrenzung, wie bei Auflagen und Auflagenvorbehalten üblich.

Die Ermessenserwägungen bzgl. der „Nebenbestimmungen“ könnten also wie folgt ablaufen:



Für den Bescheid empfiehlt sich dann eine Sortierung und deutliche Trennung (z. B. durch eigene Überschriften) zwischen Hauptausspruch, den zugehörigen Inhaltsbestimmungen und den Nebenbestimmungen, sortiert nach den Arten (mit eigenen Überschriften). Außerdem hilft es ungemein, wenn die einzelnen Regelungen direkt juristisch korrekt bezeichnet werden.

### **Anordnung der sofortigen Vollziehung**

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung erfolgt im Tenor unter einer gesonderten Nummer. Besteht die Hauptentscheidung aus mehreren Verwaltungsakten (z. B. Beseitigungsverfügung und Nutzungsuntersagung) und sollen nicht alle davon für sofort vollziehbar erklärt werden, müssen Sie die Beschränkung deutlich zum Ausdruck bringen.

*„Hinsichtlich Ziffer 1 dieses Bescheids wird die sofortige Vollziehung angeordnet. Das bedeutet, dass ein von Ihnen eingelegter Rechtsbehelf keine aufschiebende Wirkung entfaltet.“*

*„Die sofortige Vollziehung der Ziffer 2 dieses Bescheides wird angeordnet.“*

## **Anordnung der sofortigen Vollziehung**

### *§ 80 VwGO [Aufschiebende Wirkung]*

(1) <sup>1</sup>Widerspruch und Anfechtungsklage haben aufschiebende Wirkung. <sup>2</sup>Das gilt auch bei rechtsgestaltenden und feststellenden Verwaltungsakten sowie bei Verwaltungsakten mit Doppelwirkung (§ 80a).

(2) <sup>1</sup>Die aufschiebende Wirkung entfällt nur (...)

4. in den Fällen, in denen die sofortige Vollziehung im öffentlichen Interesse oder im überwiegenden Interesse eines Beteiligten von der Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen oder über den Widerspruch zu entscheiden hat, besonders angeordnet wird. (...)

Die sofortige Vollziehung wird also angeordnet, um die aufschiebende Wirkung entfallen zu lassen. Aber warum ist das wichtig? Ausgangspunkt ist die Wirksamkeit eines Verwaltungsaktes (etwa des Hauptausspruchs). Gemäß § 43 VwVfG NRW wird ein Verwaltungsakt in dem Zeitpunkt und mit dem Inhalt wirksam, mit dem er bekanntgegeben wird. Er bleibt wirksam, solange und soweit er nicht aufgehoben oder erledigt ist. Nur ein nichtiger Verwaltungsakt ist unwirksam. Ein Verwaltungsakt ist nach § 44 Abs. 1 VwVfG NRW nichtig, soweit er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offensichtlich ist. Beispiele sind in § 44 VwVfG NRW aufgeführt.

Dies ändert sich in dem Zeitpunkt, wenn ein Widerspruch eingelegt wird (soweit überhaupt zulässig) oder Klage gegen den Verwaltungsakt erhoben wird. Denn diese haben nach § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO „aufschiebende Wirkung“. Was das genau bedeuten soll, darüber sind sich die Juristen nicht einig. Die Rechtsprechung vertritt nahezu einhellig die Auffassung, dass die aufschiebende Wirkung zur Folge hat, dass der angefochtene Verwaltungsakt vorläufig nicht vollzogen werden darf, jedoch die Wirksamkeit der Regelung unberührt lässt („Vollziehbarkeitstheorie“). In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird die aufschiebende Wirkung überwiegend als (vorläufige) Hemmung der Wirksamkeit eines Verwaltungsaktes begriffen („Wirksamkeitstheorie“). Die aufschiebende Wirkung führe bis zur bestands- bzw. rechtskräftigen Hauptsacheentscheidung zu einem Schwebezustand, während dessen der Verwaltungsakt als noch nicht wirksam zu behandeln sei. Ob der Verwaltungsakt nun nicht vollzogen werden darf oder in seiner Wirksamkeit gehemmt ist, ändert nichts daran, dass die Behörde ihn nicht mehr vollstrecken kann. Er entfaltet keine Wirkung mehr.

Diesem Effekt kann die Behörde entgegenwirken, indem sie die sofortige Vollziehung anordnet, sofern nicht bereits kraft Gesetzes die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs entfällt. Bei dieser Anordnung handelt es sich um eine Nebenentscheidung zu dem jeweiligen Hauptausspruch, weshalb sich der Betroffene gegen diese nicht mit den Rechtsbehelfen des Widerspruchs oder der Anfechtungsklage zur Wehr setzen kann. Er muss vielmehr die Verwaltung oder das Gericht um die Aussetzung der Vollziehung ersuchen (§ 80 Abs. 4, 5 VwGO).

## Androhung von Zwangsmitteln

Erlassen Sie einen für den Beteiligten belastenden Verwaltungsakt und fügen Sie diesem eine Zwangsmittelandrohung bei, ist diese, da sie ein selbstständiger Verwaltungsakt ist, ebenfalls in den Tenor aufzunehmen. Bei der Formulierung müssen Sie sehr aufmerksam sein, denn hier treten in der Praxis immer wieder – vermeidbare – Fehlerquellen auf.

Nach § 63 Abs. 2 VwVG NRW kann die Zwangsmittelandrohung mit dem zu vollziehenden Verwaltungsakt verbunden werden. Sie soll mit ihm verbunden werden, wenn ein Rechtsmittel gegen den Verwaltungsakt keine aufschiebende Wirkung hat.

Soll jetzt bereits im Hauptverwaltungsakt das Zwangsmittel angedroht werden, so muss spätestens hier eine Frist gesetzt werden, sofern dies nicht bereits im Hauptausspruch passiert ist. Entbehrlich ist die Fristsetzung bei Unterlassungspflichten (z. B. Verbot an den Bürger, sein Wiesengelände zum Zwecke der landwirtschaftlichen Bearbeitung zu zerstören).

*„Für den Fall, dass Sie der Anordnung aus Ziffer 1 nicht in der gesetzten Frist (oder: binnen einer Frist von zwei Wochen nach Bestandskraft dieses Bescheids) nachkommen, drohe ich Ihnen die Ersatzvornahme/ein Zwangsgeld in Höhe von X € an.“*

*„Sollten Sie der Aufforderung aus Nr. 1 nicht fristgerecht bis zum X nachkommen, werde ich die Mauer auf Ihre Kosten durch einen Dritten entfernen lassen.“*

Bei der Androhung der Ersatzvornahme heißt es dann zusätzlich:

*„Die voraussichtlichen Kosten in Höhe von X € hätten Sie zu tragen.“*

Nach der Rechtsprechung des BVerwG zu § 13 Abs. 2 VwVG kann ein Zwangsmittel nur für einen, nicht aber für jeden Fall der Zuwiderhandlung angedroht werden, da es hierfür an einer dem Vorbehalt des Gesetzes gerecht werdenden Ermächtigungsgrundlage fehle. Diese liegt in NRW aber vor. Nach § 57 Abs. 3 Satz 2 VwVG NRW können die Zwangsmittel bei Erzwingung einer Duldung oder Unterlassung für jeden Fall der Nichtbefolgung festgesetzt werden.

