

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--------------|---|
| Vorwort..... | V |
|--------------|---|

§ 1. Kommunalrecht (*J. Ennuschat*)

| | |
|---|----|
| A. Einführung und Grundlagen | 1 |
| I. Kommunalrecht in Alltag, Examen und Praxis | 2 |
| II. Rechtsquellen des Kommunalrechts | 2 |
| III. Historische Entwicklungslinien des Kommunalrechts und der kommunalen Selbstverwaltung | 4 |
| IV. Grundbegriffe des Kommunalrechts | 6 |
| 1. Kommune, Stadt, Gemeinde, Landkreis | 6 |
| 2. Selbstverwaltung, Rechtsaufsicht, Fachaufsicht | 6 |
| 3. Körperschaft des öffentlichen Rechts, Gebietskörperschaft, Verbandskörperschaft | 7 |
| 4. Einwohner und Bürger | 8 |
| V. Die Kommunen im Staatsaufbau | 8 |
| VI. Der kommunale Aufgabenkreis | 9 |
| VII. Kommunale Kooperation | 11 |
| B. Die Stellung der Kommunen im Verfassungsrecht | 13 |
| I. Grundgesetzlicher Schutz der Gemeinden, Art. 28 II 1 GG | 13 |
| 1. Schutzbereich und Wirkungen der Selbstverwaltungsgarantie gem. Art. 28 II 1 GG | 14 |
| 2. Eingriffe in das kommunale Selbstverwaltungsrecht | 16 |
| 3. Schranken der Selbstverwaltungsgarantie | 17 |
| 4. Kein Grundrechtsschutz von Gemeinden | 19 |
| 5. Verfassungsrechtliche Ergänzungen des Schutzes kommunaler Selbstverwaltung | 20 |
| II. Grundgesetzlicher Schutz der Gemeindeverbände (insbesondere Landkreise), Art. 28 II 2 GG | 21 |
| III. Landesverfassungsrechtlicher Schutz von Gemeinden und Gemeindeverbänden, Art. 71 bis 76 LV | 21 |
| IV. Verfassungsprozessualer Schutz der kommunalen Selbstverwaltung, Art. 93 I Nr. 4b GG, Art. 76 LV | 22 |
| 1. Kommunale Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG | 22 |
| 2. Kommunale Normenkontrolle vor dem Verfassungsgerichtshof | 24 |
| C. Die Stellung der Kommunen im Europarecht | 25 |
| I. Die Kommunen im Recht des Europarates | 25 |
| II. Die Kommunen im Recht der Europäischen Union | 25 |
| D. Organe von Gemeinde und Landkreis | 27 |
| I. Überblick und Grundlagen | 27 |
| 1. Organe der Gemeinde | 28 |
| 2. Organe des Landkreises | 29 |

| | |
|--|-----------|
| II. Gemeinderat | 30 |
| 1. Wahl des Gemeinderates, §§ 26 ff. GemO | 30 |
| 2. Zuständigkeitsbereich (Organkompetenz) des Gemeinderates, § 24 I 2 GemO | 33 |
| 3. Rechte und Pflichten des einzelnen Mitglieds des Gemeinderats ... | 34 |
| 4. Ausschüsse des Gemeinderates, §§ 39 ff. GemO | 36 |
| 5. Fraktion, Fraktionsausschluss und fraktionsloser Gemeinderat | 37 |
| 6. Geschäftsordnung des Gemeinderates, § 36 II GemO | 39 |
| III. Der Bürgermeister | 40 |
| 1. Wahl des Bürgermeisters durch die Bürger | 40 |
| 2. Der Bürgermeister als Vorsitzender des Gemeinderates | 41 |
| a) Prüfungsrecht des Bürgermeisters gegenüber Anträgen, einen Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung zu setzen, § 34 I 4 und 5 GemO | 42 |
| b) Ordnungsgewalt und Hausrecht des Bürgermeisters, § 36 I 2 GemO | 43 |
| 3. Der Bürgermeister als Leiter der Gemeindeverwaltung | 46 |
| a) Geschäfte der laufenden Verwaltung (§ 44 II GemO) | 46 |
| b) Verpflichtungserklärungen des Bürgermeisters, § 54 GemO | 47 |
| c) Öffentlichkeitsarbeit und Neutralitätspflicht des Bürgermeisters und der Gemeindeverwaltung | 48 |
| IV. Die Gemeinderatssitzung | 49 |
| 1. Festlegung der Tagesordnung, vgl. § 34 I GemO („Verhandlungs- gegenstände“) | 49 |
| 2. Einberufung, § 34 I 1 GemO | 50 |
| 3. Öffentlichkeit und Nichtöffentlichkeit von Sitzungen, § 35 GemO | 50 |
| 4. Verhandlungsleitung durch den Bürgermeister, § 36 GemO | 52 |
| 5. Beschlussfassung, § 37 GemO | 53 |
| 6. Niederschrift, § 38 GemO | 53 |
| 7. Ausschluss eines Gemeinderates wegen Befangenheit, § 18 i.V. m. § 32 I GemO | 53 |
| a) Vorliegen von Befangenheit, § 18 I, II GemO | 54 |
| b) Rechts- und Fehlerfolgen der Befangenheit, § 18 IV, V GemO | 55 |
| V. Kommunales Organstreitverfahren | 56 |
| VI. Unmittelbare Mitwirkung der Einwohner- und Bürgerschaft | 59 |
| E. Kommunale Satzungen | 61 |
| I. Überblick und Grundlagen | 61 |
| II. Voraussetzungen der Rechtmäßigkeit einer kommunalen Satzung | 61 |
| 1. Ermächtigungsgrundlage für eine kommunale Satzung | 61 |
| 2. Formelle Rechtmäßigkeit einer kommunalen Satzung | 62 |
| 3. Materielle Rechtmäßigkeit einer kommunalen Satzung | 63 |
| III. Fehlerfolgen und Rechtsschutzfragen | 64 |
| IV. Prüfungsschema: Rechtmäßigkeit einer kommunalen Satzung | 65 |
| F. Öffentliche Einrichtungen | 65 |
| I. Begriffsbestimmung: Was ist eine öffentliche Einrichtung? | 66 |
| II. Voraussetzungen der Errichtung einer öffentlichen Einrichtung | 67 |
| III. Organisationsform und Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses | 68 |

