

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XXIX
Literaturverzeichnis	XXXV

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	3
IV. Bayerns Weg zum Grundgesetz	4
C. Grundgesetz und Bayerische Verfassung	6
I. Bund und Länder im Bundesstaat	6
II. Verfassungsautonomie der Länder	8
III. Kollisionsregel: Bundesrecht bricht Landesrecht	9
1. Tatbestandliche Voraussetzungen	9
2. Problem: inhaltsgleiches Landes(verfassungs)recht	10
IV. Grundzüge der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern	13
1. Gesetzgebung	13
2. Verwaltung	15
3. Rechtsprechung	17
V. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich der auswärtigen Gewalt und in der Finanzverfassung	17
1. Finanzverfassung	17
2. Auswärtige Gewalt	19
D. Bayerische Verfassung und Europäisches Unionsrecht	21
I. Unionsrecht und deutscher Föderalismus	22
II. Der Rang des Unionsrechts in der bundesstaatlichen Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland	23
E. Wesensmerkmale bayerischer Staatlichkeit	24
I. Staatsvolk	25
II. Staatsgebiet	25
III. Staatsgewalt	26
F. Staatsstrukturbestimmungen der Bayerischen Verfassung	26
I. Bayern als Freistaat	27
II. Bayern als Rechts-, Kultur- und Sozialstaat	27
1. Rechtsstaat	27
2. Kulturstaat	27
3. Sozialstaat	28
III. Bayern als Demokratie	28
IV. Staatszielbestimmungen	29

G. Gesetzgebende Gewalt	30
I. Gesetzgebungsorgane	30
1. Landtag	30
2. Senat (bis 31.12.1999)	31
II. Gesetzgebungsverfahren	32
1. Gesetzgebung durch den Landtag	32
2. Volksgesetzgebung	33
3. Sonderfall: Verfassungsänderung	34
H. Vollziehende Gewalt	35
I. Regierung und Verwaltungsbehörden	35
1. Staatsregierung	35
2. Oberste Landesbehörden	36
3. Bayerischer Oberster Rechnungshof	37
4. Landesämter und zentrale Dienststellen	37
5. Behörden der Mittelstufe	37
6. Behörden der Unterstufe	38
II. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Verwaltung	38
I. Rechtsprechende Gewalt	39
I. Organisation bayerischer Landesgerichtsbarkeit	39
II. Bayerischer Verfassungsgerichtshof	39
1. Zuständigkeiten und Verfahrensbesonderheiten	41
2. Verhältnis zur Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes	44
3. Maßstäbe der landesverfassungsgerichtlichen Kontrolle	45
J. Grundrechte	46
I. Besonderheiten der bayerischen Grundrechtsdogmatik	47
1. Grundrechtsträger	47
2. Grundrechtsverletzung	48
3. Leistungs- und Teilhabegrundrechte	49
4. Grundrechtliche Schutzpflichten	49
5. Grundrechtliche Wertmaßstäbe	50
II. Einzelne Grundrechte	50
1. Menschenwürde und allgemeine Handlungsfreiheit	50
2. Geistig-kommunikative Freiheiten	51
3. Personale Entfaltungsfreiheiten	53
4. Freiheiten im Bereich der Wirtschaft	53
5. Gleichheitsgrundrechte	55
K. Grundpflichten	56
L. Sonderteil: Eigenarten des bayerischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts	56
I. Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und des Freistaats Bayern	56
1. Anwendungsbereich der Verwaltungsverfahrensgesetze	56
2. Wichtige unterschiedliche Regelungsinhalte	58
II. Bayerisches Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung	58

2. Teil. Bayerisches Kommunalrecht (U. Becker)

A. Einführung	61
I. Kommunalrecht als Unterrichts- und Prüfungsfach	61
II. Charakteristika und Tätigkeiten von Kommunen	62
1. Rechtsnatur	62
2. Arten und Abgrenzung	64
3. Namen und Organe	65
4. Handlungsformen	67
III. Verflechtung von Kommunen und Staat	69
1. Funktional	69
2. Organisatorisch	70
B. Verfassungsrechtliche Vorgaben	72
I. Allgemeine Grundsätze	72
II. Selbstverwaltungsgarantie	73
1. Dimensionen der Selbstverwaltungsgarantie	73
a) Bezogen auf Gemeinden	73
b) Bezogen auf Landkreise und Bezirke	74
2. Bezugspunkt der Selbstverwaltungsgarantie (Schutzbereich I)	75
a) Örtliche Angelegenheiten und eigenverantwortliches Handeln	75
b) Aufgabenerfindungsrecht der Gemeinden	77
3. Selbstverwaltungsbereiche (Schutzbereich II)	79
4. Eingriffe in die Selbstverwaltungsgarantie und ihre Rechtfertigung	81
5. Rechtsschutz	84
III. Sonstige Verfassungspositionen der Kommunen	86
1. Kommunen als Grundrechtsträger	86
a) Nach dem GG	86
b) Nach der BV	87
2. Finanzgarantien	88
C. Äußere Organisation	89
I. Gebiet und Bestand	89
1. Bedeutung des Gemeindegebiets	89
a) Grundsätze	89
b) Gemeindefreie Gebiete	90
2. Bestands- und Gebietsänderungen	91
a) Gründe für Reformen	91
b) Typologie der Änderungen	92
c) Gemeinsame Voraussetzungen	92
d) Form, Zuständigkeit und Rechtsfolgen	93
II. Rechtsschutzfragen	94
III. Angehörige und Bürger	95
D. Kommunalverfassungsrecht	98
I. Allgemeine Grundsätze	98
II. Erster Bürgermeister	99
1. Rechtliche Stellung	99

