

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. Staatszielbestimmung Umweltschutz	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	41
H. Vollziehende Gewalt	42
I. Regierung und Verwaltungsbehörden	42
1. Staatsregierung	42
2. Oberste Landesbehörden	44
3. Bayerischer Oberster Rechnungshof	44
4. Landesämter und zentrale Dienststellen	44
5. Behörden der Mittelstufe	45
6. Behörden der Unterstufe	46
II. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Verwaltung	46
I. Rechtsprechende Gewalt	47
I. Organisation bayerischer Landesgerichtsbarkeit	47
II. Bayerischer Verfassungsgerichtshof	47
1. Zuständigkeiten und Verfahrensbesonderheiten	49
2. Verhältnis zur Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes	52
3. Maßstäbe der landesverfassungsgerichtlichen Kontrolle	54
J. Grundrechte	55
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
K. Grundpflichten	67
L. Sonderteil: Eigenarten des bayerischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts	67
I. Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und des Freistaats Bayern	67
1. Anwendungsbereich der Verwaltungsverfahrensgesetze	68
2. Wichtige unterschiedliche Regelungsinhalte	69
II. Bayerisches Ausführungsgesetz zur Verfassungsgerichtsordnung	70
2. Teil. Bayerisches Kommunalrecht (U. Becker)	
A. Einführung	73
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

B. Verfassungsrechtliche Vorgaben	84
I. Allgemeine Grundsätze	84
II. Selbstverwaltungsgarantie	85
1. Dimensionen der Selbstverwaltungsgarantie	85
a) Bezogen auf Gemeinden	85
b) Bezogen auf Landkreise und Bezirke	86
2. Bezugspunkt der Selbstverwaltungsgarantie (Schutzbereich I)	87
a) Örtliche Angelegenheiten und eigenverantwortliches Handeln ..	87
b) Aufgabenerfindungsrecht der Gemeinden	89
3. Selbstverwaltungsbereiche (Schutzbereich II)	92
4. Eingriffe in die Selbstverwaltungsgarantie und ihre Rechtfertigung	94
5. Rechtsschutz	97
III. Sonstige Verfassungspositionen der Kommunen	99
1. Kommunen als Grundrechtsträger	99
a) Nach dem GG	99
b) Nach der BV	100
2. Finanzgarantien	101
C. Äußere Organisation	102
I. Gebiet und Bestand	102
1. Bedeutung des Gemeindegebiets	102
a) Grundsätze	102
b) Gemeindefreie Gebiete	104
2. Bestands- und Gebietsänderungen	105
a) Gründe für Reformen	105
b) Typologie der Änderungen	105
c) Gemeinsame Voraussetzungen	106
d) Form, Zuständigkeit und Rechtsfolgen	107
II. Rechtsschutzfragen	108
III. Angehörige und Bürger	109
D. Kommunalverfassungsrecht	112
I. Allgemeine Grundsätze	112
II. Erster Bürgermeister	113
1. Rechtliche Stellung	113
2. Funktionen und Zuständigkeiten	114
a) Funktionen im Zusammenhang mit dem Gemeinderat	114
b) Eigene Zuständigkeit des ersten Bürgermeisters	115
c) Vertretung des ersten Bürgermeisters und Befugnisübertragung ..	118
3. Vertretung der Gemeinde nach außen	119
a) Grundsatz	119
b) Folgen von Zuständigkeitsverstößen	120
c) Verpflichtungserklärungen	122
4. Exkurs: Landrat und Bezirkstagspräsident	122
III. Gemeinderat	123
1. Rechtliche Stellung und Zuständigkeit	123
2. Zusammensetzung	124
a) Zahl und Mandatsverteilung	124
b) Änderungen in der Zusammensetzung	125
3. Status und Rechte der Mitglieder	127
a) Grundsatz	127
b) Ablehnung des Amts	127
c) Indemnität	128

