

2016

AUFBAUMUSTER

FÜR DIE BEARBEITUNG
VERWALTUNGSRECHTLICHER UND
PRIVATRECHTLICHER FÄLLE

STAND: FEBRUAR 2016



Studieninstitut des
Landes Niedersachsen

SIN



Niedersächsisches Studieninstitut
für kommunale Verwaltung e.V.

Kommunale Hochschule
für Verwaltung in Niedersachsen

Inhalt	Seite
<u>Aufbaumuster</u> für die Bearbeitung verwaltungsrechtlicher Fälle – Erstentscheidung.....	1
Eingreifender VA soll erlassen werden	1
Gewährender VA wird begehrt.....	2
Anordnung der sofortigen Vollziehung soll vorbereitet werden	3
Zwangsmittel soll in Verbindung mit einer noch zu erlassenden Erstentscheidung angedroht werden.....	4
<u>Aufbaumuster</u> für die Bearbeitung verwaltungsrechtlicher Fälle – Widerspruchsentscheidung	5
<u>Aufbaumuster</u> für die Prüfung kommunalrechtlicher Fälle – Einspruch / Beanstandung.....	7
<u>Aufbaumuster</u> für die Bearbeitung privatrechtlicher Fälle.....	9

Hinweise für die Benutzung

Diese Muster sollen Ihnen bei der Fallbearbeitung helfen. Sie sind Hinweise auf die Notwendigkeit gedanklicher Ordnung und Folgerichtigkeit. Ggf. sind die Prüfpunkte und ihre Reihenfolge den Besonderheiten der Fallgestaltung anzupassen.

Bedenken Sie bei der Benutzung der Muster:

Ihre Aufgabe ist es nicht, in ermüdender Ausführlichkeit alle Punkte des Aufbaumusters zu behandeln, sondern Sie sollen die **Probleme des Falles erkennen** und auf **nachvollziehbare Weise** einen **vertretbaren Lösungsvorschlag** erarbeiten.

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Einwilligung der niedersächsischen Studieninstitute. Kontaktadressen: Studieninstitut für kommunale Verwaltung, Hannover, Wielandstr. 8, 30169 Hannover, Tel. 0511-1609-0, E-Mail: info@studieninstitut-hannover.de und Studieninstitut des Landes Niedersachsen –SiN, Lange Straße 86, 31848 Bad Münder Tel. 05042-941-0, E-Mail: poststelle@sin.niedersachsen.de.

**Aufbaumuster
für die Bearbeitung verwaltungsrechtlicher Fälle**

Erstentscheidung

Eingreifender Verwaltungsakt soll erlassen werden

A. Bestimmung des Arbeitsziels und der zu treffenden Maßnahme:

Was will die Behörde?

B. Gutachtliche Prüfung

I. Ermächtigungsgrundlage

II. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen

1. Zuständigkeit

2. Verfahren

III. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen

1. Tatbestand

2. Rechtsfolge (ggf. Ausübung des Ermessens)

C. Entscheidungsvorschlag

Hier ist die verwaltungspraktische Umsetzung des gutachtlichen Ergebnisses anzusprechen (z.B.: Erlass des beabsichtigten Verwaltungsakts, Erfordernis einer Anhörung). In diesem Zusammenhang ist auch einzugehen

- auf die Form,

- auf die ordnungsgemäße Rechtsbehelfsbelehrung und den zulässigen Rechtsbehelf,

- auf die Art der Bekanntgabe des Verwaltungsakts.

**Aufbaumuster
für die Bearbeitung verwaltungsrechtlicher Fälle**

Erstentscheidung

Gewährender Verwaltungsakt wird begehrt

A. Bestimmung des Arbeitsziels: Was will der Bürger?

B. Gutachtliche Prüfung

I. Anspruchsgrundlage

II. Formelle Anspruchsvoraussetzungen

1. Zuständigkeit

2. Antrag

III. Materielle Anspruchsvoraussetzungen

1. Tatbestand

2. Rechtsfolge (ggf. Ausübung des Ermessens)

C. Entscheidungsvorschlag

Hier ist die verwaltungspraktische Umsetzung des gutachtlichen Ergebnisses anzusprechen (z.B.: Erlass des begehrten Verwaltungsakts oder eines Ablehnungsbescheids). In diesem Zusammenhang ist auch einzugehen

- ggf. auf weitere Verfahrensschritte,

- auf die Form,

- auf die ordnungsgemäße Rechtsbehelfsbelehrung und den zulässigen Rechtsbehelf,

- auf die Art der Bekanntgabe des Verwaltungsakts.

