

## Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XXV
Literaturverzeichnis .....	XXXI
1. Teil. Bayerisches Verfassungsrecht ( <i>Bernhard Kempen</i> ) .....	1
2. Teil. Bayerisches Kommunalrecht ( <i>Ulrich Becker</i> ) .....	73
3. Teil. Bayerisches Polizei- und Sicherheitsrecht ( <i>Dirk Heckmann</i> ) ..	243
4. Teil. Öffentliches Baurecht ( <i>Gerrit Manssen</i> ) .....	427
Sachverzeichnis .....	569

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	XXV
Literaturverzeichnis .....	XXXI

## 1. Teil. Bayerisches Verfassungsrecht (*B. Kempen*)

A. Die Bayerische Verfassung als rechtliche Grundordnung .....	1
B. Verfassungsgeschichtliche Grundzusammenhänge .....	2
I. Vorbemerkung .....	2
II. Grundlagen bayerischer Verfassungsgeschichte .....	2
III. Entstehung der Bayerischen Verfassung .....	4
IV. Bayerns Weg zum Grundgesetz .....	5
C. Grundgesetz und Bayerische Verfassung .....	6
I. Bund und Länder im Bundesstaat .....	6
II. Verfassungsautonomie der Länder .....	9
III. Kollisionsregel: Bundesrecht bricht Landesrecht .....	11
1. Tatbestandliche Voraussetzungen .....	11
2. Problem: inhaltsgleiches Landes(verfassungs)recht .....	12
IV. Grundzüge der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ....	15
1. Gesetzgebung .....	15
2. Verwaltung .....	17
3. Rechtsprechung .....	20
V. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich der auswärtigen Gewalt und in der Finanzverfassung .....	21
1. Finanzverfassung .....	21
2. Auswärtige Gewalt .....	22
D. Bayerische Verfassung und Europäisches Unionsrecht .....	26
I. Unionsrecht und deutscher Föderalismus .....	27
II. Der Rang des Unionsrechts in der bundesstaatlichen Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland .....	29
E. Wesensmerkmale bayerischer Staatlichkeit .....	30
I. Staatsvolk .....	31
II. Staatsgebiet .....	31
III. Staatsgewalt .....	32
F. Staatsstrukturbestimmungen der Bayerischen Verfassung .....	32
I. Bayern als Freistaat .....	33
II. Bayern als Rechts-, Kultur- und Sozialstaat .....	33
1. Rechtsstaat .....	33
2. Kulturstaat .....	34
3. Sozialstaat .....	34
III. Bayern als Demokratie .....	34
IV. Staatszielbestimmungen .....	36
G. Gesetzgebende Gewalt .....	37
I. Gesetzgebungsorgane .....	37
1. Landtag .....	37
2. Senat (bis 31.12.1999) .....	38

II. Gesetzgebungsverfahren .....	39
1. Gesetzgebung durch den Landtag .....	39
2. Volksgesetzgebung .....	40
3. Sonderfall: Verfassungsänderung .....	42
<b>H. Vollziehende Gewalt .....</b>	<b>42</b>
I. Regierung und Verwaltungsbehörden .....	42
1. Staatsregierung .....	42
2. Oberste Landesbehörden .....	44
3. Bayerischer Oberster Rechnungshof .....	44
4. Landesämter und zentrale Dienststellen .....	45
5. Behörden der Mittelstufe .....	45
6. Behörden der Unterstufe .....	46
II. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Verwaltung .....	46
<b>I. Rechtsprechende Gewalt .....</b>	<b>47</b>
I. Organisation bayerischer Landesgerichtsbarkeit .....	47
II. Bayerischer Verfassungsgerichtshof .....	48
1. Zuständigkeiten und Verfahrensbesonderheiten .....	49
2. Verhältnis zur Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes .....	53
3. Maßstäbe der landesverfassungsgerichtlichen Kontrolle .....	54
<b>J. Grundrechte .....</b>	<b>55</b>
I. Besonderheiten der bayerischen Grundrechtsdogmatik .....	57
1. Grundrechtsträger .....	57
2. Grundrechtsverletzung .....	58
3. Leistungs- und Teilhabegrundrechte .....	58
4. Grundrechtliche Schutzpflichten .....	59
5. Grundrechtliche Wertmaßstäbe .....	60
II. Einzelne Grundrechte .....	60
1. Menschenwürde und allgemeine Handlungsfreiheit .....	60
2. Geistig-kommunikative Freiheiten .....	62
3. Personale Entfaltungsfreiheiten .....	64
4. Freiheiten im Bereich der Wirtschaft .....	64
5. Gleichheitsgrundrechte .....	66
<b>K. Grundpflichten .....</b>	<b>67</b>
<b>L. Sonderteil: Eigenarten des bayerischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts .....</b>	<b>67</b>
I. Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und des Freistaats Bayern .....	67
1. Anwendungsbereich der Verwaltungsverfahrensgesetze .....	68
2. Wichtige unterschiedliche Regelungsinhalte .....	69
II. Bayerisches Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung .....	70
<b>2. Teil. Bayerisches Kommunalrecht (U. Becker)</b>	
<b>A. Einführung .....</b>	<b>73</b>
I. Kommunalrecht als Unterrichts- und Prüfungsfach .....	73
II. Charakteristika und Tätigkeiten von Kommunen .....	74
1. Rechtsnatur .....	74
2. Arten und Abgrenzung .....	76
3. Namen und Organe .....	78
4. Handlungsformen .....	80
III. Verflechtung von Kommunen und Staat .....	81
1. Funktional .....	81
2. Organisatorisch .....	83