Der Adressat muss eindeutig erkennen können, bis zu welchem Zeitpunkt er die geforderte Handlung vorgenommen haben muss. Eine Verpflichtung zu „unverzüglichem“ Handeln entspricht dem Bestimmtheitserfordernis nicht. Welcher Zeitraum angemessen ist, ist nach den Umständen des Einzelfalles, insbesondere der Dringlichkeit und unter Berücksichtigung der dem Adressaten zu Gebote stehenden Möglichkeiten und Mittel zu beurteilen. Eine zu kurz bemessene Androhungfrist setzt nicht zugleich eine angemessene Frist in Lauf. Eine unzulängliche Fristsetzung kann deshalb nicht durch Zeitablauf geheilt werden. Die Gesamtfrist sollte aus der Rechtsbehelfsfrist plus der Erzwingungsfrist bestehen.

Gibt die Behörde dem Adressaten in dem Bescheid unter Androhung eines Zwangsmittels auf, eine bestimmte Verpflichtung zu erfüllen und ordnet sie nicht die

sofortige Vollziehung an, sollte die Frist nicht an die Zustellung des Bescheids oder ein konkretes Datum geknüpft werden. Die Androhung erledigt sich dann, wenn der Adressat einen Rechtsbehelf einlegt. Formulieren Sie also:

*„innerhalb von einem Monat nach Bestandskraft dieses Bescheids“*

Wird dagegen die sofortige Vollziehung angeordnet, so kann die Androhung mit einer kalendermäßig gesetzten Frist versehen werden.

*„innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung dieses Bescheids“*

### **Gebührenentscheidung**

Die Gebührenentscheidung ist nicht notwendiger Inhalt des Tenors eines Ausgangsbescheides. Sie kann auch in einem gesonderten Gebührenbescheid getroffen werden, auf den der Bescheid verweist.

Wenn die Gebührenentscheidung nicht mit einem gesonderten Bescheid mitgeteilt wird, endet die Tenorierung des Bescheids mit dem Ausspruch über die Kosten.

*„Für diese Entscheidung wird eine Gebühr von € ... erhoben. Der Betrag ist innerhalb von ... unter Angabe des obenstehenden Aktenzeichens an die ... zu zahlen.“*

*„Dieser Bescheid ergeht gebührenfrei.“*

Diese Entscheidung betrifft allein die der Behörde für die Durchführung des Verwaltungsverfahrens entstandenen Kosten. Verwaltungskosten sind Gebühren und Auslagen.

Hinweis: Rechtsbehelfe gegen Kostenentscheidungen haben keine aufschiebende Wirkung, § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO.

# Begründung

## § 39 VwVfG NRW *Begründung des Verwaltungsaktes*

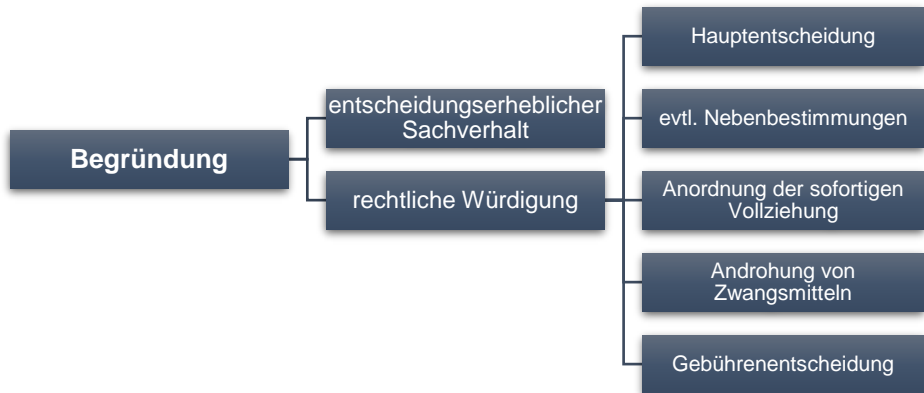
(1) Ein schriftlicher oder elektronischer sowie ein schriftlich oder elektronisch bestätigter Verwaltungsakt ist mit einer Begründung zu versehen. In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben. Die Begründung von Ermessensentscheidungen soll auch die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist.

(2) Einer Begründung bedarf es nicht,

1. soweit die Behörde einem Antrag entspricht oder einer Erklärung folgt und der Verwaltungsakt nicht in Rechte eines anderen eingreift;
2. soweit demjenigen, für den der Verwaltungsakt bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, die Auffassung der Behörde über die Sach- und Rechtslage bereits bekannt oder auch ohne Begründung für ihn ohne weiteres erkennbar ist;
3. wenn die Behörde gleichartige Verwaltungsakte in größerer Zahl oder Verwaltungsakte mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlässt und die Begründung nach den Umständen des Einzelfalls nicht geboten ist;
4. wenn sich dies aus einer Rechtsvorschrift ergibt;
5. wenn eine Allgemeinverfügung öffentlich bekanntgegeben wird.

Verwaltungsakte greifen regelmäßig in Rechte und Freiheiten der Adressaten ein. Sie sind nur bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen zulässig. Zu ihrer Rechtfertigung bedürfen sie daher grundsätzlich einer Begründung, § 39 Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW. Diese muss dem betroffenen Bürger Klarheit über den Umfang der ihm auferlegten Einschränkungen und gegebenenfalls einzulegender Rechtsbehelfe verschaffen. Er soll die Entscheidung nachvollziehen können. Gleichzeitig dient die Begründung der Selbstkontrolle der Verwaltung.

Die Begründung wird vom Tenor durch die Überschrift („Gründe“ oder „Begründung“) abgesetzt und ist durch sinnvolle Absätze zu gliedern. Inhaltlich kann sie ihre Funktion nur erfüllen, wenn gemäß § 39 Abs. 1 Satz 2 VwVfG NRW die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitgeteilt werden, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben. Die Begründung muss also eine Darstellung des entscheidungserheblichen Sachverhalts sowie dessen rechtliche Würdigung enthalten. Sprache und Stil sollten möglichst klar und verständlich, dabei gleichzeitig neutral und sachlich sein.



Die Begründung eines Verwaltungsaktes muss auf den konkreten Fall abstellen und darf sich nicht in formelhaften Darlegungen erschöpfen. Soweit der Zweck der Begründung mit Textbausteinen oder Formularbegründungen erreicht werden kann, ist deren Verwendung aber nicht ausgeschlossen. Ob die Begründung die erlassenen Verwaltungsakte rechtlich trägt, ist keine Frage des formell-rechtlichen Begründungserfordernisses aus § 39 Abs. 1 VwVfG NRW, sondern allein der materiellen Rechtmäßigkeit.

### Entscheidungserheblicher Sachverhalt

Der Sachverhalt erhält die Ordnungsziffer „I.“. Der Sachverhalt soll eine möglichst knappe, aber präzise Zusammenstellung der für die Entscheidung maßgeblichen Tatsachen beinhalten. Maßgeblich sind die Tatsachen, die für die Subsumtion der Tatbestandsmerkmale relevant sind. Bei einfach gelagerten Sachverhalten, deren Einzelheiten den Beteiligten bereits bekannt sind, werden in der Praxis die tatsächlichen Umstände in die rechtliche Würdigung eingebunden. Zur Selbstkontrolle ist davon aber eher abzuraten.