| | |
|--|-----------|
| Inhaltsverzeichnis | IX |
| 1. Organisationsformen..... | 68 |
| 2. Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses | 69 |
| IV. Anspruch auf Zulassung zur Benutzung der öffentlichen Einrichtung | 70 |
| 1. Anspruchsgrundlage | 70 |
| a) Zulassungsanspruch bei festgesetzten Märkten, § 70 GewO | 70 |
| b) Zulassungsanspruch von Einwohnern, § 10 II 2 GemO | 71 |
| c) Zulassungsanspruch von Forenzen und von juristischen Personen, § 10 III, IV GemO | 71 |
| d) Zulassungsanspruch von Auswärtigen, Art. 3 I GG i.V.m. der Widmung | 71 |
| e) Zulassungsanspruch von Parteien, Art. 21 GG, § 5 ParteienG | 72 |
| 2. Formelle Anspruchsvoraussetzungen | 73 |
| 3. Materielle Anspruchsvoraussetzungen | 74 |
| 4. Anspruchsgegner, Anspruchsinhalt und Rechtsschutz | 77 |
| 5. Überblick über den Aufbau einer Klage auf Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung | 79 |
| V. Anschluss- und Benutzungzwang | 80 |
| 1. Tatbestandliche Voraussetzungen eines Anschluss- und Benutzungzwangs gem. § 11 GemO | 81 |
| 2. Rechtsfolgen | 83 |
| a) Organisationsermessen | 83 |
| b) Satzungsermessen | 84 |
| G. Kommunalwirtschaftsrecht | 85 |
| I. Verfassungsrechtlicher Hintergrund | 85 |
| II. Unionsrechtlicher Hintergrund | 86 |
| III. Anforderungen an die Zulässigkeit einer kommunalwirtschaftlichen Betätigung | 87 |
| 1. Zulässigkeit wirtschaftlicher Unternehmen | 88 |
| a) Voraussetzungen der sog. Schrankentrias, § 102 I GemO | 88 |
| b) Zusätzliche Anforderungen an Unternehmen in Privatrechtsform, §§ 103 ff. GemO | 91 |
| c) Zusätzliche Anforderungen an die überörtliche Betätigung, § 102VII GemO | 91 |
| 2. Zulässigkeit nichtwirtschaftlicher Unternehmen und Einrichtungen, § 102 IV GemO | 92 |
| IV. Rechtsschutz von Konkurrenten | 93 |
| 1. Rechtsschutz durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit | 93 |
| 2. Rechtsschutz durch die ordentliche Gerichtsbarkeit | 94 |
| H. Kommunales Haushalts- und Finanzrecht | 95 |
| I. Überblick und Grundlagen | 95 |
| II. Haushaltswirtschaft | 96 |
| III. Kommunalabgaben | 97 |
| IV. Örtliche Steuern | 98 |
| 1. Gesetzlich benannte Gemeindesteuern: Grundsteuer, Gewerbe- steuer und Hundesteuer | 99 |
| 2. Kommunales Steuererfindungsrecht, Art. 105 IIa 1 GG i.V.m. § 9 IV KAG | 99 |

