



## Die Aufsichtsarbeit aus dem Öffentlichen Recht mit einer verwaltungsfachlichen Aufgabenstellung

Stand: Januar 2010

### A. Allgemeines

Gemäß § 37 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 NJAVO liegt einer der beiden anzufertigenden Aufsichtsarbeiten aus dem Bereich des Öffentlichen Rechts eine verwaltungsfachliche Aufgabenstellung zugrunde. Dasselbe gilt für die Wahlklausur aus dem Öffentlichen Recht (§ 37 Abs. 2 Nr. 4 NJAVO).

In der verwaltungspraktischen Klausur ist die Fähigkeit unter Beweis zu stellen, eine recht- und zweckmäßige Entscheidung der Behörde treffen zu können. Das setzt die Vorbereitung auf eine Vielfalt von Entscheidungskonstellationen voraus. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, sollen hier nur die häufigsten genannt werden:

#### I. Verwaltungsentscheidungen

1. Erstbescheide,
2. Abhilfebescheide (§ 72 VwGO),
3. Widerspruchsbescheide (§ 73 VwGO),
4. Schreiben an nachgeordnete Behörden,
5. fachaufsichtliche Weisungen,
6. Antworten auf Dienstaufsichtsbeschwerden und Eingaben.

#### II. Maßnahmen, die einer Entscheidungsvorbereitung dienen

1. Aktenvermerk, Vorlagebericht im Widerspruchsverfahren,
2. sonstige Berichte, insbesondere an oberste Dienstbehörden,
3. Rats-, Verwaltungsausschuss-, Kreistags-, Kreisausschuss- oder Kabinettsvorlagen.

#### III. Verfahrenshandlungen

1. Schriftsätze im verwaltungsgerichtlichen Verfahren,
2. Stellungnahmen,
3. Anträge,
4. Gegenvorstellungen.

#### IV. Formlose Schreiben an Bürger und Behörden (Anfrage, Mitteilung, Hinweise, Anhörung, Vergleichsvorschläge etc.)

Schon wegen der Vielfalt der Entscheidungsarten ist gerade in verwaltungspraktischen Klausuren Kreativität gefordert. Es werden eine Auswahl zwischen mehreren Entscheidungsvarianten und ggf. deren Kombination erwartet. Die verwaltungsrechtlichen und verwaltungspolitischen Gründe für diese Auswahlentscheidung (z. B. Interessenausgleich, Rechtssicherheit, Rechtsfrieden, Wirtschaftlichkeit, Vollziehbarkeit) sind in jedem Fall (in der Begründung des Entscheidungsentwurfs oder in einem Aktenvermerk) darzulegen.

### B. Zur Methodik der Fallbearbeitung

In der Klausur soll eine bestimmte Aufgabe innerhalb der vorgegebenen Zeit einer praktisch verwertbaren Lösung zugeführt werden. Deshalb kommt einer zeitsparenden Arbeitsweise eine besondere Bedeutung zu. Hierzu einige Empfehlungen:

- I. Zuerst sollte der konkrete Bearbeitungsvermerk des Landesjustizprüfungsamtes zu der Klausur sorgfältig gelesen werden.
- II. Sodann ist der Verfahrensstand zu ermitteln; das zeitlich letzte Schreiben gibt häufig darüber Auskunft.

- III. Bei Erarbeitung des Sachverhaltes empfiehlt es sich zumeist, eine Zeittabelle zu erstellen.
- IV. Nach Erfassen des Sachverhalts ist der Bearbeitungsvermerk des Landesjustizprüfungsamtes nochmals zu lesen, um sicherzustellen, dass die Aufgabenstellung richtig verstanden wurde.
- V. Erst jetzt beginnt die gutachterliche Erarbeitung der Lösung. Sie sollte (im Konzept) auch dann vorgenommen werden, wenn sie nicht - und das ist der Regelfall - Bestandteil des Entscheidungsentwurfs wird. Das Gutachten zwingt zur Auslotung des Sachverhaltes und der rechtlichen wie praktischen Lösungsmöglichkeiten. Der Zeitaufwand ist bei stichwortartiger Darstellung gering. Bei der Abfassung des Entscheidungsvorschlages kann hierauf dann zurückgegriffen werden.
- VI. Der Entwurf ist stets knapp und präzise zu halten, was in der Regel nur bei gutachterlichen Vorüberlegungen - siehe oben - gelingt.

Der Erfolg der Arbeit hängt von der praktischen Verwertbarkeit des gefundenen Ergebnisses und einer sachverhaltsbezogenen überzeugenden Begründung ab.