Der Sachverhalt ist chronologisch aufzubauen. Zur Einführung sind zunächst die äußeren Umstände zu schildern. Hierzu gehören die Vorstellung der beteiligten Personen und die Schilderung der Personen- und Sachbeziehungen. Dies gilt auch dann, wenn diese Tatsachen dem Adressaten bekannt sind oder sogar von ihm selbst vorgetragen werden.

*„Sie sind Eigentümer des mit einem Einfamilienhaus bebauten Grundstücks Weberstraße 34a in 53123 Bonn. Das Grundstück liegt im Geltungsbereich des Bebauungsplans (...). Dieser weist das Gebiet als allgemeines Wohngebiet aus.“*

Er sollte in einer einfachen und verständlichen Sprache abgefasst sein. Soweit dem Adressaten nach § 28 Abs. 1 VwVfG NRW Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden ist, ist dies ebenso zu erwähnen wie der wesentliche Inhalt der Stellungnahme des Beteiligten. Dessen Vorbringen ist sprachlich deutlich als solches zu kennzeichnen.



Alles, was der Bürger vorträgt, muss im Sachbericht auftauchen. Nur so wird deutlich, dass alle relevanten Tatsachen bei der Entscheidung berücksichtigt worden sind. Ob eine Unterscheidung zwischen Tatsachenvortrag und Rechtsansicht erforderlich ist, ist umstritten. Es hängt sicherlich von der Qualität der Stellungnahme ab. Bei umfangreichen Stellungnahmen bietet sich eine Trennung bereits wegen der Übersichtlichkeit an. Sollte auf eine Trennung verzichtet werden, sollten die vom Betroffenen dargelegten Äußerungen wenigstens in der Reihenfolge dargestellt werden, in der sie anschließend in der rechtlichen Würdigung aufgegriffen werden. In der Regel lassen sich alle Aussagen in eine der folgenden Kategorien einordnen: Ermächtigungsgrundlage, formelle und materielle Rechtmäßigkeit oder Ermessensausübung.

*„Gegen die in Aussicht gestellte Abrissverfügung wenden Sie ein, dass hierfür keine rechtliche Grundlage vorgesehen und die Stadt Köln nicht zuständig sei, weil sich Ihr Wohnsitz in Brühl befände. Überdies würde ein Abriss der Gebäude sie übermäßig in ihren Grundrechten verletzen.“*

Äußert sich der Bürger nach einer Aufforderung nicht, so ist auch dies im Tatbestand zu erwähnen, da die Anhörung gemäß § 28 Abs. 1 VwVfG NRW eine formelle Rechtmäßigkeitsanforderung ist.

*„Mit Schreiben vom 21.02.2009 habe ich Ihnen Gelegenheit gegeben, sich zu dem Vorfall vom 27.01.2008 zu äußern. Bis heute haben Sie keine Stellung zu den Vorwürfen bezogen.“*

Bei der Mitteilung des Sachverhalts sind möglichst wertungsfreie Formulierungen zu benutzen. Bei der wörtlichen Übernahme von Textpassagen aus internen Stellungnahmen, Protokollen oder Eingaben des Bürgers ist daher Vorsicht geboten.

## **Beweiswürdigung**

Sofern Tatsachen zwischen dem Adressaten und der Behörde umstritten sind und es auf die Feststellung des Sachverhaltes ankommt, ist eine Beweiswürdigung vorzunehmen. Zunächst ist der Sachverhalt darzustellen, von welchem der Bescheidersteller ausgeht. Dann sind die Beweismittel anzugeben und deren Inhalt zu skizzieren.

*„Es ist davon auszugehen, dass Ihr Hund „Schnauze“ am 27.01.2009 im Bereich der Luisenstraße 9 in Brühl den 84-jährigen Johannes Schmitz anfiel und durch einen Biss in das Bein verletzte. Sie legen zwar dar, dass Sie sich an diesem Tag mit Ihrem Hund auf einer Urlaubsreise nach Gran Canaria befunden hätten. Diese Behauptung wird jedoch durch die Aussage der Zeugin Frieda Schmitz, Ihrer Ehefrau, widerlegt. Diese bekundet, Sie seien erst einen Tag später nach Gran Canaria geflogen. Eine Abfrage der Passagierdaten des Lufthansa-Fluges LH 207 vom 28.01.2009 ergab eine Buchung auf Ihren Namen und stützt damit die Aussage der Zeugin.“*

## Rechtliche Würdigung

Die rechtliche Würdigung orientiert sich an der Reihenfolge des Tenors. Sie wird als „II.“ bezeichnet. Jeder Ausspruch des Tenors erhält seine eigene rechtliche Würdigung (Rechtmäßigkeitsprüfung). Zur Übersichtlichkeit können die einzelnen Teile der Begründung mit denselben arabischen Ziffern versehen werden („zu 1.“).

Bei Verfügungen, die nicht auf (Genehmigungs-)Anträgen beruhen, hat es sich durchgesetzt, den Tenor in Kurzform unter Angabe der Ermächtigungsgrundlage zu wiederholen. Bei Anträgen empfiehlt es sich, einen Ergebnissatz voranzustellen. Eine Aufteilung in Zulässigkeit und Begründetheit des Antrags erfolgt nur, wenn die Zulässigkeit problematisch ist. Ansonsten wird nur die Zuständigkeit der entscheidenden Behörde genannt. Auf die Formalie der Anhörung wird in der rechtlichen Würdigung nicht mehr weiter eingegangen. Der Inhalt der Stellungnahme wird selbstverständlich in der Würdigung bewertet.

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

Das Denkmuster, in dem Bescheide verfasst werden, ist der Urteilstil. Der Ergebnissatz wird vorangestellt. Es folgt die Wiedergabe der einschlägigen Rechtsnormen und die Subsumtion. Anders als im Urteil wird jedoch im Bescheid die entscheidende Rechtsnorm nicht nur bezeichnet, sondern ihr (relevanter) Inhalt kurz wiedergegeben. Wird ein Gesetz zum ersten Mal genannt, ist es auszuschreiben, und die im Folgenden verwendete Abkürzung in Klammern zu setzen.

### 1. Die Begründung der Hauptentscheidung und der Nebenbestimmungen

Die Begründung der Hauptentscheidung und der Nebenbestimmungen orientiert sich an der Rechtmäßigkeitsprüfung des Verwaltungsaktes.

Ein Verwaltungsakt ist nur rechtmäßig, wenn er in jeder Hinsicht dem geltenden Recht entspricht und er allen Anforderungen entspricht, die die Rechtsordnung an ihn stellt. Er ist rechtswidrig oder fehlerhaft (die beiden Ausdrücke werden synonym gebraucht), wenn er in mindestens einer Beziehung mit dem geltenden Recht nicht im Einklang steht. Die Rechtswidrigkeit ist gleichsam das negative Spiegelbild der Rechtmäßigkeit.

Der Verwaltungsakt entspricht den rechtlichen Anforderungen und ist daher rechtmäßig,

- wenn er, soweit nach dem Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes erforderlich, auf einer Ermächtigungsgrundlage beruht,
- im konkreten Fall die Behörde zum Handeln durch Verwaltungsakt befugt war (Verwaltungsaktbefugnis / Zulässigkeit des Verwaltungsaktes),

- wenn die maßgeblichen Zuständigkeits-, Verfahrens- und Formvorschriften beachtet wurden (formelle Rechtmäßigkeit),
- wenn der Verwaltungsakt inhaltlich mit dem geltenden Recht vereinbar ist (materielle Rechtmäßigkeit).