2. Funktionen und Zuständigkeiten	100
a) Funktionen im Zusammenhang mit dem Gemeinderat	100
aa) Leitungsfunktion	100
bb) Vollzugs- und Kontrollfunktion	100
b) Eigene Zuständigkeit des ersten Bürgermeisters	101
aa) Grundsatz	101
bb) Übertragung weiterer Angelegenheiten	102
cc) Zuständigkeit anstelle des Gemeinderats	102
c) Vertretung des ersten Bürgermeisters und Befugnisübertragung	103
aa) Allgemeine Stellvertretung	103
bb) Aufgabenübertragung	104
3. Vertretung der Gemeinde nach außen	105
a) Grundsatz	105
b) Folgen von Zuständigkeitsverstößen	105
c) Verpflichtungserklärungen	107
4. Exkurs: Landrat und Bezirkstagspräsident	108
III. Gemeinderat	109
1. Rechtliche Stellung und Zuständigkeit	109
2. Zusammensetzung	110
a) Zahl und Mandatsverteilung	110
b) Änderungen in der Zusammensetzung	111
3. Status und Rechte der Mitglieder	113
a) Grundsatz	113
b) Ablehnung des Amtes	113
c) Indemnität	113
d) Teilnahme- und Abstimmungspflicht	114
e) Mandatsverlust	115
f) Rechte der Gemeinderatsmitglieder	115
g) Vertretungsverbot	117
4. Fraktionen	118
5. Ausschüsse	119
a) Art und Funktion	119
b) Einrichtung	120
c) Verhältnis zum Gemeinderat	121
d) Zusammensetzung	122
e) Auflösung und Neubildung	124
6. Berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder	124
IV. Geschäftsgang im Gemeinderat	124
1. Geschäftsordnung	124
2. Einberufung, Ladung und Beschlussfähigkeit	126
a) Grundsatz	126
b) Ladung	126
c) Weitere Erfordernisse der Beschlussfähigkeit	128
3. Mitwirkungsverbote	128
4. Handhabung der Ordnung	131
5. Weitere Verfahrensbestimmungen	133
6. Fehlerfolgen	135

V. Kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeiten	135
1. Grundsatz	135
2. Verwaltungsprozessuale Besonderheiten	136
E. Mitwirkung der Bürger	138
I. Wahlrecht	138
1. Allgemeines	138
2. Grundzüge des Gemeindewahlrechts	138
a) Wahlberechtigung	138
b) Wahlverfahren	139
c) Wahlsystem	139
d) Überprüfung der Wahl	140
II. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	141
1. Rechtsgrundlage und Funktion	141
2. Verfahren im Überblick	141
3. Voraussetzungen und Durchführung der Verfahrensschritte	142
a) Voraussetzungen des Bürgerbegehrens	142
aa) Formell	142
bb) Materiell	143
b) Zustandekommen des Bürgerbegehrens	145
c) Weiteres Verfahren	145
d) Durchführung des Bürgerentscheids	146
4. Rechtsschutz	148
a) Klage auf Zulassung des Bürgerbegehrens	148
b) Geltendmachung der Sperrwirkung	149
c) Sonstiges	149
III. Sonstige Mitwirkungsmöglichkeiten	150
1. Bürgerversammlung	150
2. Bürgerantrag	151
F. Aufgaben und Handlungsformen von Kommunen	151
I. Aufgaben	151
1. Differenzierung	151
2. Aufgabenbereiche	152
a) Aufgaben des eigenen Wirkungskreises	152
aa) Kataloge	152
bb) Beispiele freiwilliger Aufgaben von Gemeinden	153
cc) Pflichtaufgaben der Gemeinden	153
dd) Eigene Aufgaben von Landkreisen und Bezirken	154
b) Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	155
3. Formen der Aufgabenerfüllung	155
II. Handlungsformen	156
1. Erlass von Rechtsnormen	156
a) Formen der Rechtsetzung	156
b) Satzungen	157
aa) Rechtsgrundlagen und Gesetzesvorbehalt	157
bb) Inhaltliche Grenzen	158
cc) Arten gemeindlicher Satzungen	159
dd) Regelaufbau	160

ee) Zuständigkeit und Verfahren	160
ff) Fehlerfolgen	161
c) Kommunale Verordnungen	162
aa) Arten	162
bb) Erlass und Fehlerfolgen	162
d) Überprüfung	162
2. Erlass von Verwaltungsakten	163
a) Grundlage und Vollzug	163
b) Fehler und ihre Folgen	164
3. Sonstige Handlungsformen	164
III. Rechtsschutz und Haftung	165
1. Kommunen im Verwaltungsprozess	165
2. Haftungsfragen	166
a) Privatrechtliche Haftung	166
b) Öffentlich-rechtliche Haftung	167
aa) Amtshaftung	167
bb) Verwaltungsrechtliches Schuldverhältnis	168
cc) Haftungsbeschränkungen	168
dd) Sonstige Ansprüche	169
c) Rückgriff	169
IV. Finanzen	169
1. Allgemeine Grundsätze	169
2. Steuern	170
3. Beiträge und Gebühren	171
G. Kommunale Einrichtungen	172
I. Begriff	172
II. Organisation und Zugang	175
1. Organisatorische und räumliche Ausgestaltung	175
2. Anspruch auf Benutzung	176
a) Allgemeines	176
b) Umfang des Anspruchs	177
aa) Grundsätze	177
bb) Kapazitätsprobleme	178
cc) Widmungserweiterung	179
III. Benutzung	180
1. Benutzungsverhältnis	180
a) Gestaltungsmöglichkeiten	180
b) Verhältnis zum Zulassungsanspruch	180
c) Einzelfragen	181
2. Anschluss- und Benutzungszwang	182
a) Begriffe	182
b) Betroffene Einrichtungen	182
c) Voraussetzungen und Verpflichtete	183
d) Ausgestaltung	184
e) Verfassungs- und europarechtliche Fragen	185
H. Kommunalaufsicht	186
I. Allgemeine Grundsätze	186