d) Teilnahme- und Abstimmungspflicht	128
e) Mandatsverlust	129
f) Rechte der Gemeinderatsmitglieder	130
g) Vertretungsverbot	131
4. Fraktionen	132
5. Ausschüsse	134
a) Art und Funktion	134
b) Einrichtung	135
c) Verhältnis zum Gemeinderat	136
d) Zusammensetzung	136
e) Auflösung und Neubildung	138
6. Berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder	138
IV. Geschäftsgang im Gemeinderat	139
1. Geschäftsordnung	139
2. Einberufung, Ladung und Beschlussfähigkeit	140
a) Grundsatz	140
b) Ladung	140
c) Weitere Erfordernisse der Beschlussfähigkeit	141
3. Mitwirkungsverbote	142
4. Handhabung der Ordnung	145
5. Weitere Verfahrensbestimmungen	147
6. Fehlerfolgen	148
V. Kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeiten	148
1. Grundsatz	148
2. Verwaltungsprozessuale Besonderheiten	149
E. Mitwirkung der Bürger	152
I. Wahlrecht	152
1. Allgemeines	152
2. Grundzüge des Gemeindewahlrechts	152
a) Wahlberechtigung	152
b) Wahlverfahren	153
c) Wahlsystem	153
d) Überprüfung der Wahl	154
II. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	155
1. Rechtsgrundlage und Funktion	155
2. Verfahren im Überblick	156
3. Voraussetzungen und Durchführung der Verfahrensschritte	156
a) Voraussetzungen des Bürgerbegehrens	156
b) Zustandekommen des Bürgerbegehrens	158
c) Weiteres Verfahren	159
d) Durchführung des Bürgerentscheids	160
4. Rechtsschutz	162
a) Klage auf Zulassung des Bürgerbegehrens	162
b) Geltendmachung der Sperrwirkung	163
c) Sonstiges	164
III. Sonstige Mitwirkungsmöglichkeiten	164
1. Bürgerversammlung	164
2. Bürgerantrag	165
F. Aufgaben und Handlungsformen von Kommunen	166
I. Aufgaben	166
1. Differenzierung	166
2. Aufgabenbereiche	167

Inhaltsverzeichnis	XIII
a) Aufgaben des eigenen Wirkungskreises	167
b) Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	169
3. Formen der Aufgabenerfüllung	170
II. Handlungsformen	171
1. Erlass von Rechtsnormen	171
a) Formen der Rechtsetzung	171
b) Satzungen	172
c) Kommunale Verordnungen	176
d) Überprüfung	177
2. Erlass von Verwaltungsakten	178
a) Grundlage und Vollzug	178
b) Fehler und ihre Folgen	179
3. Sonstige Handlungsformen	179
III. Rechtsschutz und Haftung	179
1. Kommunen im Verwaltungsprozess	179
2. Haftungsfragen	181
a) Privatrechtliche Haftung	181
b) Öffentlich-rechtliche Haftung	182
c) Rückgriff	184
G. Kommunale Einrichtungen und Unternehmen	185
I. Öffentliche Einrichtungen	185
1. Begriff	185
2. Organisatorische und räumliche Ausgestaltung	186
3. Anspruch auf Benutzung	187
a) Allgemeines	187
b) Umfang des Anspruchs	189
4. Benutzungsverhältnis	191
a) Gestaltungsmöglichkeiten	191
b) Verhältnis zum Zulassungsanspruch	192
c) Einzelfragen	193
5. Anschluss- und Benutzungzwang	194
a) Begriffe	194
b) Betroffene Einrichtungen	194
c) Voraussetzungen und Verpflichtete	195
d) Ausgestaltung	196
e) Verfassungs- und europarechtliche Fragen	197
II. Kommunale Unternehmen	198
1. Grundsätze	198
2. Zulässigkeit kommunaler Unternehmenstätigkeit	200
a) Kommunalrechtliche Schranken	200
b) Wettbewerbsrechtliche Schranken	203
c) Exkurs: Vergaberechtliche Schranken und Beihilfeverbote	204
3. Rechtsschutz Dritter	206
H. Finanzen	208
I. Übersicht	208
II. Abgaben	208
1. Steuern	208
a) Grundsätze	208
b) Örtliche Steuern	209
2. Beiträge und Gebühren	210
a) Einteilung	210

b) Grundsätze der Erhebung	211
c) Grundsätze der Bemessung	211
III. Rechtsschutz	214
I. Kommunalaufsicht	214
I. Allgemeine Grundsätze	214
1. Funktion der Aufsicht	214
2. Formen der Aufsicht	216
a) Differenzierung nach dem zeitlichem Ansatzpunkt	216
b) Differenzierung nach dem gegenständlichem Ansatzpunkt	217
3. Zuständige Aufsichtsbehörden	217
II. Rechtsaufsicht	218
1. Umfang	218
2. Mittel	219
a) Grundsätze	219
b) Informationsrecht	220
c) Beanstandung	220
d) Ersatzvornahme	221
e) Bestellung eines Beauftragten	223
III. Fachaufsicht	224
1. Umfang	224
2. Mittel	225
IV. Fragen des Rechtsschutzes	226
1. Rechtsschutz gegen aufsichtliche Maßnahmen	226
a) Angreifbarkeit der Maßnahmen	226
b) Vorverfahren	227
2. Aufsichtsbehörden als Widerspruchsbehörden	228
J. Kommunale Zusammenarbeit	229
I. Allgemeine Grundsätze	229
II. Verwaltungsgemeinschaft	230
1. Rechtsnatur und Gründung	230
2. Tätigkeit der Verwaltungsgemeinschaft	231
a) Aufgaben	231
b) Verfassung	232
c) Aufsicht	233
III. Zusammenarbeit nach dem KommZG	234
1. Allgemeines	234
2. Arbeitsgemeinschaften	234
3. Zweckvereinbarungen	234
4. Zweckverbände	235
5. Gemeinsame Kommunalunternehmen	236
3. Teil. Bayerisches Polizei- und Sicherheitsrecht (<i>D. Heckmann</i>)	
A. Einführung in das Rechtsgebiet	239
I. Der Gegenstand des Polizei- und Sicherheitsrechts	239
1. Gewährleistung der inneren Sicherheit durch Rechtsgüterschutz	239
a) Schutzbedürftigkeit von Rechtsordnung und Rechtsgemeinschaft	240
b) Ziele und Perspektiven polizeilichen Handelns	242
2. Abgrenzung des Polizeirechts gegenüber dem Sicherheitsrecht	246
3. Gefahrenabwehr und Grundgesetz	247
a) Polizei im Bundesstaat	247
b) Rechtsstaatliche Anforderungen	248