Inhaltsverzeichnis	XI
<b>B. Verfassungsrechtliche Vorgaben .....</b>	85
I. Allgemeine Grundsätze .....	85
II. Selbstverwaltungsgarantie .....	85
1. Dimensionen der Selbstverwaltungsgarantie .....	85
a) Bezogen auf Gemeinden .....	85
b) Bezogen auf Landkreise und Bezirke .....	87
2. Bezugspunkt der Selbstverwaltungsgarantie (Schutzbereich I) .....	88
a) Örtliche Angelegenheiten und eigenverantwortliches Handeln ..	88
b) Aufgabenerfindungsrecht der Gemeinden .....	89
3. Selbstverwaltungsbereiche (Schutzbereich II) .....	92
4. Eingriffe in die Selbstverwaltungsgarantie und ihre Rechtfertigung .....	95
5. Rechtsschutz .....	97
III. Sonstige Verfassungspositionen der Kommunen .....	100
1. Kommunen als Grundrechtsträger .....	100
a) Nach dem GG .....	100
b) Nach der BV .....	101
2. Finanzgarantien .....	102
<b>C. Äußere Organisation .....</b>	103
I. Gebiet und Bestand .....	103
1. Bedeutung des Gemeindegebiets .....	103
a) Grundsätze .....	103
b) Gemeindefreie Gebiete .....	104
2. Bestands- und Gebietsänderungen .....	105
a) Gründe für Reformen .....	105
b) Typologie der Änderungen .....	106
c) Gemeinsame Voraussetzungen .....	106
d) Form, Zuständigkeit und Rechtsfolgen .....	107
II. Rechtsschutzfragen .....	108
III. Angehörige und Bürger .....	110
<b>D. Kommunalverfassungsrecht .....</b>	113
I. Allgemeine Grundsätze .....	113
II. Erster Bürgermeister .....	114
1. Rechtliche Stellung .....	114
2. Funktionen und Zuständigkeiten .....	114
a) Funktionen im Zusammenhang mit dem Gemeinderat .....	115
b) Eigene Zuständigkeit des ersten Bürgermeisters .....	116
c) Vertretung des ersten Bürgermeisters und Befugnisübertragung .....	118
3. Vertretung der Gemeinde nach außen .....	120
a) Grundsatz .....	120
b) Folgen von Zuständigkeitsverstößen .....	120
c) Verpflichtungserklärungen .....	122
4. Exkurs: Landrat und Bezirkstagspräsident .....	123
III. Gemeinderat .....	124
1. Rechtliche Stellung und Zuständigkeit .....	124
2. Zusammensetzung .....	125
a) Zahl und Mandatsverteilung .....	125
b) Änderungen in der Zusammensetzung .....	126
3. Status und Rechte der Mitglieder .....	128
a) Grundsatz .....	128
b) Ablehnung des Amts .....	128

c) Indemnität .....	129
d) Teilnahme- und Abstimmungspflicht .....	129
e) Mandatsverlust .....	130
f) Rechte der Gemeinderatsmitglieder .....	131
g) Vertretungsverbot .....	132
4. Fraktionen .....	133
5. Ausschüsse .....	135
a) Art und Funktion .....	135
b) Einrichtung .....	136
c) Verhältnis zum Gemeinderat .....	137
d) Zusammensetzung .....	137
e) Auflösung und Neubildung .....	139
6. Berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder .....	139
<b>IV. Geschäftsgang im Gemeinderat .....</b>	<b>140</b>
1. Geschäftsordnung .....	140
2. Einberufung, Ladung und Beschlussfähigkeit .....	141
a) Grundsatz .....	141
b) Ladung .....	142
c) Weitere Erfordernisse der Beschlussfähigkeit .....	143
3. Mitwirkungsverbote .....	143
4. Handhabung der Ordnung .....	147
5. Weitere Verfahrensbestimmungen .....	148
6. Fehlerfolgen .....	150
<b>V. Kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeiten .....</b>	<b>150</b>
1. Grundsatz .....	150
2. Verwaltungsprozessuale Besonderheiten .....	151
<b>E. Mitwirkung der Bürger .....</b>	<b>153</b>
I. Wahlrecht .....	153
1. Allgemeines .....	153
2. Grundzüge des Gemeindewahlrechts .....	154
a) Wahlberechtigung .....	154
b) Wahlverfahren .....	154
c) Wahlsystem .....	155
d) Überprüfung der Wahl .....	156
II. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid .....	156
1. Rechtsgrundlage und Funktion .....	156
2. Verfahren im Überblick .....	157
3. Voraussetzungen und Durchführung der Verfahrensschritte .....	157
a) Voraussetzungen des Bürgerbegehrens .....	157
b) Zustandekommen des Bürgerbegehrens .....	160
c) Weiteres Verfahren .....	161
d) Durchführung des Bürgerentscheids .....	162
4. Rechtsschutz .....	164
a) Klage auf Zulassung des Bürgerbegehrens .....	164
b) Geltendmachung der Sperrwirkung .....	165
c) Sonstiges .....	166
III. Sonstige Mitwirkungsmöglichkeiten .....	166
1. Bürgerversammlung .....	166
2. Bürgerantrag .....	167
<b>F. Aufgaben und Handlungsformen von Kommunen .....</b>	<b>168</b>
I. Aufgaben .....	168
1. Differenzierung .....	168