### C. Der Entscheidungsentwurf

- I. Der zu erstellende Lösungsvorschlag besteht aus einem durchzunummerierenden Entwurf. Er umfasst also auch die verwaltungsinternen Anordnungen, die zur abschließenden verwaltungspraktischen Bearbeitung im Entscheidungszeitpunkt zu treffen sind. Die Sachentscheidung (Bescheid, Vorlage o. ä.) wird im allgemeinen an den Anfang zu stellen sein, an die die weiteren Verfügungen und die Schlussverfügung (Wvl., z. d. A., zum Vorg., weglegen o. ä.) anschließen.

Beispiel:

1. Erstbescheid / Widerspruchsbescheid o. ä.
2. Kostenfestsetzungsbescheid fertigen
3. Annahmeanordnung fertigen
4. Dezernat X zur Mitzeichnung
5. Herrn AL X vor Abgang / nach Abgang m. d. B. u. K.
6. Wv. am ... (Widerspruch bzw. Klage erhoben?)  
oder, ebenfalls gebräuchlich: „z. d. A.“

Ein Gutachten wird ausnahmsweise Bestandteil des Entwurfs, wenn der Bearbeitungsvermerk die Anfertigung eines Gutachtens vorschreibt. Ferner sind Aufgabenstellungen denkbar, in denen ein Vermerk mit rechtlichen Erwägungen an den Anfang des Entwurfs zu stellen ist (sog. vorangestellter Vermerk). Ein solcher Aufbau kommt insbesondere in Betracht, wenn der Aufbau des Entwurfs oder die Wahl der Entscheidungsform erst nach Darlegung der Rechtsproblematik verständlich wird. Darüber hinaus kann ein ergänzender Vermerk erforderlich oder zweckmäßig sein, z. B.:

1. wenn die vollständige Aufarbeitung rechtlicher Fragen zu einer für den Bürger oder die Ausgangsbehörde unverständlichen Ausführlichkeit einer schriftlichen Verwaltungsentscheidung führen würde,
  2. wenn der Rechtsbehelf unzulässig ist (Hilfsgutachten),
  3. wenn verwaltungspraktische Erwägungen oder behördeninterne Meinungsverschiedenheiten abzuhandeln sind,
  4. wenn der Sachverhalt in tatsächlicher Hinsicht zu Zweifeln Anlass gibt und klarzustellen ist, von welchem Sachverhalt ausgegangen wird. Dabei ist grundsätzlich anzunehmen, dass der Sachverhalt vollständig ist oder dass weitere Ermittlungen nicht erfolgreich sein werden (so auch in der Regel die Vorgabe im Bearbeitungsvermerk des Landesjustizprüfungsamtes zur Klausur). Sofern die Form eines Vermerks gewählt werden sollte, ist dieser im allgemeinen praxisgerecht im Urteilsstil abzufassen.
- II. Es wird in allen Fällen eine in rechtlicher Hinsicht überzeugend begründete verwaltungspraktische Lösung erwartet. Die Auseinandersetzung mit den rechtlichen Problemen, die der jeweilige Vorgang zum Inhalt hat, bildet in der Regel nur einen Teil der gesamten Lösung. Daneben wird auch erwartet, dass
    1. die erforderlichen Ermessenserwägungen und darüber hinausgehende Zweckmäßigkeitserwägungen angestellt,
    2. die Auswirkungen der Entscheidungen auf betroffene Bürger und Dritte berücksichtigt,
    3. die Durchsetzbarkeit der zu treffenden Maßnahmen sowie die Zweckmäßigkeit des Verfahrensablaufs (Zeit, Kosten) in den Blick genommen und
    4. die innerbehördlichen und zwischenbehördlichen Abstimmungs-, Beteiligungs-, Unterrichtungspflichten u. ä. (vgl. Geschäftsordnung der Behörde) beachtet werden, soweit der Klausurtext hierfür Anhaltspunkte enthält.
 Die häufig zu beobachtende Beschränkung auf die rechtlichen Aspekte eines Falles kann u. U. zu erheblichen Abstrichen bei der Beurteilung führen.
  - III. Probleme des Falles sollten nicht mehrfach abgehandelt werden. Des Weiteren haben Ausführungen zu unterbleiben, die im Rahmen der gewählten Entscheidungsform unüblich sind. So ist z. B. nicht immer eine

über eine Einführung oder zusammenfassende Darstellung hinausgehende Sachverhaltsdarstellung erforderlich (im allgemeinen so bei formlosen Schreiben an Bürger und Behörden, Verfügungen an nachgeordnete Behörden, stattgebenden Widerspruchsbescheiden etc.).

