

Büchner/Joerger/Trockels/Vondung

Übungen zum Verwaltungsrecht und zur Bescheidtechnik

Ein Übungsbuch zur Methodik
der Fallbearbeitung

Kohlhammer

Übungen zum Verwaltungsrecht und zur Bescheidtechnik

Ein Übungsbuch zur Methodik der Fallbearbeitung

von

Dr. Hans Büchner

Professor an der Hochschule
für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg

Dr. Gernot Joerger

Professor (em.) an der Hochschule
für öffentliche Verwaltung Kehl

Martin Trockels

Professor an der Hochschule
für öffentliche Verwaltung Kehl

Ute Vondung

Professorin an der Hochschule
für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg

5. Auflage

Verlag W. Kohlhammer

Alle Rechte vorbehalten

© 1980/2010 W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung:

W. Kohlhammer Druckerei GmbH + Co. KG, Stuttgart

Printed in Germany

ISBN 978-3-17-021478-1

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-029590-2

Vorwort

Die 5. Auflage des Werkes setzt das bisherige Konzept fort. Deshalb kann auf das Vorwort zur 4. Auflage verwiesen werden. Die Überarbeitung der 5. Auflage berücksichtigt die Literatur und Rechtsprechung bis Mitte 2010.

Ludwigsburg/Kehl, Juni 2010

Die Verfasser

Vorwort zur 4. Auflage

Studierenden fällt es erfahrungsgemäß besonders schwer, ihr verwaltungsrechtliches Wissen richtig einzusetzen, um Fälle lösen zu können. Noch hilfloser fühlen sie sich häufig, wenn sie ihre rechtlichen Überlegungen in einen Bescheid umsetzen sollen, der nicht nur die Sach- und Rechtslage zutreffend wiedergibt, sondern zusätzlich den bescheidtechnischen Anforderungen entspricht. Jede Ausbildung, die sich am Berufsfeld des Verwaltungsdienstes orientiert, will aber gerade diese Fähigkeiten vermitteln.

Das Buch soll auch in seiner 4. Auflage den Studierenden helfen, ihre Schwierigkeiten zu überwinden. Es zeigt auf, wie man ein verwaltungsrechtliches Gutachten erstellt und sich an die richtige Lösung einer Fallfrage herantastet.

Es will außerdem anleiten, die verwaltungsrechtlichen Kenntnisse so in Bescheide umzusetzen, dass sie sachlich richtig, rechtmäßig, verständlich, überzeugend, äußerlich ansprechend, rationell erstellt und ablauforganisatorisch praxisingerecht sind.

Die Fälle sollen dazu dienen, das Erlernete zu üben. Anhand der Lösungsvorschläge können die Studierenden überprüfen, ob sie mit ihren eigenen Gutachten und ihren eigenen Bescheiden zufrieden sein können.

Wir danken den Leserinnen und Lesern, die uns kritische Anmerkungen zur 3. Auflage zukommen ließen. Auch künftig sind wir an solchen Anregungen interessiert.

Als neue Autoren sind mit dieser 4. Auflage Frau Professorin Ute Vondung und Herr Professor Martin Trockels hinzugetreten. Sie haben die Fälle neu bearbeitet.

Ludwigsburg/Kehl, Dezember 2005

Die Verfasser

Vorwort

Auszug aus dem Vorwort zur 3. Auflage

... Es zeigt auf, wie man ... sich ... an die richtige Lösung einer Fallfrage herantastet. Sie lässt sich selten finden, ohne die Lehren des Allgemeinen Verwaltungsrechts heranzuziehen. Deshalb haben wir – neu eingefügt in der 3. Auflage – versucht, die komplexen Zusammenhänge dieses Rechtsgebietes fallbezogen zu systematisieren und in Aufbauschemata darzustellen. Es handelt sich um eine überarbeitete Fassung des 8. Kapitels aus *Blasius/Büchner, Verwaltungsrechtliche Methodenlehre*, 2. Auflage 1984. Wir danken Herrn *Dr. Hans Blasius*, dass er mit der Übernahme einverstanden war. ...

Ludwigsburg/Kehl, Juni 1994

Die Verfasser

Inhaltsverzeichnis

<i>Vorwort</i>	V
<i>Literaturverzeichnis</i>	XIII
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	XV

Erster Teil: Anleitung zur Fallbearbeitung

A. Vorbemerkung	1
I. Bedeutung der drei Teile des Buches	1
1. Allgemeine Zielsetzung	1
2. Zielsetzung des ersten Teils	1
3. Zielsetzung des zweiten Teils	2
4. Zielsetzung des dritten Teils	2
II. Arbeitsanleitung für Leser und Leserinnen	2
1. Arbeitsanleitung für den ersten Teil	2
2. Arbeitsanleitung für den zweiten Teil	3
3. Arbeitsanleitung für den dritten Teil	4
B. Anfertigung eines Gutachtens	5
I. Wesen des Gutachtens	5
1. Praxisbedeutung	5
2. Inhalt des Gutachtens	5
3. Form des Gutachtens	6
4. Besonderheiten in Klausur und Hausarbeit	7
II. Methodik der gutachtlichen Fallbearbeitung	7
1. Erfassen der Aufgabe	8
2. Hintasten zur Lösung	9
a. Der Syllogismus als Lösungsansatz	10
b. Verwendung von Schemata	14
c. Alternativlösungen – Hilfgutachten	15
3. Planung der Darstellung	16
4. Niederschrift	17
C. Aufarbeitung verwaltungsrechtlicher Fragestellungen (Aufbauschemata)	20
I. Anwendungsbereich der Schemata	20
II. Rechtmäßigkeitsprüfung künftiger belastender Eingriffe (Eingriffsschema I)	21
1. Vorüberlegungen	21
a. Suche nach vernünftiger Lösung	21
b. Rechtsform	23