2. Aufgabenbereiche .....	169
a) Aufgaben des eigenen Wirkungskreises .....	169
b) Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises .....	171
3. Formen der Aufgabenerfüllung .....	172
II. Handlungsformen .....	173
1. Erlass von Rechtsnormen .....	173
a) Formen der Rechtsetzung .....	173
b) Satzungen .....	174
c) Kommunale Verordnungen .....	179
d) Überprüfung .....	179
2. Erlass von Verwaltungsakten .....	181
a) Grundlage und Vollzug .....	181
b) Fehler und ihre Folgen .....	181
3. Sonstige Handlungsformen .....	182
III. Rechtsschutz und Haftung .....	182
1. Kommunen im Verwaltungsprozess .....	182
2. Haftungsfragen .....	183
a) Privatrechtliche Haftung .....	184
b) Öffentlich-rechtliche Haftung .....	185
c) Rückgriff .....	187
G. Kommunale Einrichtungen und Unternehmen .....	187
I. Öffentliche Einrichtungen .....	187
1. Begriff .....	187
2. Organisatorische und räumliche Ausgestaltung .....	189
3. Anspruch auf Benutzung .....	190
a) Allgemeines .....	190
b) Umfang des Anspruchs .....	191
4. Benutzungsverhältnis .....	194
a) Gestaltungsmöglichkeiten .....	194
b) Verhältnis zum Zulassungsanspruch .....	195
c) Einzelfragen .....	196
5. Anschluss- und Benutzungzwang .....	197
a) Begriffe .....	197
b) Betroffene Einrichtungen .....	197
c) Voraussetzungen und Verpflichtete .....	198
d) Ausgestaltung .....	199
e) Verfassungs- und europarechtliche Fragen .....	200
II. Kommunale Unternehmen .....	202
1. Grundsätze .....	202
2. Zulässigkeit kommunaler Unternehmensaktivität .....	203
a) Kommunalrechtliche Schranken .....	203
b) Wettbewerbsrechtliche Schranken .....	206
c) Exkurs: Vergaberechtliche Schranken und Beihilfeverbote .....	207
3. Rechtsschutz Dritter .....	209
H. Finanzen .....	211
I. Übersicht .....	211
II. Abgaben .....	212
1. Steuern .....	212
a) Grundsätze .....	212
b) Örtliche Steuern .....	213
2. Beiträge und Gebühren .....	214
a) Einteilung .....	214

b) Grundsätze der Erhebung .....	215
c) Grundsätze der Bernmessung .....	215
III. Rechtsschutz .....	217
I. Kommunalaufsicht .....	218
I. Allgemeine Grundsätze .....	218
1. Funktion der Aufsicht .....	218
2. Formen der Aufsicht .....	219
a) Differenzierung nach dem zeitlichen Ansatzpunkt .....	219
b) Differenzierung nach dem gegenständlichen Ansatzpunkt .....	220
3. Zuständige Aufsichtsbehörden .....	221
II. Rechtsaufsicht .....	222
1. Umfang .....	222
2. Mittel .....	223
a) Grundsätze .....	223
b) Informationsrecht .....	224
c) Beanstandung .....	224
d) Ersatzvornahme .....	225
e) Bestellung eines Beauftragten .....	227
III. Fachaufsicht .....	228
1. Umfang .....	228
2. Mittel .....	228
IV. Fragen des Rechtsschutzes .....	229
1. Rechtsschutz gegen aufsichtliche Maßnahmen .....	229
a) Angreifbarkeit der Maßnahmen .....	229
b) Vorverfahren .....	231
2. Aufsichtsbehörden als Widerspruchsbehörden .....	232
J. Kommunale Zusammenarbeit .....	232
I. Allgemeine Grundsätze .....	232
II. Verwaltungsgemeinschaft .....	234
1. Rechtsnatur und Gründung .....	234
2. Tätigkeit der Verwaltungsgemeinschaft .....	235
a) Aufgaben .....	235
b) Verfassung .....	236
c) Aufsicht .....	237
III. Zusammenarbeit nach dem KommZG .....	237
1. Allgemeines .....	237
2. Arbeitsgemeinschaften .....	238
3. Zweckvereinbarungen .....	238
4. Zweckverbände .....	239
5. Gemeinsame Kommunalunternehmen .....	240
3. Teil. Bayerisches Polizei- und Sicherheitsrecht ( <i>D. Heckmann</i> )	
A. Einführung in das Rechtsgebiet .....	243
I. Der Gegenstand des Polizei- und Sicherheitsrechts .....	243
1. Gewährleistung der inneren Sicherheit durch Rechtsgüterschutz ....	243
a) Schutzbedürftigkeit von Rechtsordnung und Rechtsgemeinschaft .....	244
b) Ziele und Perspektiven polizeilichen Handelns .....	246
2. Abgrenzung des Polizeirechts gegenüber dem Sicherheitsrecht .....	250
3. Gefahrenabwehr und Grundgesetz .....	251
a) Polizei im Bundesstaat .....	251
b) Rechtsstaatliche Anforderungen .....	252

c) Demokratische Legitimation .....	252
d) Grundrechtsfragen .....	253
II. Die Organisation der Gefahrenabwehrbehörden .....	253
1. Systematische Gliederung .....	254
2. Hierarchische Gliederung .....	255
III. Die Bedeutung des Polizei- und Sicherheitsrechts .....	256
1. Die Prüfungsrelevanz .....	256
2. Der rechtspolitische Stellenwert .....	256
a) Vorratsdatenspeicherung .....	258
b) „Online-Durchsuchung“ .....	260
c) Automatisierte Kennzeichen erfassung .....	262
d) Zugang erschwerungsgesetz (sog. „Netz sperren“) .....	263
B. Ermächtigungsgrundlagen für polizeiliche Maßnahmen .....	264
I. Aufgabe und Befugnis .....	265
1. Aufgaben der Polizei (Art. 2 PAG) .....	265
a) Gefahrenabwehr (Art. 2 Abs. 1 PAG) .....	265
b) Schutz privater Rechte (Art. 2 Abs. 2 PAG) .....	265
c) Vollzugshilfe (Art. 2 Abs. 3 PAG) .....	266
d) Weitere Aufgaben (Art. 2 Abs. 4 PAG) .....	268
2. Das Verhältnis von Aufgabe und sachlicher Zuständigkeit .....	268
3. Das Verhältnis von Aufgabe und Befugnis .....	269
II. Einteilung der Befugnisnormen nach dem „lex-specialis“-Grundsatz .....	269
1. Befugnisnormen in Spezialgesetzen (außerhalb des PAG) .....	270
2. Die sog. Standardbefugnisse .....	270
3. Die polizeiliche Generalklausel .....	271
III. Einteilung der Befugnisnormen nach dem Rechtscharakter (befehlende oder realisierende Tätigkeit) .....	272
1. Befehl und Zwang als Grundkonstellation im Polizeirecht .....	272
2. „Realisierende Polizeitätigkeit“ .....	273
IV. Aufbautechnischer Hinweis .....	274
C. Die Rechtmäßigkeit der Polizeiverfügung .....	275
I. Die formelle Rechtmäßigkeit der Polizeiverfügung .....	275
1. Zuständigkeit .....	275
a) Sachliche Zuständigkeit .....	275
b) Örtliche Zuständigkeit .....	277
2. Form .....	277
3. Verfahren .....	277
a) Allgemeine Verfahrensanforderungen (insbesondere: Anhörung) .....	277
b) Polizeirechtsspezifische Verfahrensanforderungen .....	277
II. Die materielle Rechtmäßigkeit der Polizeiverfügung .....	278
1. Tatbestand: Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung .....	278
a) Öffentliche Sicherheit .....	278
b) Öffentliche Ordnung .....	280
c) Gefahr .....	281
2. Rechtsfolgen der Generalklausel („notwendige Maßnahmen“) .....	288
a) Opportunitätsprinzip und Entschließungsermessens .....	289
b) Gesetzliche Schranken des Auswahlermessens .....	290
c) Zweckmäßigkeit .....	294
3. Adressaten der Polizeiverfügung .....	294
a) Grundfragen polizeilicher Verantwortlichkeit .....	294
b) Handlungsstörer (Art. 7 PAG) .....	295
c) Zustandsstörer (Art. 8 PAG) .....	298