c) Demokratische Legitimation	248
d) Grundrechtsfragen	249
II. Die Organisation der Gefahrenabwehrbehörden	249
1. Systematische Gliederung	250
2. Hierarchische Gliederung	251
III. Die Bedeutung des Polizei- und Sicherheitsrechts	251
1. Die Prüfungsrelevanz	251
2. Der rechtspolitische Stellenwert	252
a) Vorratsdatenspeicherung	253
b) „Online-Durchsuchung“	255
c) Automatisierte Kennzeichenerfassung	256
d) Zugangsserschwerungsgesetz	257
B. Ermächtigungsgrundlagen für polizeiliche Maßnahmen	259
I. Aufgabe und Befugnis	259
1. Aufgaben der Polizei (Art. 2 PAG)	259
a) Gefahrenabwehr (Art. 2 Abs. 1 PAG)	259
b) Schutz privater Rechte (Art. 2 Abs. 2 PAG)	260
c) Vollzugshilfe (Art. 2 Abs. 3 PAG)	260
d) Weitere Aufgaben (Art. 2 Abs. 4 PAG)	262
2. Das Verhältnis von Aufgabe und sachlicher Zuständigkeit	263
3. Das Verhältnis von Aufgabe und Befugnis	263
II. Einteilung der Befugnisnormen nach dem „lex-specialis“-Grundsatz	264
1. Befugnisnormen in Spezialgesetzen (außerhalb des PAG)	264
2. Die sog. Standardbefugnisse	265
3. Die polizeiliche Generalklausel	265
III. Einteilung der Befugnisnormen nach dem Rechtscharakter (befehlende oder realisierende Tätigkeit)	266
1. Befehl und Zwang als Grundkonstellation im Polizeirecht	267
2. „Realisierende Polizeitätigkeit“	267
IV. Aufbautechnischer Hinweis	268
C. Die Rechtmäßigkeit der Polizeiverfügung	269
I. Die formelle Rechtmäßigkeit der Polizeiverfügung	269
1. Zuständigkeit	269
a) Sachliche Zuständigkeit	269
b) Örtliche Zuständigkeit	271
2. Form	272
3. Verfahren	272
a) Allgemeine Verfahrensanforderungen (insbesondere: Anhörung)	272
b) Polizeirechtsspezifische Verfahrensanforderungen	272
II. Die materielle Rechtmäßigkeit der Polizeiverfügung	272
1. Tatbestand: Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung	272
a) Öffentliche Sicherheit	273
b) Öffentliche Ordnung	275
c) Gefahr	276
2. Rechtsfolgen der Generalklausel („notwendige Maßnahmen“)	282
a) Opportunitätsprinzip und Entschließungsermessens	283
b) Gesetzliche Schranken des Auswahlermessens	284
c) Zweckmäßigkeit	288
3. Adressaten der Polizeiverfügung	288
a) Grundfragen polizeilicher Verantwortlichkeit	288
b) Handlungsstörer (Art. 7 PAG)	290
c) Zustandsstörer (Art. 8 PAG)	292