Inhaltsverzeichnis

c. Ermächtigungsgrundlage	23
2. Vorgeschaltete (vorrangige) formelle Rechtsmäßigkeitsvoraussetzungen	25
a. Sachliche, örtliche, instanzielle und funktionelle Zuständigkeit der Behörde oder des Behördenorgans	25
b. Ausgeschlossene Personen, Befangenheit	25
c. Anhörungspflichten	26
d. Antragserfordernis und Sachbescheidungsinteresse	26
e. Fristen	26
3. Materielle Voraussetzungen	27
a. Eingriffsgrundlage (Ermächtigungsgrundlage)	27
b. Adressat	32
c. Ermessensausübung	33
d. Inhaltliche Bestimmtheit	35
4. Nachgeschaltete (nachrangige) formelle Rechtsmäßigkeitsvoraussetzungen	36
a. Mitwirkung anderer Stellen	36
b. Anhörungspflichten	36
c. Fristen	37
d. Form	37
e. Begründung	38
f. Rechtsbehelfsbelehrung	38
g. Bekanntgabe der Maßnahme	38
5. Prüfschema für die Rechtmäßigkeit einer geplanten Eingriffsmaßnahme der Verwaltung (Eingriffsschema I)	39
III. Rechtmäßigkeitsprüfung bereits erfolgter Eingriffe (Eingriffsschema II)	40
1. Vorüberlegungen	40
2. Formelle Voraussetzungen	41
3. Materielle Voraussetzungen	41
4. Prüfungsschema bei bereits erfolgten Eingriffen (Eingriffsschema II)	41
IV. Rechtmäßigkeitsprüfung einer bevorstehenden staatlichen Leistung zugunsten des Bürgers (Leistungsschema I)	42
1. Vorüberlegungen	42
a. Inhalt der Leistung	42
b. Rechtsform	43
c. Rechtsgrundlage	45
d. Anspruch auf Leistung	45
2. Vorgeschaltete formelle Rechtsmäßigkeitsvoraussetzungen	46
a. Sachliche, örtliche, instanzielle und funktionelle Zuständigkeit	46
b. Ausgeschlossene Personen, Befangenheit	46
c. Anhörungspflichten	46
d. Antragserfordernis und Sachbescheidungsinteresse	46
e. Fristen	47
3. Materielle Voraussetzungen	47
a. Rechtsgrundlage/Anspruchsgrundlage	47
b. Adressat/Leistungsempfänger	53
c. Ermessensausübung	53
d. Inhaltliche Bestimmtheit	54
e. Leistungsverbote und Einwendungen Dritter	54

Inhaltsverzeichnis

4.	Nachgeschaltete formelle Voraussetzungen	55
a.	Mitwirkung des Begünstigten und anderer Stellen	55
b.	Anhörung, Begründung	55
c.	Fristen	56
d.	Formvorschriften	56
e.	Rechtsbehelfsbelehrung	56
f.	Bekanntgabe der Maßnahme	57
5.	Prüfungsschema zur Vorbereitung von Leistungen (Leistungsschema I)	57
V.	Rechtmäßigkeitsprüfung einer bereits erbrachten Leistung (Leistungsschema II)	58
VI.	Gültigkeitskontrolle einer untergesetzlichen Rechtsvorschrift	59
1.	Fehlerfolge	59
2.	Rechtmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage	60
a.	Erfordernis der Rechtsgrundlage	60
b.	Formelle Vorgaben	60
c.	Materielle Vorgaben	61
3.	Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für die Rechtsverordnung bzw. Satzung selbst	62
a.	Prüfungsmaßstab	62
b.	Formelle Vorgaben aus Rechtsverordnungen und Satzungen	62
c.	Formelle Vorgaben aus förmlichen Gesetzen	63
d.	Formelle Vorgaben aus der Verfassung	63
e.	Heilung	63
4.	Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für die Rechtsverordnung bzw. Satzung selbst	64
a.	Prüfungsmaßstab	64
b.	Materielle Vorgaben aus Satzungen und Rechtsverordnungen	64
c.	Materielle Vorgaben aus förmlichen Gesetzen	64
d.	Materielle Vorgaben aus der Verfassung	64
e.	Heilung	65
5.	Normprüfungsschema	65
VII.	Erfolgsprüfung bei Rechtsbehelfen (Prozessschemata)	65
1.	Anwendungsbereich der Schemata	65
2.	Erfolgsprüfung bei Widersprüchen	66
3.	Erfolgsprüfung bei verwaltungsgerichtlichen Klagen (einschließlich Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO)	66
D.	Das Anfertigen von Bescheiden	68
I.	Der Begriff und die Arten des Bescheids	68
1.	Bescheid im engen Sinn, d. h. Verwaltungsakt	68
2.	Bescheid im weiten Sinn, d. h. nicht nur Verwaltungsakte	68
II.	Der Begriff der Bescheidtechnik	70
III.	Die Beherrschung der Bescheidtechnik als Anforderung an Verwaltungspraktikerinnen und -praktiker	71
IV.	Kritische Anmerkungen zur Verwaltungspraxis	73
1.	Kurze Auswahl von Beispielen aus der Verwaltungspraxis	73

Inhaltsverzeichnis

2. Bescheide in Verwaltungspraxis oft weder extrem schlecht, noch besonders gut	74
V. Die Vorüberlegungen vor Erlass eines Bescheides	76
1. Unter Umständen ist kein Bescheid die beste Lösung	76
2. Nicht untätig bleiben	76
3. Der Weg zum Endergebnis „Bescheid“	77
a. Sachverhaltsermittlung	77
b. Gutachten zur Rechtslage	78
c. Entscheidung	79
VI. Die Umsetzung der Vorüberlegungen in einen Bescheid im engeren Sinn (Verwaltungsakt)	84
1. Der Aufbau eines Bescheids im engeren Sinn	84
2. Hinweise zum Aufbau von Bescheiden	86
a. Einleitung	86
b. Höflichkeitsformeln auch bei förmlichen Bescheiden und in E-Mails	87
c. Bedauern	87
d. Tenor	87
e. Nebenentscheidungen	88
f. Umfangreiche Entscheidungsformel	88
g. Bestimmtheit des Tenors	88
h. Verständlichkeit des Tenors aus sich heraus	89
i. Sorgfältiges Formulieren der Gründe	89
j. Anordnung der sofortigen Vollziehung	93
k. Androhung von Zwangsmitteln	93
l. Kostenentscheidung	94
m. Beratende Hinweise	95
n. Ihre Rechte – Rechtsbehelfsbelehrung	96
o. Grußformel, Unterschrift, Amtsbezeichnung	96
p. Geschäftsgangvermerke	97
q. Faxen/elektronische Versendung	98
r. Interne Vermerke	99
3. Inhaltliche Anforderungen an Bescheide	99
4. Angemessenes Eingehen auf den Bürger	99
a. Behördenschreiben enthalten mehr als Sachinformationen	99
b. Ratschläge zur Adressatenorientierung	102
5. Die Nutzung der modernen Informations- und Kommunikationstechnik als Mittel zur größeren Bürgernähe	104
6. Was können Sie zur besseren Verständlichkeit beitragen?	104
a. Auf welche „Verständlichmacher“ sollten Sie achten?	104
b. Wann ist ein Text optimal verständlich?	104
c. Wie lässt sich Einfachheit erreichen?	105
d. Wie lässt sich Gliederung und Ordnung erreichen?	106
e. Wie lassen sich Kürze und Prägnanz erreichen?	107
f. Wie lassen sich anregende Texte erreichen?	108
g. Lesefreundliche Textgestaltung	111
h. Textoptimierung und inhaltliche Schwerverständlichkeit	111
7. Überzeugen	111
a. Was heißt, „ein Bescheid überzeugt“?	111
b. Ist es Aufgabe von Behörden, Bürger zu überzeugen?	111
c. Will die Verwaltung überzeugen?	112

d. Woran können Überzeugungsversuche scheitern?	113
e. Was fördert Überzeugungsprozesse?	113
VII. Rationelle Textverarbeitung und Qualitätsmanagement für Bescheide	115
1. Pflicht zur rationellen Arbeit	115
2. PC-Einsatz, Internet, Intranet und verstärkte E-Mail-Nutzung	116
3. Wirtschaftlichkeitsüberlegungen	118
4. Empfehlungen zur persönlichen Arbeitstechnik	118
a. Checkliste Nutzung von PCs	118
b. Qualitätsmanagement, -kontrolle und -sicherung und Bescheidtechnik	119
E. Literaturhinweise	121
I. Zeitschriften (mit Fallteil)	121
II. Bücher, Artikel, Internet	122