| | |
|---|------------|
| 3. Das Satzungsermessen und seine Grenzen | 102 |
| 4. Steuerbescheid; Fehlerfolgen rechtswidriger Steuersatzungen | 103 |
| V. Überblick über die Prüfung eines Steuerbescheides auf Grundlage einer kommunalen Steuersatzung | 104 |
| J. Kommunalaufsicht | 105 |
| I. Rechtsaufsicht | 106 |
| 1. Rechtsaufsichtsbehörden, § 119 GemO | 106 |
| 2. Aufsichtsgegenstand und Aufsichtsmittel, §§ 120ff. GemO | 106 |
| 3. Anforderungen an die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme der Kommunalaufsicht (Rechtsaufsicht) | 108 |
| II. Fachaufsicht | 110 |
| 1. Anforderungen an die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme der Fachaufsicht | 110 |
| 2. Zusammenwirken von Kommunalaufsicht und Fachaufsicht | 111 |
| III. Rechtsschutzfragen | 111 |
| 1. Kein Anspruch eines Bürgers auf Einschreiten der Kommunalaufsicht | 111 |
| 2. Rechtsschutz der Kommune gegenüber Maßnahmen der Rechtsaufsicht | 111 |
| 3. Rechtsschutz der Kommune gegenüber Maßnahmen der Fachaufsicht | 112 |
| § 2. Allgemeines Polizeirecht (M. Ibler) | |
| A. Grundlagen | 115 |
| I. Polizei und Polizeirecht | 115 |
| 1. Zur Geschichte des Begriffs Polizei | 116 |
| 2. Polizeibegriffe der Gegenwart | 118 |
| a) Herkömmliche Begriffskategorien | 118 |
| aa) Polizei im organisatorischen Sinn | 118 |
| bb) Polizei im formellen Sinn | 120 |
| cc) Polizei im materiellen Sinn | 120 |
| b) Polizei durch Private? | 121 |
| aa) Private Sicherheitsdienste keine Polizei | 121 |
| bb) Gefahrenabwehr durch Beliehene | 121 |
| cc) Materielle Privatisierung der Polizei ausgeschlossen | 122 |
| c) Der Begriff der Polizei im baden-württembergischen Polizeirecht | 122 |
| d) Der Begriff der Polizei in der baden-württembergischen Landesverfassung | 122 |
| e) Der Begriff der Polizei im Recht anderer Bundesländer | 123 |
| f) Der Begriff der Polizei im Bundesrecht | 124 |
| 3. Das Polizeirecht als Teil des Besonderen Verwaltungsrechts | 126 |
| a) Verhältnis zum Allgemeinen Verwaltungsrecht | 126 |
| b) Polizeirecht und Verfassungsrecht | 126 |
| aa) Vorgaben des Staatsorganisationsrechts für das Polizeirecht | 126 |

| | |
|--|-----|
| (1) Polizeirecht im Rechtsstaat | 126 |
| (a) Vorrang des Gesetzes | 126 |
| (b) Vorbehalt des Gesetzes | 127 |
| (c) Bestimmtheitsgebot | 127 |
| (d) Wesentlichkeitsgrundsatz | 127 |
| (2) Polizeirecht im Bundesstaat | 128 |
| bb) Polizeirecht und Grundrechte | 129 |
| (1) Polizeiliches Handeln als Grundrechtseingriff | 129 |
| (2) Grundrechte als polizeiliche Schutzgüter | 130 |
| (3) Gebot grundrechtskonformer Auslegung und Anwendung des Polizeirechts | 130 |
| c) Polizeirecht unter dem Einfluss von Europa- und Völkerrecht ... | 131 |
| d) Allgemeines und Besonderes Polizeirecht | 132 |
| II. „Gefahrenabwehr“ als Ziel und Gegenstand des Allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts | 135 |
| 1. Die „Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung“ | 135 |
| a) Öffentliche Sicherheit | 136 |
| aa) Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung | 136 |
| bb) Unversehrtheit der subjektiven Rechte und Rechtsgüter jedes Einzelnen | 138 |
| cc) Unversehrtheit der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates und sonstiger Hoheitsträger | 138 |
| b) Öffentliche Ordnung | 139 |
| c) Gefahr | 141 |
| aa) Begriffsbestimmung | 141 |
| bb) Gefahrenprognose | 142 |
| (1) Zuverlässige Tatsachenbasis | 142 |
| (2) Nachvollziehbares Wahrscheinlichkeitsurteil | 143 |
| cc) Wahrscheinlichkeitsgrad der „hinreichenden“ Wahrscheinlichkeit | 143 |
| dd) Kein Beurteilungsspielraum der Polizei | 144 |
| ee) Gefahrenarten | 144 |
| (1) Im PolG genannte Gefahrenarten | 144 |
| (2) In der Dogmatik des Allgemeinen Polizeirechts entwickelte Gefahrenarten | 145 |
| (a) Abstrakte Gefahr und konkrete Gefahr | 145 |
| (b) Anscheingefähr | 147 |
| (c) „Gefahrenverdacht“ schon Gefahr? | 147 |
| (3) In der Dogmatik entwickelte Figuren, die keine Gefahr darstellen | 150 |
| (a) „Scheingefahr“ bzw. „Putativgefähr“ | 150 |
| (b) „Latente Gefahr“ | 150 |
| (c) Belästigung | 151 |
| (d) Risiko | 151 |
| 2. Von der Gefahrenabwehr zu unterscheidende Staatsziele | 152 |
| a) Verfolgung von Straftaten | 152 |
| b) Vorsorge vor Risiken | 152 |
| c) Verfassungsschutz | 152 |