d) Sonderfall: Hoheitsträger .....	301
e) Rechtsnachfolge in die Polizeipflicht .....	302
f) Störerauswahl .....	304
g) Inanspruchnahme des Nichtstörers (Art. 10 PAG) .....	304
<b>D. Die Vollstreckung der Polizeiverfügung .....</b>	<b>305</b>
I. Begriff und Wesen der Vollstreckung .....	305
II. Inhalt und Systematik der Art. 53–69 PAG .....	306
1. Die Zwangsmittel .....	306
a) Ersatzvornahme (Art. 54 Abs. 1 Nr. 1, 55 PAG) .....	307
b) Zwangsgeld und Ersatzzwangshaft (Art. 54 Abs. 1 Nr. 2, 56 f. PAG) .....	307
c) Unmittelbarer Zwang (Art. 54 Abs. 1 Nr. 3, 58, 60 ff. PAG) .....	308
2. Stufen des Vollstreckungsverfahrens .....	309
a) Androhung .....	309
b) Anwendung .....	309
III. Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen .....	310
1. Vorliegen eines befehlenden, vollziehbaren Verwaltungsaktes (Grundverfügung) .....	310
a) Polizeilicher Befehl .....	310
b) Vollziehbarkeit des Verwaltungsaktes .....	311
c) Nichterfüllung der durch die Grundverfügung auferlegten Pflicht (keine „Erledigung“ des Zwangsmittels) .....	311
2. Rechtmäßigkeit der Grundverfügung als Vollstreckungsvoraussetzung (Konnexitätsgrundsatz)? .....	312
3. Duldungsverfügung bei Eingriffen in Rechte Dritter .....	314
IV. Ordnungsgemäße Durchführung der Vollstreckung .....	314
1. Androhung und Auswahl des Zwangsmittels .....	314
2. Durchführung der Ersatzvornahme (Art. 55 PAG) .....	315
3. Festsetzung und Beitreibung des Zwangsgeldes (Art. 56 PAG) .....	316
4. Anordnung von Ersatzzwangshaft (Art. 57 PAG) .....	317
5. Anwendung unmittelbaren Zwangs (Art. 58, 60–69 PAG) .....	318
6. Insbesondere: Schusswaffengebrauch (Art. 66–68 PAG) .....	318
7. Exkurs: Die Konkurrenz zu den Notwehr- und Notstandsregelungen .....	319
8. Aussageerzwingung mittels unmittelbaren Zwangs („Darf die Polizei foltern“?) .....	320
V. Der sofortige Vollzug .....	321
<b>E. Tatsächliche (insbesondere regelungsersetzende) Maßnahmen der Polizei ...</b>	<b>322</b>
I. Ausnahmen von „Befehl und Zwang“ .....	322
1. Maßnahmen bei Abwesenheit des Betroffenen .....	322
2. Maßnahmen bei Untunlichkeit von Ge- oder Verboten .....	323
II. Unmittelbare Ausführung und sofortiger Vollzug .....	323
1. Der sofortige Vollzug .....	324
2. Die unmittelbare Ausführung .....	324
a) Tatbestandsvoraussetzungen .....	324
b) Rechtsfolgen .....	325
c) Rechtsnatur der unmittelbaren Ausführung .....	325
d) Zur Abgrenzung vom sofortigen Vollzug .....	325
III. Standardmaßnahmen .....	327
1. Begriff und systematische Einordnung .....	327
2. Die Rechtsnatur von Standardmaßnahmen .....	328
IV. Maßnahmen bei gestörter Polizeitätigkeit .....	330