1. Funktion der Aufsicht	186
2. Formen der Aufsicht	187
a) Differenzierung nach dem zeitlichen Ansatzpunkt	187
b) Differenzierung nach dem gegenständlichen Ansatzpunkt	188
3. Zuständige Aufsichtsbehörden	189
II. Rechtsaufsicht	190
1. Umfang	190
2. Mittel	191
a) Grundsätze	191
b) Informationsrecht	191
c) Beanstandung	192
d) Ersatzvornahme	193
e) Bestellung eines Beauftragten	194
III. Fachaufsicht	195
1. Umfang	195
2. Mittel	196
IV. Fragen des Rechtsschutzes	197
1. Rechtsschutz gegen aufsichtliche Maßnahmen	197
a) Angreifbarkeit der Maßnahmen	197
b) Vorverfahren	198
2. Aufsichtsbehörden als Widerspruchsbehörden	198
I. Kommunale Zusammenarbeit	199
I. Allgemeine Grundsätze	199
II. Verwaltungsgemeinschaft	200
1. Rechtsnatur und Gründung	200
2. Tätigkeit der Verwaltungsgemeinschaft	201
a) Aufgaben	201
b) Verfassung	203
c) Aufsicht	203
III. Zusammenarbeit nach dem KommZG	204
1. Allgemeines	204
2. Arbeitsgemeinschaften	204
3. Zweckvereinbarungen	204
4. Zweckverbände	205
5. Gemeinsame Kommunalunternehmen	206
 3. Teil. Bayerisches Polizei- und Sicherheitsrecht (D. Heckmann)	
A. Einführung in das Rechtsgebiet	209
I. Der Gegenstand des Polizei- und Sicherheitsrechts	209
1. Gewährleistung der inneren Sicherheit durch Rechtsgüterschutz	209
a) Schutzbedürftigkeit von Rechtsordnung und Rechtsge- meinschaft	210
aa) Die Verletzlichkeit des Rechts und seiner Adressaten (Einführung des Begriffs der öffentlichen Sicherheit)	210
bb) Realisierungsstufen der Rechtsverletzung (Einführung des Begriffs der Gefahr im polizeirechtlichen Sinne)	211

b) Ziele und Perspektiven polizeilichen Handelns	212
aa) Die Polizei als „Beschützer“ (Einführung in Handlungs- richtung und Handlungsebenen)	212
bb) Die Polizei als „Verfolger“ (Abgrenzung des Polizeirechts gegenüber dem Strafrecht)	213
cc) Die Polizei als „Bewahrer“ (Abgrenzung des Polizei- rechts insbesondere gegenüber dem Privatrecht)	215
2. Abgrenzung des Polizeirechts gegenüber dem Sicherheitsrecht	216
3. Gefahrenabwehr und Grundgesetz	216
a) Polizei im Bundesstaat	217
b) Rechtsstaatliche Anforderungen	217
c) Demokratische Legitimation	218
d) Grundrechtsfragen	218
II. Die Organisation der Gefahrenabwehrbehörden	219
1. Systematische Gliederung	219
2. Hierarchische Gliederung	221
III. Die Bedeutung des Polizei- und Sicherheitsrechts	221
1. Die Prüfungsrelevanz	221
2. Der rechtspolitische Stellenwert	222
a) Vorratsdatenspeicherung	223
b) „Online-Durchsuchung“	227
c) Automatisierte Kennzeichenerfassung	228
d) Zugangerschwerungsgesetz (sog. „Netzsperrn“)	231
e) Befugnisse zur Terrorismusgefahrenabwehr nach dem BKAG	232
B. Ermächtigungsgrundlagen für polizeiliche Maßnahmen	233
I. Aufgabe und Befugnis	233
1. Aufgaben der Polizei (Art. 2 PAG)	233
a) Gefahrenabwehr (Art. 2 Abs. 1 PAG)	233
b) Schutz privater Rechte (Art. 2 Abs. 2 PAG)	234
c) Vollzugshilfe (Art. 2 Abs. 3 PAG)	235
d) Weitere Aufgaben (Art. 2 Abs. 4 PAG)	236
2. Das Verhältnis von Aufgabe und sachlicher Zuständigkeit	237
3. Das Verhältnis von Aufgabe und Befugnis	237
II. Einteilung der Befugnisnormen nach dem „lex-specialis“-Grundsatz	238
1. Befugnisnormen in Spezialgesetzen (außerhalb des PAG)	238
2. Die sog. Standardbefugnisse	239
3. Die polizeiliche Generalklausel	239
III. Einteilung der Befugnisnormen nach dem Rechtscharakter (befehlende oder realisierende Tätigkeit)	240
1. Befehl und Zwang als Grundkonstellation im Polizeirecht	240
2. „Realisierende Polizeitätigkeit“	241
IV. Aufbautechnischer Hinweis	242
C. Die Rechtmäßigkeit der Polizeiverfügung	243
I. Die formelle Rechtmäßigkeit der Polizeiverfügung	243
1. Zuständigkeit	243