| | |
|---|------------|
| 3. Gefahrenabwehr als Abgrenzungsmerkmal des Polizeirechts von anderen Rechtsgebieten | 152 |
| a) Abgrenzung zum Strafrecht | 153 |
| aa) Faustregel: Abgrenzung anhand der Zielrichtung polizeilichen Handelns | 153 |
| bb) Abgrenzungsschwierigkeiten | 153 |
| (1) Doppelfunktionale Maßnahmen | 153 |
| (2) Schleierfahndung | 154 |
| (3) Strafverfolgungsvorsorge | 154 |
| b) Abgrenzung zum Risikoverwaltungsrecht | 155 |
| c) Abgrenzung zum Verfassungsschutzrecht | 156 |
| 4. Zur Zukunft des polizeilichen Schlüsselbegriffs der Gefahr | 157 |
| a) Polizeiliche Befugnisse im Vorfeld der Gefahr | 157 |
| b) Technischer Fortschritt | 158 |
| B. Ermächtigungsgrundlagen und Handlungsinstrumente der Polizei im Polizei- und Ordnungsrecht (Dogmatische Grundlagen) | 159 |
| I. Ermächtigungsgrundlagenerfordernis | 159 |
| 1. Polizei als Eingriffsverwaltung | 159 |
| 2. Handlungsinstrumente für einen Eingriff durch Einzelakt | 161 |
| a) Die Polizeiverfügung und andere Verwaltungsakte i. S. des § 35 S. 1 LVwVfG | 161 |
| b) Allgemeinverfügungen (§ 35 S. 2 LVwVfG) | 161 |
| c) Realakte | 162 |
| d) Besondere Erscheinungsformen polizeilichen Handelns | 163 |
| aa) Standardmaßnahmen | 163 |
| bb) Warnungen | 164 |
| cc) Gefährderansprache | 164 |
| dd) Gefährdetenansprache | 165 |
| ee) Unmittelbare Ausführung | 165 |
| ff) Zwangsmittel | 170 |
| 3. Eingriff durch Rechtsnorm | 171 |
| II. Begriff der Ermächtigungsgrundlage | 171 |
| 1. Das Auffinden der einschlägigen Ermächtigungsgrundlage | 172 |
| 2. Rechtmäßigkeitasanforderungen an Ermächtigungsgrundlagen | 173 |
| III. Systematik der Ermächtigungsgrundlagen im Polizei- und Ordnungsrecht | 173 |
| 1. Spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlagen zur Gefahrenabwehr | 174 |
| 2. Ermächtigungsgrundlagen im Polizeigesetz für Standardmaßnahmen (Standardermächtigungen) | 176 |
| a) Standort und Struktur von Standardermächtigungen | 176 |
| b) Verhältnis zur polizeilichen Generalklausel | 177 |
| aa) Verdrängung der Generalklausel als Grundsatz | 177 |
| bb) Grenzen der Spezialität | 178 |
| cc) Das Verhältnis einzelner Standardermächtigungen zur Generalklausel | 178 |