**Aufbaumuster
für die Bearbeitung verwaltungsrechtlicher Fälle**

Erstentscheidung

Anordnung der sofortigen Vollziehung soll vorbereitet werden

A. Ermächtigungsgrundlage: § 80 II 1 Nr. 4 VwGO

B. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzung

Zuständigkeit: § 80 II 1 Nr. 4 VwGO

C. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen

I. Vorliegen eines Verwaltungsakts, gegen den im Wege des Anfechtungswiderspruchs bzw. der Anfechtungsklage vorgegangen werden kann

II. Kein Entfallen der aufschiebenden Wirkung kraft Gesetzes
(§ 80 II 1 Nr. 1-3 VwGO)

III. Anordnung der sof. Vollziehung im öffentlichen Interesse oder im überwiegenden Interesse eines Beteiligten

IV. Rechtsfolge: Ermessen¹

D. Entscheidungsvorschlag

mit Ausführungen zu:

- Anordnung der sof. Vollziehung

- Form: besondere Anordnung, § 80 II 1 Nr. 4 VwGO
schriftliche Begründung, § 80 III 1 VwGO

¹ Hier sind im Hinblick auf das Vorliegen der Voraussetzungen unter C. III. in der Regel keine detaillierten Ausführungen erforderlich. Für den Regelfall genügt die Feststellung, dass der Erlass der Anordnung recht- und zweckmäßig ist.

**Aufbaumuster
für die Bearbeitung verwaltungsrechtlicher Fälle**

Erstentscheidung

**Zwangsmittel soll in Verbindung mit einer noch
zu erlassenden Erstentscheidung angedroht werden¹**

A. Bestimmung des Arbeitsziels

(Auswahl des Zwangsmittels, bei Entscheidung für Zwangsgeld auch Höhe des angedrohten Zwangsgeldes)

B. Ermächtigungsgrundlage: §§ 70 I, 64 I, 65 I Nds. SOG²

C. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen

Zuständigkeit: § 64 III 1 Nds. SOG³

D. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen

- I. Verwaltungsakt auf Vornahme einer Handlung, Duldung oder Unterlassung (§ 64 I Nds. SOG)⁴
- II. Gesetzlich vorgesehenes und bestimmtes Zwangsmittel (§§ 65 I, 70 III 1 Nds. SOG);
im Falle eines Zwangsgeldes Androhung auch in bestimmter Höhe (§ 70 V Nds. SOG)
- III. Fristsetzung bei Verpflichtung zur Vornahme einer Handlung (§ 70 I 2 Nds. SOG)
- IV. Ggf. spezielle Anforderungen des gewählten Zwangsmittels;
z.B. bei Androhung der Ersatzvornahme: Vertretbarkeit der Handlung (§ 66 I 1 Nds. SOG), Höhe der voraussichtlichen Kosten (§ 70 IV Nds. SOG)
- V. Ermessen (§ 40 VwVfG): ermessensfehlerfreie Auswahl des Zwangsmittels (bei Zwangsgeld auch der Höhe des Zwangsgeldes)

E. Entscheidungsvorschlag

mit Ausführungen zu

- Verfahren (Anhörung kann nach § 28 II Nr. 5 VwVfG entfallen)
- Form: möglichst schriftlich (§ 70 I 1 Nds. SOG); Begründung (§ 39 I VwVfG)
- bei Androhung von Zwangsgeld: falls erforderlich, Hinweis auf Ersatzzwangshaft (§ 68 I 1 Nds. SOG)

¹ Es wird vorausgesetzt, dass die Androhung nicht nach § 70 I 3 Nds. SOG entbehrlich ist.

² Bei Verwaltungsakten, die nicht der Gefahrenabwehr dienen: § 70 I NVwVG i.V.m. §§ 70 I, 64 I, 65 I Nds. SOG.