a) Sachliche Zuständigkeit	243
aa) Kompetenzabgrenzung	243
bb) Besonderheiten im Prüfungsaufbau	244
b) Örtliche Zuständigkeit	245
2. Form	245
3. Verfahren	245
a) Allgemeine Verfahrensanforderungen (insbesondere: Anhörung)	245
b) Polizeirechtsspezifische Verfahrensanforderungen	245
II. Die materielle Rechtmäßigkeit der Polizeiverfügung	246
1. Tatbestand: Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung	246
a) Öffentliche Sicherheit	246
aa) Individualbezogene Schutzrichtung	246
bb) Gemeinschaftsbezogene Schutzrichtung	247
b) Öffentliche Ordnung	248
c) Gefahr	249
aa) Schaden (in Abgrenzung zu bloßer Unannehmlichkeit)	249
bb) Gefahrenformen (nach Schadensnähe und Schadens- höhe)	250
cc) Prognose und Bewertung	253
dd) Die Rechtslage bei defizitärer Tatsachenbasis: Gefahren- verdacht	254
ee) Die Rechtslage bei fehlerhafter Prognose: Putativ- gefahr und Anscheinsgefahr	255
2. Rechtsfolgen der Generalklausel („notwendige Maßnahmen“)	256
a) Opportunitätsprinzip und Entschließungsermessen	257
b) Gesetzliche Schranken des Auswahlermessens	258
aa) Einhaltung gesetzlicher und verfassungsrechtlicher Verbote	258
bb) Bestimmtheit	259
cc) Verhältnismäßigkeit	259
dd) Ermessensbindung aufgrund des Gleichheitssatzes	261
c) Zweckmäßigkeit	262
3. Adressaten der Polizeiverfügung	262
a) Grundfragen polizeilicher Verantwortlichkeit	262
b) Handlungsstörer (Art. 7 PAG)	263
aa) Verursachung	263
bb) Verantwortlichkeit durch Unterlassen	265
cc) Aufsichtspersonen	266
dd) Geschäftsherren	266
c) Zustandsstörer (Art. 8 PAG)	266
aa) Inhaber der tatsächlichen Gewalt, Eigentümer und Berechtigte	266
bb) Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit	267
d) Sonderfall: Hoheitsträger	268
e) Rechtsnachfolge in die Polizeipflicht	269
aa) Rechtsnachfolge in die materielle Polizeipflicht des Zustandsstörers	269

bb) Rechtsnachfolge in die materielle Polizeipflicht des Verhaltensstörers	269
cc) Rechtsnachfolge in die formelle Polizeipflicht des Zustandsstörers	270
dd) Rechtsnachfolge in die formelle Polizeipflicht des Verhaltensstörers	270
f) Störerauswahl	271
g) Inanspruchnahme des Nichtstörers (Art. 10 PAG)	271
D. Die Vollstreckung der Polizeiverfügung	272
I. Begriff und Wesen der Vollstreckung	272
II. Inhalt und Systematik der Art. 70–86 PAG	273
1. Die Zwangsmittel	273
a) Ersatzvornahme (Art. 71 Abs. 1 Nr. 1, 72 PAG)	274
b) Zwangsgeld und Ersatzzwangshaft (Art. 71 Abs. 1 Nr. 2, 73 f. PAG)	274
c) Unmittelbarer Zwang (Art. 71 Abs. 1 Nr. 3, 75, 77 ff. PAG)	275
2. Stufen des Vollstreckungsverfahrens	275
a) Androhung	275
b) Anwendung	276
III. Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen	277
1. Vorliegen eines befehlenden, vollziehbaren Verwaltungsaktes (Grundverfügung)	277
a) Polizeilicher Befehl	277
b) Vollziehbarkeit des Verwaltungsaktes	278
c) Nichterfüllung der durch die Grundverfügung auferlegten Pflicht (keine „Erledigung“ des Zwangsmittels)	278
2. Rechtmäßigkeit der Grundverfügung als Vollstreckungs- voraussetzung (Konnexitätsgrundsatz)?	279
3. Duldungsverfügung bei Eingriffen in Rechte Dritter	280
IV. Ordnungsgemäße Durchführung der Vollstreckung	281
1. Androhung und Auswahl des Zwangsmittels	281
2. Durchführung der Ersatzvornahme (Art. 72 PAG)	282
3. Festsetzung und Beitreibung des Zwangsgeldes (Art. 73 PAG)	283
4. Anordnung von Ersatzzwangshaft (Art. 74 PAG)	283
5. Anwendung unmittelbaren Zwangs (Art. 75, 77–86 PAG)	284
6. Insbesondere: Schusswaffengebrauch (Art. 83–86 PAG)	284
7. Exkurs: Die Konkurrenz zu den Notwehr- und Notstands- regelungen	285
8. Aussageerzwingung mittels unmittelbaren Zwangs („Darf die Polizei foltern“?)	286
V. Der sofortige Vollzug	287
E. Tatsächliche (insbesondere regelungsersetzende) Maßnahmen der Polizei	288
I. Ausnahmen von „Befehl und Zwang“	288
1. Maßnahmen bei Abwesenheit des Betroffenen	288
2. Maßnahmen bei Untunlichkeit von Ge- oder Verboten	289
II. Unmittelbare Ausführung und sofortiger Vollzug	289

1. Der sofortige Vollzug	290
2. Die unmittelbare Ausführung	290
a) Tatbestandsvoraussetzungen	290
b) Rechtsfolgen	290
c) Rechtsnatur der unmittelbaren Ausführung	291
d) Zur Abgrenzung vom sofortigen Vollzug	291
III. Standardmaßnahmen	293
1. Begriff und systematische Einordnung	293
2. Die Rechtsnatur von Standardmaßnahmen	293
IV. Maßnahmen bei gestörter Polizeitätigkeit	295
F. Die einzelnen Standardmaßnahmen	297
I. Auskunftsverlangen und Identifizierung (Art. 12–15 PAG)	297
1. Das Auskunftsverlangen (Art. 12 PAG)	297
2. Die Identitätsfeststellung (Art. 13 PAG)	299
3. Erkennungsdienstliche Maßnahmen (Art. 14 PAG)	304
4. Die Vorladung (Art. 15 PAG)	307
II. Platzverweisung und Aufenthaltsverbot (Art. 16 PAG)	309
1. Die Platzverweisung (Art. 16 PAG)	309
2. Polizeiliches Aufenthaltsverbot und Wohnungsverweis	313
3. Neuregelungen	315
Exkurs: Wohnungsverweis	315
III. Gewahrsam (Art. 17–20 PAG)	317
1. Die Ingewahrsamnahme (Art. 17 PAG)	317
2. Verfahrensregelungen (Art. 18–20/ 94–99 PAG)	319
IV. Durchsuchung von Personen, Sachen und Wohnungen (Art. 21–24 PAG)	320
1. Die Durchsuchung von Personen (Art. 21 PAG)	320
2. Die Durchsuchung von Sachen (Art. 22 PAG)	324
3. Das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen (Art. 23 PAG) ..	325
V. Sicherstellung, Verwahrung, Verwertung (Art. 25–28 PAG)	327
1. Die Sicherstellung (Art. 25 PAG)	327
2. Die Verwahrung (Art. 26 PAG)	330
3. Folgeregelungen (Art. 27–28 PAG)	330
G. Die finanzielle Abwicklung polizeilicher Tätigkeit auf der sog. Sekundärebene	331
I. Die Erstattung von Polizeikosten	332
1. Vorbemerkung zur Kostenpflichtigkeit polizeilicher Maßnahmen	332
2. Grundsätze der Kostenerhebung	332
a) Kostenpflicht und Vorbehalt des Gesetzes	332
b) Begriff der Polizeikosten	333
c) Kostenpflicht und Grundrechte	334
d) (Persönliche) Kostenpflicht und Störereigenschaft	334
e) Kostenpflicht bei rechtswidriger Grundverfügung	335
3. Die Rechtmäßigkeit des Kostenbescheids	336
a) Formelle Rechtmäßigkeit	336
b) Materielle Rechtmäßigkeit	337