Die Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes ergeben sich in erster Linie aus der Ermächtigungsgrundlage, auf der der Verwaltungsakt basiert. Zudem gelten Anforderungen aus dem jeweiligen Fachgesetz, dem die Ermächtigungsgrundlage entnommen ist. Darüber hinaus gilt subsidiär – soweit anwendbar – das VwVfG NRW, das insbesondere für die formelle Rechtmäßigkeit wichtige Regelungen enthält. Schließlich muss der Verwaltungsakt mit Verfassungsrecht, insbesondere den Grundrechten, und sonstigem Recht vereinbar sein.

Im Bescheid steht jedoch die Lesbarkeit für den Adressaten im Vordergrund. Deshalb reduziert man dies auf das Notwendigste. Aus diesem Grund sind Ausführungen zur formellen Rechtmäßigkeit in der Regel entbehrlich. Lediglich die Zuständigkeit der erlassenden Behörde sollte erörtert werden.

*„Ich bin gemäß §§ 5, 4, 3 des Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden (OBG) als örtliche Ordnungsbehörde zum Erlass des verfügten Taubenfütterungsverbotes zuständig.“*

*„Für den Erlass der Verfügung bin ich nach § 155 Abs. 2 GewO in Verbindung mit Ziffer III Nr. 1.17 der Anlage zu § 2 Abs. 1 der Verordnung zur Übertragung von Ermächtigungen zur Regelung von Zuständigkeiten und Festlegungen auf dem Gebiet des Gewerberechts (vom 17. November 2009, GV NRW S. 626; zuletzt geändert durch Verordnung vom 8. Mai 2018, GV NRW S. 272) als Kreisordnungsbehörde gemäß § 3 Abs. 1 OBG NRW sachlich zuständig. Meine örtliche Zuständigkeit folgt aus § 35 Abs. 7 Satz 1 GewO.“*

Eine Ausnahme wäre z. B. Sie entwerfen einen Bescheid ohne Anhörung des Beteiligten, weil nach Ihrer Ansicht die Voraussetzungen des § 28 Abs. 2 oder 3 VwVfG NRW erfüllt sind. Dann sollten Sie unter Berufung auf diese Bestimmung eine ausdrückliche Ermessensentscheidung hinsichtlich des Verzichts auf die Anhörung treffen. Damit die Rechtsgrundlage von der Prüfung der Tatbestandsmerkmale nicht künstlich durch die Zuständigkeit getrennt ist, zieht man die Zuständigkeit vor. So ergibt sich für die Begründung folgender Aufbau:

Zuständigkeit

Ermächtigungsgrundlage

Materielle Rechtmäßigkeit

Die materielle Rechtmäßigkeit bezieht sich auf den Inhalt des Verwaltungsaktes und verlangt, dass die in dem Verwaltungsakt zum Ausdruck kommende Regelung den rechtlichen Anforderungen entspricht.

Soweit nach dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes eine Ermächtigungsgrundlage erforderlich ist (in erster Linie bei belastenden Verwaltungsakten), muss der Verwaltungsakt die Voraussetzungen dieser Ermächtigungsgrundlage erfüllen. Dabei sind alle Tatbestandsmerkmale der Ermächtigungsgrundlage zu prüfen.

Die einzelnen Tatbestandsmerkmale sind ohne Gliederungspunkte durch Nennung und Subsumtion abzuarbeiten. Besteht ausnahmsweise ein Beurteilungsspielraum der Behörde, ist dies ausdrücklich festzustellen und im Einzelnen zu begründen. Soweit ein Tatbestandsmerkmal mit mehreren Inhalten ausgelegt werden kann (z. B. öffentliche Sicherheit), nennen Sie nur den Tatbestand, der positiv subsumiert werden kann.

Darüber hinaus muss der Verwaltungsakt mit allen einschlägigen Rechtsvorschriften und Rechtsgrundsätzen, einschließlich denen der Verfassung, im Einklang stehen (Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes).

Der Verwaltungsakt muss inhaltlich hinreichend bestimmt sein (§ 37 Abs. 1 VwVfG NRW). Er muss so klar formuliert sein, dass der Adressat eindeutig erkennen kann, was die Behörde von ihm fordert, was wiederum voraussetzt, dass die Behörde selbst eine zweifelsfreie Entscheidung getroffen hat. Das Bestimmtheitsgebot ergibt sich bereits aus der Funktion des Verwaltungsaktes festzustellen, was in Konkretisierung genereller Rechtsnormen im Einzelfall gelten soll.

Der Verwaltungsakt darf auch nicht auf eine tatsächlich oder rechtlich unmögliche Rechtsfolge gerichtet sein. Tatsächlich unmöglich ist etwa die Verpflichtung zur Herstellung eines technisch nicht realisierbaren Kanalanschlusses. Rechtlich unmöglich ist die an den Hauseigentümer gerichtete Verpflichtung zur sofortigen Räumung einer vermieteten Wohnung (der Mietvertrag gibt dem Mieter das Recht zum Wohnen, die Behörde müsste sich also auch an den Mieter wenden). Rechtlich unmöglich ist auch ein Baugebot gem. § 176 BauGB, wenn die baurechtlichen Voraussetzungen für das geforderte Gebäude nicht vorliegen.

Verlangt der Verwaltungsakt etwas, was aus tatsächlichen Gründen objektiv – also für jedermann – unmöglich ist, ist der Verwaltungsakt nicht nur rechtswidrig, sondern gemäß § 44 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG NRW auch nichtig. Im Übrigen führt die (subjektive) tatsächliche Unmöglichkeit zur Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes.

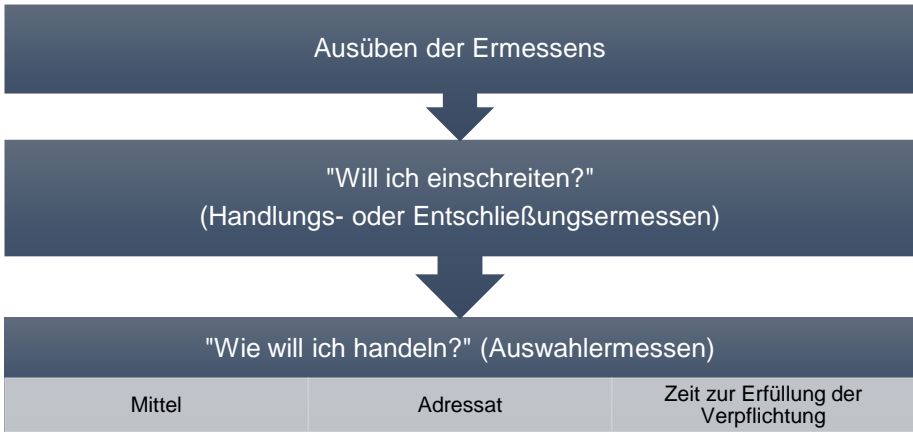
Die rechtliche Unmöglichkeit hat im Fall des § 44 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG NRW (Verlangen der Begehung einer rechtswidrigen Tat) sowie bei Evidenz (§ 44 Abs. 1 VwVfG NRW) die Nichtigkeit zur Folge. Ansonsten führt die rechtliche Unmöglichkeit zur Rechtswidrigkeit.