<b>F. Die einzelnen Standardmaßnahmen .....</b>	332
I. Auskunftsverlangen und Identifizierung (Art. 12–15 PAG) .....	332
1. Das Auskunftsverlangen (Art. 12 PAG) .....	332
2. Die Identitätsfeststellung (Art. 13 PAG) .....	334
3. Erkennungsdienstliche Maßnahmen (Art. 14 PAG) .....	339
4. Die Vorladung (Art. 15 PAG) .....	341
II. Platzverweisung und Aufenthaltsverbot (Art. 16 PAG) .....	342
1. Die Platzverweisung (Art. 16 PAG) .....	342
2. Exkurs: Polizeiliches Aufenthaltsverbot und Wohnungsverweis .....	347
III. Gewahrsam (Art. 17–20 PAG) .....	349
1. Die Ingewahrsamnahme (Art. 17 PAG) .....	349
2. Verfahrensregelungen (Art. 18–20 PAG) .....	351
IV. Durchsuchung von Personen, Sachen und Wohnungen (Art. 21–24 PAG) .....	352
1. Die Durchsuchung von Personen (Art. 21 PAG) .....	352
2. Die Durchsuchung von Sachen (Art. 22 PAG) .....	356
3. Das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen (Art. 23 PAG) .....	357
V. Sicherstellung, Verwahrung, Verwertung (Art. 25–28 PAG) .....	360
1. Die Sicherstellung (Art. 25 PAG) .....	360
2. Die Verwahrung (Art. 26 PAG) .....	363
3. Folgeregelungen (Art. 27–28 PAG) .....	363
<b>G. Die finanzielle Abwicklung polizeilicher Tätigkeit auf der sog. Sekundär-ebene .....</b>	364
I. Die Erstattung von Polizeikosten .....	364
1. Vorbemerkung zur Kostenpflichtigkeit polizeilicher Maßnahmen ..	364
2. Grundsätze der Kostenerhebung .....	365
a) Kostenpflicht und Vorbehalt des Gesetzes .....	365
b) Begriff der Polizeikosten .....	366
c) Kostenpflicht und Grundrechte .....	366
d) (Persönliche) Kostenpflicht und Störereigenschaft .....	367
e) Kostenpflicht bei rechtswidriger Grundverfügung .....	368
3. Die Rechtmäßigkeit des Kostenbescheids .....	369
a) Formelle Rechtmäßigkeit .....	369
b) Materielle Rechtmäßigkeit .....	369
4. Die Ermächtigungsgrundlagen im Einzelnen (System der sachlichen Kostenpflicht) .....	370
a) Ersatz des Aufwands für die Realisierung der Gefahrenabwehr .....	370
b) Ersatz des Aufwands für die Ausübung von Vollstreckungsdruck .....	372
c) Ersatz des Aufwands für Standardmaßnahmen .....	373
d) Regressansprüche .....	374
II. Ersatzansprüche des Bürgers .....	374
1. Grundsätze der Entschädigung im Polizeirecht .....	374
2. Der Anspruch des Nichtstörers (Art. 70 Abs. 1 PAG) .....	375
a) Polizeiliche Notstandsmaßnahme .....	375
b) Nichtstörer als Anspruchsberechtigter .....	376
c) Kausalität und Schaden .....	377
d) Rechtsfolge: angemessene Entschädigung .....	378
e) Maßnahmen zum Schutz des Betroffenen (Art. 70 Abs. 4 PAG)	378
f) Entschädigungspflichtiger (Art. 70 Abs. 6 PAG) .....	379
g) Verjährung .....	380

h) Regress (Art. 72 PAG) .....	380
i) Rechtsweg (Art. 73 PAG) .....	381
3. Der Anspruch betroffener Dritter (Art. 70 Abs. 2 PAG) .....	381
<b>H. Grundzüge und Besonderheiten des Sicherheitsrechts</b> .....	382
I. Das Landesstraf- und Verordnungsgesetz .....	382
1. Aufgaben der Sicherheitsbehörden .....	382
2. Verhältnis zwischen Sicherheitsbehörden und Polizei .....	382
a) Sicherheitsbehörden .....	382
b) Weisungsbefugnis der Sicherheitsbehörden .....	383
c) Vorrang sicherheitsbehördlicher Maßnahmen .....	384
d) Verhältnis zwischen den Sicherheitsbehörden .....	385
3. Befugnis zum Erlass von Verwaltungsakten .....	386
a) Opportunitätsprinzip .....	386
b) Die eingeschränkte Generalklausel .....	386
c) Sonstige Befugnisse .....	388
d) Vollstreckung .....	388
4. Erlass von Verordnungen .....	389
a) Verfassungsrechtliche Maßgaben .....	389
b) Einzelermächtigungen .....	389
c) Zuständigkeit .....	390
d) Normsetzungsermessen .....	391
e) Verfahren .....	392
f) Materielle Rechtmäßigkeit .....	392
g) Vollzug von Verordnungen .....	393
h) Exkurs: Kommunale Alkoholkonsumverbote .....	393
II. Versammlungsrecht .....	396
1. Versammlungen .....	397
2. Friedlich und ohne Waffen .....	398
3. Gegendemonstrationen .....	399
4. Inhalt und Zweck des BayVersG .....	400
a) Einfachgesetzlicher Versammlungsbegriff .....	400
b) Verhältnis des Versammlungsgesetzes zum Polizeirecht .....	400
c) Exkurs: Problematik der sog. „Gefährderanschreiben“ bzw. „Gefährderansprachen“ im Vorfeld von Versammlungen .....	402
d) Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen .....	405
5. Polizeiliche Befugnisse .....	406
a) Versammlungen in geschlossenen Räumen .....	406
b) Versammlungen unter freiem Himmel .....	406
c) Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen oder -aufzeichnungen .....	407
d) Verbot und Auflösung .....	410
e) Insbesondere: Verbot und Auflösung von Versammlungen mit rechtsextremistischem Hintergrund .....	411
<b>I. Anhang</b> .....	415
Anhang 1: Klausurfragen zum Abschleppen von Kraftfahrzeugen .....	415
1. Die Abgrenzung zwischen Sicherstellung und atypischer Maßnahme .....	416
a) Das Fahrzeug als gefährdetes oder gefährliches Objekt .....	416
b) Die Gefahr durch die „Lage des Fahrzeugs im Raum“ .....	416
2. Qualifizierung der atypischen Maßnahmen .....	417
a) Persönliches Wegfahrbefehl gegenüber anwesendem Fahrer .....	418

b) Entfernung des Pkw ohne vorausgehendes Wegfahrgebot .....	418
c) Sonderfall: Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtung .....	418
3. Umfang der Maßnahme .....	419
4. Zuständigkeit .....	421
5. Abschleppkosten und Zurückbehaltungsrecht .....	422
6. Haftung für Abschleppschäden .....	423
Anhang 2: Die Rechtmäßigkeit einer Vollstreckungsmaßnahme ....	424
Anhang 3: Die Rechtmäßigkeit eines Kostenbescheids für die Durchführung einer Ersatzvornahme oder für die Anwendung unmittelbaren Zwangs .....	425