d) Sonderfall: Hoheitsträger	294
e) Rechtsnachfolge in die Polizeipflicht	295
f) Störerauswahl	297
g) Inanspruchnahme des Nichtstörers (Art. 10 PAG)	297
D. Die Vollstreckung der Polizeiverfügung	298
I. Begriff und Wesen der Vollstreckung	298
II. Inhalt und Systematik der Art. 53–69 PAG	299
1. Die Zwangsmittel	299
a) Ersatzvornahme (Art. 54 Abs. 1 Nr. 1, 55 PAG)	300
b) Zwangsgeld und Ersatzzwangshaft (Art. 54 Abs. 1 Nr. 2, 56 f. PAG)	300
c) Unmittelbarer Zwang (Art. 54 Abs. 1 Nr. 3, 58, 60 ff. PAG)	301
2. Stufen des Vollstreckungsverfahrens	302
a) Androhung	302
b) Anwendung	302
III. Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen	303
1. Vorliegen eines befehlenden, vollziehbaren Verwaltungsaktes (Grundverfügung)	303
a) Polizeilicher Befehl	303
b) Vollziehbarkeit des Verwaltungsaktes	304
c) Nichterfüllung der durch die Grundverfügung auferlegten Pflicht (keine „Erledigung“ des Zwangsmittels)	304
2. Rechtmäßigkeit der Grundverfügung als Vollstreckungsvoraussetzung (Konnexitätgrundsatz)?	305
3. Duldungsverfügung bei Eingriffen in Rechte Dritter	307
IV. Ordnungsgemäße Durchführung der Vollstreckung	307
1. Androhung und Auswahl des Zwangsmittels	307
2. Durchführung der Ersatzvornahme (Art. 55 PAG)	308
3. Festsetzung und Beitreibung des Zwangsgeldes (Art. 56 PAG)	309
4. Anordnung von Ersatzzwangshaft (Art. 57 PAG)	310
5. Anwendung unmittelbaren Zwangs (Art. 58, 60–69 PAG)	311
6. Insbesondere: Schusswaffengebrauch (Art. 66–68 PAG)	311
7. Exkurs: Die Konkurrenz zu den Notwehr- und Notstandsregelungen	312
8. Aussageerzwingung mittels unmittelbaren Zwangs („Darf die Polizei foltern“?)	312
V. Der sofortige Vollzug	314
E. Tatsächliche (insbesondere regelungsersetzende) Maßnahmen der Polizei ...	315
I. Ausnahmen von „Befehl und Zwang“	315
1. Maßnahmen bei Abwesenheit des Betroffenen	315
2. Maßnahmen bei Untunlichkeit von Ge- oder Verboten	316
II. Unmittelbare Ausführung und sofortiger Vollzug	316
1. Der sofortige Vollzug	316
2. Die unmittelbare Ausführung	317
a) Tatbestandsvoraussetzungen	317
b) Rechtsfolgen	317
c) Rechtsnatur der unmittelbaren Ausführung	318
d) Zur Abgrenzung vom sofortigen Vollzug	318
III. Standardmaßnahmen	320
1. Begriff und systematische Einordnung	320
2. Die Rechtsnatur von Standardmaßnahmen	320
IV. Maßnahmen bei gestörter Polizeitätigkeit	322

F. Die einzelnen Standardmaßnahmen	324
I. Auskunftsverlangen und Identifizierung (Art. 12–15 PAG)	325
1. Das Auskunftsverlangen (Art. 12 PAG)	325
2. Die Identitätsfeststellung (Art. 13 PAG)	326
3. Erkennungsdienstliche Maßnahmen (Art. 14 PAG)	331
4. Die Vorladung (Art. 15 PAG)	333
II. Platzverweisung und Aufenthaltsverbot (Art. 16 PAG)	335
1. Die Platzverweisung (Art. 16 PAG)	335
2. Exkurs: Polizeiliches Aufenthaltsverbot	337
III. Gewahrsam (Art. 17–20 PAG)	340
1. Die Ingewahrsamnahme (Art. 17 PAG)	340
2. Verfahrensregelungen (Art. 18–20 PAG)	342
IV. Durchsuchung von Personen, Sachen und Wohnungen (Art. 21–24 PAG)	343
1. Die Durchsuchung von Personen (Art. 21 PAG)	343
2. Die Durchsuchung von Sachen (Art. 22 PAG)	346
3. Das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen (Art. 23 PAG)	347
V. Sicherstellung, Verwahrung, Verwertung (Art. 25–28 PAG)	350
1. Die Sicherstellung (Art. 25 PAG)	350
2. Die Verwahrung (Art. 26 PAG)	352
3. Folgeregelungen (Art. 27–28 PAG)	353
G. Die finanzielle Abwicklung polizeilicher Tätigkeit auf der sog. Sekundär-ebene	353
I. Die Erstattung von Polizeikosten	354
1. Vorbemerkung zur Kostenpflichtigkeit polizeilicher Maßnahmen ..	354
2. Grundsätze der Kostenerhebung	354
a) Kostenpflicht und Vorbehalt des Gesetzes	354
b) Begriff der Polizeikosten	355
c) Kostenpflicht und Grundrechte	356
d) (Persönliche) Kostenpflicht und Störereigenschaft	356
e) Kostenpflicht bei rechtswidriger Grundverfügung	357
3. Die Rechtmäßigkeit des Kostenbescheids	359
a) Formelle Rechtmäßigkeit	359
b) Materielle Rechtmäßigkeit	359
4. Die Ermächtigungsgrundlagen im Einzelnen (System der sachlichen Kostenpflicht)	359
a) Ersatz des Aufwands für die Realisierung der Gefahrenabwehr	359
b) Ersatz des Aufwands für die Ausübung von Vollstreckungsdruck	361
c) Ersatz des Aufwands für Standardmaßnahmen	363
d) Regressansprüche	363
II. Ersatzansprüche des Bürgers	364
1. Grundsätze der Entschädigung im Polizeirecht	364
2. Der Anspruch des Nichtstörers (Art. 70 Abs. 1 PAG)	365
a) Polizeiliche Notstandsmaßnahme	365
b) Nichtstörer als Anspruchsberechtigter	365
c) Kausalität und Schaden	367
d) Rechtsfolge: angemessene Entschädigung	368
e) Maßnahmen zum Schutz des Betroffenen (Art. 70 Abs. 4 PAG)	368
f) Entschädigungspflichtiger (Art. 70 Abs. 6 PAG)	369