4. Die Ermächtigungsgrundlagen im Einzelnen (System der sachlichen Kostenpflicht)	337
a) Ersatz des Aufwands für die Realisierung der Gefahrenabwehr	337
aa) Kosten der unmittelbaren Ausführung	338
bb) Kosten der Ersatzvornahme	338
b) Ersatz des Aufwands für die Ausübung von Vollstreckungsdruck	339
aa) Androhung von Zwangsmitteln	339
bb) Festsetzung des Zwangsgeldes	339
cc) Kosten des unmittelbaren Zwangs	339
c) Ersatz des Aufwands für Standardmaßnahmen	340
aa) Kosten der Sicherstellung	340
bb) Kosten der Verwertung, Unbrauchbarmachung oder Vernichtung	340
d) Regressansprüche	341
II. Ersatzansprüche des Bürgers	341
1. Grundsätze der Entschädigung im Polizeirecht	341
2. Der Anspruch des Nichtstörers (Art. 87 Abs. 1 PAG)	342
a) Polizeiliche Notstandsmaßnahme	342
b) Nichtstörer als Anspruchsberechtigter	342
c) Kausalität und Schaden	344
d) Rechtsfolge: angemessene Entschädigung	345
e) Maßnahmen zum Schutz des Betroffenen (Art. 87 Abs. 4 PAG)	345
f) Entschädigungspflichtiger (Art. 87 Abs. 6 PAG)	346
g) Verjährung	346
h) Regress (Art. 89 PAG)	346
i) Rechtsweg (Art. 90 PAG)	347
3. Der Anspruch betroffener Dritter (Art. 87 Abs. 2 PAG)	347
H. Grundzüge und Besonderheiten des Sicherheitsrechts	348
I. Das Landesstraf- und Verordnungsgesetz	348
1. Aufgaben der Sicherheitsbehörden	348
2. Verhältnis zwischen Sicherheitsbehörden und Polizei	348
a) Sicherheitsbehörden	348
b) Weisungsbefugnis der Sicherheitsbehörden	349
c) Vorrang sicherheitsbehördlicher Maßnahmen	350
d) Verhältnis zwischen den Sicherheitsbehörden	351
3. Befugnis zum Erlass von Verwaltungsakten	352
a) Opportunitätsprinzip	352
b) Die eingeschränkte Generalklausel	352
c) Sonstige Befugnisse	354
d) Vollstreckung	355
4. Erlass von Verordnungen	355
a) Verfassungsrechtliche Maßgaben	355
b) Einzelermächtigungen	355
c) Zuständigkeit	357
d) Normsetzungsermessen	358

e) Verfahren	358
f) Materielle Rechtmäßigkeit	359
g) Vollzug von Verordnungen	359
h) Exkurs: Kommunale Alkoholkonsumverbote	360
II. Versammlungsrecht	362
1. Versammlungen	363
2. Friedlich und ohne Waffen	364
3. Gegendemonstrationen	365
4. Inhalt und Zweck des BayVersG	366
a) Einfachgesetzlicher Versammlungsbegriff	366
b) Verhältnis des Versammlungsgesetzes zum Polizeirecht	366
c) Exkurs: Problematik der sog. „Gefährderanschriften“ bzw. „Gefährderansprachen“ im Vorfeld von Versammlungen	367
d) Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen	370
5. Polizeiliche Befugnisse	371
a) Versammlungen in geschlossenen Räumen	371
b) Versammlungen unter freiem Himmel	372
c) Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen oder - aufzeichnungen	372
d) Verbot und Auflösung	375
e) Insbesondere: Verbot und Auflösung von Versammlungen mit rechtsextremistischem Hintergrund	376
I. Anhang	380
Anhang 1: Klausurfragen zum Abschleppen von Kraftfahrzeugen	380
1. Die Abgrenzung zwischen Sicherstellung und atypischer Maßnahme	381
a) Das Fahrzeug als gefährdetes oder gefährliches Objekt	381
b) Die Gefahr durch die „Lage des Fahrzeugs im Raum“	381
aa) Bloßes Versetzen des Fahrzeugs	381
bb) Verbringen des Fahrzeugs auf den Polizei- oder Ab- schlepphof	382
2. Qualifizierung der atypischen Maßnahmen	382
a) Persönliches Wegfahrgebot gegenüber anwesendem Fahrer	383
b) Entfernung des Pkw ohne vorausgehendes Wegfahrgebot	383
c) Sonderfall: Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtung	383
3. Umfang der Maßnahme	384
4. Zuständigkeit	386
5. Abschleppkosten und Zurückbehaltungsrecht	386
6. Haftung für Abschleppschäden	388
Anhang 2: Die Rechtmäßigkeit einer Vollstreckungsmaßnahme	388
I. Ermächtigungsgrundlage für die Vollstreckungsmaßnahme	388
II. Formelle Rechtmäßigkeit der Vollstreckungsmaßnahme	389
III. Materielle Rechtmäßigkeit der Vollstreckungsmaßnahme	389
Anhang 3: Die Rechtmäßigkeit eines Kostenbescheids für die Durch- führung einer Ersatzvornahme oder für die Anwendung unmittelbaren Zwangs	389