#### 4. Teil. Öffentliches Baurecht (*G. Manssen*)

<b>A. Die Akteure im öffentlichen Baurecht .....</b>	<b>427</b>
I. Bundes- und Landesgesetzgeber .....	427
1. Öffentliches und privates Baurecht .....	427
2. Bauplanungs- und Bauordnungsrecht .....	427
a) Bundeskompetenz für das Bauplanungsrecht .....	427
b) Landeskompetenz für das Bauordnungsrecht .....	428
3. Schnittstellen von Bauordnungs- und Bauplanungsrecht .....	429
II. Gemeinden, Staat und Fachplanungsträger .....	430
1. Die Stellung der Gemeinden im öffentlichen Baurecht .....	430
a) Grundsätzliche Garantie der gemeindlichen Planungshoheit .....	430
b) Die Rechtsaufsicht über die Gemeinden .....	431
c) Einschaltung der Gemeinden in den Baurechtsvollzug .....	432
2. Staatliche Behörden im Vollzug des öffentlichen Baurechts .....	432
a) Überwachung der gemeindlichen Bauleitplanung .....	432
b) Staatliche Behörden als Bauaufsichtsbehörden .....	432
c) Fachplanungsträger .....	434
(1) Fachplanung und Flächennutzungsplan .....	434
(2) Fachplanung und Bebauungsplan .....	434
d) Örtliche und überörtliche Planungsträger .....	435
III. Eigentümer und Nachbarn .....	436
1. Bauleitplanung als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums .....	436
2. Öffentlichkeitsbeteiligung im öffentlichen Baurecht .....	437
3. Der Nachbar im öffentlichen Baurecht .....	437
<b>B. Zulässigkeit von Vorhaben .....</b>	<b>438</b>
I. Allgemeines zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben .....	438
1. Die Systematik der §§ 29 ff. BauGB .....	438
a) Einstieg über § 29 BauGB .....	438
b) Die Gebietskategorien .....	439
2. Das Erfordernis einer gesicherten Erschließung .....	440
II. Die Zulässigkeit von Vorhaben im Planbereich (§§ 30, 31 BauGB) ....	441
1. Der qualifizierte Bebauungsplan .....	441
a) Der Begriff des qualifizierten Bebauungsplans .....	441
b) Kein Widerspruch zu den Festsetzungen (insb. Art der baulichen Nutzung) .....	441
c) Feinsteuerung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit nach § 15 BauNVO .....	442
2. Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 30 Abs. 2 BauGB) .....	443

3. Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 BauGB) .....	443
a) Allgemeines .....	443
b) Die Erteilung von Ausnahmen (§ 31 Abs. 1 BauGB) .....	444
c) Die Erteilung von Befreiungen (§ 31 Abs. 2 BauGB) .....	445
4. Bauen nach künftigem Bebauungsplan (§ 33 BauGB) .....	446
III. Die Zulässigkeit von Vorhaben im Innenbereich (§ 34 BauGB) .....	447
1. Anwendbarkeit von § 34 BauGB .....	447
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen nach § 34 Abs. 1 BauGB .....	447
a) Sich-Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung .....	447
b) Sonderregelung für die Art der baulichen Nutzung (§ 34 Abs. 2 BauGB) .....	449
c) Befreiungsvorschrift (§ 34 Abs. 3a BauGB) .....	450
3. Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB .....	451
a) Satzungarten .....	451
b) Erlassvoraussetzungen .....	451
IV. Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB) .....	452
1. Allgemeines .....	452
a) Begriff des Außenbereichs .....	452
b) Privilegierte, nicht privilegierte und teilprivilegierte Vorhaben ...	452
2. Die Zulässigkeit von privilegierten Vorhaben im Außenbereich ....	454
a) Land- oder forstwirtschaftliche Vorhaben (§ 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) .....	454
b) Gartenbauliche Erzeugung (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) .....	455
c) Anlagen der öffentlichen Versorgung (§ 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB) .....	455
d) Sonstige privilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB) .....	455
e) Anlagen der Wind- und Wasserenergie (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB) .....	456
f) Anlagen zur energetischen Nutzung von Biomasse (§ 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB) .....	456
g) Kerntechnische Anlagen (§ 35 Abs. 1 Nr. 7 BauGB) .....	457
h) Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie (§ 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB) .....	457
3. Die öffentlichen Belange nach § 35 Abs. 3 S. 1 BauGB .....	457
a) Allgemeines .....	457
b) Die Bedeutung des Flächennutzungsplans als öffentlicher Belang (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BauGB) .....	458
c) Landschaftsplanung und sonstige Umweltschutzplanung (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BauGB) .....	460
d) Schädliche Umwelteinwirkungen (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 BauGB) .....	460
e) Unwirtschaftliche Aufwendungen (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 BauGB) .....	460
f) Belange des Natur-, Landschafts- und Denkmalschutzes (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 BauGB) .....	460
g) Agrarstruktur, Wasserwirtschaft und Hochwasserschutz (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 BauGB) .....	461
h) Vermeidung von Splittersiedlungen (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 7 BauGB) .....	461
i) Störung der Funktionsfähigkeit von Funkstellen und Radaranlagen (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 8 BauGB) .....	462
4. Raumordnungsklauseln (§ 35 Abs. 3 S. 2 BauGB) .....	462
a) Negative Wirkung von Zielen der Raumordnung (§ 35 Abs. 3 S. 2 1. HS BauGB) .....	462
b) Positive Wirkung von Zielen der Raumordnung (§ 35 Abs. 3 S. 2 2. HS BauGB) .....	463