g) Verjährung	369
h) Regress (Art. 72 PAG)	370
i) Rechtsweg (Art. 73 PAG)	370
3. Der Anspruch betroffener Dritter (Art. 70 Abs. 2 PAG)	371
H. Grundzüge und Besonderheiten des Sicherheitsrechts	371
I. Das Landesstraf- und Verordnungsgesetz	371
1. Aufgaben der Sicherheitsbehörden	371
2. Verhältnis zwischen Sicherheitsbehörden und Polizei	372
a) Sicherheitsbehörden	372
b) Weisungsbefugnis der Sicherheitsbehörden	373
c) Vorrang sicherheitsbehördlicher Maßnahmen	373
d) Verhältnis zwischen den Sicherheitsbehörden	375
3. Befugnis zum Erlass von Verwaltungsakten	376
a) Opportunitätsprinzip	376
b) Die eingeschränkte Generalklausel	376
c) Sonstige Befugnisse	378
d) Vollstreckung	378
4. Erlass von Verordnungen	378
a) Verfassungsrechtliche Maßgaben	379
b) Einzelermächtigungen	379
c) Zuständigkeit	380
d) Normsetzungsermessen	381
e) Verfahren	381
f) Materielle Rechtmäßigkeit	382
g) Vollzug von Verordnungen	383
h) Exkurs: Kommunale Alkoholkonsumverbote	383
II. Versammlungsrecht	385
1. Versammlungen	386
2. Friedlich und ohne Waffen	387
3. Gegendemonstrationen	387
4. Inhalt und Zweck des BayVersG	388
a) Einfachgesetzlicher Versammlungsbegriff	388
b) Verhältnis des Versammlungsgesetzes zum Polizeirecht	388
c) Exkurs: Problematik der sog. „Gefährderanschreiben“ bzw. „Gefährderansprachen“ im Vorfeld von Versammlungen	390
d) Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen	393
5. Polizeiliche Befugnisse	394
a) Versammlungen in geschlossenen Räumen	394
b) Versammlungen unter freiem Himmel	394
c) Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen oder -aufzeichnungen	395
d) Verbot und Auflösung	397
e) Insbesondere: Verbot und Auflösung von Versammlungen mit rechtsextremistischem Hintergrund	399
I. Anhang	402
Anhang 1: Klausurfragen zum Abschleppen von Kraftfahrzeugen	402
1. Die Abgrenzung zwischen Sicherstellung und atypischer Maßnahme	403
a) Das Fahrzeug als gefährdetes oder gefährliches Objekt	403
b) Die Gefahr durch die „Lage des Fahrzeugs im Raum“	403
2. Qualifizierung der atypischen Maßnahmen	404
a) Persönliches Wegfahrgesetz gegenüber anwesendem Fahrer	405

