



Ab dem Hauptstudium
bis zum Referendariat

JSR *JURA*
INTENSIV

CRASHKURS

Öffentliches Recht Bayern

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

 **ZUM SHOP**



Ab dem Hauptstudium
bis zum Referendariat



CRASHKURS

Öffentliches Recht Bayern

Armin Giesen

Dr. Dirk Kues

Jura Intensiv

9. Auflage

Jura Intensiv Verlags UG & Co. KG, Dinslaken, Juni 2025

Herr **Armin Giesen** studierte Rechtswissenschaften an der LMU München und legte beide Juristische Staatsprüfungen in Bayern ab. Er ist als Rechtsanwalt in München tätig.

Herr **Dr. Dirk Kues** ist Rechtsanwalt und Franchisenehmer des Repetitoriums Jura Intensiv in Frankfurt, Gießen, Heidelberg, Mainz und Marburg. Er wirkt seit über 20 Jahren als Dozent des Repetitoriums und ist Redakteur der Ausbildungszeitschrift RA – Rechtsprechungs-Auswertung. Ferner ist er Autor der Crashkurs- und Kompaktreihe im Öffentlichen Recht sowie Co-Autor der Skripte Verwaltungsrecht AT, Verwaltungsprozessrecht und der Basis-Fälle Verwaltungsrecht AT & Verwaltungsprozessrecht aus der Jura Intensiv Skriptenreihe.

Autoren

Armin Giesen & Dr. Dirk Kues

Verlag und Vertrieb

Jura Intensiv Verlags UG (haftungsbeschränkt) & Co. KG
Duisburger Straße 95
46535 Dinslaken
info@verlag.jura-intensiv.de
www.verlag.jura-intensiv.de

Druck und Bindung

Druckerei Busch GmbH, Raiffeisenring 31, 46395 Bocholt

ISBN 978-3-96712-199-5

Dieses Skript oder Teile dieses Skriptes dürfen nicht vervielfältigt, in Datenbanken gespeichert oder in irgendeiner Form übertragen werden ohne die schriftliche Genehmigung des Verlages.

© 2025 Jura Intensiv Verlags UG & Co. KG

Inhaltsverzeichnis

Crashkurs Öffentliches Recht Bayern

Allgemeines Verwaltungsrecht

A. Verwaltungsakt, Art. 35 BayVwVfG	1
B. Inhalts- und Nebenbestimmungen	5
C. Aufhebung von Verwaltungsakten	6
D. Öffentlich-rechtlicher Vertrag, Art. 54 ff. BayVwVfG	14
E. Zusicherung, Art. 38 BayVwVfG	16

Verwaltungsprozessrecht

1. Teil: Klageverfahren	
A. Anfechtungsklage, § 42 I 1. Alt. VwGO	17
B. Verpflichtungsklage, § 42 I 2. Alt. 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	50
B. Antrag gem. § 123 I VwGO	56

Kommunalrecht

A. Verfassungsrechtliche Grundlage des Kommunalrechts: Selbstverwaltungsgarantie	59
B. Die examensrelevanten Vorschriften der der GO	60
C. Übersicht zur kommunalen Zusammenarbeit	79

Polizeirecht (PAG, POG)

A. Rechtmäßigkeit einer polizeilichen Maßnahme	80
B. Standardbefugnisse, Art. 12 ff. PAG	88
C. Verwaltungsvollstreckungsrecht/unmittelbare Ausführung	90

Sicherheitsrecht (LStVG)

A. Rechtmäßigkeit einer sicherheitsrechtlichen Maßnahme	97
B. Standardbefugnisse, Art. 12 ff. LStVG	101
C. Verordnungen, Art. 42 ff. LStVG	102
D. Verwaltungsvollstreckungsrecht/Maßnahme nach Art. 7 III LStVG	103

Baurecht

A. Bauleitplanung	108
B. Baugenehmigungsverfahren	111
C. Drittschutz/Nachbarrechtsschutz im Baurecht	126
D. Eingriffsbefugnisse der Verwaltung	131

Straßenrecht

A. Abgrenzung Straßenrecht vom Straßenverkehrsrecht.....	134
B. Systematische Einordnung des Straßenrechts.....	134
C. Anwendungsvoraussetzungen für das Straßenrecht.....	134
D. Einteilung der öffentlichen Straßen.....	135
E. Gemeingebrauch und Sondernutzung.....	135

Staatsorganisationsrecht

A. Bund und Länder, Art. 20 ff. GG.....	138
B. Verfassungsorgane.....	146
C. Gesetzgebungskompetenzen und Gesetzgebungsverfahren, Art. 70 ff. GG.....	159
D. Verwaltungskompetenzen, Art. 83 ff. GG.....	165
E. Rechtsprechung, Art. 92 ff. GG.....	168

