



Ab dem Hauptstudium  
bis zum Referendariat

**JURA**  
**INTENSIV**

# CRASHKURS

## Öffentliches Recht Nordrhein-Westfalen

- ▶ Kompakte Darstellung des materiellen Rechts
- ▶ Länderspezifisch
- ▶ Prüfungsschemata und Definitionen
- ▶ Aktuelle Rechtsprechungsauswertung
- ▶ Examenstipps

STAND  
Februar 2024  
9. Auflage  
inkl. BauO NRW  
2024

# Inhaltsverzeichnis

## Crashkurs Öffentliches Recht Nordrhein-Westfalen

### Allgemeines Verwaltungsrecht

A. Verwaltungsakt, § 35 VwVfG NRW .....	1
B. Inhalts- und Nebenbestimmungen .....	4
C. Aufhebung von Verwaltungsakten .....	5
D. Öffentlich-rechtlicher Vertrag, §§ 54 ff. VwVfG NRW .....	14
E. Zusicherung, § 38 VwVfG NRW .....	16

### Verwaltungsprozessrecht

1. Teil: Klageverfahren	
A. Anfechtungsklage, § 42 I 1. Fall VwGO .....	17
B. Verpflichtungsklage, § 42 I 2. Fall VwGO .....	31
C. Fortsetzungsfeststellungsklage (FFK), § 113 I 4 VwGO .....	35
D. Leistungsklage .....	39
E. Feststellungsklage, § 43 VwGO .....	43
F. (Prinzipale) Normenkontrolle, § 47 VwGO .....	47
2. Teil: Vorläufiger Rechtsschutz	
A. Antrag gem. §§ 80 V, 80a VwGO .....	49
B. Antrag gem. § 123 I VwGO .....	54

### Kommunalrecht

A. Verfassungsrechtliche Grundlage des Kommunalrechts: Selbstverwaltungsgarantie .....	56
B. Die examensrelevanten Vorschriften der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) .....	57

### Polizei- und Ordnungsrecht

A. Rechtmäßigkeit einer behördlichen Maßnahme .....	68
B. Standardmaßnahmen, §§ 9 ff. PolG NRW (ggf. i.V.m. § 24 OBG) .....	76
C. Verwaltungsvollstreckungsrecht .....	78

### Baurecht

A. Bauleitplanung .....	83
B. Baugenehmigungsverfahren .....	86
C. Drittschutz/Nachbarrechtsschutz im Baurecht .....	99
D. Eingriffsbefugnisse der Verwaltung .....	104

## **Straßenrecht**

A. Abgrenzung Straßenrecht vom Straßenverkehrsrecht.....	107
B. Systematische Einordnung des Straßenrechts.....	107
C. Anwendungsvoraussetzungen für das Straßenrecht.....	107
D. Einteilung der öffentlichen Straßen.....	108
E. Gemeingebrauch und Sondernutzung.....	108

## **Staatsorganisationsrecht**

A. Bund und Länder, Art. 20 ff. GG.....	111
B. Verfassungsorgane.....	118
C. Gesetzgebungskompetenzen und Gesetzgebungsverfahren, Art. 70 ff. GG.....	128
D. Verwaltungskompetenzen, Art. 83 ff. GG.....	133
E. Rechtsprechung, Art. 92 ff. GG.....	136

## **Grundrechte**

A. Prüfungsaufbau einer Verfassungsbeschwerde.....	139
B. Einzelne examensrelevante Grundrechte.....	153

## **Staatshaftungsrecht**

A. Haftung für Eigentumsbeeinträchtigungen.....	178
B. Amtshaftungsanspruch, § 839 I 1 BGB i.V.m. Art. 34 S. 1 GG.....	179
C. Folgenbeseitigungsanspruch.....	181
D. Öffentlich-rechtlicher Unterlassensanspruch.....	182
E. Öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch.....	183
F. Anspruch aus § 39 I OBG (ggf. i.V.m. § 67 PolG NRW bei polizeilichem Handeln).....	183
G. Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnissen.....	185

## **Europarecht**

A. Die Europäische Union.....	186
B. Organe der Europäischen Union und Kompetenzen.....	186
C. Primärrecht/Grundfreiheiten.....	186
D. Sekundärrecht.....	187
E. Grundfreiheiten.....	188
F. Verfahren vor dem Gerichtshof.....	192
G. Europarechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts.....	196
H. Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch.....	196
I. Verhältnis Europarecht - nationales Recht.....	197