I. Ermächtigungsgrundlage für den Kostenbescheid	389
II. Formelle Rechtmäßigkeit des Kostenbescheides	390
III. Materielle Rechtmäßigkeit des Kostenbescheides	390

4. Teil. Öffentliches Baurecht (G. Manssen)

A. Die Akteure im öffentlichen Baurecht	391
I. Bundes- und Landesgesetzgeber	391
1. Öffentliches und privates Baurecht	391
2. Bauplanungs- und Bauordnungsrecht	391
a) Bundeskompetenz für das Bauplanungsrecht	391
b) Landekompetenz für das Bauordnungsrecht	392
3. Schnittstellen von Bauordnungs- und Bauplanungsrecht	393
II. Gemeinden, Staat und Fachplanungsträger	394
1. Die Stellung der Gemeinden im öffentlichen Baurecht	394
a) Grundsätzliche Garantie der gemeindlichen Planungshoheit	394
b) Die Rechtsaufsicht über die Gemeinden	394
c) Einschaltung der Gemeinden in den Baurechtsvollzug	395
2. Staatliche Behörden im Vollzug des öffentlichen Baurechts	395
a) Überwachung der gemeindlichen Bauleitplanung	395
b) Staatliche Behörden als Bauaufsichtsbehörden	396
c) Fachplanungsträger	397
(1) Fachplanung und Flächennutzungsplan	397
(2) Fachplanung und Bebauungsplan	398
d) Örtliche und überörtliche Planungsträger	398
III. Eigentümer und Nachbarn	399
1. Bauleitplanung als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums	399
2. Öffentlichkeitsbeteiligung im öffentlichen Baurecht	400
3. Der Nachbar im öffentlichen Baurecht	400
B. Zulässigkeit von Vorhaben	401
I. Allgemeines zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben	401
1. Die Systematik der §§ 29 ff. BauGB	401
a) Einstieg über § 29 BauGB	401
b) Die Gebietskategorien	402
2. Das Erfordernis einer gesicherten Erschließung	403
II. Die Zulässigkeit von Vorhaben im Planbereich (§§ 30, 31 BauGB) ...	404
1. Der qualifizierte Bebauungsplan	404
a) Der Begriff des qualifizierten Bebauungsplans	404
b) Kein Widerspruch zu den Festsetzungen (insb. Art der bau- lichen Nutzung)	404
c) Feinsteuerung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit nach § 15 BauNVO	405
d) Problem „Wohnen“ im Bauplanungsrecht	406
2. Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 30 Abs. 2 BauGB)	407
3. Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 BauGB)	407
a) Allgemeines	407
b) Die Erteilung von Ausnahmen (§ 31 Abs. 1 BauGB)	408

c) Die Erteilung von Befreiungen (§ 31 Abs. 2 BauGB)	408
d) Sonderregelungen für angespannte Wohnungsmärkte (§ 31 Abs. 3 BauGB)	410
4. Bauen nach künftigem Bebauungsplan (§ 33 BauGB)	410
III. Die Zulässigkeit von Vorhaben im Innenbereich (§ 34 BauGB)	411
1. Anwendbarkeit von § 34 BauGB	411
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen nach § 34 Abs. 1 BauGB	412
a) Sich-Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung	412
b) Sonderregelung für die Art der baulichen Nutzung (§ 34 Abs. 2 BauGB)	414
c) Befreiungsvorschrift (§ 34 Abs. 3a BauGB)	415
3. Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB	416
a) Satzungsarten	416
b) Erlassvoraussetzungen	416
IV. Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)	417
1. Allgemeines	417
a) Begriff des Außenbereichs	417
b) Privilegierte, nicht privilegierte und teilprivilegierte Vorhaben	417
2. Die Zulässigkeit von privilegierten Vorhaben im Außenbereich	418
a) Land- oder forstwirtschaftliche Vorhaben (§ 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB)	418
b) Gartenbauliche Erzeugung (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 BauGB)	419
c) Anlagen der öffentlichen Versorgung (§ 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB)	419
d) Sonstige privilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB)	420
e) Anlagen der Wind- und Wasserenergie (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB)	421
f) Anlagen zur energetischen Nutzung von Biomasse (§ 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB)	421
g) Kerntechnische Anlagen (§ 35 Abs. 1 Nr. 7 BauGB)	421
h) Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie (§ 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB)	421
3. Die öffentlichen Belange nach § 35 Abs. 3 S. 1 BauGB	422
a) Allgemeines	422
b) Die Bedeutung des Flächennutzungsplans als öffentlicher Belang (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BauGB)	423
c) Landschaftsplanung und sonstige Umweltschutzplanung (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BauGB)	424
d) Schädliche Umwelteinwirkungen (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 BauGB)	424
e) Unwirtschaftliche Aufwendungen (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 BauGB)	424
f) Belange des Natur-, Landschafts- und Denkmalschutzes (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 BauGB)	425
g) Agrarstruktur, Wasserwirtschaft und Hochwasserschutz (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 BauGB)	425
h) Vermeidung von Splittersiedlungen (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 7 BauGB)	426