5. Standortsteuerung für bestimmte privilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 3 S. 3 BauGB) .....	463
a) Steuerung durch Flächennutzungsplanung .....	464
b) Steuerung durch Ziele der Raumordnung .....	465
6. Teilprivilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 4 BauGB) .....	465
7. Rückbauverpflichtung (§ 35 Abs. 5 S. 2 BauGB) .....	466
8. Außenbereichssatzung (§ 35 Abs. 6 BauGB) .....	466
9. Das Erschließungserfordernis im Außenbereich .....	467
V. Gemeindliches Einvernehmen .....	467
1. Zweck und Rechtsnatur des Einvernehmens .....	467
2. Entscheidung der Gemeinde .....	468
3. Ersetzung des Einvernehmens .....	470
4. Rechtsschutzfragen .....	471
5. Haftungsfragen .....	472
C. Instrumente des Städtebaurechts .....	474
I. Übersicht .....	474
II. Bebauungsplan .....	474
1. Funktion des Bebauungsplans .....	474
2. Formelle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Bebauungsplan (ohne Abwägungsgebot) .....	475
a) Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen .....	475
b) Verbandskompetenz .....	476
c) Aufstellungsbeschluss .....	476
d) Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden .....	477
e) Umweltprüfung (§ 2 Abs. 4 BauGB) .....	479
f) Satzungsbeschluss (§ 10 Abs. 1 BauGB) .....	480
g) Begründung und zusammenfassende Erklärung .....	480
h) Genehmigung .....	480
i) Ausfertigung und Inkraftsetzung .....	481
j) Vereinfachtes und beschleunigtes Verfahren (§§ 13, 13a BauGB) .....	482
3. Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Bebauungsplan (ohne Abwägungsgebot) .....	482
a) Städtebauliche Rechtfertigung (§ 1 Abs. 3 BauGB) .....	482
b) Entwicklungsgebot (§ 8 Abs. 2–4) .....	483
c) Anpassung an Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB) .....	485
d) Zulässige Festsetzungen .....	485
4. Planerische Abwägung .....	486
a) Allgemeines .....	486
b) Ermittlung abwägungserheblicher Belange (§ 2 Abs. 3 BauGB) .....	487
c) Bewertung der ermittelten Belange (§ 2 Abs. 3 BauGB) .....	488
d) Eigentliche Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB) .....	488
5. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid beim Erlass von Bebauungsplänen .....	490
6. Der fehlerhafte Bebauungsplan .....	491
a) Allgemeine Orientierung zu den §§ 214 ff. BauGB .....	491
b) Verfahrens- oder Formfehler (ohne Abwägung) .....	491
c) Verstoß gegen das Entwicklungsgebot .....	492
d) Fehler bei Bebauungsplänen zur Innenentwicklung .....	493
e) Abwägungsfehler (Verfahrensfehler und materielle Mängel) .....	493
f) Das Unbeachtlichwerden von Fehlern .....	496
g) Ergänzendes Verfahren nach § 214 Abs. 4 BauGB .....	497
7. Rechtsschutz gegen Bebauungspläne .....	498
a) Normenkontrollverfahren (§ 47 VwGO) .....	498

(1) Rechtswegzuständigkeit .....	498
(2) Statthaftigkeit .....	498
(3) Antragsberechtigung .....	498
(4) Antragsgegner, Beiladung .....	501
(5) Antragsfrist und Antragstellung .....	501
(6) Begründetheitsprüfung .....	502
(7) Sonderproblem: Teilnichtigkeit von Bebauungsplänen .....	502
b) Popularklage (Art. 98 S. 4 BV) .....	504
c) Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG) .....	504
d) Inzidente Überprüfung .....	504
8. Haftung wegen rechtswidriger Bauleitplanung .....	505
a) Amtshaftung wegen rechtswidriger Bauleitplanung .....	505
b) Entschädigungsansprüche .....	505
<b>III. Flächennutzungsplan .....</b>	<b>506</b>
1. Funktion des Flächennutzungsplans .....	506
2. Formelle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Flächennutzungs- plan .....	507
a) Allgemeines (wie beim Bebauungsplan) .....	507
b) Ordnungsgemäße Beschlussfassung im Gemeinderat .....	507
c) Erläuterungsbericht .....	507
d) Genehmigung des Flächennutzungsplans .....	508
e) Inkraftsetzung des Flächennutzungsplans .....	508
3. Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Flächennut- zungsplan .....	509
a) Pflicht zur Aufstellung des Flächennutzungsplans .....	509
b) Sonstiges .....	509
4. Der fehlerhafte Flächennutzungsplan .....	509
5. Rechtsschutz gegen den Flächennutzungsplan .....	510
<b>IV. Kooperative Handlungsformen (§§ 11, 12 BauGB) .....</b>	<b>510</b>
1. Allgemeines .....	510
a) Kein Anspruch auf eine bestimmte Bauleitplanung .....	510
b) Zulässigkeit von Vorabfestlegungen .....	511
c) Mögliche Regressforderungen bei fehlgeschlagener Planung .....	511
2. Kooperative Handlungsformen .....	511
3. Der Vorhaben- und Erschließungsplan (§ 12 BauGB) .....	513
a) Allgemeines .....	513
b) Vor- und Nachteile des Vorhaben- und Erschließungsplans .....	513
c) Realisierung des Vorhabens .....	514
d) Rechtliche Überprüfung des vorhabenbezogenen Bebauungs- plans .....	514
<b>V. Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen .....</b>	<b>515</b>
1. Veränderungssperre (§ 14 BauGB) .....	515
2. Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 BauGB) .....	517
3. Entschädigung bei Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen .....	518
<b>D. Instrumente des Bauordnungsrechts .....</b>	<b>518</b>
I. Allgemeines .....	518
1. Anwendbarkeit der BayBO .....	518
2. Formelles und materielles Bauordnungsrecht .....	519
3. Präventive und repressive Befugnisse .....	519
4. BayBO und sonstiges bayerisches Landesrecht .....	520
II. Baugenehmigung .....	520
1. Formelle Anforderungen an die Erteilung einer Baugenehmigung ..	520