b) Entfernung des Pkw ohne vorausgehendes Wegfahrgesetz	405
c) Sonderfall: Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtung	405
3. Umfang der Maßnahme	406
4. Zuständigkeit	408
5. Abschleppkosten und Zurückbehaltungsrecht	409
6. Haftung für Abschleppschäden	410
Anhang 2: Die Rechtmäßigkeit einer Vollstreckungsmaßnahme ..	411
Anhang 3: Die Rechtmäßigkeit eines Kostenbescheids für die Durchführung einer Ersatzvornahme oder für die Anwendung unmittelbaren Zwangs	412
4. Teil. Öffentliches Baurecht (G. Manssen)	
A. Die Akteure im öffentlichen Baurecht	415
I. Bundes- und Landesgesetzgeber	415
1. Öffentliches und privates Baurecht	415
2. Bauplanungs- und Bauordnungsrecht	415
a) Bundeskompetenz für das Bauplanungsrecht	415
b) Landeskommunikationskompetenz für das Bauordnungsrecht	416
3. Verbindungslien zwischen Bauordnungs- und Bauplanungsrecht	417
II. Kommunen, Staat und Fachplanungsträger	418
1. Die Stellung der Kommunen im öffentlichen Baurecht	418
a) Grundsätzliche Garantie der kommunalen Planungshoheit	418
b) Die Rechtsaufsicht über die Kommunen	419
c) Einschaltung der Kommunen in den Baurechtsvollzug	419
(1) Gemeindliches Einvernehmen	419
(2) Ersetzung des gemeindlichen Einvernehmens	421
2. Staatliche Behörden im Vollzug des öffentlichen Baurechts	422
a) Überwachung der kommunalen Bauleitplanung	422
b) Staatliche Behörden als Bauaufsichtsbehörden	422
c) Fachplanungsträger	422
(1) Fachplanung und Flächennutzungsplan	423
(2) Fachplanung und Bebauungsplan	423
d) Örtliche und überörtliche Planungsträger	425
III. Eigentümer und Nachbarn	425
1. Die Bauleitplanung als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums	425
2. Bürgerbeteiligung im öffentlichen Baurecht	426
3. Der Nachbar im öffentlichen Baurecht	427
B. Zulässigkeit von Vorhaben	428
I. Allgemeines zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben	428
1. Die Systematik der §§ 29 ff. BauGB	428
a) Einstieg über § 29 BauGB	428
b) Die Gebietskategorien	429
2. Das Erfordernis einer gesicherten Erschließung	429
II. Die Zulässigkeit von Vorhaben im Planbereich (§§ 30, 31 BauGB)	430
1. Der qualifizierte Bebauungsplan	430
a) Der Begriff des qualifizierten Bebauungsplans	430
b) Feinsteuerung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit nach § 15 BauNVO	431
2. Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 30 Abs. 2 BauGB)	431
3. Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 BauGB)	432
a) Allgemeines	432

b) Die Erteilung von Ausnahmen (§ 31 Abs. 1 BauGB)	432
c) Die Erteilung von Befreiungen (§ 31 Abs. 2 BauGB)	433
4. Bauen nach künftigem Bebauungsplan (§ 33 BauGB)	435
III. Die Zulässigkeit von Vorhaben im Innenbereich (§ 34 BauGB)	436
1. Anwendbarkeit von § 34 BauGB	436
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen nach § 34 Abs. 1 BauGB	436
a) Sich-Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung	436
b) Sonderregelung für die Art der baulichen Nutzung (§ 34 Abs. 2 BauGB)	436
c) Befreiungsvorschrift (§ 34 Abs. 3a BauGB)	438
3. Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB	439
a) Satzungsarten	439
b) Erlassvoraussetzungen	440
IV. Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)	440
1. Allgemeines	440
a) Begriff des Außenbereichs	440
b) Privilegierte, nicht privilegierte und teilprivilegierte Vorhaben ...	440
2. Die Zulässigkeit von privilegierten Vorhaben im Außenbereich	441
a) Land- oder forstwirtschaftliche Vorhaben (§ 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB)	441
b) Gartenbauliche Erzeugung (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 BauGB)	442
c) Anlagen der öffentlichen Versorgung (§ 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB)	442
d) Sonstige privilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB)	442
e) Anlagen der Wind- und Wasserenergie (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB) und Anlagen zur energetischen Nutzung von Biomasse (§ 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB)	443
3. Die öffentlichen Belange nach § 35 Abs. 3 S. 1 BauGB	443
a) Allgemeines	443
b) Die Bedeutung des Flächennutzungsplans als öffentlicher Belang (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BauGB)	444
c) Landschaftsplanung und sonstige Umweltschutzplanung (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BauGB)	446
d) Schädliche Umwelteinwirkungen (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 BauGB)	446
e) Unwirtschaftliche Aufwendungen (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 BauGB)	446
f) Belange des Naturschutzes i. w. S. (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 BauGB)	447
g) Agrarstruktur und Wasserwirtschaft (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 BauGB)	447
h) Vermeidung von Splittersiedlungen (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 7 BauGB)	447
i) Störung der Funktionsfähigkeit von Funkstellen und Radaranlagen (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 8 BauGB)	447
j) Widerspruch gegen Ziele der Raumordnung (§ 35 Abs. 3 S. 2 1. HS BauGB)	447
k) Die positive Wirkung von Zielen der Raumordnung (§ 35 Abs. 3 S. 2 2. HS BauGB)	448
l) Standortsteuerung für privilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 3 S. 3 BauGB)	448
4. Teilprivilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 4 BauGB)	449
5. Rückbauverpflichtung (§ 35 Abs. 5 S. 2 BauGB)	449
6. Außenbereichssatzung (§ 35 Abs. 6 BauGB)	450
7. Das Erschließungserfordernis im Außenbereich	450