i) Störung der Funktionsfähigkeit von Funkstellen und Radar- anlagen (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 8 BauGB)	426
4. Raumordnungsklauseln (§ 35 Abs. 3 S. 2 BauGB)	426
a) Negative Wirkung von Zielen der Raumordnung (§ 35 Abs. 3 S. 2 1. HS BauGB)	426
b) Positive Wirkung von Zielen der Raumordnung (§ 35 Abs. 3 S. 2 2. HS BauGB)	427
5. Standortsteuerung für bestimmte privilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 3 S. 3 BauGB)	427
a) Steuerung durch Flächennutzungsplanung	427
b) Steuerung durch Ziele der Raumordnung	428
6. Teilprivilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 4 BauGB)	429
7. Rückbauverpflichtung (§ 35 Abs. 5 S. 2 BauGB)	429
8. Außenbereichssatzung (§ 35 Abs. 6 BauGB)	430
9. Das Erschließungserfordernis im Außenbereich	430
V. Gemeindliches Einvernehmen	431
1. Zweck und Rechtsnatur des Einvernehmens	431
2. Entscheidung der Gemeinde	432
3. Ersetzung des Einvernehmens	433
4. Rechtsschutzfragen	434
5. Haftungsfragen	436
C. Instrumente des Städtebaurechts	437
I. Übersicht	437
II. Bebauungsplan	438
1. Funktion des Bebauungsplans	438
2. Formelle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Bebauungs- plan (ohne Abwägungsgebot)	439
a) Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen	439
b) Verbandskompetenz	440
c) Aufstellungsbeschluss	440
d) Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden	440
e) Umweltprüfung (§ 2 Abs. 4 BauGB)	444
f) Satzungsbeschluss (§ 10 Abs. 1 BauGB)	444
g) Begründung und zusammenfassende Erklärung	445
h) Genehmigung	445
i) Ausfertigung und Inkraftsetzung	446
j) Vereinfachtes und beschleunigtes Verfahren (§§ 13, 13a BauGB)	446
3. Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Bebauungs- plan (ohne Abwägungsgebot)	447
a) Städtebauliche Rechtfertigung (§ 1 Abs. 3 BauGB)	447
b) Entwicklungsgebot (§ 8 Abs. 2–4)	448
c) Anpassung an Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB)	449
d) Zulässige Festsetzungen	450
4. Planerische Abwägung	451
a) Allgemeines	451
b) Ermittlung abwägungserheblicher Belange (§ 2 Abs. 3 BauGB)	452

c) Bewertung der ermittelten Belange (§ 2 Abs. 3 BauGB)	453
d) Eigentliche Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB)	453
5. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid beim Erlass von Bebauungsplänen	455
6. Der fehlerhafte Bebauungsplan	455
a) Allgemeine Orientierung zu den §§ 214 ff. BauGB	455
b) Verfahrens- oder Formfehler (ohne Abwägung)	456
c) Verstoß gegen das Entwicklungsgebot	457
d) Fehler bei Bebauungsplänen zur Innenentwicklung	457
e) Abwägungsfehler (Verfahrensfehler und materielle Mängel)	458
f) Das Unbeachtlichwerden von Fehlern	460
g) Ergänzendes Verfahren nach § 214 Abs. 4 BauGB	462
7. Rechtsschutz gegen Bebauungspläne	462
a) Normenkontrollverfahren (§ 47 VwGO)	462
(1) Rechtswegzuständigkeit	462
(2) Statthaftigkeit	463
(3) Antragsfähigkeit	463
(4) Antragsbefugnis	463
(5) Antragsgegner, Beiladung	465
(6) Antragsfrist und Antragstellung	465
(7) Begründetheitsprüfung	466
(8) Sonderproblem: Teilungültigkeit von Bebauungsplänen	467
b) Popularklage (Art. 98 S. 4 BV)	468
c) Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG)	468
d) Inzidente Überprüfung	468
8. Haftung wegen rechtswidriger Bauleitplanung	469
a) Amtshaftung	469
b) Entschädigungsansprüche	469
III. Flächennutzungsplan	470
1. Funktion des Flächennutzungsplans	470
2. Formelle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Flächen- nutzungsplan	471
a) Allgemeines (wie beim Bebauungsplan)	471
b) Ordnungsgemäße Beschlussfassung im Gemeinderat	471
c) Erläuterungsbericht	471
d) Genehmigung des Flächennutzungsplans	471
e) Inkraftsetzung des Flächennutzungsplans	472
3. Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Flächen- nutzungsplan	473
a) Pflicht zur Aufstellung des Flächennutzungsplans	473
b) Sonstiges	473
4. Der fehlerhafte Flächennutzungsplan	473
5. Rechtsschutz gegen den Flächennutzungsplan	473
IV. Kooperative Handlungsformen (§§ 11, 12 BauGB)	474
1. Allgemeines	474
a) Kein Anspruch auf eine bestimmte Bauleitplanung	474
b) Zulässigkeit von Vorabfestlegungen	474
c) Mögliche Regressforderungen bei fehlgeschlagener Planung ...	475