Zweiter Teil: Fälle und Lösungen zur Methode des Gutachtens

Fall 1: „Genehmigung einer Werbeanlage“ (Bauordnungsrecht, Subsumtionsverfahren)	123
Fall 2: „Die Benutzung der Sporthalle“ (Kommunalrecht, Abgrenzung öffentliches Recht – privates Recht, Bedeutung der Abgrenzung, Begriff des Verwaltungsakts, Bedeutung des Verwaltungsakts, Subsumtionsverfahren)	127
Fall 3: „Der verschuldete Bäcker“ (Gewerberecht, Vorbehalt des Gesetzes, Abgrenzung Spezialgesetz/Gewerbeordnung, Verfahren, unbestimmte Rechtsbegriffe, Ermessen, Eingriffsschema)	131
Fall 4: „Die Sperrzeitverkürzung“ (Gewerberecht, Anspruch des Bürgers, Vorrang des Gesetzes, Ermessen, Leistungsschema)	136
Fall 5: „Birkenfall“ (Naturschutzrecht, förmliche und formlose Rechtsbehelfe, Zulässigkeitsvoraussetzungen, subjektives Recht – Rechtsreflex, Verbandsklagerecht)	142
Fall 6: „Erstattung von Sozialhilfeleistungen“ (Sozialhilferecht, Rücknahme nach SGB X, Zuständigkeit für die Rücknahme bestandskräftiger Verwaltungsakte, Widerspruchsverfahren nach §§ 78 ff. SGG, Ordnungsgemäße Rechtsbehelfsbelehrung, Unbeachtlichkeit von Formfehlern)	148
Fall 7: „Die Ausnahmegenehmigung“ (Straßenverkehrsrecht, Fehlerhafter Verwaltungsakt, Ermessen, Nebenbestimmung, Rücknahme und Widerruf, Verwaltungsvollstreckung)	159
Fall 8: „Der Kinderspielplatz“ (Baurecht, Widerspruchsverfahren, Begriff des Verwaltungsakts,	166

Inhaltsverzeichnis

	Zustellung, Fristen, Klagearten, gerichtliche Sachentscheidungs- voraussetzungen)	
Fall 9:	„Die Gaststättenplage“ (Gaststättenrecht/Polizeirecht, Zuständigkeit, Störer, Ermessen, Nebenbestimmungen, Auswechseln der Ermächtigungsgrundlage, Unmöglichkeit, subjektives Recht)	177
Fall 10:	„Der Notanbau“ (Staatsprüfungsklausur) (Baurecht, Rücknahme eines Verwaltungsakts, Widerspruchsverfahren, aufschiebende Wirkung, § 80 Abs. 5 VwGO)	187

Dritter Teil: Fälle und Lösungen zur Methodik der Bescheidfertigung

Fall 11:	„Die Wiedererteilung einer Fahrerlaubnis“ (Straßenverkehrsrecht, Erstbescheid, schriftlicher Verwaltungsakt, Auslegung, Subsumtion, Kostenentscheidung, Rechtsbehelfsbelehrung, Begleitverfügung)	195
Fall 12:	„Die Gaststättenachbarn“ (Gaststättenrecht, Bescheidtechnik bei Erstbescheiden, Anordnung einer Auflage, Ermessen, Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Bestimmtheit, Unmöglichkeitsverbot)	201
Fall 13:	„Die Versetzung“ (Öffentliches Dienstrecht, Zweitbescheid, Bestandskraft, Wiederaufgreifen des Verfahrens, Rücknahme, Widerruf)	212
Fall 14:	„Die Ausweisung“ (Ausländerrecht, Erstbescheid, Anordnung der sofortigen Vollziehung, Ermessen, Zuständigkeit, Abschiebungsandrohung)	219
Fall 15:	„Der Bedenkenerlass“ (Straßenverkehrsrecht, Bedenkenerlass an Widersprechenden, Anordnung einer nervenfachärztlichen Untersuchung, Begriff des Verwaltungsakts, Verfahrenshandlungsfähigkeit, Vertreter von Amts wegen, Widerspruchsverfahren)	234
Fall 16:	„Die Ausräumungsaktion“ (Verwaltungsvollstreckungsrecht, Vorlagebericht an Widerspruchsbehörde, Leistungsbescheid, Bevollmächtigung im Widerspruchsverfahren, Fristen, Vollstreckungsverfahren)	241
Fall 17:	„Das Bienenhaus“ (Baurecht, Widerspruchsbescheid, Ermessen, Anhörung, Zusage)	251
Fall 18:	„Abschleppfall“ (Kosten der Abschleppmaßnahme, Verhältnismäßigkeit, Vollstreckungsrecht, Abgrenzung Ersatzvornahme – unmittelbare Ausführung – unmittelbarer Zwang, sofortige Vollziehbarkeit des Leistungsbescheids, Rechtsbehelfsbelehrung, Ausnahmen von der Anhörungspflicht, Widerspruch gegen einen bereits erledigten Verwaltungsakt)	263
	<i>Stichwortverzeichnis</i>	273

Literaturverzeichnis

Anwander/Draf	Bürgerfreundlich verwalten, Ein Leitfaden für Behördenkultur, 1998
Belz/Mußmann	Polizeigesetz für Baden-Württemberg, Kommentar, 6. Aufl., 2001, mit Nachtrag 2005
Blasius/Büchner	Verwaltungsrechtliche Methodenlehre, 2. Aufl., 1984
Bosch/Schmidt	Praktische Einführung in das verwaltungsgerichtliche Verfahren, 8. überarb. Aufl., 2004
Brandt/Schlabach	Polizeirecht, 1987
Büchner/ Schlotterbeck	Baurecht, 3. Aufl., 1999 (zitiert als „Baurecht“)
Büchner/ Schlotterbeck	Verwaltungsprozessrecht, 6. Aufl., 2001
Büter/Schimke	Anleitungen zur Bescheidtechnik, Wie Verwaltungsakte verständlich geschrieben werden, 1991
Dürr	Baurecht Baden-Württemberg, 11. Aufl., 2005
Engelhardt/App	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz: VwVG, VwZG, Kommentar, 6. Neubearb. Aufl., 2004
Erichsen/Ehlers	Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl., 2002
Eyermann/Fröhler	VwGO, Kommentar, 11. Aufl., 2000
Götz	Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl., 2001
Hufen	Verwaltungsprozessrecht, 6. neu bearb. Aufl., 2005
Jagusch/Hentschel	Straßenverkehrsrecht, Kommentar, 35. Aufl., 1999
Katz	Staatsrecht, Grundkurs im öffentlichen Recht, 16. neu bearbeitete Aufl., 2005
Knack	Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Kommentar, 8. Aufl., 2004
Kock/Stüwe/ Wolfgang/ Zimmermann	Öffentliches Recht und Europarecht, 3. Aufl., 2004
Kohler-Gehrig	Die Diplom- und Seminararbeit in den Rechtswissenschaften, Technik und Struktur wissenschaftlichen Arbeitens, 2002
Kopp/Ramsauer	Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl., 2003
Landmann/Rohmer	Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften: GewO, Band I: Gewerbeordnung, Loseblattsammlung, Kommentar, 46. Aufl., 2005
Langer/Schulz v. Thun/Tausch	Sich verständlich ausdrücken, 7. überarb. und erw. Aufl., 2002