C. Instrumente des Städtebaurechts	451
I. Übersicht	451
II. Bebauungsplan	451
1. Funktion des Bebauungsplans	451
2. Formelle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Bebauungsplan (ohne Abwägungsgebot)	452
a) Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen	452
b) Aufstellungsbeschluss	453
c) Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden	453
d) Umweltprüfung (§ 2 Abs. 4 BauGB)	455
e) Abwägung (formelle Seite)	455
f) Beschluss als Satzung	456
g) Begründung	456
h) Genehmigung	457
i) Ausfertigung und Inkraftsetzung	457
j) Vereinfachtes und beschleunigtes Verfahren (§§ 13, 13a BauGB)	458
3. Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Bebauungsplan (ohne Abwägungsgebot)	459
a) Städtebauliche Rechtfertigung (§ 1 Abs. 3 BauGB)	459
b) Entwicklungsgebot	459
c) Zulässige Festsetzungen	460
d) Allgemeine Planungsziele	462
4. Planerische Abwägung	462
a) Allgemeines	462
b) Ermittlung abwägungserheblicher Belange	463
c) Gewichtung der Belange	463
d) Eigentliche Abwägung	463
e) Weitere Anforderungen an die Abwägung	464
5. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid beim Erlass von Bebauungsplänen	466
6. Der fehlerhafte Bebauungsplan	467
a) Allgemeine Orientierung zu §§ 214 ff. BauGB	467
b) Verfahrens- oder Formfehler (ohne Abwägung)	468
c) Verstoß gegen das Entwicklungsgebot	468
d) Fehler bei Bebauungsplänen zur Innenentwicklung	469
e) Abwägungsfehler (Verfahrensfehler und materielle Mängel)	469
f) Das Unbeachtlichwerden von Fehlern	471
g) Ergänzendes Verfahren nach § 214 Abs. 4 BauGB	471
7. Rechtsschutz gegen Bebauungspläne	472
a) Normenkontrollverfahren	472
(1) Statthaftigkeit	472
(2) Antragsberechtigung	473
(3) Antragsgegner, Beiladung	474
(4) Antragsfrist	474
(5) Begründetheitsprüfung	475
(6) Sonderproblem: Teilnichtigkeit von Bebauungsplänen	475
b) Popularklage (Art. 98 S. 4 BV)	476
c) Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG)	476
d) Inzidente Überprüfung	477
8. Amtshaftungsansprüche wegen rechtswidriger Bauleitplanung	477
III. Flächennutzungsplan	478
1. Funktion des Flächennutzungsplans	478

2. Formelle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Flächennutzungsplan	479
a) Allgemeines (wie beim Bebauungsplan)	479
b) Ordnungsgemäße Beschlussfassung im Gemeinderat	479
c) Erläuterungsbericht	479
d) Genehmigung des Flächennutzungsplans	480
e) Inkraftsetzung des Flächennutzungsplans	481
3. Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Flächennutzungsplan	481
a) Pflicht zur Aufstellung des Flächennutzungsplans	481
b) Sonstiges	481
4. Der fehlerhafte Flächennutzungsplan	481
5. Rechtsschutz gegen den Flächennutzungsplan	482
IV. Kooperative Handlungsformen (§§ 11, 12 BauGB)	482
1. Allgemeines	482
a) Kein Anspruch auf eine bestimmte Bauleitplanung	482
b) Zulässigkeit von Vorabfestlegungen	483
c) Mögliche Regressforderungen bei fehlgeschlagener Planung	483
2. Neue kooperative Handlungsformen	484
3. Der Vorhaben- und Erschließungsplan (§ 12 BauGB)	484
a) Allgemeines	484
b) Vor- und Nachteile des Vorhaben- und Erschließungsplans	485
c) Realisierung des Vorhabens	486
d) Rechtliche Überprüfung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans	486
V. Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen	486
1. Veränderungssperre (§ 14 BauGB)	486
2. Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 BauGB)	488
3. Entschädigung bei Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen	488
D. Instrumente des Bauordnungsrechts	489
I. Allgemeines	489
1. Anwendbarkeit der BayBO	489
2. Präventive und repressive Befugnisse	489
3. BayBO und sonstiges bayerisches Landesrecht	490
II. Baugenehmigung	490
1. Formelle Anforderungen an die Erteilung einer Baugenehmigung	490
a) Genehmigungspflicht	490
(1) Ausgangspunkt: Art. 55 BayBO	490
(2) Kein Vorrang anderer Gestaltungsverfahren	490
(3) Verfahrensfreiheit (Art. 57 BayBO)	491
(4) Genehmigungsfreistellung (Art. 58 BayBO)	491
(5) Fliegende Bauten (Art. 72 BayBO)	493
(6) Bauvorhaben öffentlicher Stellen	493
(7) Weitere Besonderheiten	493
(8) Baugenehmigungsverfahren und Gaststättenrecht	493
b) Bauantrag	494
c) Zuständigkeit	494
d) Behördenbeteiligung	494
e) Nachbarbeteiligung (Art. 66 BayBO)	495
f) Sonstige Anforderungen	495
2. Materielle Voraussetzungen für die Erteilung der Baugenehmigung	496