Beispiel: Die Verfügung zum Abbruch eines mehreren Personen gehörenden Gebäudes an nur einen Miteigentümer ist nach Auffassung des BVerwG (BVerwGE 40, 101, 103) rechtmäßig, sie kann aber erst vollzogen werden, wenn auch die übrigen Miteigentümer eine entsprechende Verfügung erhalten haben.

Schließlich muss der Verwaltungsakt auch ggfls. ermessensfehlerfrei und verhältnismäßig sein.

## Ermessensausübung

Sind alle Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt und verstößt der Verwaltungsakt nicht gegen sonstiges Recht, hängt die weitere Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit davon ab, ob die Ermächtigungsgrundlage der Verwaltung Ermessen einräumt. Ermessen kann hinsichtlich der Fragen bestehen, ob überhaupt gehandelt werden soll (Entschließungsermessen) und welche Maßnahme getroffen werden soll (Auswahlermessen). Ob und in welchem Umfang die Behörde Ermessen hat, ist durch Auslegung der Ermächtigungsgrundlage zu ermitteln.



Ist der Behörde Ermessen eingeräumt, hat sie zwar einen gewissen Handlungs- und Entscheidungsspielraum, muss aber die Grenzen des Ermessens einhalten. Der Verwaltungsakt ist demnach nur rechtmäßig, wenn kein Ermessensfehler vorliegt. Mögliche Ermessensfehler sind die Ermessensüberschreitung, der Ermessensnichtgebrauch bzw. die Ermessensunterschreitung, der Ermessensfehlgebrauch sowie der Verstoß gegen Grundrechte und allgemeine Grundsätze des Verwaltungshandelns.

### Ermessensüberschreitung

- liegt vor, wenn die Behörde eine nicht mehr im Rahmen der Ermessensvorschrift liegende Rechtsfolge wählt.

### Ermessensnichtgebrauch (Ermessensunterschreitung)

- liegt vor, wenn die Behörde von dem ihr zustehenden Ermessen keinen Gebrauch macht, etwa aus Nachlässigkeit oder weil sie irrtümlich annimmt, sie sei kraft zwingenden Rechts zum (Nicht-)Handeln verpflichtet. Auch wenn es im Ermessen der Behörde liegt, ob sie tätig werden will oder nicht, muss sie prüfen, ob ein Einschreiten im konkreten Fall angebracht ist oder nicht.

### Ermessensfehlgebrauch (Ermessensmissbrauch)

- liegt vor, wenn sich die Behörde nicht ausschließlich vom Zweck der Ermessensvorschrift leiten lässt. Dieser Fehlergrund knüpft an den Sinn des Ermessens an. Die Behörde handelt danach ermessensfehlerhaft, wenn sie die gesetzlichen Zielvorstellungen nicht beachtet oder wenn sie die für die Ermessensausübung maßgeblichen Gesichtspunkte nicht hinreichend in ihre Erwägungen einbezieht.

Bei der Erstellung eines Bescheids ist aber nun entscheidend, das Ermessen so auszufüllen und zu begründen, dass eben keine Ermessensfehler entstehen. Eine Begründung der Ermessensausübung ist daher immer vonnöten. Die Begründung einer Ermessensentscheidung kann wie folgt eingeleitet werden:

*„Von dem mir eingeräumten Ermessen habe ich pflichtgemäß Gebrauch gemacht.“*

Danach kommen Ausführungen zu den Fragen, ob die Behörde einschreiten will (Handlungs- oder Entschließungsermessen) und wie sie handeln will (Auswahlermessen in Bezug auf Mittel, Adressat und der zur Erfüllung der Verpflichtung gesetzten Zeit). § 39 Abs. 1 Satz 3 VwVfG NRW schreibt ausdrücklich vor, dass die Begründung von Ermessensentscheidungen auch die Gesichtspunkte erkennen lassen soll, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist. Voraussetzung für eine korrekte Ausübung des Ermessens ist stets die vollständige und zutreffende Feststellung des entscheidungserheblichen Sachverhalts. Die Begründung muss deutlich machen, dass die Behörde das ihr zukommende Ermessen betätigt hat und nicht etwa von einer gebundenen Entscheidung ausgegangen ist. Vermeiden Sie daher Redewendungen wie „ich sehe mich gezwungen, ...“ oder „daher war... anzuordnen“. Stattdessen sollten Sie im Anschluss an die Erörterung der Tatbestandsmerkmale der anzuwendenden Rechtsvorschrift ausdrücklich auf das bestehende Ermessen hinweisen und danach die für die Ermessensbetätigung maßgeblichen Gesichtspunkte darstellen.

Dabei empfiehlt es sich, in drei gedanklichen Schritten vorzugehen:



Die Begründung muss den Anforderungen von § 40 VwVfG NRW entsprechen. Danach hat die Behörde ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten. Das bedeutet, Sie müssen zunächst klären, welches Ziel die zu vollziehende Vorschrift hat. Dazu führen Sie dann im Bescheid auch aus. Dann gehen Sie auf alternative Handlungsmöglichkeiten ein, die sich anbieten, um das Gesetzesziel zu verwirklichen. Legen Sie die Gründe dar, warum Sie sich für eine bestimmte Entscheidungsalternative entschieden haben.

Ist mit der Tatbestandserfüllung typischerweise die Ermessensausübung vorgezeichnet (intendiertes Ermessen; „soll“), können Sie auf Ermessenserwägungen verzichten, solange kein atypischer Sachverhalt vorliegt. Gleichwohl empfiehlt es sich, deutlich zu machen, dass Sie sich bewusst sind, eine solche ermessenslenkende Vorschrift anzuwenden. Der Hinweis sollte genügen, dass für die Ermessenentscheidung angesichts der Regelwertung des Gesetzgebers kein Raum bleibt. Enthält der Sachverhalt Anhaltspunkte für eine besondere Situation, die eine andere Entscheidung möglich erscheinen lässt, müssen Sie die Ermessensentscheidung ausdrücklich begründen.

*„Die Entscheidung über die X steht gemäß § Y im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde. Dem Zweck dieser Ermächtigung folgend bin ich gehalten, unter Berücksichtigung des Gebots einer effektiven Gefahrenabwehr einerseits und den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit andererseits darüber zu entscheiden, ob das ausgesprochene Verbot geboten ist. Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe waren für mich folgende Aspekte entscheidend: ...“*

Bei Antragsverfahren konzentrieren sich die Ermessenserwägungen auf die Abstimmung und Abwägung der Belange des Antragstellers und der Allgemeinheit durch Nebenbestimmungen, deren Erlass gemäß § 36 VwVfG NRW im Ermessen der Behörde steht.

Die Grundrechte und die allgemeinen Grundsätze für das Verwaltungshandeln, insbesondere die der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit, sind objektive Schranken des Ermessens, aber auch bei den Ermessenserwägungen zu beachten. Ihre Verletzung macht die Ermessensentscheidung ebenfalls fehlerhaft.

In Betracht kommt vor allem der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, der es der Verwaltung verbietet, gleiche Fälle unterschiedlich zu behandeln; dies kann zur sog. Selbstbindung der Verwaltung führen. Aber auch andere Grundrechte und die in ihnen zum Ausdruck kommenden verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen können bei der Ermessensprüfung bedeutsam werden.

### *Verhältnismäßigkeit*

Die Begründung jeder Hauptentscheidung endet mit Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit der Maßnahme. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip und ist stets zu beachten.