Literaturverzeichnis

- LPK-BSHG Birk/Brühl/Conradis, Bundessozialhilfegesetz, Lehrkommentar und Praxiskommentar, Mit einer Kurzkomentierung zum Asylbewerberleistungsgesetz, 6. Aufl., 2003
- Maurer Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. überarb. u. erg. Aufl., 2004
- Metzner Gaststättengesetz, Kommentar, 6. Aufl., 2002
- Michel/Kienzle/
Pauly Das Gaststättengesetz, Kommentar, 14. Aufl., 2003
- Pieroth/Schlink Grundrechte, Staatsrecht II, 20. neu bearbeitete Aufl., 2004
- Redeker/v. Oertzen Verwaltungsgerichtsordnung, 14. überarb. Aufl., 2004
- Sadler Verwaltungsvollstreckungsgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz, Kommentar anhand der Rechtsprechung, 5. Aufl., 2002
- Schneider Deutsch für Profis, 1982
- Schweickhardt/
Vondung (Hrsg.) Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl., 2010
- Schwerdtfeger Öffentliches Recht in der Fallbearbeitung. Grundfallsystematik, Methodik, Fehlerquellen, 12. Aufl., 2004 (Schriftenreihe der Juristischen Schulung, Heft 5)
- Stein/Frank Staatsrecht, 19. Aufl., 2004
- Stelkens/Bonk/
Sachs Verwaltungsverfahrensgesetz mit Erläuterungen, 8. Aufl., 2003
- Stelkens/Bonk/
Sachs Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 6. Aufl., 2001
- Volkert Die Verwaltungsentscheidung, 4. Aufl., 1989
- Welte Zuwanderungs- und Freizügigkeitsrecht, Teil 1, Loseblattsammlung
- Wettling Rechtliche Gestaltung in der öffentlichen Verwaltung, 1990

Abkürzungsverzeichnis

Gesetze sind nach ihrer jeweiligen Fundstelle in der VSV (Vorschriftensammlung für die Verwaltung in Baden-Württemberg), im Dürig (Gesetze des Landes Baden-Württemberg), Sartorius I (Verfassungs- und Verwaltungsgesetze der Bundesrepublik, Band I) und Schönfelder (Deutsche Gesetze) zitiert. Falls ein Gesetz in einer der Sammlungen nicht enthalten ist, ist die Fundstelle im Gesetzblatt angegeben.

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
Abk.	Abkürzung
Abs.	Absatz
ADV	Automatische Datenverarbeitung
a. E.	am Ende
AGVwGO	Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung [VSV 3401-1, Dürig 20]
Altern.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung [VSV 6101]
arg.	Argument aus
Art.	Artikel
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) [Satorius 565]
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
Bad.-Württ.	Baden-Württemberg
BAföG	Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz – BAföG) [Sartorius 420]
BAnz.	Bundesanzeiger
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag [VSV 8021]
BauGB	Baugesetzbuch [VSV 2130, Sartorius 300]
BauNVO	Verordnung über die Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO) [VSV 2130-2, Sartorius 311]

Abkürzungsverzeichnis

Bay.	Bayern; bayerisch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz [VSV 2032, Sartorius 230]
BBG	Bundesbeamtengesetz [Sartorius 160]
Bd.	Band
ber.	berichtigt
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch [VSV 4000, Schönfelder 20]
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) [VSV 2129, Sartorius 296]
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege – (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) [VSV 7911, Sartorius 880]
BodSchG	Gesetz zum Schutz des Bodens (Bodenschutzgesetz – BodSchG) [VSV 2129-14, Dürig 124]
BRRG	Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz – BRRG) [VSV 2030, Sartorius 150]
BRS	Baurechtssammlung (Thiel/Gelzer)
BSHG	Bundessozialhilfegesetz (BSHG) [VSV 2170, Sartorius 410]
Bsp.	Beispiel
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des BVerfG
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des BVerwG
BW	Baden-Württemberg
BWVP	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
dB (A)	Dezibel (Messwert für Geräusche)
d. h.	das heißt
DO	Dienstordnung für die Landesbehörden in Baden-Württemberg [VSV 2002]
DÖV	Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis, Fachzeitschrift für Wissenschaft und Praxis in der öffentlichen Verwaltung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
ESVGH	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des hessischen und des baden-württembergischen Verwaltungsgerichtshofes

Abkürzungsverzeichnis

f.	folgende
ff.	fortfolgende
GABI.	Gemeinsames Amtsblatt des Innenministeriums, des Finanzministeriums, des Wirtschaftsministeriums, des Ministeriums Ländlicher Raum, des Sozialministeriums, des Ministeriums für Umwelt und Verkehr, des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst sowie der Regierungspräsidien
GastG	Gaststättengesetz [VSV 7111, Sartorius 810]
GastVO	Verordnung der Landesregierung zur Ausführung des Gaststättengesetzes (Gaststättenverordnung) [VSV 7111-2, Dürig 77]
GBI.	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
GebTSt	Gebührentarif für Maßnahmen im Straßenverkehr (Anlage zur GebOST)
GebVerz	Verzeichnis der Verwaltungsgebühren (Gebührenverzeichnis) zum LGebG
GebVO	Verordnung der Landesregierung über die Festsetzung der Gebührensätze für Amtshandlungen der staatlichen Behörden vom 28. Juni 1993 (GBI. S. 381)
gem.	gemäß
GemO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg [VSV 2021, Dürig 56]
GewArch	Gewerbearchiv, Zeitschrift für Gewerbe- und Wirtschaftsverwaltungsrecht
GewO	Gewerbeordnung [VSV 7100, Sartorius 800]
GewOZuVO	Verordnung der Landesregierung über Zuständigkeiten nach der Gewerbeordnung [VSV 7100-3, Dürig 143]
gez.	gezeichnet
gfl.	gefällig/geflissentlich
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [VSV 1000, Dürig 2, Sartorius 1, Schönfelder 1]
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz [VSV 3002, Schönfelder 95]
H.	Heft
Hbs.	Halbsatz
Hess.	Hessen, hessisch
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
HwO	Handwerksordnung [VSV 7110, Sartorius 815]
i. A.	im Auftrag
i. d. F.	In der Fassung
i. d. R.	in der Regel