Bei förmlichen Bescheiden und zurückweisenden Widerspruchsbescheiden ist eine geordnete Darstellung des entscheidungsrelevanten Sachverhaltes unverzichtbar (vgl. § 39 VwVfG). Aber auch hier sind Ausführungen zu vermeiden, die für den Adressaten nicht von Interesse sein können. In einem Widerspruchsbescheid haben z. B. Erörterungen zur Zulässigkeit zu unterbleiben, wenn diese im Ergebnis zu bejahen ist und keiner der Beteiligten die Zulässigkeit thematisiert hat. Für den Adressaten ist lediglich von Bedeutung, dass sein Widerspruch nicht als unzulässig erachtet wird. Aus diesem Grunde reicht es aus, lediglich das Ergebnis der Zulässigkeitsprüfung mitzuteilen und die dabei aufgeworfenen Probleme außerhalb des Bescheides abzuhandeln (z. B. in der Verfügung an die Ausgangsbehörde oder in einem Vermerk).

Bei einem stattgebenden Widerspruchsbescheid sollte sich die Begründung ebenfalls auf den notwendigen Umfang beschränken. Den Widerspruchsführer interessiert in erster Linie, dass sein Rechtsbehelf erfolgreich war. Auf eine umfangreiche Darstellung von Sachverhalt und rechtlicher Würdigung sollte im Bescheid daher verzichtet werden. Darauf kann aber an anderer Stelle einzugehen sein, wo dies zweckmäßig ist (im Anschreiben an die Behörde, die den Erstbescheid erlassen hat, in einem Aktenvermerk etc.).

- IV. Nach außen wirkenden Entscheidungen ist ein Tenor, d. h., ein bestimmender (regelnder) Teil der Entscheidung voranzustellen. Entscheidungsvorbereitenden Maßnahmen ist in der Regel ein Votum (Entscheidungsvorschlag) voranzustellen. Tenor und Votum müssen eindeutig erkennen lassen, welche Entscheidung getroffen oder vorgeschlagen wird. Dazu gehören - falls diese im Einzelfall in Betracht kommen - auch Maßnahmen nach § 80 Abs. 2 S.1 Nr. 4 VwGO, die Anordnung von Zwangsmitteln und Kostenentscheidungen dem Grunde nach. Bei anderen Aufgaben müssen sich die maßgeblichen Aussagen in anderer Weise aus dem Inhalt der Arbeit ergeben. Alle schriftlichen Äußerungen der Behörde müssen so abgefasst werden, dass sie den jeweiligen Empfänger in zeitgemäßer, höflicher, bestimmter und verständlicher Form ansprechen. Es ist stets darauf zu achten, dass das Schreiben gerade den konkreten Empfänger überzeugt. Dementsprechend sind insbesondere auch die rechtlichen Ausführungen adressatengerecht abzufassen.
- V. Die Begründung der getroffenen oder vorgeschlagenen Entscheidung oder Verfahrenshandlung muss den Vorgang im Hinblick auf die getroffene Entscheidung in rechtlicher Hinsicht ausschöpfen und darüber hinaus ggf. erkennen lassen, dass und in welcher Weise das Ermessen ausgeübt wurde. Ausführungen zu Aspekten der formellen Rechtmäßigkeit der Ausgangsentscheidung sind regelmäßig erforderlich, jedoch möglichst knapp zu halten, wenn hier nicht der Schwerpunkt der Aufgabe liegt.  
Die Rechtsgrundlage belastender Verwaltungsmaßnahmen oder geltend gemachter Ansprüche ist im materiellen Teil an den Anfang zu stellen. Die maßgeblichen Rechtsvorschriften sind so präzise wie möglich (Paragraph, Absatz, Satz, Halbsatz, Nummer, Buchstabe, Spiegelstrich etc.) zu nennen. Wenig gebräuchliche Abkürzungen sind zu vermeiden. In der verwaltungspraktischen Klausur ist eine allgemein gehaltene Berufung auf Autoritäten („nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ...“, „nach herrschender Meinung ...“) in der Regel unangebracht, selbst dann, wenn man sich sicher ist, dass der Hinweis zutreffend ist. Es kommt vielmehr allein auf die Überzeugungskraft der Argumentation an. Auf die von dem Beteiligten vorgebrachten Argumente muss in jedem Fall eingegangen werden. Der Argumentationsaufbau des Beteiligten darf jedoch nicht ungeprüft als Gliederung übernommen werden. Zur Entscheidungsbegründung gehört auch die Begründung der Maßnahmen nach § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO, der Androhung oder Anwendung von Zwangsmitteln und der Kostenentscheidung.
- VI. Die Rechtsbehelfsbelehrung muss den rechtlichen Anforderungen entsprechen. Ist diese gesetzlich nicht zwingend vorgeschrieben (wie z. B. § 73 Abs. 3 VwGO) ist zu überlegen, ob eine Rechtsbehelfsbelehrung zweckmäßigerweise erfolgen sollte.