2. Kooperative Handlungsformen	475
3. Der Vorhaben- und Erschließungsplan (§ 12 BauGB)	476
a) Allgemeines	476
b) Vor- und Nachteile des Vorhaben- und Erschließungsplans	477
c) Realisierung des Vorhabens	478
d) Rechtliche Überprüfung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans	478
V. Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen	478
1. Veränderungssperre (§ 14 BauGB)	478
2. Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 BauGB)	481
3. Entschädigung bei Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen	481
D. Instrumente des Bauordnungsrechts	482
I. Allgemeines	482
1. Anwendbarkeit der BayBO	482
2. Formelles und materielles Bauordnungsrecht	482
3. Präventive und repressive Befugnisse	483
4. BayBO und sonstiges bayerisches Landesrecht	483
II. Baugenehmigung	484
1. Formelle Anforderungen an die Erteilung einer Baugenehmigung	484
a) Genehmigungspflicht	484
(1) Ausgangspunkt: Art. 55 BayBO	484
(2) Kein Vorrang anderer Gestattungsverfahren	484
(3) Verfahrensfreiheit (Art. 57 BayBO)	484
(4) Genehmigungsfreistellung (Art. 58 BayBO)	485
(5) Fliegende Bauten (Art. 72 BayBO)	487
(6) Bauvorhaben öffentlicher Stellen	487
(7) Typengenehmigung (Art. 73a BayBO)	487
(8) Streit über die Genehmigungspflicht	487
b) Bauantrag	487
c) Zuständigkeit	488
d) Behördenbeteiligung und Mitwirkung des Bauherrn	488
e) Nachbarbeteiligung (Art. 66 BayBO)	488
f) Sonstige Anforderungen	489
2. Materielle Voraussetzungen für die Erteilung der Baugenehmigung	489
a) Widerspruch gegen im Baugenehmigungsverfahren zu prüfende öffentlich-rechtliche Vorschriften (Art. 68 Abs. 1 S. 1 1. HS BayBO)	489
b) Fakultative Ablehnungsbefugnis (Art. 68 Abs. 1 S. 1 2. HS BayBO)	490
c) Fiktion der Baugenehmigung (Art. 68 Abs. 2 BayBO)	491
d) Unwirksames gemeindliches Satzungsrecht	492
e) Vereinfachtes Genehmigungsverfahren nach Art. 59 BayBO	492
f) Baugenehmigungsverfahren nach Art. 60 BayBO	494
3. Rechtswirkungen der Baugenehmigung	494
a) Feststellungswirkung	494

b) Gestaltungswirkung	495
c) Grundstücksbezogenheit	495
d) Sonderproblem: Baugenehmigung und Gaststättenrecht	496
4. Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche	496
III. Sonderformen im Bauzulassungsrecht	498
1. Vorbescheid (Art. 71 BayBO)	498
a) Allgemeines	498
b) Verhältnis von Vorbescheid und Baugenehmigung	499
c) Bebauungsgenehmigung	500
d) Rechtsschutz gegen den Vorbescheid	500
e) Amtshaftungsansprüche in Zusammenhang mit dem Vorbescheid	501
2. Teilbaugenehmigung (Art. 70 BayBO)	502
3. Ausführungsgenehmigung (Art. 72 Abs. 2 S. 1 BayBO)	502
4. Zustimmung (Art. 73 BayBO)	503
IV. Beseitigungsanordnung (Art. 76 BayBO)	503
1. Allgemeines	503
2. Tatbestandsvoraussetzungen	503
3. Ermessensausübung	505
4. Das Problem des Bestandsschutzes	506
a) Passiver Bestandsschutz: formell und materiell	506
b) Änderung der materiellen Baurechtslage während des gerichtlichen Verfahrens	508
5. Prozessuales	508
6. Maßnahmerichtung und Duldungsverfügung	508
7. Sonderproblem: Feststellungswirkung der Beseitigungsanordnung	509
V. Nutzungsuntersagung (Art. 76 S. 2 BayBO)	510
VI. Baueinstellung (Art. 75 BayBO)	511
VII. Sonstige bauaufsichtliche Befugnisse	512
1. Generalklausel: Art. 54 Abs. 2 S. 2 BayBO	512
2. Konkretisierung allgemeiner Anforderungen: Art. 54 Abs. 3 BayBO	513
3. Anforderungen an bestehende bauliche Anlagen: Art. 54 Abs. 4 und 5 BayBO	513
4. Betreten und Besichtigen: Art. 54 Abs. 2 S. 4 BayBO	514
VIII. Örtliche Bauvorschriften	514
1. Allgemeines zur Baugestaltung	514
2. Erlassverfahren	515
3. Materielle Anforderungen	515
4. Rechtsschutz gegen örtliche Bauvorschriften	515
IX. Abweichungen (Art. 63 BayBO)	516
E. Der Nachbar im öffentlichen Baurecht	517
I. Allgemeines	517
II. Der Begriff des Nachbarn	517
III. Klagebefugnis des Nachbarn	518
1. Ausgangspunkt: Schutznormtheorie	518

2. Das sog. Rücksichtnahmegebot	520
3. Kein Nachbarschutz aus Art. 68 Abs. 1 S. 1 2. HS BayBO	521
4. Keine Ableitung von Nachbarrechten aus Art. 14 Abs. 1 GG	522
IV. Nachbarbeteiligung nach Art. 66 BayBO	522
V. Klagefrist und Verwirkung bei der Nachbarklage	523
VI. Begründetheit der Nachbarklage	524
1. Gerichtlicher Entscheidungszeitpunkt	524
2. Begründetheit der Anfechtungsklage	524
3. Begründetheit der Verpflichtungsklage	525
VII. Der Dualismus des Nachbarrechts	525
VIII. Einstweiliger Rechtsschutz	526
1. Anfechtung von Baugenehmigungen	526
2. Einstweiliger Rechtsschutz im Übrigen	527
a) Rechtsschutz nach § 123 VwGO	527
b) Rechtsschutz nach § 47 Abs. 6 VwGO	527
IX. Abstandsflächen	528
1. Allgemeines	528
2. Bemessung von Abstandsflächen	528
3. Nachbarrecht	529
4. Abstandsflächenrecht und Bauplanungsrecht	529
X. Drittschutz in den §§ 29 ff. BauGB	529
1. Nachbarschutz im Planbereich (§§ 30, 31 BauGB)	529
a) Nachbarschutz bezüglich der Art der baulichen Nutzung	529
b) Nachbarschutz bei Verstößen gegen einen Bebauungsplan im Übrigen	530
c) Nachbarschutz bei Ausnahmen und Befreiungen	531
2. Nachbarschutz im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)	532
3. Nachbarschutz im Außenbereich (§ 35 BauGB)	533
a) Nachbarschutz gegenüber einem privilegierten Vorhaben	533
b) Nachbarschutz eines privilegierten Vorhabens	534
Sachverzeichnis	535