## **EMRK**

Prüfungsaufbau einer Individualbeschwerde, Art. 34 EMRK.....	198
--	-----

## Allgemeines Verwaltungsrecht

### A. Verwaltungsakt, § 35 VwVfG NRW

Problematische VA-Merkmale:

#### I. Behörde

Legaldefinition in § 1 II VwVfG NRW. Konkretisierende Merkmale:

1. Einsetzung durch Hoheitsakt.
2. Unabhängig von einem Mitgliederwechsel.
3. Handelt unmittelbar im eigenen Namen nach außen.

Beachte: An diesem Merkmal scheitert i.d.R. die Behördenstellung des Rates, da seine Entscheidungen grds. noch einer Umsetzung nach außen durch den BM bedürfen. Daher ist grds. der BM die Behörde der Gemeinde.

Ausn.: Rat entscheidet über Zulassung eines Bürgerbegehrens (s.u. Kommunalrecht) oder über Straßenumbenennung. Hier bedarf es keiner Umsetzung mehr, sodass der Rat selbst die Behörde ist.

#### Examenstipp:

**VG Hannover, Urteil vom 1.6.2022, Az.: 10 A 4055/21**

**OVG Lüneburg, Beschluss vom 25.1.2023, Az.: 10 LA 90/22, RA 2023, 309 ff.**

Dem zuständigen kommunalen Organ kommt bei der Entscheidung über die Umbenennung einer Straße ein weiter Ermessensspielraum zu.

Dieses weite Ermessen wird dadurch begrenzt, dass die Umbenennung einer Straße nicht willkürlich erfolgen darf, das heißt, ihr müssen sachliche, die Belange der Anlieger berücksichtigende Erwägungen zugrunde liegen, die Ordnungsfunktion muss auch mit dem neuen Namen gewahrt bleiben und die Anwohner dürfen nicht unzumutbar oder unverhältnismäßig belastet werden.

#### **Probleme:**

a) **Verwaltungshelfer** = Person des Privatrechts, die Hoheitsrechte im Namen der Behörde ausübt, die sie beauftragt hat (Bsp.: Abschleppunternehmer, Schülerlotse). Ist selbst nicht Behörde. Beauftragung kann auch zivilrechtlich erfolgen, weil die Hoheitsrechte nicht im eigenen Namen ausgeübt werden, z.B. durch einen Vertrag.

b) **Beliehener** = Person des Zivilrechts, die Hoheitsrechte im eigenen Namen ausübt (Bsp.: Prüfer beim TÜV, wenn er die HU-Plakette aufklebt; Bezirksschornsteinfeger, wenn er die Heizungsanlage überprüft). Der Beliehene ist selbst Behörde und nach h.M. auch selbst Klagegegner. Da der Staat hier seine Hoheitsrechte komplett auf eine Privatperson überträgt, muss eine gesetzliche Ermächtigung vorliegen.

4. Ausübung von Verwaltungstätigkeit, d.h. keine Gesetzgebung und keine Respr.

#### II. Regelung

= rechtsverbindliche Anordnung, die auf die Setzung einer Rechtsfolge gerichtet ist, d.h. Auferlegung einer Pflicht (z.B. Platzverweis, Abrissverfügung), Verleihung eines Rechts (z.B. Baugenehmigung) oder verbindliche Feststellung der Rechtslage (z.B. Feststellung der dauerhaften Dienstunfähigkeit eines Beamten).

Grenzt ab vom Realakt bzw. schlicht-hoheitlichen Handeln wie etwa dem rechtsunverbindlichen Hinweis oder der Auskunft.