Inhalt des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist eine Zweck-Mittel-Relation. Eine Maßnahme, die als Mittel zur Erreichung eines bestimmten Zwecks (oder Erfolgs) eingesetzt wird (etwa Immissionsschutz/Umweltschutz), muss der Verhältnismäßigkeit i. w. S. entsprechen, d. h. sie muss geeignet, erforderlich und angemessen bzw. verhältnismäßig i. e. S. sein. Die Terminologie ist nicht ganz einheitlich, gelegentlich wird auch vom Übermaßverbot, vom Gebot des geringstmöglichen Eingriffs usw. gesprochen. In der Sache besteht jedoch Übereinstimmung.

Zunächst ist zu prüfen, ob der verfolgte Zweck überhaupt legitim (sachlich und rechtlich gerechtfertigt) ist.

Die Maßnahme ist nur geeignet, wenn sie den erstrebten Erfolg überhaupt zu erreichen vermag.

Die geeignete Maßnahme ist nur erforderlich, wenn nicht andere gleich geeignete Mittel zur Verfügung stehen, die den Betroffenen und die Allgemeinheit weniger beeinträchtigen.

Die Maßnahme ist nur angemessen bzw. verhältnismäßig i. e. S., wenn sie nicht außer Verhältnis zum erstrebten Erfolg steht.



## 2. Die Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung

Ordnen Sie bei belastenden Verwaltungsakten die sofortige Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO an, müssen Sie dies gemäß § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO grundsätzlich begründen. Dabei kommt es auf zwei gedankliche Schritte an:

- Es muss ein „besonderes“ öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsaktes bestehen, das gegenüber dem Erlassinteresse hervortritt (z. B. schwerwiegende Gefahren für wichtige Rechtsgüter, gesteigertes Interesse an der Wiederherstellung des Rechtsfriedens).
- Schließlich muss dieses Interesse (das öffentliche Vollzugsinteresse) das private Aussetzungsinteresse des Bürgers überwiegen.

Sie müssen auf den konkreten Einzelfall abstellen und darf sich nicht in einer formelhaften Begründung des öffentlichen Interesses an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsaktes erschöpfen. Darzulegen ist das besondere öffentliche Interesse dafür, dass ausnahmsweise die sofortige Vollziehbarkeit erforderlich ist und dass hinter dieses erhebliche öffentliche Interesse das Interesse des Betroffenen zurücktreten muss, bis zur rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache von den Vollzugsfolgen des Verwaltungsaktes verschont zu bleiben. Etwas anderes gilt gemäß § 80 Abs. 3 Satz 2 VwGO nur in den Fällen, in denen die Behörde die sofortige Vollziehung als Notstandsmaßnahme bezeichnet hat. Die Begründung hat den Zweck, den Betroffenen in die Lage zu versetzen, durch Kenntnis der Gründe, die die Behörde zur Vollziehungsanordnung veranlasst haben, seine Rechte wirksam wahrzunehmen und die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs abzuschätzen. Darüber hinaus soll die Begründungspflicht der Behörde den Ausnahmecharakter der Vollziehungsanordnung verdeutlichen und sie veranlassen, mit besonderer Sorgfalt zu prüfen, ob tatsächlich ein überwiegendes Vollzugsinteresse den Ausschluss der aufschiebenden Wirkung rechtfertigt. Enthält eine behördliche Verfügung mehrere selbständige Verwaltungsakte und ordnet die Behörde die sofortige Vollziehung des Bescheids insgesamt an, muss sie das besondere öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung hinsichtlich jeder Teilregelung begründen.

Eines Eingehens auf den Einzelfall bedarf es dann nicht, wenn sich das besondere öffentliche Interesse unabhängig vom Einzelfall ausnahmsweise bereits aus der Art der getroffenen Verwaltungsmaßnahme ergibt. Dies gilt dann, wenn die Gründe für die Anordnung der sofortigen Vollziehung praktisch mit denen des seiner Natur nach eilbedürftigen Verwaltungsaktes identisch sind. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen mit der Verfügung eine erhebliche Gefahr für ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit abgewehrt werden soll. Soll die Verfügung künftige Straftaten verhindern, reicht dies in der Regel als Grund für die Anordnung der sofortigen Vollziehung aus. Gleiches gilt für den Fall, dass das Verhalten des Adressaten das Leben oder die körperliche Unversehrtheit Dritter gefährdet. Hier ist zum Schutz der Allgemeinheit die sofortige Beachtung der Verfügung erforderlich. Auch wenn der Adressat durch seine Verhaltensweise vollendete Tatsachen geschaffen hat, bietet sich eine sofortige Vollziehung an (z. B. bei der negativen Vorbildwirkung eines illegal errichteten Bauvorhabens).

*„Die Anordnung der sofortigen Vollziehung beruht auf § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO. Das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der Verfügung überwiegt Ihr Interesse, von der Vollstreckung einstweilen verschont zu bleiben.*

*Wenn die Verfügung nicht unmittelbar vollzogen werden könnte, bestünde die Gefahr, dass ...*

*Diese Gefährdung kann auch für einen Übergangszeitraum nicht hingenommen werden. Denn Ihr Verhalten hat eine negative Vorbildfunktion für ...“*

*„Die sofortige Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO ist anzuordnen, wenn ein überwiegend öffentliches Interesse daran besteht, dass eine Maßnahme in kürzester Zeit durchgeführt wird. Durch die Anordnung der sofortigen Vollziehung im vorliegenden Fall hat eine evtl. von Ihnen erhobene Klage keine aufschiebende Wirkung, d.h., dass die Klage den Vollzug dieser Verfügung nicht verhindert.*

*Die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist erforderlich, weil Sie bereits jetzt öffentliche Abgaben in einer Gesamthöhe von 101.095,64 € schulden und in Anbetracht Ihrer offensichtlichen Zahlungsunfähigkeit mit einem weiteren Ansteigen zu rechnen ist. Dies kann im Interesse der Allgemeinheit keinesfalls länger hingenommen werden. Ohne die Anordnung der sofortigen Vollziehung können Sie unter Umständen noch über Jahre hinweg mit den vorgenannten negativen Auswirkungen tätig sein. Hinzu kommt die negative Vorbildwirkung für andere Gewerbetreibende. Eine schnellstmögliche Unterbindung Ihres Handelns war daher unbedingt notwendig und geboten. Bei der insoweit vorzunehmenden Interessenabwägung überwog daher das besondere öffentliche Interesse am Vollzug der unter 1. getroffenen Maßnahmen gegenüber Ihrem privaten Interesse an einer Betriebsfortsetzung bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Rechtmäßigkeit meiner Maßnahme.*

*Die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist auch für die auf § 35 Abs. 1 Satz 2 GewO gestützte Ausdehnung erforderlich. Denn nur damit kann kurzfristig unterbunden werden, dass Sie durch Manipulationen mit Gewerbe- und/oder Funktionsbezeichnungen den Schutzzweck der Gewerbeuntersagung unterlaufen und in eine nicht unter Anordnung der sofortigen Vollziehung untersagte selbständige Gewerbetätigkeit oder vergleichbare unselbständige Tätigkeit ausweichen. Dies aber wäre bei einer nur auf die konkrete Gewerbetätigkeit beschränkte Vollziehungsanordnung nicht nur möglich, sondern ebenso zu befürchten wie eine Fortsetzung Ihres bisherigen negativen Verhaltens und der daraus resultierenden erheblichen Nachteile zu Lasten der Allgemeinheit.“*

### 3. Die Androhung von Zwangsmitteln

Die Androhung eines bestimmten Zwangsmittels muss im Bescheid ebenfalls begründet werden. Dabei müssen Sie sich – ebenso wie oben bereits detailliert dargestellt – am Rechtmäßigkeitserbau von Verwaltungsakten orientieren. Androhung und Festsetzung sind auch Verwaltungsakte. Zitieren Sie die maßgeblichen Vorschriften genau und legen Sie, sofern erforderlich, im Einzelnen dar, warum Sie sich für das getroffene Zwangsmittel entschieden haben. Bei der Zwangsgeldandrohung empfiehlt es sich, Ausführungen zur Rechtfertigung der Höhe des angedrohten Betrags zu machen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn sich der Betrag im oberen Bereich des Zwangsgeldrahmens bewegt.