Abkürzungsverzeichnis

i. e. S.	im engeren Sinn
i. S. d.	im Sinne des
i. S. v.	im Sinne von
i. V.	in Vertretung
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter, Ausbildung, Examen, Fortbildung
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung, Zeitschrift für Studium und Ausbildung
KAG	Kommunalabgabengesetz [Dürig 60]
Kap.	Kapitel
KBA	Kraftfahrt-Bundesamt
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Köln)
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz [VSV 2129-6/1]
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitung
LAbfG	Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen in Baden-Württemberg (Landesabfallgesetz – LAbfG) [VSV 2129-7, Dürig 102]
LBG	Landesbeamtengesetz [VSV 2030-1, Dürig 50]
LBO	Landesbauordnung für Baden-Württemberg [VSV 2130-4, Dürig 85]
LBOAVO	Allgemeine Ausführungsverordnung des Innenministeriums zur Landesbauordnung [VSV 2130-4/1, Dürig 85a]
LGebG	Landesgebührengesetz [VSV 2011, Dürig 41]
LPersVG	Landespersonalvertretungsgesetz [Dürig 54]
LPIG	Landesplanungsgesetz [VSV 2300-1, Dürig 46]
LPVG	Personalvertretungsgesetz für das Land Baden-Württemberg (Landespersonalvertretungsgesetz – LPVG) [VSV 2035, Dürig 150]
LRA	Landratsamt
LS	Leitsatz
LV (LVVerf)	Verfassung des Landes Baden-Württemberg [VSV 1001, Dürig 1]
LVG	Landesverwaltungsgesetz [VSV 2000, Dürig 40]
LVwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg (Landesverwaltungsverfahrensgesetz – LVwVfG) [VSV 2001, Dürig 45]
LVwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz für Baden-Württemberg (Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz – LVwVG) [VSV 2006, Dürig 43]
LVwVGKO	Verordnung des Innenministeriums über die Erhebung von Kosten der Vollstreckung nach dem Verwaltungsvollstre-

Abkürzungsverzeichnis

LVwZG	ckungsgesetz für Baden- Württemberg (Vollstreckungs- kostenordnung – LVwVGKO) [VSV 2006-3, Dürig 43a] Verwaltungszustellungsgesetz für Baden-Württemberg [VSV 2010, Dürig 42]
m. a. W.	mit anderen Worten
m. d. B.	mit der Bitte
m. E.	meines Erachtens
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NatSchG	Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft (Naturschutzgesetz – NatSchG) [VSV7910, Dürig 123]
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Rechtsprechungs- Report
NW	Nordrhein-Westfalen
o. V.	ohne Verfasserangabe
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWIG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten [VSV 4541, Dürig 64, Schönfelder 94]
OWiZuV	Verordnung der Landesregierung über Zuständigkeiten nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten [VSV 4541-5, Dürig 64 a]
PassG	Passgesetz [VSV 2100, Sartorius 1]
PolG	Polizeigesetz [VSV 2050, Dürig 65]
PROSOZ	Programmierte Sozialhilfe
Rdnr.	Randnummer
RK	Römisch-katholisch
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
s.	siehe
S.	Seite/Satz
SchG	Schulgesetz für Baden-Württemberg [VSV 2230, Dürig 170]
SGB X	Sozialgesetzbuch – Zehntes Buch – Verwaltungsverfahren [VSV 2150, Sartorius E 410]
SGB I	Sozialgesetzbuch – Erstes Buch [Satorius E 401]
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannt

Abkürzungsverzeichnis

str.	strittig
StrG	Straßengesetz für Baden-Württemberg (Straßengesetz – StrG) [VSV 9100, Dürig 148]
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StVG	Straßenverkehrsgesetz [VSV 9231, Schönfelder 35]
StVO	Straßenverkehrsordnung [VSV 9233, Schönfelder 35a]
StVO-ZuG	Gesetz über Zuständigkeiten nach der Straßenverkehrs- Ordnung [VSV 9233-1, Dürig 147d]
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung [VSV 9232, Schönfelder 35 b]
s. u.	siehe unten
u.	und
u. a.	unter anderem
u. R.	unter Rückerbittung
UrIVO	Verordnung der Landesregierung über den Urlaub der Beam- ten und Richter (Urlaubsverordnung – UrIVO) [VSV 2030-7, Dürig 50 b]
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
v.	von
VA	Verwaltungsakt
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VereinsG	Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts [Sartorius 425]
Verf. BW	Verfassung des Landes Baden-Württemberg [VSV 1001, Dürig 1]
VersG	Versammlungsgesetz [Satorius 385]
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VOP	Verwaltungsführung, Organisation, Personalwesen
VR	Verwaltungsrundschau, Zeitschrift für Verwaltung in Praxis und Wissenschaft
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung [VSV 3401, Dürig 19, Sartorius 600]
VwKostG	Verwaltungskostengesetz [Sartorius 120]
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz [Sartorius 100]
VwVG-Bund	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz [Sartorius 112]
VwZG-Bund	Verwaltungszustellungsgesetz des Bundes [VSV 2010-1, Sartorius 110]
WG	Wassergesetz für Baden-Württemberg [VSV 7532, Dürig 100]
XX	

Abkürzungsverzeichnis

WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) [VSV 7531, Sartorius 845]
WoGG	Wohngeldgesetz [Sartorius 385]
WpflG	Wehrpflichtgesetz [Sartorius 620]
Wv.	Wiedervorlage
Z.	Ziffer
z. B.	zum Beispiel
z. d. A.	zu den Akten
ZfBR	Zeitschrift für internationales und deutsches Baurecht
Ziff.	Ziffer
ZPO	Zivilprozessordnung [VSV 3104, Schönfelder 100]

Erster Teil: **Anleitung zur Fallbearbeitung**

A. Vorbemerkung

I. Bedeutung der drei Teile des Buches

1. Allgemeine Zielsetzung

Es ist Aufgabe dieses Buches, den Studierenden, die zum ersten Mal mit der Anwendung des Verwaltungsrechts – und hier insbesondere des allgemeinen Verwaltungsrechts – konfrontiert werden, einen Weg zu zeigen, wie man mit alltäglichen Anfangsschwierigkeiten der Rechtsanwendung fertig werden und schließlich auch schwierigere Fälle lösen kann. **1**

2. Zielsetzung des ersten Teils

Im **ersten Teil** wird dargestellt, welche allgemeingültigen Grundsätze zu beachten sind, wenn Studierende oder „frischgebackene“ Praktiker an die Lösung eines Falles herangehen. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Falllösung im Rahmen einer Klausur oder einer Hausarbeit verlangt wird. Für beide gelten die gleichen methodischen Ansätze. Bei einer Hausarbeit kommt gegenüber einer Klausur lediglich hinzu, dass **2**

- bestimmte Formalien zu beachten sind
- die längere Bearbeitungszeit eine tiefere Durchdringung der Probleme ermöglicht und
- eine Auseinandersetzung mit Literatur und Rechtsprechung erwartet wird.