**Probleme:**

1. Standardmaßnahmen  
Einordnung strittig. Richtigerweise kommt es auf die jeweilige Standardmaßnahme und die konkrete Situation an. Überwiegend werden sie Regelungswirkung haben (z.B. Platzverweis). Insbes. ist darauf zu achten, ob vor Durchführung der Standardmaßnahme ein ausdrücklicher Befehl erteilt wurde (z.B. „öffnen sie die Tür“ oder „ich nehme sie jetzt in Gewahrsam“). Dann entfaltet jedenfalls dieser Befehl Regelungswirkung. Demgegenüber fehlt die Regelungswirkung z.B. bei einer Observationsmaßnahme.
2. Verwaltungsvollstreckung  
Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung wie Ersatzvornahme und unmittelbarer Zwang sollen nach einer Ansicht eine konkludente Duldungsverfügung beinhalten (z.B. „dulde, dass ich dich schlage“). Dagegen spricht jedoch, dass schon nach dem äußeren Ablauf des Geschehens ein rein tatsächliches Handeln der Behörde vorliegt. Zudem bedarf es der Konstruktion einer konkludenten Duldungsverfügung nicht, da auch gegen Realakte effektiver Rechtsschutz zur Verfügung steht.

**III. Einzelfall**

Grenzt ab vom Gesetz.

Fallgruppen:

1. Konkret-individuell  
= ganz bestimmter Sachverhalt (= konkret) wird für eine ganz bestimmte Person (= individuell) geregelt, z.B. Erteilung einer Baugenehmigung.
2. Konkret-generell  
= ganz bestimmter Sachverhalt (= konkret) wird für unendlich viele Personen (= generell) geregelt.  
Das ist die Allgemeinverfügung gem. § 35 S. 2 VwVfG NRW. Die Norm hat **drei Fälle**:
  - a) Adressatenbezogene Allgemeinverfügung gem. § 35 S. 2 1. Fall VwVfG NRW, z.B. Lichtzeichen einer Verkehrsampel.
  - b) Sachbezogene Allgemeinverfügung/dinglicher VA gem. § 35 S. 2 2. Fall VwVfG NRW, z.B. Widmung einer öffentlichen Straße, Straßenumbenennung.
  - c) Benutzungsregelnde Allgemeinverfügung gem. § 35 S. 2 3. Fall VwVfG NRW, z.B. Verkehrsschilder.
3. Abstrakt-individuell  
= unendlich viele Sachverhalte (= abstrakt) werden für eine ganz bestimmte Person (= individuell) geregelt. Bsp.: Kraftwerksbetreiber wird verpflichtet, die angrenzende Straße zu streuen, wenn die Temperatur unter 0 Grad fällt, da dann der Wasserdampf aus seinem Kühlturm für Glatteisbildung sorgt.  
Es handelt sich um eine VA i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG NRW.
4. Abstrakt-generell  
= unendlich viele Sachverhalte (= abstrakt) werden für unendlich viele Personen geregelt (= generell).  
Das ist ein Gesetz.

Beachte: Formelle Gesetze sind Gesetze, die ein förmliches Gesetzgebungsverfahren durchlaufen haben, also Gesetze, die vom BT oder den Landesparlamenten stammen. Materielle Gesetze sind demgegenüber Gesetze, die von der Exekutive erlassen wurden, d.h. RVO und Satzungen.  
Einfache Gesetze sind Gesetze, die mit einfacher Mehrheit erlassen wurden, also alle Gesetze unterhalb des GG.

#### IV. Außenwirkung

= Maßnahmen muss final darauf gerichtet sein, Rechtswirkungen bei einer Person zu erzeugen, die außerhalb des handelnden Verwaltungsträgers steht.  
Grenzt ab vom Verwaltungsinternum sowie vom (ungewollten) Rechtsreflex.

##### **Probleme:**

##### 1. Sonderstatusverhältnisse (Beamte, Richter etc.)

Entscheidend ist, ob der Adressat in seiner persönlichen Rechtsstellung betroffen ist (z.B. Einstellung, Beförderung, Entlassung) oder nur als Glied der Verwaltung angesprochen wird (z.B. Arbeitsanweisungen des Vorgesetzten).

Indiz: Ist der Adressat austauschbar, wäre die Maßnahme also gegen jeden beliebigen Adressaten ebenso ergangen, spricht dies gegen eine Betroffenheit in der persönlichen Rechtsstellung.

##### 2. Mehrstufiger VA

= bevor Erlassbehörde nach außen gegenüber dem Bürger einen VA erlassen darf, muss sie intern andere Behörden (= Mitwirkungsbehörden) beteiligen.  
Diese Mitwirkung ist mangels Außenwirkung grds. kein VA.