a) Grundsatz: Prüfung der Vereinbarkeit des Vorhabens mit öffentlichen-rechtlichen Vorschriften	496
b) Vereinfachtes Genehmigungsverfahren nach Art. 59 BayBO	498
c) Baugenehmigungsverfahren nach Art. 60 BayBO	500
3. Rechtswirkungen der Baugenehmigung	500
4. Schadens- und Entschädigungsansprüche	500
III. Sonderformen im Bauzulassungsrecht	501
1. Vorbescheid (Art. 71 BayBO)	501
a) Allgemeines	501
b) Bebauungsgenehmigung	502
c) Rechtsschutz gegen den Vorbescheid	502
d) Amtshaftungsansprüche in Zusammenhang mit dem Vorbescheid	502
2. Teilbaugenehmigung (Art. 70 BayBO)	503
3. Ausführungsgenehmigung (Art. 72 Abs. 2 S. 1 BayBO)	503
4. Zustimmung (Art. 73 BayBO)	504
IV. Baubeseitigung (Art. 76 BayBO)	504
1. Allgemeines	504
2. Tatbestandsvoraussetzungen	504
3. Ermessensausübung	506
4. Das Problem des Bestandsschutzes	507
a) Passiver Bestandsschutz: formell und materiell	507
b) Aktiver Bestandsschutz	508
c) Änderung der materiellen Baurechtslage während des gerichtlichen Verfahrens	509
5. Prozessuales	509
6. Häufiges Problem: mehrere Eigentümer	510
V. Nutzungsuntersagung (Art. 76 S. 2 BayBO)	510
VI. Baueinstellung (Art. 75 BayBO)	511
VII. Sonstige bauaufsichtliche Befugnisnormen	512
1. Generalklausel: Art. 54 Abs. 2 S. 2 BayBO	512
2. Konkretisierung allgemeiner Anforderungen: Art. 54 Abs. 3 BayBO	512
3. Anforderungen an bestehende bauliche Anlagen: Art. 54 Abs. 4 und 5 BayBO	512
4. Betreten und Besichtigen: Art. 54 Abs. 2 S. 4 BayBO	513
VIII. Örtliche Bauvorschriften	513
1. Allgemeines zur Baugestaltung	513
2. Erlassverfahren	514
3. Materielle Anforderungen	514
4. Rechtsschutz gegen örtliche Bauvorschriften	515
IX. Abweichungen (Art. 63 BayBO)	515
 E. Der Nachbar im öffentlichen Baurecht	516
I. Allgemeines	516
II. Der Begriff des Nachbarn	516
III. Klagebefugnis des Nachbarn	517
1. Ausgangspunkt: Schutznormtheorie	517
2. Das sog. Rücksichtnahmegerbot	518
3. Ableitung von Nachbarrechten aus Art. 14 Abs. 1 GG	519
IV. Nachbarbeteiligung nach Art. 66 BayBO	520
V. Klagefristen bei der Baunachbarklage	520
VI. Gerichtlicher Entscheidungszeitpunkt	521

VII. Der Dualismus des öffentlichen Nachbarrechts	522
VIII. Einstweiliger Rechtsschutz	522
1. Anfechtung von Baugenehmigungen	522
2. Einstweiliger Rechtsschutz im Übrigen	523
a) Rechtsschutz nach § 123 VwGO	523
b) Rechtsschutz nach § 47 Abs. 6 VwGO	523
IX. Abstandsflächen	524
1. Allgemeine Grundinformationen	524
2. Bemessung von Abstandsflächen	524
3. Nachbarrecht	525
4. Abstandsflächenrecht und Bauplanungsrecht	526
X. Drittschutz in den §§ 29 ff. BauGB	526
1. Nachbarschutz im Planbereich (§§ 30, 31 BauGB)	526
a) Nachbarschutz trotz Einhaltung des Bebauungsplans	526
b) Nachbarschutz bei Verstößen gegen einen Bebauungsplan	526
c) Nachbarschutz bei Ausnahmen und Befreiungen	527
2. Nachbarschutz im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)	528
3. Nachbarschutz im Außenbereich (§ 35 BauGB)	529
a) Nachbarschutz gegenüber einem privilegierten Vorhaben	529
b) Nachbarschutz eines privilegierten Vorhabens	529
Sachverzeichnis	531