Im Studium oder in der Praxis können Sie vor zweierlei Aufgaben gestellt sein: Sie haben entweder ein **Gutachten** zu erstellen oder einen **Bescheid** zu fertigen. Deshalb enthält der erste Teil des Buches gesonderte Abschnitte über die Anfertigung von Gutachten und die Anfertigung von Bescheiden.

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass Sie auch dann nicht ohne – zumindest gedankliches – Gutachten auskommen, wenn Sie einen Bescheid zu fertigen haben. Allerdings sind dann noch weitere Gesichtspunkte zu beachten.

Die abstrakte Zusammenfassung der **methodischen Regeln** im ersten Teil des Buches darf Sie nicht dazu verleiten, diese Regeln auswendig zu lernen. Damit haben Sie nichts gewonnen. Sie sollten vielmehr diese Regeln an den Fällen im zweiten und dritten Teil des Buches üben. Sie werden dann erkennen, dass die Regeln vielfach Grundsätze enthalten, die Sie – wenn sie Ihnen bewusst geworden sind – nicht mehr auswendig zu lernen brauchen!

3. Zielsetzung des zweiten Teils

- 3** Im **zweiten Teil** des Buches können Sie die gutachtliche Fallbearbeitung nach den Regeln praktisch üben, die im ersten Teil vermittelt wurden. Bewusst wird dabei mit dogmatisch (vom Rechtsverständnis her) einfachen Fällen begonnen, weil Sie nur so in der Lage sind, sich auf die Methodik der Fallbearbeitung zu konzentrieren. Dogmatische Schwierigkeiten lassen sich dann später auf einer sicher beherrschten methodischen Grundlage leichter meistern.

Die Fälle stammen aus verschiedenen Bereichen des besonderen Verwaltungsrechts. Zu ihrer Lösung sind keine besonderen Kenntnisse aus diesen Gebieten erforderlich. Sie sind so ausgewählt, dass der rechtliche Schwerpunkt im Bereich des Allgemeinen Verwaltungsrechts liegt und Grundlinien dieses Rechtsbereichs offenbart. Die Einfachheit der Fälle mag manchen „Fortgeschrittenen“ zunächst verblüffen. Die Erfahrung hat aber gezeigt, dass die größten Schwierigkeiten dann entstehen, wenn es gilt, einfache Alltagsfälle mit Hilfe der anerkannten Dogmatik zu klären – und das ist ja gerade Hauptaufgabe später in der Verwaltungspraxis. Wir möchten Ihnen helfen, deren Anforderungen möglichst gut zu bewältigen.

Die im **zweiten Teil** dargestellten Lösungsvorschläge sind Muster, wie man die Fälle im Rahmen einer **Klausur** (nicht Hausarbeit) lösen kann.

4. Zielsetzung des dritten Teils

- 4** Im **dritten Teil** des Buches erhalten Sie Gelegenheit, die Kenntnisse und Fertigkeiten zu üben, die für die **Anfertigung von Bescheiden** benötigt werden.

Auch in diesem Teil werden Grundzüge des Allgemeinen Verwaltungsrechts verdeutlicht, wie sie in der Alltagspraxis der Verwaltungsbehörden zum Tragen kommen können. Auf dogmatische Grenzfälle und juristische Filarbeit wurde bewusst verzichtet.

Die Lösungsvorschläge sind als Durchschlagsentwürfe – ergänzt mit weiteren Verfügungen – ausgestaltet, wie sie im Reinschriftverfahren (vgl. Nr. 3.3.6 Abs. 2 der Dienstordnung für die Landesverwaltung Baden-Württemberg) üblich sind. Dabei wurde allerdings davon abgesehen, den Briefkopf, das Akten- oder Geschäftszeichen und das Datum aufzunehmen.

II. Arbeitsanleitung für Leser und Leserinnen

1. Arbeitsanleitung für den ersten Teil

Wenn Sie von dem Buch profitieren wollen, dann dürfen Sie es nicht nur durchlesen.

- 5** Sie sollten zunächst den ersten Teil des Buches durcharbeiten und sich die dort angepriesenen **Regeln** so **erarbeiten**, dass Ihnen die Grundzüge

bewusst werden. Ob Ihnen das gelungen ist, stellen Sie am besten fest, wenn Sie versuchen, Ihre Erkenntnisse Ihrem Studienkollegen oder Ihrer Studienkollegin zu erklären!

2. Arbeitsanleitung für den zweiten Teil

Dann sollten Sie mit dem zweiten Teil des Buches beginnen. Versuchen Sie, mit Ihren vorhandenen methodischen und fachlichen Kenntnissen den ersten Fall zu lösen, ohne dass Sie sich dabei die Vorbemerkungen vorher ansehen. Die Zeitfrage braucht bei Ihrer Arbeit keine Rolle zu spielen; Sie sollten Ihre Lösung wenigstens skizzenhaft zu Papier bringen. Lesen Sie auf keinen Fall den Lösungsvorschlag, bevor Sie sich nicht selbst eine Lösung zurecht gelegt haben. Der Lerneffekt wäre sonst nur sehr gering. **6**

Prüfen Sie dann nach, ob Sie in Ihrer Lösung die Probleme erkannt und erörtert haben, die in der Vorbemerkung genannt sind und ob Sie die Hinweise in der methodischen Anleitung beachtet haben. Wenn nein – und zur Auffrischung und Abrundung Ihres Wissens –, sollten Sie zunächst in der **Literatur die Themen nachlesen**, auf die in der Vorbemerkung verwiesen wird, bzw. sich Ihrer methodischen Fehler bewusst werden, indem Sie die Anleitungsregeln beachten. **7**

Bei den angegebenen Literaturstellen werden Sie feststellen, dass wiederkehrend auf folgende Lehrbücher verwiesen wird: **8**

- *Schweickhardt/Vondung*, Allgemeines Verwaltungsrecht;
- *Büchner/Schlotterbeck*, Verwaltungsprozessrecht;
- *Blasius/Büchner*, Verwaltungsrechtliche Methodenlehre

Dahinter steckt die Absicht, dass Sie bei der stofflichen Durcharbeitung der Fälle im Grunde genommen mit drei Lehrbüchern auskommen und Ihnen so eine echte „Arbeit am Schreibtisch“ ermöglicht wird. Sie sollen dabei auch nachvollziehen können, wie man Lehrbuchwissen fallbezogen anwendet und in die Falllösung einarbeitet. Es ist selbstverständlich, dass auch andere Lehrbücher des Allgemeinen Verwaltungsrechts, des Prozessrechts und der Methodenlehre (das Werk *Blasius/Büchner* ist vergriffen, deshalb empfehlen wir statt dessen: *Schwacke*, Juristische Methodik mit Technik der Fallbearbeitung oder *Kohler-Gehrig*, Diplom-, Seminar-, Bachelor- und Masterarbeiten in den Rechtswissenschaften, Kapitel „Die wissenschaftliche Eigenleistung“) zur stofflichen Aufbereitung des Wissens herangezogen werden können – manchmal sogar müssen, wenn es um die Vertiefung von Problemen geht. Die Lösungsvorschläge sind jedoch – so gut es ging – bewusst auf die inhaltlichen Aussagen dieser im Verlag W. Kohlhammer erschienenen Lehrbücher abgestellt.

