



Ab dem Hauptstudium
bis zum Referendariat

JSR *JURA*
INTENSIV

CRASHKURS

Öffentliches Recht Niedersachsen

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

STAND
Juli 2023
7. Auflage
Inkl. BWG 2023

Herr **Dirk Müllmann** ist ehemaliger Kursteilnehmer von *Jura Intensiv* und schloss das erste Staatsexamen mit Prädikat ab. Er studierte an der Universität Osnabrück. Derzeit arbeitet Herr Müllmann als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Karlsruher Institut für Technologie sowie an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main und promoviert dort parallel dazu im Öffentlichen Recht.

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

Dirk Müllmann & 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 978-3-96712-136-0

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

© 2023 Jura Intensiv Verlags UG & Co. KG

Inhaltsverzeichnis

Crashkurs Öffentliches Recht Niedersachsen

Allgemeines Verwaltungsrecht

A. Verwaltungsakt, § 35 VwVfG (i.V.m. § 1 I NVwVfG)	1
B. Inhalts- und Nebenbestimmungen.....	5
C. Aufhebung von Verwaltungsakten	6
D. Öffentlich-rechtlicher Vertrag, §§ 54 ff. VwVfG.....	14
E. Zusicherung, § 38 VwVfG	16

Verwaltungsprozessrecht

1. Teil: Klageverfahren	
A. Anfechtungsklage, § 42 I 1. Fall VwGO.....	17
B. Verpflichtungsklage, § 42 I 2. Fall VwGO.....	30
C. Fortsetzungsfeststellungsklage (FFK), § 113 I 4 VwGO.....	34
D. Leistungsklage.....	38
E. Feststellungsklage, § 43 VwGO	42
F. (Prinzipale) Normenkontrolle, § 47 VwGO.....	46
2. Teil: Vorläufiger Rechtsschutz	
A. Antrag gem. §§ 80 V, 80a VwGO.....	48
B. Antrag gem. § 123 I VwGO.....	54
3. Teil: Widerspruchsverfahren	
A. Zulässigkeit des Widerspruchs.....	57
B. Objektive Widerspruchshäufung, § 10 VwVfG.....	58
C. Subjektive Widerspruchshäufung, § 64 VwGO analog i.V.m. §§ 59 ff. ZPO analog.....	58
D. Hinzuziehung, § 13 II VwVfG.....	58
E. Begründetheit des Widerspruchs.....	59

Kommunalrecht

A. Verfassungsrechtliche Grundlage des Kommunalrechts: Selbstverwaltungsgarantie.....	60
B. Die examensrelevanten Vorschriften des NKomVG	61

Polizei- und Ordnungsrecht

A. Rechtmäßigkeit einer behördlichen Maßnahme.....	73
B. Standardmaßnahmen, §§ 12 ff. NPOG.....	81
C. Verwaltungsvollstreckungsrecht.....	82

Baurecht

A. Bauleitplanung.....	88
B. Baugenehmigungsverfahren.....	91
C. Drittschutz/Nachbarrechtsschutz im Baurecht.....	105
D. Eingriffsbefugnisse der Verwaltung.....	110

Straßenrecht

A. Abgrenzung Straßenrecht vom Straßenverkehrsrecht.....	112
B. Systematische Einordnung des Straßenrechts.....	112
C. Anwendungsvoraussetzungen für das Straßenrecht.....	112
D. Einteilung der öffentlichen Straßen.....	113
E. Gemeingebrauch und Sondernutzung.....	113

Staatsorganisationsrecht

A. Bund und Länder, Art. 20 ff. GG.....	116
B. Verfassungsorgane.....	123
C. Gesetzgebungskompetenzen und Gesetzgebungsverfahren, Art. 70 ff. GG.....	132
D. Verwaltungskompetenzen, Art. 83 ff. GG.....	137
E. Rechtsprechung, Art. 92 ff. GG.....	140

Grundrechte

A. Prüfungsaufbau einer Verfassungsbeschwerde.....	143
B. Einzelne examensrelevante Grundrechte.....	156

Staatshaftungsrecht

A. Haftung für Eigentumsbeeinträchtigungen.....	182
B. Amtshaftungsanspruch, § 839 I 1 BGB i.V.m. Art. 34 S. 1 GG.....	184
C. Folgenbeseitigungsanspruch.....	187
D. Öffentlich-rechtlicher Unterlassensanspruch.....	188
E. Öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch.....	188
F. Anspruch aus § 80 I 1 NPOG.....	189
G. Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnissen.....	190

Europarecht

A. Die Europäische Union.....	191
B. Organe der Europäischen Union und Kompetenzen.....	191
C. Primärrecht/Grundfreiheiten.....	191
D. Sekundärrecht.....	192
E. Grundfreiheiten.....	193
F. Verfahren vor dem Gerichtshof.....	197
G. Europarechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts.....	201
H. Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch.....	201
I. Verhältnis Europarecht - nationales Recht.....	202

EMRK

Prüfungsaufbau einer Individualbeschwerde, Art. 34 EMRK.....	203
--	-----

Allgemeines Verwaltungsrecht

A. Verwaltungsakt, § 35 VwVfG (i.V.m. § 1 I NVwVfG)

Problematische VA-Merkmale:

I. Behörde

Legaldefinition in § 1 IV NVwVfG. 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 der Vertretung, da ihre Entscheidungen grds. noch einer Umsetzung nach außen durch den Hauptverwaltungsbeamten (= in Gemeinden und Städten: der BM/ OB, vgl. § 7 II NKomVG) bedürfen. Daher ist grds. der Hauptverwaltungsbeamte die Behörde der Gemeinde.

Ausn.: Hauptausschuss entscheidet über Zulassung eines Bürgerbegehrens (s.u. Kommunalrecht) oder der Rat über eine Straßenumbenennung (vgl. § 58 II 1 Nr. 1 NKomVG). Hier bedarf es keiner Umsetzung mehr, so dass der Hauptausschuss bzw. 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, Notare). 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. Die Norm hat **drei Fälle**:

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

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

c) Benutzungsregelnde Allgemeinverfügung gem. § 35 S. 2 3. Fall VwVfG, 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.

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

= Maßnahme 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 Auftragsangelegenheiten, dann steht der Gemeinde keine eigene Rechtsposition zur Verfügung, weil es sich um staatliche Aufgaben handelt, die der Gemeinde nur auftragsweise übertragen wurden (s.u. Kommunalrecht). In diesem Fall fehlt die Außenwirkung.

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.

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

ISBN 978-3-96712-136-0