Grundrechte

A. Prüfungsaufbau einer Verfassungsbeschwerde.....	171
B. Einzelne examensrelevante Grundrechte.....	185

Bayerisches Verfassungsrecht

A. Überblick.....	212
B. Popularklage, Art. 98 S. 4 BV, Art. 2 Nr. 7, 55 VfGHG.....	213
C. Bay. Verfassungsbeschwerde, Art. 66, 120 BV, Art. 2 Nr. 6, 51 ff. VfGHG.....	214

Staatshaftungsrecht

A. Haftung für Eigentumsbeeinträchtigungen.....	215
B. Amtshaftungsanspruch, § 839 I 1 BGB i.V.m. Art. 34 S. 1 GG.....	217
C. Folgenbeseitigungsanspruch.....	220
D. Öffentlich-rechtlicher Unterlassungsanspruch.....	221
E. Allg. öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch.....	221
F. Anspruch aus Art. 87 I, II PAG (ggf. i.V.m. Art. 11 I LStVG).....	222
G. Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnissen.....	224

Europarecht

A. Die Europäische Union.....	226
B. Organe der Europäischen Union und Kompetenzen.....	226
C. Primärrecht/Grundfreiheiten.....	226
D. Sekundärrecht.....	226
E. Grundfreiheiten.....	228
F. Verfahren vor dem Gerichtshof.....	232
G. Europarechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts.....	236
H. Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch.....	236
I. Verhältnis Europarecht - nationales Recht.....	237

EMRK

Prüfungsaufbau einer Individualbeschwerde, Art. 34 EMRK.....	238
--	-----

Allgemeines Verwaltungsrecht

A. Verwaltungsakt, Art. 35 BayVwVfG

Problematische VA-Merkmale:

I. Behörde

Legaldefinition in Art. 1 II BayVwVfG. 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 GRates, da seine Entscheidungen grds. noch einer Umsetzung nach außen durch den ersten Bürgermeister (im Folgenden: BM) bedürfen. Daher ist grds. der BM die Behörde der Gemeinde.

Ausn.: GRat entscheidet über Zulassung eines Bürgerbegehrens (s.u. Kommunalrecht) oder über Straßenumbenennung. Hier bedarf es keiner Umsetzung mehr, so dass GRat 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; Bezirks-schornsteinfeger, 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. Standardbefugnisse

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, unmittelbare Ausführung und Maßnahme nach Art. 7 III LStVG

Die Androhung ist nicht nur eine rechtsunverbindliche Vorbereitungshandlung, sondern hat Regelungswirkung, weil dadurch das jeweilige Zwangsmittel verbindlich festgelegt wird. Ferner ist mit der Androhung regelmäßig eine verbindliche Fristsetzung verbunden. Gleichfalls VA-Qualität hat die Festsetzung eines Zwangsmittels (soweit sie überhaupt erforderlich ist), weil dadurch gegenüber dem Adressaten rechtsverbindlich die Durchführung des Zwangsmittels verfügt wird bzw. er bei einem Zwangsgeld zu dessen Zahlung verpflichtet wird.

Strittig ist die Rechtsnatur von Ersatzvornahme und unmittelbarem Zwang. Nach einer Ansicht beinhalten sie konkludente Duldungsverfügungen (z.B. „dulde, dass ich dich schlage“), sind also VA. 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.

Ähnlich gelagert ist die Situation bei der unmittelbaren Ausführung und einer Maßnahme nach Art. 7 III LStVG. Auch bei ihr kann die konkludente Auferlegung einer Pflicht angenommen werden („dulde die unmittelbare Ausführung“ bzw. „dulde die Maßnahme“). Darüber hinaus bereitet bei der unmittelbaren Ausführung die Bekanntgabe Probleme, weil der Adressat einer unmittelbaren Ausführung typischerweise nicht anwesend ist. Hier lässt sich aber vertreten, dass die spezielle Regelung des Art. 9 I 2 PAG die allgemeinen Bekanntgabevorschriften überlagert.

Beachte: Im Anwendungsbereich des Art. 38 I 1, II VwZVG müssen diese Fragen bei der Bestimmung der statthaften Antrags-/Klageart nicht beantwortet werden, weil kraft gesetzlicher Anordnung die Rechtsbehelfe statthaft sind, die gegen einen VA zulässig sind.

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. Art. 35 S. 2 BayVwVfG. Die Norm hat **drei Fälle:**

a) Adressatenbezogene Allgemeinverfügung gem. Art. 35 S. 2 1. Fall BayVwVfG, z.B. Lichtzeichen einer Verkehrsampel.

b) Sachbezogene Allgemeinverfügung/dinglicher VA gem. Art. 35 S. 2 2. Fall BayVwVfG, z.B. Widmung einer öffentlichen Straße, Straßenumbenennung.

c) Benutzungsregelnde Allgemeinverfügung gem. Art. 35 S. 2 3. Fall BayVwVfG, 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. Art. 35 S. 1 BayVwVfG.