| | |
|---|------------|
| c) Verhältnis der Standardmaßnahmen zur Unmittelbaren Ausführung | 179 |
| d) Verhältnis der Standardmaßnahmen zum Zwangsmitteleinsatz (Polizeizwang) | 180 |
| 3. Die polizeiliche Generalklausel der §§ 3, 1 PolG | 180 |
| 4. Ermächtigungsgrundlagen zum Zwangsmitteleinsatz durch die Polizei | 181 |
| 5. Ermächtigungsgrundlage für die Unmittelbare Ausführung | 181 |
| 6. Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass von Polizeiverordnungen | 182 |
| C. Die polizeiliche Generalklausel der §§ 3, 1 PolG als Ermächtigung zum Eingriff im Einzelfall bzw. in einer bestimmten Anzahl von Fällen | 183 |
| I. Tatbestandsvoraussetzungen | 183 |
| 1. „Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben“ | 183 |
| 2. Konkrete Gefahr | 183 |
| II. Sonstige Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen | 184 |
| 1. Polizeipflichtigkeit der Person, die zur Gefahrenabwehr herangezogen werden soll | 184 |
| a) Vom PolG ausdrücklich geregelte Polizeipflichtigkeit | 186 |
| aa) Verursacherverantwortlichkeit | 186 |
| (1) Verhaltensstörer (§ 6 I PolG) | 186 |
| (2) Sog. Zusatzverantwortliche (§ 6 II, III PolG) | 187 |
| bb) Zustandsverantwortlichkeit | 187 |
| (1) Eigentümerverantwortlichkeit (§ 7, 1. Alt. PolG) | 188 |
| (a) Begriff des Eigentümers | 188 |
| (b) Zweifelsfragen | 188 |
| (aa) Sachherrschaft eines Dritten ohne Willen des Eigentümers | 188 |
| (bb) Wiederaufleben der Eigentümerverantwortlichkeit nach Ende der Sachherrschaft eines Dritten ohne Willen des Eigentümers | 188 |
| (cc) Ende der Eigentümerverantwortlichkeit bei Dereliktion | 189 |
| (dd) „Reduktion“ der Eigentümer-Zustandsverantwortlichkeit in sog. Opferfällen | 189 |
| (2) Inhaber der tatsächlichen Gewalt über eine gefährliche Sache (§ 7, 2. Alt. PolG) | 190 |
| cc) Spezialregelungen zur Polizeipflichtigkeit | 190 |
| b) Nicht ausdrücklich im PolG geregelte Fälle der Polizeipflichtigkeit | 190 |
| aa) Doppelstörer | 190 |
| bb) Zweckveranlasser | 191 |
| cc) Anscheinsstörer | 191 |
| dd) Verdachtsstörer | 192 |
| ee) „Latenter Störer“ | 193 |
| ff) Polizeipflicht von Hoheitsträgern? | 193 |

| | |
|--|-----|
| c) Rechtsnachfolge in die polizeirechtliche Verantwortlichkeit | 194 |
| aa) Spezialgesetzliche Regelungen zur Verantwortlichkeit eines Rechtsnachfolgers | 194 |
| bb) Rechtsnachfolge nach Grundsätzen des Allgemeinen Polizeirechts | 195 |
| cc) Unterscheidung von konkreter Polizeipflicht und abstrakter Polizeipflichtigkeit | 195 |
| dd) Rechtsnachfolge bei Verursachungsverantwortlichkeit | 196 |
| ee) Rechtsnachfolge bei Zustandsverantwortlichkeit | 197 |
| d) Polizeipflichtigkeit eines Nichtstörers im polizeilichen Not- stand (§ 9 I PolG) | 197 |
| 2. Bestimmtheit der Polizeiverfügung | 198 |
| 3. Verhältnismäßigkeit | 199 |
| a) Legitimes Ziel | 199 |
| b) Geeignetheit | 199 |
| c) Erforderlichkeit | 199 |
| d) Angemessenheit | 199 |
| e) Grundsatz des Austauschmittels | 199 |
| f) Verhältnismäßigkeit und Grundrechte | 200 |
| III. Das Ermessen der Polizei | 200 |
| 1. Begriff und Wesen des Ermessens | 200 |
| 2. Entscheidungsteile ohne Ermessen | 201 |
| 3. Ermessensarten | 202 |
| a) Entschließungsermessen | 202 |
| b) Auswahlermessen | 202 |
| aa) Auswahl zwischen mehreren Gefahrenabwehrmaßnahmen (Mittelauswahl) | 202 |
| bb) Auswahl zwischen mehreren polizeilich Verantwortlichen (Störerauswahl) | 202 |
| 4. Rechtliche Grenzen des Ermessens | 203 |
| a) Gesetzliche Grenzen des Ermessens | 203 |
| b) Ermessensfehlerlehre | 203 |
| aa) Begriff des Ermessensfehlers | 203 |
| bb) Arten von Ermessensfehlern | 204 |
| (1) Ermessensaussfall | 204 |
| (2) Ermessensdefizit | 204 |
| (3) Ermessensfehlgebrauch | 204 |
| (4) Ermessensüberschreitung | 204 |
| cc) Ermessensreduzierung auf Null | 204 |
| c) Sonstige Ermessengrenzen | 204 |
| 5. Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung | 205 |
| a) Adressat einer polizeilichen Verfügung | 205 |
| b) Ansprüche Dritter auf polizeiliches Einschreiten | 205 |
| D. Ermächtigunggrundlagen für polizeiliche Standardmaßnahmen | |
| („Standardermächtigungen“) | 207 |
| I. Personenfeststellung (§ 27 PolG) und Vorladung (§ 28 PolG) | 208 |