Wenn Sie Ihr Wissen erweitert, abgerundet oder aufgefrischt haben, empfehlen wir Ihnen, eine **eigene vollständige Lösung** (nochmals) auszuarbeiten, um auch Ihre Fertigkeit im Formulieren zu trainieren. Erst dann sollten Sie sich den Lösungsvorschlag des Buches freigeben. Erschrecken Sie nicht, **9**

wenn Sie das Gefühl bekommen, dass Sie den Fall nie so, wie der Lösungsvorschlag lautet, hätten lösen können. Seien Sie sich bewusst, dass die Lösungsvorschläge dieses Buches zwar nach Auffassung der Autoren die gestellte Aufgabe optimal lösen, aber dass es dazu durchaus brauchbare Alternativen geben kann. Machen Sie sich außerdem klar, dass eine gute Bewertungsnote auch zu erreichen ist, wenn man dem Muster nicht gerecht wird. Wer Ihre Arbeit zu korrigieren hätte, würde nämlich berücksichtigen, dass Sie ja gerade erst dabei sind, sich die Fertigkeiten anzueignen, also noch nicht die höchste Fertigkeit besitzen können.

- 10 Arbeiten Sie auf diese Weise alle 10 Fälle des zweiten Teiles durch. Dabei kann es durchaus passieren, dass Sie feststellen, dass Ihre Kenntnisse nicht ausreichen, um den Fall spontan zu lösen. Lassen Sie sich dadurch nicht erschrecken, sondern bemühen Sie sich nun zunächst, anhand eines Lehrbuchs Ihre Lücken zu füllen. Machen Sie sich erst dann an die Lösung. Auf keinen Fall dürfen Sie aber den Lösungsvorschlag vorher heranziehen.
- 11 Bei den letzten beiden Fällen handelt es sich um Originalklausuren der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Ludwigsburg (Fall 9: Leistungsnachweisklausur; Fall 10: Staatsexamensklausur), die in einem Zeitrahmen zu fertigen waren. Versuchen Sie, diese Fälle „im ersten Anlauf“ innerhalb der vorgegebenen Zeit zu lösen. Sie tun sich mit der Zeitvorgabe im Ernstfall (Prüfungsklausur) weniger schwer, wenn Sie vorher geübt haben, Ihre Zeit richtig einzuteilen.

3. Arbeitsanleitung für den dritten Teil

- 12 Sie müssen nicht den gesamten zweiten Teil bewältigt haben, ehe Sie sich mit dem dritten Teil beschäftigen. Vielmehr lässt sich gerade bei den Anfangsfällen zwischen zweitem und drittem Teil abwechseln. Dabei wird Ihnen am ehesten deutlich, welche Unterschiede in der Methode, teilweise auch im Denkansatz, zwischen der Erstellung eines Gutachtens und der Fertigung eines Bescheids bestehen.

Wenn Sie den dritten Teil durcharbeiten, sollten Sie zunächst genauso vorgehen wie beim zweiten Teil. Fertigen Sie zuerst – ohne in die Vorüberlegungen zu schauen – ein **Gutachten**, auch wenn in der Aufgabe ein Bescheid verlangt wird. Entwerfen Sie dann die **notwendigen Schreiben** und **Geschäftsgangvermerke**. Versuchen Sie, sich dabei den praktischen Verwaltungsablauf vorzustellen. Denken Sie vor allem aber an die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber Behörden. Gehen Sie davon aus, dass sie meist nicht juristisch geschult sind. Bemühen Sie sich deswegen, möglichst leichtverständlich und überzeugend zu schreiben. Im Anschluss daran dürfen Sie einen Blick in die Vorüberlegungen werfen und durch Nachlesen Ihre Lücken füllen. Erst nach einem weiteren Lösungsversuch sollten Sie sich des Lösungsvorschlags annehmen.

Wenn Sie das gesamte Buch auf diese Weise durchgearbeitet haben und die Ratschläge und Erkenntnisse beherzigen, dürften Sie in der Methodik so

gefestigt sein, dass Sie auch einen Einstieg und Weg finden, um rechtlich und tatsächlich schwierigere Fälle des Verwaltungsrechts angemessen zu lösen und die Anforderungen der Verwaltungspraxis und die berechtigten Erwartungen der Bürger zu erfüllen.

B. Anfertigung eines Gutachtens

I. Wesen des Gutachtens

1. Praxisbedeutung

In den juristischen Prüfungsaufgaben, die in Universitäten, anderen Hochschulen und Ausbildungsstätten gestellt werden, wird meist verlangt, ein Gutachten zur Rechtslage anzufertigen. **13**

Aber auch in der Praxis spielt das Gutachten eine gewichtige Rolle. Überall dort, wo mehrere Menschen an der Entscheidungsfindung beteiligt sind, sind meist eine oder mehrere Personen beauftragt, die Entscheidung durch ein Gutachten vorzubereiten. Stellen Sie sich vor, Sie arbeiteten in einer Verwaltungsbehörde; Ihr Vorgesetzter bäte Sie um Rücksprache in einer Angelegenheit, in der die Behörde eine Maßnahme zu treffen hat. Ihr Vorgesetzter wird erwarten, dass Sie ihm den Fall, so wie er sich Ihnen tatsächlich darstellt, vortragen, dann die für die Entscheidung (Lösung des Falles) maßgebenden rechtlichen Gesichtspunkte schildern und ihm schließlich einen Entscheidungsvorschlag unterbreiten. Mit anderen Worten: Sie müssen Ihrem Vorgesetzten ein mündliches Gutachten vortragen. **14**

Das gleiche Verfahren finden Sie bei allen Kollegialgerichten. Dort ist stets ein Richter mit der „Berichterstattung“ beauftragt; d. h., ein Richter erstellt ein Gutachten als Grundlage für die Entscheidung des Richterkollegiums. Es ist also keine Marotte von Ausbildern und kein überflüssiger Ballast, wenn man versucht, Ihnen mit Nachdruck die Technik zur Anfertigung eines Gutachtens zu vermitteln. Sie brauchen diese Fertigkeit vielmehr für die Praxis! **15**

2. Inhalt des Gutachtens

Das Wesen des Gutachtens besteht in der rechtlichen Würdigung eines Falles zur Vorbereitung einer fremden Entscheidung. Das Gutachten ist also eine Entscheidungshilfe. Aus dieser Zielerkenntnis heraus ergeben sich drei Begrenzungen, die für die praktische Arbeit wichtig sind: **16**

- **Hinführen zum Ergebnis:** Der Leser darf nicht mit einem fertigen Ergebnis „vor den Kopf gestoßen werden“. Er muss gedanklich zum Ergebnis logisch hingeführt werden. **17**

- **Bezug zur Aufgabe:** Die rechtliche Würdigung darf keine abstrakte Erörterung von Rechtsfragen sein. Nur soviel an rechtlicher Erörterung und Theorie ist angebracht, wie für die Lösung des Falles notwendig ist.
- **Klarheit der Entscheidung:** Der Verfasser darf nicht im unklaren lassen, was er selbst vorschlägt und meint. Ein noch so großer Fundus an juristischem Wissen rettet ein Gutachten nicht, wenn das Ziel, eine konkrete Entscheidung treffen zu müssen, aus den Augen verloren wird.