Ausn.:

- Mitwirkungsbehörde teilt ihre Entscheidung direkt dem Bürger mit.
- Mitwirkungsbehörde prüft bestimmte Gesichtspunkte ausschließlich, so dass die Erlassbehörde daran gebunden ist und gegenüber dem Bürger quasi nur noch als Erklärungsbote auftritt.

##### 3. Maßnahmen der Aufsichtsbehörde

Bsp.: Weisung der Kommunalaufsichtsbehörde gegenüber einer Gemeinde.  
Außenwirkung hängt davon ab, in welchem Aufgabenbereich die Gemeinde betroffen ist. Ist ihr Selbstverwaltungsbereich berührt, kann sie der Aufsichtsbehörde mit der Selbstverwaltungsgarantie eine eigene Rechtsposition entgegenhalten, so dass sie ihr mit eigener Rechtspersönlichkeit entgegentritt. Es liegt dann eine ähnliche Beziehung wie im Verhältnis Bürger - Staat vor, so dass die Außenwirkung zu bejahen ist. Bezieht sich die Maßnahme der Aufsichtsbehörde hingegen auf Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, ist die Rechtslage strittig (s.u. Kommunalrecht).

##### 4. Kommunalverfassungsverstreit (KVS)

= Streit zwischen Organen oder Organteilen einer kommunalen Selbstverwaltungseinrichtung um die ihnen zustehenden Kompetenzen.  
M.M. hält Außenwirkung für gegeben, wenn das klagende Organ/der Organteil in eigenen Rechten betroffen ist. Zieht also Parallelen zu den Sonderstatusverhältnissen (s.o.). Jedoch tritt der Betroffene hier nicht als natürliche Person, sondern in seiner hoheitlichen Funktion auf. Er rügt auch nicht private Rechtspositionen, sondern Organrechte. Schließlich ist die Annahme einer Außenwirkung auch nicht erforderlich, um ihm effektiven Rechtsschutz zu gewähren. Daher lehnt die h.M. eine Außenwirkung grds. ab. Eine Ausnahme kommt nur bei Sanktionsmaßnahmen in Betracht, für die der Betroffene als Privatperson eintreten muss, z.B. Verhängung eines Ordnungsgeldes.

#### V. Bekanntgabe, § 41 VwVfG NRW

Ist kein Element der Legaldefinition des § 35 S. 1 VwVfG NRW, jedoch gem. § 43 I VwVfG NRW Wirksamkeitsvoraussetzung des VA.

**Bekanntgabe** = amtlich veranlasste Möglichkeit der Kenntnisnahme.  
Ein besonderer Fall ist die öffentliche Bekanntgabe gem. § 41 III, IV VwVfG NRW.

##### **Problem:** Bekanntgabe von Verkehrszeichen

Für Verkehrszeichen gelten besondere Bekanntgabevoraussetzungen aufgrund der StVO. Sie wirken gegenüber allen Verkehrsteilnehmern, sobald sie so aufgestellt sind, dass sie mit einem raschen, beiläufigen Blick erkannt werden können. Es kommt nicht darauf an, ob der Verkehrsteilnehmer tatsächlich vor Ort ist, sondern ob er das Verkehrszeichen erkennen könnte, wenn er vor Ort wäre.

## B. Inhalts- und Nebenbestimmungen

### I. Abgrenzung

**Inhaltsbestimmung** = legt den Inhalt des VA fest, ist der VA.

**Nebenbestimmung** = bezieht sich auf einen VA, ist akzessorisch, regelt jedoch einen eigenständigen Sachverhalt.

In beiden Fällen geht es in den Klausuren stets darum, dass ein eigentlich begünstigender VA mit einer belastenden Inhalts- oder Nebenbestimmung verbunden ist, gegen die sich der Betroffene wehren möchte.