| | |
|--|------------|
| II. Platz- und Wohnungsverweis, Aufenthalts-, Rückkehr- und Annäherungsverbot, Aufenthaltsvorgabe, Kontaktverbot, elektronische Aufenthaltsüberwachung (§§ 30–32 PolG) | 211 |
| III. Gewahrsam (§ 33 PolG) | 214 |
| IV. Durchsuchungen (§§ 34, 35, 36 PolG) | 216 |
| V. Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung (§§ 37, 38, 39 PolG) | 219 |
| VI. Erkennungsdienstliche Maßnahmen (§ 41 PolG) | 223 |
| VII. Verarbeitung personenbezogener Daten zur Gefahrenabwehr (§§ 42 ff. PolG) – Auswahl | 225 |
| 1. Allgemeines | 225 |
| 2. Polizeiliche Generalklauseln zur Datenerhebung (§ 43 II–IV PolG) | 225 |
| 3. Offener Einsatz von Bild- und Tonaufzeichnungen (§ 44 PolG) | 226 |
| 4. Heimliche Datenverarbeitung durch die Polizei (§§ 46 ff. PolG) | 230 |
| E. Die Ermächtigung der Polizei zum Einsatz von Zwangsmitteln (Polizeizwang) | 236 |
| I. Begriff und Zwecke | 236 |
| II. Die Zwangsmittel der Polizei | 236 |
| III. Erfordernis besonderer Ermächtigungsgrundlage für den Zwangsmittelleinsatz | 238 |
| IV. Allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Polizeizwangs (= Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen) | 238 |
| 1. Vorliegen eines Grundverwaltungsaktes | 238 |
| 2. Vollstreckbarkeit des Grundverwaltungsaktes | 239 |
| 3. Rechtmäßigkeitszusammenhang („Konnexität“) zwischen Grundverfügung und Zwangsmaßnahme? | 239 |
| V. Besondere Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Polizeizwangs | 240 |
| VI. Schusswaffengebrauch | 241 |
| VII. Gebrauch von Explosivmitteln | 241 |
| F. Spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlagen zur Gefahrenabwehr (Auswahl) | 244 |
| I. Ermächtigungsgrundlagen in der Landesbauordnung (LBO) | 244 |
| II. Ermächtigungsgrundlagen im Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) | 245 |
| III. Ermächtigungsgrundlagen in der Straßenverkehrsordnung (StVO) | 246 |
| IV. Ermächtigungsgrundlagen im Versammlungsrecht | 246 |
| V. Übersicht zu klausurwichtigen spezialgesetzlichen Eingriffsermächtigungen zur Gefahrenabwehr | 248 |
| G. Der Erlass von Polizeiverordnungen | 249 |
| I. Begriff und Funktion der Polizeiverordnung | 249 |
| II. Abgrenzung zur Allgemeinverfügung | 249 |
| III. Abgrenzung zu Satzungen | 251 |
| IV. Ermächtigungsgrundlagen für Polizeiverordnungen | 251 |
| 1. Ermächtigungsgrundlagenerfordernis | 251 |
| 2. Weitere verfassungsrechtliche Anforderungen | 251 |
| 3. Systematik der polizeirechtlichen Verordnungsermächtigungen | 251 |
| a) Spezielle Ermächtigungen zum Erlass von Polizeiverordnungen | 252 |

| | |
|---|------------|
| b) Die Generalermächtigung für den Erlass von Polizeiverordnungen | 252 |
| V. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des § 17 I PolG | 252 |
| 1. „Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben“ | 252 |
| 2. Abstrakte Gefahr | 253 |
| 3. Zulässige Regelungsinhalte von Polizeiverordnungen i.S. des § 17 I PolG | 254 |
| 4. Polizeipflichtigkeit bei Polizeiverordnungen | 254 |
| 5. Ermessensfehlerfreiheit der Polizeiverordnung | 255 |
| VI. Formelle Rechtmäßigkeit einer Polizeiverordnung (§§ 20 ff. PolG) | 255 |
| H. Erstattung von Polizeikosten | 255 |
| I. Begriff der Polizeikosten | 255 |
| II. Pflicht Einzelner zur Erstattung von Polizeikosten als Ausnahme | 256 |
| 1. Pflicht des polizeilich Verantwortlichen zur Kostenerstattung | 257 |
| 2. Die dogmatische Trennung von Primär- und Sekundärebebene | 257 |
| III. Ermächtigungsgrundlagen zur Erhebung von Polizeikosten | 258 |
| 1. Ermächtigungsgrundlagen zum Polizeikostenersatz im Polizeigesetz | 258 |
| a) Kostenerstattung nach Unmittelbarer Ausführung (§ 8 II PolG) | 258 |
| b) Kostenersatz nach gesetzlich bestimmten anderen Sonderfällen | 259 |
| 2. Ermächtigungsgrundlagenkombination zum Kostenersatz nach polizeilichen Vollstreckungsmaßnahmen (Polizeizwang) – PolG/LVwVG | 259 |
| 3. Ermächtigungsgrundlagen zum Polizeikostenersatz im Landesgebührengesetz | 263 |
| I. Entschädigung, Schadensersatz und Folgenbeseitigung im Polizeirecht | 264 |
| I. Spezialgesetzliche Ersatzansprüche im Gefahrenabwehrrecht | 265 |
| II. Ersatzanspruch nach § 100 I PolG | 265 |
| 1. Der Ersatzanspruch des Nichtstörers | 265 |
| 2. Ersatzanspruch aus § 100 I PolG auch für Anscheinsteller, Verdachtsstörer, unbeteiligte Dritte und sog. freiwillige Polizeihelfer? | 266 |
| III. Anspruchsgrundlagen im übrigen Staatshaftungsrecht | 266 |
| 1. Sonstige Entschädigungsansprüche | 266 |
| 2. Schadensersatz aus Amtshaftung nach § 839 BGB i.V. mit Art. 34 GG | 267 |
| IV. Öffentlich-rechtlicher Folgenbeseitigungsanspruch gegen die Polizei | 267 |
| J. Rechtsschutz im Polizeirecht..... | 268 |
| I. Rechtsschutzgarantie | 268 |
| 1. Verfassungsrang effektiven Rechtsschutzes | 269 |
| 2. Verfassungsrang effektiver Gefahrenabwehr | 270 |
| 3. Konsequenzen für die Ausgestaltung des Rechtsschutzes im Polizeirecht..... | 270 |
| II. Typische Rechtsschutzkonstellationen im Polizeirecht | 271 |
| 1. Vorläufiger Rechtsschutz..... | 272 |