3. Form des Gutachtens

18 Das Gutachten lässt sich in drei Teile untergliedern:

- Es beginnt mit einem **Sachbericht**. Der Gutachter stellt die Tatsachen dar, die für die Beurteilung des Falles von Bedeutung sein können.
- Dann folgt die **rechtliche Würdigung**. Sie muss so ausführlich sein, dass ein anderer Rechtskundiger eine eigene Entscheidung fällen kann.
- Es endet mit einem **Entscheidungsvorschlag**. Nicht die gesamte Entscheidung ist vorzutragen, sondern nur die Entscheidungsformel.

Ein einfaches Beispiel mag dies verdeutlichen:

Beispiel: Ein Bürgermeister erteilt Ihnen den Auftrag, eine Stellungnahme auszuarbeiten, ob er an eine bestimmte, mündlich erteilte Zusage gebunden sei.

Sie müssen zunächst einen kurzen Sachbericht erstellen. Nur so kann der Bürgermeister ersehen, ob Sie auch alle tatsächlichen Gesichtspunkte berücksichtigt haben, auf die es ihm ankam.

Dann müssen Sie ihm die gesetzlichen Grundlagen (§ 38 LVwVfG? Anwendungsreich?) und den Meinungsstand in Literatur und Rechtsprechung, soweit es für die rechtliche Würdigung seiner Frage von Bedeutung ist, so darlegen, dass er sich eine eigene Meinung bilden und entsprechend entscheiden kann und trotzdem gleichzeitig zu einer bestimmten Entscheidung geführt wird (keine unnötigen theoretischen Abhandlungen, die mit der Sache nichts zu tun haben; Bezug zur Aufgabe muss stets da sein). So interessant die Theorie sein mag, im Zweifel hat der Bürgermeister dafür keine Zeit.

Enden müssen Sie mit einem eigenen konkreten Entscheidungsvorschlag (die Zusage als bindend oder nicht bindend anzusehen), der sich als Ergebnis Ihrer rechtlichen Würdigung aufdrängt. Der Bürgermeister möchte sehen, welche konkreten Konsequenzen sich nach Ihrer Auffassung aus dem Fall ergeben.

19 In der Verwaltungspraxis werden die drei Abschnitte – Sachbericht, rechtliche Würdigung, Entscheidungsvorschlag – nicht immer nötig sein; sie werden häufig auch nicht klar getrennt. So kommt es oft vor, dass der Auftrag nicht lautet, einen ganzen, komplexen Fall zu lösen, sondern nur dahin geht, zu Einzelfragen Stellung zu nehmen.

Beispiel: Stellen Sie sich vor, Ihr Bürgermeister erhält einen förmlichen Widerspruch einer Bürgerinitiative gegen eine Verwaltungsentscheidung. Er hat Bedenken, ob eine Bürgerinitiative widerspruchsbefugt ist, und beauftragt Sie, diese Frage zu prüfen.

Hier kann der Sachbericht entfallen. Statt dessen steht zu Beginn die klar formulierte Fragestellung: Ist eine Bürgerinitiative widerspruchsbefugt? Bei der rechtlichen Wür-

digung ändert sich jedoch nichts. Sie müssen die Frage so durcharbeiten, dass Sie den Bürgermeister zu einer Entscheidung hinführen, die er selbst nachvollziehen kann. Statt mit einem Entscheidungsvorschlag endet Ihr Gutachten hier mit einem klar formulierten Ergebnis (die Widerspruchsbefugnis besteht nicht – es sei denn, § 64 BNatSchG oder § 2 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz treffen zu).

4. Besonderheiten in Klausur und Hausarbeit

In Klausuren und Hausarbeiten wird Ihnen oft mit der Aufgabe ein fertiger Sachverhalt geliefert. Sie brauchen dann keinen Sachbericht zu fertigen; diese Aufgabe hat Ihnen ja der Aufgabensteller abgenommen, als er den Sachverhalt formulierte. **20**

Eine weitere Besonderheit ist, dass selten ganz allgemein gefragt wird: „Wie ist zu entscheiden?“, sondern dass eine ganz konkrete Frage an Sie gerichtet wird: „Ist der Verwaltungsakt rechtmäßig?“ – „Um welche Nebenbestimmung handelt es sich?“ – oder aber aus der Aufgabenstellung herausgearbeitet werden kann: „Wie ist die Rechtslage?“ Ziel eines Gutachtens in einer Klausur ist es deshalb im Regelfall, als Ergebnis nicht einen Entscheidungsvorschlag zu unterbreiten, sondern auf eine bestimmte Frage eine klare Antwort geben zu können. Am Schluss eines solchen Gutachtens steht deshalb kein Entscheidungsvorschlag, sondern als Ergebnis die Antwort auf die Frage.

II. Methodik der gutachtlichen Fallbearbeitung

Die folgende Darstellung der Methodik ist auf ein Gutachten ausgerichtet, das von Studierenden in einer Klausur oder Hausarbeit verlangt wird. Die Methodik vereinfacht sich etwas, wenn man in der Praxis ein Gutachten zu erstellen hat, weil durch die praktische Erfahrung Schwierigkeiten entfallen, die in einer Klausur noch existieren. In den Grundzügen bleibt sie aber dieselbe. **21**

Es gibt viele Vorschläge in der Literatur, wie man einen Fall methodisch in den Griff bekommt. Besonders praktikabel und einprägsam erscheint der Ansatz Schwerdtfegers (siehe dort, Rn. 772 ff.); an ihm orientiert sich die folgende Darstellung. Schwerdtfeger zeigt auf, dass jede Fallbearbeitung – wie auch jede wissenschaftliche Arbeit – vier „Stationen“ zu durchlaufen hat: **22**

1. Erfassen der Aufgaben,
2. Hintasten zur Lösung,
3. Planung der Darstellung und
4. Niederschrift.

Dieser Vorgabe wollen wir folgen und untersuchen, welche Überlegungen und Handlungen Sie bei den einzelnen Stationen anzustellen haben.