#### Abgrenzungsmethoden:

- Wurde ein VA mit einem ganz bestimmten Inhalt begehrt und weicht die Behörde davon ab, gewährt also einen VA mit einem anderen Inhalt, liegt eine Inhaltsbestimmung vor.  
Bsp.: Begehrt wird eine Baugenehmigung für einen Saal ohne Säulen, genehmigt wird aber nur ein Saal mit Säulen.
- Alternativ kann auch durch Auslegung der maßgeblichen Rechtsvorschriften ermittelt werden, was der begünstigende VA grds. gestattet. Tangiert die zugleich auferlegte Belastung den so ermittelten Inhalt des VA, handelt es sich um eine Inhaltsbestimmung, anderenfalls um eine Nebenbestimmung.  
Bsp.: Die Pflicht, beim Führen eines Kfz eine Sehhilfe zu tragen, tangiert nicht das grds. Recht, alle Fahrzeuge einer bestimmten Klasse zu führen. Daher handelt es sich um eine Nebenbestimmung.

### II. Abgrenzung der Nebenbestimmungen untereinander

Definition/Erläuterung der Nebenbestimmungen in § 36 II VwVfG NRW.

#### **Problem:** Abgrenzung Bedingung ↔ Auflage

Entscheidend ist der objektive Wille der Behörde, d.h. es kommt darauf an, wie wichtig ihr die Einhaltung der Nebenbestimmung ist. Soll davon die Wirksamkeit des VA abhängen, dann Bedingung. Anderenfalls Auflage (+).

Merksatz: Die Bedingung suspendiert, zwingt aber nicht (= bei Nichteinhaltung der Bedingung ist der VA unwirksam, so dass die Bedingung auch nicht zwangsweise durchgesetzt werden muss). Die Auflage zwingt, suspendiert aber nicht (= bei Nichteinhaltung der Auflage bleibt der VA existent, da ansonsten § 49 II 1 Nr. 2, III 1 Nr. 2 VwVfG NRW überflüssig wäre; jedoch kann die Auflage mit den Mitteln der Verwaltungsvollstreckung durchgesetzt werden).

Wortlaut hat nur Indizwirkung, weil Behörde häufig selbst nicht sicher zwischen Bedingung und Auflage unterscheiden kann. In verbleibenden Zweifelsfällen liegt die Auflage als das mildere Mittel vor.

### III. Rechtmäßigkeit der Nebenbestimmungen

Prüfung hängt davon ab, ob gebundene Entscheidung oder Ermessensentscheidung vorliegt:

#### Gebundene Entscheidung, § 36 I VwVfG NRW:

Nebenbestimmung nur zulässig, wenn ausdrückliche gesetzliche Bestimmung sie gestattet, z.B. § 5 GastG (i.V.m. Art. 125a I GG). Alternativ kann sie erlassen werden, wenn ansonsten die Voraussetzungen für den Erlass des gebundenen VA nicht vorliegen. Bsp.: Erlass einer Baugenehmigung mit der Nebenbestimmung, noch fehlende Stellplätze zu schaffen.

#### Ermessensentscheidung, § 36 II VwVfG NRW:

Keine besonderen Anforderungen an den Erlass einer Nebenbestimmung, weil zur Ermessensausübung auch die Entscheidung über den Erlass einer Nebenbestimmung gehört.

Das Crashkursskript richtet sich an Examenskandidaten und Referendare und vermittelt kompakt das materielle Recht. Es dient dem schnellen Wiederholen des Examenswissens und gibt einen Überblick über die essenziellen Examensthemen, die in der Klausur und der mündlichen Prüfung immer präsent sein müssen.

Im Detail beinhaltet das Skript die Rechtsbehelfe der VwGO und des Verfassungsprozessrechts sowie materiell-rechtlich VerwR-AT, KommunalR, POR, BauR, StraßenR, StaatsorgaR, GrundR, StaatshaftungsR, EuropaR / EMRK.

In dieser **Crashkurs-Reihe** sind erhältlich:

- ▶ Zivilrecht
- ▶ Strafrecht
- ▶ Strafrecht Bayern
- ▶ Arbeitsrecht
- ▶ Handelsrecht & Gesellschaftsrecht (Sammelausgabe)
- ▶ Öffentliches Recht (länderspezifisch):
  - Baden-Württemberg
  - Bayern
  - Berlin
  - Brandenburg
  - Bremen
  - Hamburg
  - Hessen
  - Niedersachsen
  - Nordrhein-Westfalen
  - Rheinland-Pfalz
  - Saarland
  - Sachsen
  - Sachsen-Anhalt
  - Thüringen

ISBN 978-3-96712-151-3



9 783967 121513

25,90 €