³ Bei Verwaltungsakten, die nicht der Gefahrenabwehr dienen: § 70 II NVwVG.

⁴ Unanfechtbarkeit oder sofortige Vollziehbarkeit des Verwaltungsakts sind bei der Androhung nicht zu prüfen (Argument aus § 70 II Nds. SOG).

**Aufbaumuster
für die Bearbeitung verwaltungsrechtlicher Fälle**

Widerspruchsentscheidung¹

A. Vorprüfung

- I. Ist die Eingabe als Widerspruch zu werten?
- II. Was soll mit dem Widerspruch erreicht werden?

B. Entscheidungszuständigkeit

der mit dem Widerspruch befassten Behörde (§ 72², ggf. § 73 VwGO)

C. Zulässigkeit

I. **Verwaltungsrechtsweg** (§ 40 VwGO³)

II. **Statthaftigkeit**

Ist der Widerspruch gesetzlich vorgesehen?⁴

1. Beim **Anfechtungswiderspruch**, § 68 I 1 VwGO:
Soll der **Verwaltungsakt aufgehoben** werden?
oder
Beim **Verpflichtungswiderspruch**, § 68 II VwGO:
Wird der Erlass eines abgelehnten **Verwaltungsaktes begehrt**?⁵

2. Ausnahmeregelung (§ 68 I 2 VwGO, z.B. § 80 I, II NJG)

III. Ordnungsgemäße **Einlegung**

(Richtige Behörde, Form, Frist, § 70 VwGO)

IV. **Beteiligungs- und Handlungsfähigkeit**, §§ 79, 11, 12 VwVfG;

ggf. ordnungsgemäße Vertretung, §§ 79, 14 VwVfG

V. **Widerspruchsbefugnis** (§ 42 II VwGO analog)

Beim **Anfechtungswiderspruch**: Sind möglicherweise Rechte des Widerspruchsführers verletzt?

oder

Beim **Verpflichtungswiderspruch**: Besteht möglicherweise ein Anspruch auf den begehrten Verwaltungsakt oder auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über den Antrag?

¹ Bei Nebenentscheidungen ist deren Rechtmäßigkeit in Anlehnung an dieses Aufbaumuster gesondert zu prüfen.

² Eine abschließende Entscheidung erfolgt ggf. bei Punkt E.

³ Ggf. besondere Regelungen beachten, z.B. § 54 I BeamStG.

⁴ Ggf. besondere Regelungen beachten, z.B. §§ 54 II BeamStG, 105 NBG.

⁵ Hier ist zu prüfen, ob die **erstrebte Maßnahme** ein Verwaltungsakt ist; der Rechtscharakter der Ablehnung interessiert nicht.

D. Begründetheit

Beim **Anfechtungswiderspruch**:

Der Widerspruch ist gemäß § 113 I 1 VwGO analog begründet, soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig ist und der Widerspruchsführer dadurch in seinen Rechten verletzt ist und die Aufhebung nicht gemäß § 46 VwVfG ausgeschlossen ist. Darüber hinaus ist der Widerspruch gemäß § 68 I 1 VwGO begründet, soweit der Verwaltungsakt zwar rechtmäßig, aber unzumutbar ist.

I. **Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts** (§ 113 I 1 VwGO analog)

1. **Ermächtigungsgrundlage**

2. **Formelle Rechtmäßigkeit** (Zuständigkeit, Verfahren, Form)

3. **Materielle Rechtmäßigkeit** (Tatbestandsmerkmale der Ermächtigungsgrundlage; bei Ermessensentscheidung: Überprüfung auf Ermessensfehler, bei Ermessensfehlern ggf. Ausübung eigenen Ermessens⁶)

II. (Tatsächliche) **Verletzung von Rechten des Widerspruchsführers** (§ 113 I 1 VwGO analog)

III. Bei rechtmäßiger Ermessensentscheidung der Ausgangsbehörde ggf. Überprüfung der **Zweckmäßigkeit** des Verwaltungsaktes (§ 68 I 1 VwGO)

oder

Beim **Verpflichtungswiderspruch**:

Der Widerspruch ist begründet, wenn ein Anspruch auf den begehrten Verwaltungsakt besteht oder ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung besteht und es rechtmäßig und zweckmäßig ist, dem Begehren zu entsprechen.