### 4. Die Begründung der Kostenentscheidung

Zuletzt ist die im Tenor getroffene Gebührenentscheidung zu begründen. In der Praxis ist es wichtig, die Stelle des Gebührentarifs, die die Gebührenerhebung rechtfertigt, genau zu bezeichnen, wenn im Tenor des Bescheids die Kosten der Höhe nach festgesetzt werden. Es ist jedoch 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 GebG NRW).

*„Die Gebührenerhebung beruht auf ... (z. B. § ... des Gebührengesetzes NRW i.V.m. der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung NRW i.V.m. Tarifstelle ... des Allgemeinen Gebührentarifs).*

*Die Festsetzung des Betrages von ... rechtfertigt sich mit Rücksicht darauf, dass ...“*

# Rechtsbehelfsbelehrung

An die rechtliche Würdigung schließt sich die Rechtsbehelfsbelehrung an, wenn es sich um einen belastenden Verwaltungsakt handelt. Ein begünstigender Verwaltungsakt (z. B. eine Genehmigung) unterliegt nicht der Anfechtung nach § 37 Abs. 6 VwVfG NRW. Daher muss er eigentlich keine Rechtsbehelfsbelehrung haben. Ist dem begünstigenden Verwaltungsakt jedoch eine Nebenbestimmung hinzugefügt oder wird ein Antrag teilweise abgelehnt, ist dies bei der Rechtsbehelfsbelehrung zu berücksichtigen.

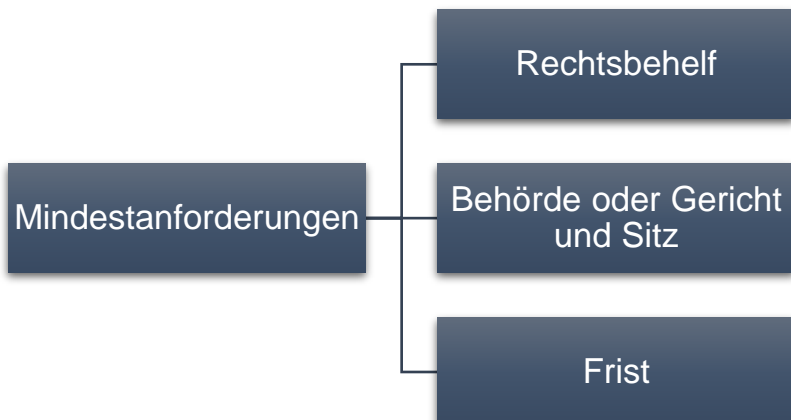
Die Mindestanforderungen sind Folgende:

**§ 37 VwVfG NRW**  
*Bestimmtheit und Form des Verwaltungsaktes, Rechtsbehelfsbelehrung*

(...) (6) Einem schriftlichen oder elektronischen Verwaltungsakt, der der Anfechtung unterliegt, ist eine Erklärung beizufügen, durch die der Beteiligte über den Rechtsbehelf, der gegen den Verwaltungsakt gegeben ist, über die Behörde oder das Gericht, bei denen der Rechtsbehelf einzulegen ist, den Sitz und über die einzuhaltende Frist belehrt wird (Rechtsbehelfsbelehrung). Die Rechtsbehelfsbelehrung ist auch der schriftlichen oder elektronischen Bestätigung eines Verwaltungsaktes und der Bescheinigung nach § 42a Absatz 3 beizufügen.

**§ 58 VwGO**

(1) Die Frist für ein Rechtsmittel oder einen anderen Rechtsbehelf beginnt nur zu laufen, wenn der Beteiligte über den Rechtsbehelf, die Verwaltungsbehörde oder das Gericht, bei denen der Rechtsbehelf anzubringen ist, den Sitz und die einzuhaltende Frist schriftlich oder elektronisch belehrt worden ist. (...)



Eine auf die Mindestanforderungen reduzierte Rechtsbehelfsbelehrung könnte dann so aussehen:

*„Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats Klage beim Verwaltungsgericht Gelsenkirchen erhoben werden.“*

Im Fall einer belastenden Nebenbestimmung ist darüber zu belehren, dass wegen der Nebenbestimmung Klage erhoben werden kann:

*„Gegen die in Ziffer X angeordnete Auflage zur Installation von Rauchmeldern kann innerhalb eines Monats Klage beim Verwaltungsgericht Gelsenkirchen erhoben werden.“*

Für die Landesverwaltung gibt es im Moment einen gültigen Erlass:

Runderlass für die Fassung von Rechtsbehelfsbelehrungen – Runderlass des Ministeriums des Innern - Az. 14-21.36.06.04-000003.2023-0013470 - vom 14. November 2023 (MBI. NRW. 2023 S. 1314).

Danach sollen alle Rechtsbehelfsbelehrungen auf das Mindestmaß reduziert werden.

Auf Bundesebene gibt es ein Rundschreiben des Bundesinnenministeriums vom 12.8.2013 – V II 1 – 132 120/6 –: [http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwwbund\\_12082013\\_VII11321206.htm](http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwwbund_12082013_VII11321206.htm)

Trotz der Formulierungsempfehlungen ist für jeden Einzelfall eine Prüfung notwendig, welcher Rechtsbehelf der Richtige ist, ob dieser an eine Behörde oder ein Gericht zu richten ist und welche Frist einzuhalten ist.

## **Rechtsbehelf**

Grundsätzlich muss gemäß § 68 VwGO vor Klageerhebung ein Vorverfahren durchgeführt werden. Nach § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO bedarf es dagegen einer solchen Nachprüfung nicht, wenn ein Gesetz dies bestimmt. In NRW ist das Widerspruchsverfahren grundsätzlich abgeschafft worden, § 110 Abs. 1 JustG NRW.

Ein Vorverfahren ist trotzdem beim Erlass von folgenden Verwaltungsakten notwendig (§ 110 Abs. 2 JustG NRW; Rückausnahme von grundsätzlicher Abschaffung):

- Vorverfahren wird von Bundesrecht oder EU-Recht vorgeschrieben (§ 110 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 JustG NRW).
- Für Verwaltungsakte, die von den Vollstreckungsbehörden nach § 2 VwVG NRW erlassen werden (§ 110 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 JustG NRW).
- Ausnahmen gemäß § 110 Abs. 2 Satz 1 JustG NRW gelten auch für Nebenbestimmungen sowie Vollstreckungs- und Kostenentscheidungen zu den genannten VA (§ 110 Abs. 2 Satz 3 JustG NRW).