| | |
|---|-----|
| a) Vorläufiger Rechtsschutz gegenüber Verwaltungsakten der Polizei (§ 80 VwGO) | 272 |
| b) Vorläufiger Rechtsschutz gegenüber Realakten der Polizei (§ 123 VwGO) | 273 |
| c) Vorläufiger vorbeugender Rechtsschutz | 274 |
| 2. Rechtsschutz trotz Erledigung der polizeilichen Maßnahme (Fortsatzungsfeststellungsklagen) | 275 |
| 3. Klagen gegen polizeiliche Zwangsmittel | 277 |
| 4. Klagen gegen Kostenbescheide der Polizei(behörden) | 278 |
| 5. Klagen auf polizeiliches Einschreiten | 281 |
| a) Bescheidungsklage | 281 |
| b) Verpflichtungsklage | 281 |
| c) Klagen auf polizeiliches Einschreiten gegen Dritte | 282 |
| d) Sonstige Leistungsklagen | 282 |
| 6. Amtshaftungsklagen und andere Schadensersatz- und Entschädigungsklagen | 283 |
| 7. Klagen gegen Polizeiverordnungen | 283 |

§ 3. Öffentliches Baurecht (*B. Remmert*)

| | |
|---|-----|
| A. Grundlagen | 286 |
| I. Die Vielfalt der Funktionen des Bodens | 286 |
| II. Rechtlicher Rahmen | 286 |
| 1. Privates Baurecht | 286 |
| 2. Öffentliches Baurecht | 287 |
| 3. Vertiefungshinweise | 291 |
| III. Konzeption und Gang der Darstellung | 291 |
| B. Die staatliche Vorordnung der Bodennutzung | 292 |
| I. Unions- und verfassungsrechtliche Vorgaben | 292 |
| 1. Unionsrecht | 292 |
| 2. Verfassungsrecht | 293 |
| a) Art. 14 I GG | 293 |
| b) Verfassungsrechtliche Schutzwürdigkeiten | 294 |
| c) Art. 28 II 1 GG | 296 |
| 3. Vertiefungshinweise | 300 |
| II. Die staatliche Vorordnung der Bodennutzung durch kommunale Bauleitplanung | 300 |
| 1. Flächennutzungsplan und Bebauungsplan | 300 |
| a) Flächennutzungsplan | 301 |
| b) Bebauungsplan | 304 |
| c) Vertiefungshinweise | 311 |
| 2. Rechtliche Vorgaben für die Aufstellung von Bauleitplänen | 312 |
| a) Vorgaben zum Ob der Planung | 312 |
| aa) Planungspflichten | 312 |
| bb) Ansprüche auf Planung? | 314 |
| cc) Planungsverbote | 314 |
| b) Vorgaben zum Planinhalt | 315 |