I. **Anspruchsgrundlage**

II. **Formelle Anspruchsvoraussetzungen** (Zuständigkeit, Antrag; ggf. sonstige Anspruchsvoraussetzungen)

III. **Materielle Anspruchsvoraussetzungen** (Tatbestandsmerkmale der Anspruchsgrundlage; bei Ermessensentscheidungen: Ausübung eigenen Ermessens)

E. Entscheidungsvorschlag

Hier ist die verwaltungspraktische Umsetzung des gutachtlichen Ergebnisses anzusprechen. In diesem Zusammenhang ist auch einzugehen auf die Erfordernisse des § 73 III VwGO.

⁶ Liegt ein Ermessensfehler vor, so ist der Widerspruch nur begründet, soweit der Fehler nicht durch eigene Ermessenserwägungen heilbar ist.

**Aufbaumuster
für Prüfungen eines Eingreifen des Hauptverwaltungsbeamten/
einer Beanstandung im Kommunalrecht**

A. Eingreifen durch den Hauptverwaltungsbeamten

I. Rechtsgrundlage: § 88 I NKomVG

II. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Eingreifens: Zuständigkeit des Hauptverwaltungsbeamten, § 88 I 1 NKomVG

III. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Eingreifens

1. Tatbestandsmerkmale des § 88 I 1 NKomVG

a) Beschluss der Vertretung oder Bürgerentscheid

b) Eigener Wirkungskreis, § 5 I Nr. 1 NKomVG

c) Rechtswidrigkeit, bei einem Beschluss:

aa) Formelle Rechtmäßigkeit des Beschlusses

(1) Organzuständigkeit,

insbesondere Vertretung gemäß § 58 I NKomVG

insbesondere Hauptverwaltungsbeamter gemäß § 85 I NKomVG

insbesondere Hauptausschuss gemäß § 76 II 1 NKomVG

(2) Beschlussfähigkeit, § 65 NKomVG

(3) Vorbereitung durch Hauptausschuss, § 76 I 1 NKomVG

(4) Abstimmung oder Wahl, § 66 NKomVG oder § 67 NKomVG

(5) Mitwirkungsverbot, §§ 41, 54 III, 87 IV NKomVG

(6) Öffentlichkeit, §§ 64, 59 V NKomVG

(7) Sonstiges, insbesondere § 63 NKomVG

bb) Materielle Rechtmäßigkeit des Beschlusses

2. Rechtsfolge aus § 88 I NKomVG: Auswahlermessen zwischen Bericht an die Kommunalaufsichtsbehörde und Unterrichtung der Vertretung (§ 88 I 1 NKomVG) auf der einen und Einspruch (§ 88 I 2 NKomVG) auf der anderen Seite

IV. Entscheidungsvorschlag

B. Beanstandung durch die Kommunalaufsichtsbehörde

I. Ermächtigungsgrundlage: § 173 I 1 NKomVG

II. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Beanstandung

1. Zuständigkeit der Kommunalaufsichtsbehörde
 - a) Sachliche Zuständigkeit, § 170 I NKomVG (hierzu beachten: § 5 I Nr. 1 NKomVG)
 - b) Instanzielle Zuständigkeit, § 171 I-IV NKomVG (hierzu beachten: § 14 I 1, V und VI NKomVG)
 - c) Örtliche Zuständigkeit, § 3 VwVfG i.V.m. § 1 Nds. VwVfG
2. Verfahren

III. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Beanstandung

1. Tatbestandsmerkmale des § 173 I 1 NKomVG
 - a) Beschluss oder andere Maßnahmen einer Kommune oder Bürgerentscheid
 - b) Gesetzesverletzung, bei einem Beschluss:
 - aa) Formelle Rechtmäßigkeit des Beschlusses
 - (1) Organzuständigkeit, insbesondere Vertretung gemäß § 58 I NKomVG, insbesondere Hauptverwaltungsbeamter gemäß § 85 I NKomVG, insbesondere Hauptausschuss gemäß § 76 II 1 NKomVG
 - (2) Beschlussfähigkeit, § 65 NKomVG
 - (3) Vorbereitung durch Hauptausschuss, § 76 I 1 NKomVG
 - (4) Abstimmung oder Wahl, § 66 NKomVG oder § 67 NKomVG
 - (5) Mitwirkungsverbot, §§ 41, 54 III, 87 IV NKomVG
 - (6) Öffentlichkeit, §§ 64, 59 V NKomVG
 - (7) Sonstiges, insbesondere § 63 NKomVG
 - bb) Materielle Rechtmäßigkeit des Beschlusses
2. Rechtsfolge aus § 173 I 1 NKomVG: Entschließungs- und Auswahlermessen