Ein Vorverfahren bleibt trotzdem notwendig, wenn sich im Verwaltungsverfahren unbeteiligte Dritte gegen den begünstigenden Verwaltungsakt eines anderen wenden (§ 110 Abs. 3 JustG NRW). Ausnahmen sind u.a. Verwaltungsakte von Bezirksregierungen, außer auf dem Gebiet der Krankenhausplanung und -finanzierung (§ 110 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 JustG NRW).

Sofern landesgesetzliche Bestimmungen die Durchführung eines Vorverfahrens vorsehen, bleiben diese Bestimmungen unberührt (§ 110 Abs. 4 JustG NRW).

## **Behörde/Gericht**

Bei einem Widerspruch ist er bei der Behörde zu erheben, die den Verwaltungsakt erlassen hat. Er kann auch bei der Behörde eingelegt werden, die den Widerspruchsbescheid zu erlassen hat (§ 70 VwGO). Im Fall des Widerspruchs reicht aber die Angabe der Ausgangsbehörde. Die Angabe der Widerspruchsbehörde ist nicht erforderlich.

Eine Klage muss bei dem zuständigen Gericht eingelegt werden. Das Gericht muss sachlich, örtlich und instanziell zuständig sein. Instanziell kommen das Verwaltungsgericht und das Oberverwaltungsgericht in Betracht. Sachlich entscheidet nach § 45 VwGO grundsätzlich das Verwaltungsgericht im ersten Rechtszug über alle Streitigkeiten, für die der Verwaltungsrechtsweg offensteht. Das Oberverwaltungsgericht ist gemäß § 48 VwGO im ersten Rechtszug für u.a. folgende Streitigkeiten sachlich zuständig:

- Errichtung, Betrieb und Änderung von Kraftwerken mit Feuerungsanlagen für feste, flüssige und gasförmige Brennstoffe mit einer Feuerungswärmeleistung von mehr als 300 MW (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 VwGO)
- Planfeststellungsverfahren gemäß § 43 EnWG, soweit nicht die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts nach § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO begründet ist (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 VwGO)
- Verfahren für die Errichtung, den Betrieb und die wesentliche Änderung von ortsfesten Anlagen zur Verbrennung oder thermischen Zersetzung von Abfällen mit einer jährlichen Durchsatzleistung (effektive Leistung) von mehr als einhunderttausend Tonnen und von ortsfesten Anlagen, in denen ganz oder teilweise Abfälle im Sinne des § 48 KrWG gelagert oder abgelagert werden (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VwGO)

Die örtliche Zuständigkeit bestimmt sich nach § 52 VwGO. Hier könnten relevant werden:

- In Streitigkeiten, die sich auf unbewegliches Vermögen oder ein ortsgebundenes Recht oder Rechtsverhältnis beziehen, ist nur das Verwaltungsgericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk das Vermögen oder der Ort liegt (§ 52 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VwGO).
- Bei allen Anfechtungsklagen (außer bei grundstücksbezogenen Anfechtungsklagen gemäß Nr. 1) ist das Verwaltungsgericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk der Verwaltungsakt erlassen wurde. Ist eine Behörde in mehreren Bezirken zuständig, dann dort, wo der Beschwerde seinen Sitz oder Wohnsitz hat. Fehlt ein solcher, dann bestimmt sich die Zuständigkeit nach § 52 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VwGO (§ 52 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 VwGO).
- In allen anderen Fällen ist das Verwaltungsgericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk der Beklagte seinen Wohnsitz, Sitz oder Aufenthalt bzw. letzten Wohnsitz/Aufenthalt hatte (§ 52 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VwGO).

Es wird ausdrücklich auf Anlage 1 des JustG NRW hingewiesen, in der jeder Gemeinde in NRW die zuständigen Gerichte zugeordnet sind.

Nicht zu empfehlen ist es, dem Adressaten bei der Anordnung der sofortigen Vollziehung mitzuteilen, dass ein Verfahren bei der Behörde auf Aussetzung der Vollziehung nach § 80 Abs. 4 VwGO oder ein Antrag an das Verwaltungsgericht nach § 80 Abs. 5 Satz 1 2. Hs. VwGO auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung möglich ist. Solche Belehrungen sind überflüssig.

Für die Angabe des Sitzes der Behörde reicht die Bezeichnung des Ortes aus. Die Angabe der postalischen Anschrift ist nicht erforderlich. Wenn die Anschrift angegeben wird, muss sie richtig sein. Andernfalls löst eine falsche Angabe die Jahresfrist nach § 58 Abs. 2 VwGO aus. Die bloße Angabe eines Postfachs genügt hier nicht.

### **Frist**

Ein Widerspruch ist innerhalb eines Monats, nachdem der Verwaltungsakt dem Beschwerdeführer bekanntgegeben worden ist, zu erheben (§ 70 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Eine Anfechtungsklage muss innerhalb eines Monats nach Zustellung des Widerspruchsbescheids erhoben werden. Ist ein Widerspruchsbescheid nicht erforderlich, so muss die Klage innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Verwaltungsaktes erhoben werden. Für die Verpflichtungsklage gilt dies entsprechend, wenn der Antrag auf Vornahme des Verwaltungsaktes abgelehnt worden ist (§ 74 VwGO).

Erforderlich ist die Angabe einer abstrakten Frist. Angaben über den Fristbeginn und das Fristende sind nicht erforderlich. Die Berechnung der Rechtsbehelfsfrist ist nicht Aufgabe der Rechtsbehelfsbelehrung. § 58 Abs. 1 VwGO ist auch in Bezug auf die einzuhaltende Frist eng auszulegen und eine Rechtsmittelbelehrung, die keinen Hinweis auf den Beginn der einzuhaltenden Frist beinhaltet, verstößt nicht allein deshalb gegen § 58 Abs. 1 VwGO (BVerwG, Urteil vom 9. Mai 2019 – 4 C 2/18 –, Rn. 15).

## Schluss

Gemäß § 37 Abs. 3 Satz 1 VwVfG NRW muss ein schriftlicher oder elektronischer Verwaltungsakt die Unterschrift oder die Namenswiedergabe des Behördenleiters, seines Vertreters oder seines Beauftragten enthalten.

Wenn der Bescheid in Briefform abgefasst wird, so ist er mit einer Grußformel abzuschließen. Hier ist „Mit freundlichen Grüßen“ gebräuchlich. „Hochachtungsvoll“ wird eher als unhöflich empfunden. Sofern der Bescheid im Behördenstil verfasst wird, fällt eine solche Schlussformel weg. Bei der Unterschrift ist zu beachten, dass nur der Behördenleiter ohne Vertretungszusatz unterschreiben kann. Der geschäftsplanmäßige Vertreter unterschreibt „In Vertretung“. Alle anderen Beamten und Angestellten unterschreiben „Im Auftrag“.



adminscool.nrw UG (haftungsbeschränkt)  
vertreten durch Nicoline Schmälzger (Geschäftsführerin)  
Pepperstr. 3  
44329 Dortmund

Weitere Informationen unter  
**[www.adminscool.nrw](http://www.adminscool.nrw)**

Bilder von freepik  
Dieses Skript ist urheberrechtlich geschützt. Eine Vervielfältigung ist ausdrücklich  
erlaubt.