| | |
|--|-----|
| aa) Anpassungspflicht des § 1 IV BauGB und Entwicklungs- | |
| pflicht des § 8 II 1 BauGB | 315 |
| bb) Zwingende Vorgaben des Fachplanungsrechts | 316 |
| cc) Zwingende Vorgaben in Spezialgesetzen | 318 |
| dd) Zwingende Zielvorgaben des § 1 V BauGB | 318 |
| c) Vorgaben zum Prozess der Planaufstellung | 319 |
| aa) Vorgaben zur Abwägung | 319 |
| (1) Private Belange | 319 |
| (2) Öffentliche Belange | 320 |
| (3) Abwägung der Belange – Planungsgrundsätze | 321 |
| (4) Abwägung der Belange – Abwägungsfehlerlehre | 322 |
| bb) Verfahrensrechtliche Vorgaben | 326 |
| cc) Zuständigkeitsrechtliche Vorgaben | 332 |
| d) Außerkrafttreten von Bauleitplänen | 334 |
| e) Vertiefungshinweise | 336 |
| 3. Fehlerhafte Bauleitpläne | 337 |
| a) Grundsatz der Planerhaltung | 337 |
| b) Inhalte und Struktur der §§ 214 I–IV, 215 BauGB | 338 |
| c) Gruppen von Rechtsfehlern und ihre Folgen | 340 |
| d) Vertiefungshinweise | 343 |
| 4. Rechtsschutz und Entschädigung | 343 |
| a) Rechtsschutz gegen Bauleitpläne | 343 |
| b) Klagen auf Planerlass | 347 |
| c) Entschädigungsfragen | 347 |
| d) Vertiefungshinweise | 349 |
| 5. Instrumente der Plansicherung und der Planverwirklichung | 350 |
| a) Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen | 350 |
| b) Teilung von Grundstücken, Umlegung, Vorkaufsrechte, Er- | |
| schließung und Enteignung im Überblick | 352 |
| c) Sicherung der Plankonformität neuer baulicher Vorhaben | 354 |
| d) Vertiefungshinweise | 355 |
| III. Die staatliche Vorordnung der Bodennutzung bei fehlender oder | |
| teilweiser Bebauungsplanung | 356 |
| 1. Planersetzende gesetzliche Regelungen | 356 |
| 2. § 33 BauGB | 356 |
| 3. Gemeindliche Teilplanungen durch städtebauliche Satzungen | 357 |
| 4. Vertiefungshinweise | 357 |
| C. Die Zulässigkeit von Vorhaben | 358 |
| I. Inhaltliche Anforderungen an Vorhaben | 358 |
| 1. Bauplanungsrecht | 358 |
| a) Anwendungsbereich und Systematik der §§ 30ff. BauGB | 358 |
| b) Zulässigkeit von Vorhaben im Geltungsbereich eines qualifizier- | |
| ten oder vorhabenbezogenen Bebauungsplans | 361 |
| c) Zulässigkeit von Vorhaben im sog. Innenbereich | 366 |
| aa) Anwendungsbereich | 366 |
| bb) Zulässigkeitsvoraussetzungen | 369 |
| d) Zulässigkeit von Vorhaben im sog. Außenbereich | 371 |

| | |
|--|-----|
| Inhaltsverzeichnis | XIX |
| aa) Anwendungsbereich | 371 |
| bb) Privilegierte und sonstige Vorhaben | 372 |
| cc) Zulässigkeitsvoraussetzungen | 374 |
| e) Zulässigkeit von Vorhaben aufgrund ungeschriebenen Bestandsschutzes? | 378 |
| f) Vertiefungshinweise | 382 |
| 2. Spezialgesetze im Überblick | 383 |
| 3. Bauordnungsrecht | 385 |
| a) Funktionen und Rechtsquellen des Bauordnungsrechts | 385 |
| b) Anwendungsbereich der LBO | 386 |
| c) Spezielle Anforderungen | 388 |
| d) Allgemeine Anforderungen des § 3 LBO | 392 |
| e) Vertiefungshinweise | 392 |
| II. Die bauordnungsrechtlichen Verfahren zur Durchsetzung der inhaltlichen Anforderungen an Vorhaben | 392 |
| 1. Baurechtsbehörden | 393 |
| 2. Verantwortlichkeit | 395 |
| 3. Zulassung von Vorhaben | 396 |
| a) Anlagen, die keiner Baugenehmigung bedürfen | 396 |
| b) Genehmigungsbedürftige Anlagen | 400 |
| aa) Reguläres Baugenehmigungsverfahren | 400 |
| bb) Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren | 403 |
| cc) Baugenehmigung | 405 |
| c) Vertiefungshinweise | 407 |
| 4. Bauüberwachung/Herstellung rechtmäßiger Zustände | 407 |
| a) Bauüberwachung | 408 |
| b) Herstellung rechtmäßiger Zustände | 408 |
| aa) Abbruchsanordnung | 408 |
| bb) Nutzungsuntersagung | 412 |
| cc) Sonstige Maßnahmen | 413 |
| c) Vertiefungshinweise | 413 |
| III. Rechtsschutzfragen | 413 |
| 1. Rechtsschutz des Bauherrn und der sonstigen baurechtlich Verantwortlichen | 414 |
| a) Zulässigkeit von Vorhaben | 414 |
| b) Anordnungen der Baurechtsbehörde | 415 |
| 2. Rechtsschutz Dritter | 416 |
| a) Zulässigkeit von Vorhaben | 416 |
| b) Anordnungen der Baurechtsbehörde | 423 |
| 3. Vertiefungshinweise | 423 |
| Sachverzeichnis | 425 |