IV. Entscheidungsvorschlag

Aufbaumuster für die Bearbeitung privatrechtlicher Fälle

A. Anspruchsmethode

I. Bestimmung des Arbeitsziels:

Wer will von wem
Rechtssubjekte

was
begehrte Rechtsfolge

II. Anspruchsgrundlage

woraus?

Die Rechtsfolge der Anspruchsgrundlage muss der begehrten Rechtsfolge entsprechen.

III. Anspruch entstanden? Tatbestandsmerkmale der Anspruchsgrundlage und keine rechtshindernden Einwendungen

IV. Anspruch nicht untergegangen? Keine rechtsvernichtenden Einwendungen

V. Anspruch durchsetzbar? Keine rechtshemmenden Einwendungen (Einreden)

VI. Gesamtergebnis der Prüfung

Zu A. II. und III.:

Prüfungsreihenfolge bei mehreren in Betracht kommenden **Anspruchsgrundlagen**

Kommen mehrere Anspruchsgrundlagen in Betracht, so sind sie (aus Gründen der Beweisführung im Zivilprozess – Beibringungsgrundsatz) grundsätzlich **alle** und einzeln nacheinander in folgender **Reihenfolge** zu prüfen:

Ansprüche aus Rechtsgeschäft (I. und II.) **und Gesetz** (III.-V.)

I. Vertragliche Ansprüche

II. Vertragsähnliche Ansprüche

III. Sachenrechtliche Ansprüche

IV. Ansprüche aus Gefährdung und Delikt

V. Ansprüche aus ungerechtfertigter Bereicherung

Zu A. III.-V.:

Prüfungsreihenfolge bei Einwendungen

Einwendungen sind Gegenrechte, also Rechte, die der Existenz des Anspruchs entgegenstehen (rechtshindernde und rechtsvernichtende Einwendungen) oder dessen Durchsetzbarkeit verhindern (rechtshemmende Einwendungen). Sie sind stets zu prüfen, soweit sie nach dem Sachverhalt in Betracht kommen. **Rechtshemmende Einwendungen (Einreden)** berühren die Existenz des Anspruchs nicht; sie sind nur zu prüfen, soweit sich einer der Beteiligten ausdrücklich **darauf beruft**.

Die Einwendungen sind in folgender Reihenfolge zu prüfen:

- **Rechtshindernde Einwendungen**

Rechtsfolge: Der Anspruch ist nicht entstanden.

- **Rechtsvernichtende Einwendungen**

Rechtsfolge: Der Anspruch ist untergegangen.

- **Rechtshemmende Einwendungen (Einreden)**

Rechtsfolge: Der Anspruch besteht, ist aber nicht durchsetzbar.

B. Historische Methode

Sie findet nur Anwendung, soweit nach der Inhaberschaft an einem Recht (z.B. an einer Forderung oder an dem Eigentum an einer Sache) gefragt wird oder es im Rahmen der Prüfung nach der Anspruchsmethode (z.B. § 985 BGB) auf die Inhaberschaft an einem Recht ankommt.

Bei der historischen Methode ist zunächst der Zeitpunkt zu suchen, in dem die Zuordnung eines Rechtes zu einer Person klar war (A war Inhaber einer Forderung gegen B; C war Eigentümer einer Sache). Anschließend sind, beginnend mit dem ältesten Vorgang, rechtlich möglicherweise erhebliche Vorfälle daraufhin zu untersuchen, ob der Inhaber sein Recht verloren hat (Hat A seine Forderung an D abgetreten? Hat C sein Eigentum dadurch verloren, dass E das Eigentum gutgläubig erworben hat?).