a) Genehmigungspflicht .....	520
(1) Ausgangspunkt: Art. 55 BayBO .....	520
(2) Kein Vorrang anderer Gestattungsverfahren .....	521
(3) Verfahrensfreiheit (Art. 57 BayBO) .....	521
(4) Genehmigungsfreistellung (Art. 58 BayBO) .....	521
(5) Fliegende Bauten (Art. 72 BayBO) .....	523
(6) Bauvorhaben öffentlicher Stellen .....	523
(7) Weitere Besonderheiten .....	523
(8) Baugenehmigungsverfahren und Gaststättenrecht .....	524
b) Bauantrag .....	524
c) Zuständigkeit .....	524
d) Behördenbeteiligung und Mitwirkung des Bauherrn .....	525
e) Nachbarbeteiligung (Art. 66 BayBO) .....	525
f) Sonstige Anforderungen .....	526
2. Materielle Voraussetzungen für die Erteilung der Baugenehmigung .....	526
a) Widerspruch gegen im Baugenehmigungsverfahren zu prüfende öffentlich-rechtliche Vorschriften (Art. 68 Abs. 1 S. 1 1. HS BayBO) .....	526
b) Fakultative Ablehnungsbefugnis (Art. 68 Abs. 1 S. 1 2. HS Bay- BO) .....	527
c) Unwirksames gemeindliches Satzungsrecht .....	528
d) Vereinfachtes Genehmigungsverfahren nach Art. 59 BayBO .....	529
e) Baugenehmigungsverfahren nach Art. 60 BayBO .....	531
3. Rechtswirkungen der Baugenehmigung .....	531
4. Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche .....	532
III. Sonderformen im Bauzulassungsrecht .....	533
1. Vorbescheid (Art. 71 BayBO) .....	533
a) Allgemeines .....	533
b) Verhältnis von Vorbescheid und Baugenehmigung .....	533
c) Bebauungsgenehmigung .....	534
d) Rechtsschutz gegen den Vorbescheid .....	534
e) Amtshaftungsansprüche in Zusammenhang mit dem Vorbescheid	536
2. Teilbaugenehmigung (Art. 70 BayBO) .....	536
3. Ausführungsgenehmigung (Art. 72 Abs. 2 S. 1 BayBO) .....	537
4. Zustimmung (Art. 73 BayBO) .....	538
IV. Baubeseitigung (Art. 76 BayBO) .....	538
1. Allgemeines .....	538
2. Tatbestandsvoraussetzungen .....	538
3. Ermessensausübung .....	540
4. Das Problem des Bestandsschutzes .....	541
a) Passiver Bestandsschutz: formell und materiell .....	541
b) Änderung der materiellen Baurechtslage während des gericht- lichen Verfahrens .....	543
5. Prozessuelles .....	543
6. Maßnahmerichtung und Duldungsverfügung .....	544
V. Nutzungsuntersagung (Art. 76 S. 2 BayBO) .....	545
VI. Baueinstellung (Art. 75 BayBO) .....	546
VII. Sonstige bauaufsichtliche Befugnisnormen .....	547
1. Generalklausel: Art. 54 Abs. 2 S. 2 BayBO .....	547
2. Konkretisierung allgemeiner Anforderungen: Art. 54 Abs. 3 BayBO	547
3. Anforderungen an bestehende bauliche Anlagen: Art. 54 Abs. 4 und 5 BayBO .....	548
4. Betreten und Besichtigen: Art. 54 Abs. 2 S. 4 BayBO .....	548

VIII.	Örtliche Bauvorschriften .....	549
1.	Allgemeines zur Baugestaltung .....	549
2.	Erlassverfahren .....	549
3.	Materielle Anforderungen .....	550
4.	Rechtsschutz gegen örtliche Bauvorschriften .....	550
IX.	Abweichungen (Art. 63 BayBO) .....	550
E.	Der Nachbar im öffentlichen Baurecht .....	551
I.	Allgemeines .....	551
II.	Der Begriff des Nachbarn .....	552
III.	Klagebefugnis des Nachbarn .....	553
1.	Ausgangspunkt: Schutznormtheorie .....	553
2.	Das sog. Rücksichtnahmegerbot .....	555
3.	Kein Nachbarschutz aus Art. 68 Abs. 1 S. 1 2. HS BayBO .....	556
4.	Keine Ableitung von Nachbarrechten aus Art. 14 Abs. 1 GG .....	557
IV.	Nachbarbeteiligung nach Art. 66 BayBO .....	557
V.	Klagefrist und Verwirkung bei der Nachbarklage .....	558
VI.	Gerichtlicher Entscheidungszeitpunkt .....	558
VII.	Der Dualismus des Nachbarrechts .....	559
VIII.	Einstweiliger Rechtsschutz .....	559
1.	Anfechtung von Baugenehmigungen .....	559
2.	Einstweiliger Rechtsschutz im Übrigen .....	560
a)	Rechtsschutz nach § 123 VwGO .....	560
b)	Rechtsschutz nach § 47 Abs. 6 VwGO .....	561
IX.	Abstandsflächen .....	561
1.	Allgemeines .....	561
2.	Bemessung von Abstandsflächen .....	562
3.	Nachbarrecht .....	562
4.	Abstandsflächenrecht und Bauplanungsrecht .....	563
X.	Drittschutz in den §§ 29 ff. BauGB .....	563
1.	Nachbarschutz im Planbereich (§§ 30, 31 BauGB) .....	563
a)	Nachbarschutz trotz Einhaltung des Bebauungsplans .....	563
b)	Nachbarschutz bei Verstößen gegen einen Bebauungsplan .....	563
c)	Nachbarschutz bei Ausnahmen und Befreiungen .....	564
2.	Nachbarschutz im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) .....	566
3.	Nachbarschutz im Außenbereich (§ 35 BauGB) .....	567
a)	Nachbarschutz gegenüber einem privilegierten Vorhaben .....	567
b)	Nachbarschutz eines privilegierten Vorhabens .....	567
	Sachverzeichnis .....	569