4. Abstrakt-generell

= unendlich viele Sachverhalten (= 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. VO 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 Kommunalaufsicht

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 Weisungen im übertragenen Wirkungskreis, ist fraglich, ob der Gemeinde eine eigene Rechtsposition zur Verfügung steht, weil es sich um staatliche Aufgaben handelt, die der Gemeinde nur auftragsweise übertragen wurden (s. im Detail im Abschnitt Kommunalrecht die Erläuterungen zu Art. 108 ff. GO).

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, Art. 41 BayVwVfG

Ist kein Element der Legaldefinition des Art. 35 S. 1 BayVwVfG, jedoch gem. Art. 43 I BayVwVfG Wirksamkeitsvoraussetzung des VA.

Bekanntgabe = amtlich veranlasste Möglichkeit der Kenntnisnahme.

Ein besonderer Fall ist die öffentl. Bekanntgabe gem. Art. 41 III, IV BayVwVfG.

Problem: Bekanntgabe von Verkehrszeichen

Für Verkehrszeichen gelten besondere Bekanntgabevoraussetzungen aufgrund der StVO. Sie wirken gegenüber allen Verkehrsteilnehmern, sobald sie so aufgestellt sind, dass sie 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. Dabei sind an die Sichtbarkeit von Verkehrszeichen, die den ruhenden Verkehr betreffen, niedrigere Anforderungen zu stellen als an solche für den fließenden Verkehr. Bzgl. des fließenden Verkehrs muss das Verkehrszeichen mit einem raschen beiläufigen Blick erkennbar sein. Hinsichtlich des ruhenden Verkehrs ist ein Verkehrsteilnehmer, der sein Kfz abstellt, hingegen stets verpflichtet, sich nach dem Abstellen seines Fahrzeugs umzuschauen, ob ein Verkehrszeichen zu erblicken ist. Eine genauere Nachschau (etwa durch Abschreiten des Nahbereichs) ist allerdings nur erforderlich, wenn hierfür ein besonderer Anlass besteht (z.B. schlechte Witterungsverhältnisse; besonders hohe Fahrzeuge, die ein Verkehrszeichen verdecken könnten).

Ob der Verkehrsteilnehmer mit den örtlichen Verhältnissen besonders vertraut ist (z.B. weil er Ortsansässiger ist), spielt keine Rolle, da Maßstab für die Sichtbarkeit eines Verkehrszeichens der durchschnittliche Kraftfahrer ist.

Examenstipp:

OVG Münster, Urteil vom 27.3.2024, Az.: 10 A 1356/21, RA 2024, 313 ff.

Die Vermutung der Bekanntgabe gemäß § 41 Abs. 2 Satz 1 VwVfG NRW greift auch dann ein, wenn der für die Bekanntgabe maßgebende dritte Tag nach der Aufgabe zur Post auf einen Samstag, Sonntag oder Feiertag fällt.

Der "Zweifel" im Sinne § 41 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 VwVfG NRW muss ein berechtigter Zweifel sein. Andernfalls wäre die widerlegbare Vermutung, die auf der Erfahrung des täglichen Lebens beruht, dass eine gewöhnliche Postsendung den Empfänger binnen weniger Tage erreicht, von vornherein sinnlos.

Das Crashkurskript 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, SicherheitsR, BauR, StraßenR, StaatsorgaR, GrundR, Bayerisches VerfassungsR, StaatshaftungsR, EuropaR / EMRK.

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

- | | | |
|---|--|-----------------------|
| ▶ Zivilrecht | ▶ Öffentliches Recht (länderspezifisch): | |
| ▶ Strafrecht | • Baden-Württemberg | • Nordrhein-Westfalen |
| ▶ Strafrecht | • Bayern | • Rheinland-Pfalz |
| ▶ Arbeitsrecht | • Berlin | • Saarland |
| ▶ Handels- & Gesellschaftsrecht – MoPeG | • Brandenburg | • Sachsen |
| | • Hessen | • Sachsen-Anhalt |
| | • Niedersachsen | • Thüringen |

ISBN 978-3-96712-199-5



Hat dir die Leseprobe aus dem Skript **CRASHKURS** Öffentliches Recht - Bayern gefallen?

Weitere Skripte aus der **CRASHKURS-REIHE**:

CRASHKURS Zivilrecht

CRASHKURS Strafrecht

CRASHKURS Arbeitsrecht

CRASHKURS Handels- & Gesellschaftsrecht - MoPeG



Lesen auch folgende Crashkurs Skripte, mit einem Klick, zur Probe:

