

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XXVII
Literaturverzeichnis	XXXIII

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	19
V. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich der auswärtigen Gewalt und in der Finanzverfassung	20
1. Finanzverfassung	20
2. Auswärtige Gewalt	22
D. Bayerische Verfassung und Europäisches Gemeinschaftsrecht	26
I. Gemeinschaftsrecht und deutscher Föderalismus	26
II. Der Rang des Gemeinschaftsrechts in der bundesstaatlichen Rechts- ordnung der Bundesrepublik Deutschland	28
E. Wesensmerkmale bayerischer Staatlichkeit	30
I. Staatsvolk	30
II. Staatsgebiet	31
III. Staatsgewalt	31
F. Staatsstrukturbestimmungen der Bayerischen Verfassung	32
I. Bayern als Freistaat	32
II. Bayern als Rechts-, Kultur- und Sozialstaat	33
1. Rechtsstaat	33
2. Kulturstaat	33
3. Sozialstaat	34
III. Bayern als Demokratie	34
IV. Staatszielbestimmung Umweltschutz	36
G. Gesetzgebende Gewalt	36
I. Gesetzgebungsorgane	36

XII	Inhaltsverzeichnis	
1. Landtag		36
2. Senat (bis 31. 12. 1999)		38
II. Gesetzgebungsverfahren		39
1. Gesetzgebung durch den Landtag		40
2. Volksgesetzgebung		40
3. Sonderfall: Verfassungsänderung		42
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		45
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		48
1. Zuständigkeiten und Verfahrensbesonderheiten		49
2. Verhältnis zur Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes		53
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 Verwaltungsgerichtsordnung		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

Inhaltsverzeichnis	XIII
3. Namen und Organe	78
4. Handlungsformen	80
III. Verflechtung von Kommunen und Staat	81
1. Funktional	81
2. Organisatorisch	83
B. Verfassungsrechtliche Vorgaben	85
I. Allgemeine Grundsätze	85
II. Selbstverwaltungsgarantie	85
1. Dimensionen der Selbstverwaltungsgarantie	85
a) Bezogen auf Gemeinden	85
b) Bezogen auf Landkreise und Bezirke	87
2. Bezugspunkt der Selbstverwaltungsgarantie (Schutzbereich I)	88
a) Örtliche Angelegenheiten und eigenverantwortliches Handeln	88
b) Aufgabenerfindungsrecht der Gemeinden	89
3. Selbstverwaltungsbereiche (Schutzbereich II)	92
4. Eingriffe in die Selbstverwaltungsgarantie und ihre Rechtfertigung	94
5. Rechtsschutz	96
III. Sonstige Verfassungspositionen der Kommunen	99
1. Kommunen als Grundrechtsträger	99
a) Nach dem GG	99
b) Nach der BV	100
2. Finanzgarantien	100
C. Äußere Organisation	102
I. Gebiet und Bestand	102
1. Bedeutung des Gemeindegebiets	102
a) Grundsätze	102
b) Gemeindefreie Gebiete	103
2. Bestands- und Gebietsänderungen	104
a) Gründe für Reformen	104
b) Typologie der Änderungen	105
c) Gemeinsame Voraussetzungen	105
d) Form, Zuständigkeit und Rechtsfolgen	105
II. Rechtsschutzfragen	107
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 1. Bürgermeisters	115
c) Vertretung des 1. Bürgermeisters und Befugnisübertragung	117
3. Vertretung der Gemeinde nach außen	119
a) Grundsatz	119
b) Folgen von Zuständigkeitsverstößen	120
c) Verpflichtungserklärungen	121
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	133
a) Art und Funktion	133
b) Einrichtung	135
c) Verhältnis zum Gemeinderat	135
d) Zusammensetzung	136
e) Auflösung und Neubildung	137
6. Berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder	138
IV. Geschäftsgang im Gemeinderat	138
1. Geschäftsordnung	138
2. Einberufung, Ladung und Beschlussfähigkeit	139
a) Grundsatz	139
b) Ladung	140
c) Weitere Erfordernisse der Beschlussfähigkeit	141
3. Mitwirkungsverbote	142
4. Handhabung der Ordnung	145
5. Weitere Verfahrensbestimmungen	146
6. Fehlerfolgen	147
V. Kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeiten	148
1. Grundsatz	148
2. Verwaltungsprozessuale Besonderheiten	148
E. Mitwirkung der Bürger	151
I. Wahlrecht	151
1. Allgemeines	151
2. Grundzüge des Gemeindewahlrechts	151
a) Wahlberechtigung	151
b) Wahlverfahren	152
c) Wahlsystem	152
d) Überprüfung der Wahl	153
II. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	154
1. Rechtsgrundlage und Funktion	154
2. Verfahren im Überblick	155
3. Voraussetzungen und Durchführung der Verfahrensschritte	155
a) Voraussetzungen des Bürgerbegehrens	155
b) Zustandekommen des Bürgerbegehrens	157
c) Weiteres Verfahren	158
d) Durchführung des Bürgerentscheids	158
4. Rechtsschutz	160
a) Klage auf Zulassung des Bürgerbegehrens	160
b) Geltendmachung der Sperrwirkung	161
c) Sonstiges	162

Inhaltsverzeichnis	XV
III. Sonstige Mitwirkungsmöglichkeiten	163
1. Bürgerversammlung	163
2. Bürgerantrag	163
F. Aufgaben und Handlungsformen von Kommunen	164
I. Aufgaben	164
1. Differenzierung	164
2. Aufgabenbereiche	165
a) Aufgaben des eigenen Wirkungskreises	165
b) Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	168
3. Formen der Aufgabenerfüllung	168
II. Handlungsformen	169
1. Erlass von Rechtsnormen	169
a) Formen der Rechtsetzung	169
b) Satzungen	170
c) Kommunale Verordnungen	174
d) Überprüfung	175
2. Erlass von Verwaltungsakten	176
a) Grundlage und Vollzug	176
b) Fehler und ihre Folgen	177
3. Sonstige Handlungsformen	177
III. Rechtsschutz und Haftung	178
1. Kommunen im Verwaltungsprozess	178
2. Haftungsfragen	179
a) Privatrechtliche Haftung	179
b) Öffentlich-rechtliche Haftung	180
c) Rückgriff	182
G. Kommunale Einrichtungen und Unternehmen	183
I. Öffentliche Einrichtungen	183
1. Begriff	183
2. Organisatorische und räumliche Ausgestaltung	184
3. Anspruch auf Benutzung	185
a) Allgemeines	185
b) Umfang des Anspruchs	186
4. Benutzungsverhältnis	189
a) Gestaltungsmöglichkeiten	189
b) Verhältnis zum Zulassungsanspruch	190
c) Einzelfragen	191
5. Anschluss- und Benutzungszwang	191
a) Begriffe	191
b) Betroffene Einrichtungen	192
c) Voraussetzungen und Verpflichtete	192
d) Ausgestaltung	193
e) Verfassungsrechtliche Fragen	194
II. Kommunale Unternehmen	195
1. Grundsätze	195
2. Zulässigkeit kommunaler Unternehmenstätigkeit	197
a) Kommunalrechtliche Schranken	197
b) Wettbewerbsrechtliche Schranken	200
3. Rechtsschutz Dritter	200
H. Finanzen und Haushalt	201
I. Einnahmen und Abgabenrecht	201

1. Einnahmearten	201
2. Steuern	202
a) Grundsätze	202
b) Örtliche Steuern	203
3. Beiträge und Gebühren	204
a) Einteilung	204
b) Grundsätze der Erhebung	205
c) Grundsätze der Bemessung	205
4. Rechtsschutz gegen Abgabenbescheide	207
II. Grundzüge des Haushaltsrechts	208
1. Haushaltswirtschaft	208
2. Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswesen	208
I. Kommunalaufsicht	209
I. Allgemeine Grundsätze	209
1. Funktion der Aufsicht	209
2. Formen der Aufsicht	210
a) Differenzierung nach zeitlichem Ansatzpunkt	210
b) Differenzierung nach gegenständlichem Ansatzpunkt	211
3. Zuständige Aufsichtsbehörden	211
II. Rechtsaufsicht	212
1. Umfang	212
2. Mittel	213
a) Grundsätze	213
b) Informationsrecht	214
c) Beanstandung	214
d) Ersatzvornahme	216
e) Bestellung eines Beauftragten	218
III. Fachaufsicht	218
1. Umfang	218
2. Mittel	219
IV. Fragen des Rechtsschutzes	220
1. Rechtsschutz gegen aufsichtliche Maßnahmen	220
a) Angreifbarkeit der Maßnahmen	220
b) Vorverfahren	222
2. Aufsichtsbehörden als Widerspruchsbehörden	222
J. Kommunale Zusammenarbeit	224
I. Allgemeine Grundsätze	224
II. Verwaltungsgemeinschaft	225
1. Rechtsnatur und Gründung	225
2. Tätigkeit der Verwaltungsgemeinschaft	226
a) Aufgaben	226
b) Verfassung	227
c) Aufsicht	228
III. Zusammenarbeit nach dem KommZG	228
1. Allgemeines	228
2. Arbeitsgemeinschaften	229
3. Zweckvereinbarungen	229
4. Zweckverbände	230
5. Gemeinsame Kommunalunternehmen	231

3. Teil. Bayerisches Polizei- und Sicherheitsrecht (D. Heckmann)

A. Einführung in das Rechtsgebiet	233
I. Der Gegenstand des Polizei- und Sicherheitsrechts	233
1. Gewährleistung der inneren Sicherheit durch Rechtsgüterschutz	234
a) Schutzbedürftigkeit von Rechtsordnung und Rechtsgemeinschaft	234
b) Ziele und Perspektiven polizeilichen Handelns	236
2. Abgrenzung des Polizeirechts gegenüber dem Sicherheitsrecht	240
3. Gefahrenabwehr und Grundgesetz	241
a) Polizei im Bundesstaat	241
b) Rechtsstaatliche Anforderungen	242
c) Demokratische Legitimation	242
d) Grundrechtsfragen	243
II. Die Organisation der Gefahrenabwehrbehörden	243
1. Systematische Gliederung	244
2. Hierarchische Gliederung	245
III. Die Bedeutung des Polizei- und Sicherheitsrechts	246
1. Die Prüfungsrelevanz	246
2. Der rechtspolitische Stellenwert	247
B. Ermächtigungsgrundlagen für polizeiliche Maßnahmen	248
I. Aufgabe und Befugnis	248
1. Aufgaben der Polizei (Art. 2 PAG)	248
a) Gefahrenabwehr (Art. 2 Abs. 1 PAG)	248
b) Schutz privater Rechte (Art. 2 Abs. 2 PAG)	249
c) Vollzugshilfe (Art. 2 Abs. 3 PAG)	249
d) Weitere Aufgaben (Art. 2 Abs. 4 PAG)	251
2. Das Verhältnis von Aufgabe und sachlicher Zuständigkeit	252
3. Das Verhältnis von Aufgabe und Befugnis	252
II. Einteilung der Befugnisnormen nach dem „lex-specialis“-Grundsatz..	253
1. Befugnisnormen in Spezialgesetzen (außerhalb des PAG)	253
2. Die sog. Standardbefugnisse	254
3. Die polizeiliche Generalklausel	254
III. Einteilung der Befugnisnormen nach dem Rechtscharakter (befehlen-	
de oder realisierende Tätigkeit)	255
1. Befehl und Zwang als Grundkonstellation im Polizeirecht	256
2. „Realisierende Polizeitätigkeit“	256
IV. Aufbautechnischer Hinweis	257
C. Die Rechtmäßigkeit der Polizeiverfügung	258
I. Die formelle Rechtmäßigkeit der Polizeiverfügung	258
1. Zuständigkeit	258
a) Sachliche Zuständigkeit	258
b) Örtliche Zuständigkeit	260
2. Form	260
3. Verfahren	260
a) Allgemeine Verfahrensanforderungen (insbesondere: Anhörung)	261
b) Polizeirechtsspezifische Verfahrensanforderungen	261
II. Die materielle Rechtmäßigkeit der Polizeiverfügung	261
1. Tatbestand: Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung.....	261
a) Öffentliche Sicherheit	261
b) Öffentliche Ordnung	264

c) Gefahr	264
2. Rechtsfolgen der Generalklausel („notwendige Maßnahmen“)	271
a) Opportunitätsprinzip und Entschließungsermessen	272
b) Gesetzliche Schranken des Auswahlermessens	273
c) Zweckmäßigkeit	277
3. Adressaten der Polizeiverfügung	277
a) Grundfragen polizeilicher Verantwortlichkeit	277
b) Handlungsstörer (Art. 7 PAG)	278
c) Zustandsstörer (Art. 8 PAG)	280
d) Sonderfall: Hoheitsträger	283
e) Rechtsnachfolge in die Polizeipflicht	284
f) Störerauswahl	286
g) Inanspruchnahme des Nichtstörers (Art. 10 PAG)	286
D. Die Vollstreckung der Polizeiverfügung	287
I. Begriff und Wesen der Vollstreckung	287
II. Inhalt und Systematik der Art. 53–69 PAG	288
1. Die Zwangsmittel	288
a) Ersatzvornahme (Art. 54 Abs. 1 Nr. 1, 55 PAG)	289
b) Zwangsgeld und Ersatzzwangshaft (Art. 54 Abs. 1 Nr. 2, 56 f. PAG)	289
c) Unmittelbarer Zwang (Art. 54 Abs. 1 Nr. 3, 58, 60 ff. PAG)	290
2. Stufen des Vollstreckungsverfahrens	290
a) Androhung	291
b) Anwendung	291
III. Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen	292
1. Vorliegen eines befehlenden, vollziehbaren Verwaltungsaktes (Grundverfügung)	292
a) Polizeilicher Befehl	292
b) Vollziehbarkeit des Verwaltungsaktes	293
c) Nichterfüllung der durch die Grundverfügung auferlegten Pflicht (keine „Erledigung“ des Zwangsmittels)	293
2. Rechtmäßigkeit der Grundverfügung als Vollstreckungsvoraussetzung (Konnexitätsgrundsatz)?	294
3. Duldungsverfügung bei Eingriffen in Rechte Dritter	296
IV. Ordnungsgemäße Durchführung der Vollstreckung	296
1. Androhung und Auswahl des Zwangsmittels	296
2. Durchführung der Ersatzvornahme (Art. 55 PAG)	297
3. Festsetzung und Beitreibung des Zwangsgeldes (Art. 56 PAG)	298
4. Anordnung von Ersatzzwangshaft (Art. 57 PAG)	299
5. Anwendung unmittelbaren Zwangs (Art. 58, 60–69 PAG)	300
6. Insbesondere: Schusswaffengebrauch (Art. 66–68 PAG)	300
7. Exkurs: Die Konkurrenz zu den Notwehr- und Notstandsregelungen	301
8. Aussageerzwingung mittels unmittelbaren Zwangs („Darf die Polizei foltern“?)	302
V. Der sofortige Vollzug	303
E. Tatsächliche (insbesondere regelungsersetzende) Maßnahmen der Polizei ..	304
I. Ausnahmen von „Befehl und Zwang“	304
1. Maßnahmen bei Abwesenheit des Betroffenen	304
2. Maßnahmen bei Untunlichkeit von Ge- oder Verboten	305
II. Unmittelbare Ausführung und sofortiger Vollzug	305

1. Der sofortige Vollzug	306
2. Die unmittelbare Ausführung	306
a) Tatbestandsvoraussetzungen	306
b) Rechtsfolgen	307
c) Rechtsnatur der unmittelbaren Ausführung	307
d) Zur Abgrenzung vom sofortigen Vollzug	307
III. Standardmaßnahmen	309
1. Begriff und systematische Einordnung	309
2. Die Rechtsnatur von Standardmaßnahmen	309
IV. Maßnahmen bei gestörter Polizeitätigkeit	312
F. Die einzelnen Standardmaßnahmen	314
I. Auskunftsverlangen und Identifizierung (Art. 12–15 PAG)	314
1. Das Auskunftsverlangen (Art. 12 PAG)	314
2. Die Identitätsfeststellung (Art. 13 PAG)	316
3. Erkennungsdienstliche Maßnahmen (Art. 14 PAG)	321
4. Die Vorladung (Art. 15 PAG)	323
II. Platzverweisung und Aufenthaltsverbot (Art. 16 PAG)	324
1. Die Platzverweisung (Art. 16 PAG)	324
2. Exkurs: Polizeiliches Aufenthaltsverbot	327
III. Gewahrsam (Art. 17–20 PAG)	329
1. Die Ingewahrsamnahme (Art. 17 PAG)	329
2. Verfahrensregelungen (Art. 18–20 PAG)	331
IV. Durchsuchung von Personen, Sachen und Wohnungen (Art. 21–24 PAG)	332
1. Die Durchsuchung von Personen (Art. 21 PAG)	332
2. Die Durchsuchung von Sachen (Art. 22 PAG)	334
3. Das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen (Art. 23 PAG)	335
V. Sicherstellung, Verwahrung, Verwertung (Art. 25–28 PAG)	337
1. Die Sicherstellung (Art. 25 PAG)	337
2. Die Verwahrung (Art. 26 PAG)	340
3. Folgeregelungen (Art. 27–28 PAG)	340
G. Die finanzielle Abwicklung polizeilicher Tätigkeit auf der sog. Sekundär- ebene	341
I. Die Erstattung von Polizeikosten	341
1. Vorbemerkung zur Kostenpflichtigkeit polizeilicher Maßnahmen ..	341
2. Grundsätze der Kostenerhebung	342
a) Kostenpflicht und Vorbehalt des Gesetzes	342
b) Begriff der Polizeikosten	343
c) Kostenpflicht und Grundrechte	343
d) (Persönliche) Kostenpflicht und Störereigenschaft	344
e) Kostenpflicht bei rechtswidriger Grundverfügung	345
3. Die Rechtmäßigkeit des Kostenbescheids	346
a) Formelle Rechtmäßigkeit	346
b) Materielle Rechtmäßigkeit	346
4. Die Ermächtigungsgrundlagen im Einzelnen (System der sachlichen Kostenpflicht)	347
a) Ersatz des Aufwands für die Realisierung der Gefahrenabwehr ..	347
b) Ersatz des Aufwands für die Ausübung von Vollstreckungsdruck	349
c) Ersatz des Aufwands für Standardmaßnahmen	350
d) Regressansprüche	351
II. Ersatzansprüche des Bürgers	351

1. Grundsätze der Entschädigung im Polizeirecht	351
2. Der Anspruch des Nichtstörers (Art. 70 Abs. 1 PAG)	352
a) Polizeiliche Notstandsmaßnahme	352
b) Nichtstörer als Anspruchsberechtigter	353
c) Kausalität und Schaden	355
d) Rechtsfolge: angemessene Entschädigung	355
e) Maßnahmen zum Schutz des Betroffenen (Art. 70 Abs. 4 PAG)	355
f) Entschädigungspflichtiger (Art. 70 Abs. 6 PAG)	357
g) Verjährung	357
h) Regress (Art. 72 PAG)	357
i) Rechtsweg (Art. 73 PAG)	358
3. Der Anspruch betroffener Dritter (Art. 70 Abs. 2 PAG)	358
H. Grundzüge und Besonderheiten des Sicherheitsrechts	359
I. Das Landesstraf- und Verordnungsgesetz	359
1. Aufgaben der Sicherheitsbehörden	359
2. Verhältnis zwischen Sicherheitsbehörden und Polizei	359
a) Sicherheitsbehörden	359
b) Weisungsbefugnis der Sicherheitsbehörden	361
c) Vorrang sicherheitsbehördlicher Maßnahmen	361
d) Verhältnis zwischen den Sicherheitsbehörden	363
3. Befugnis zum Erlass von Verwaltungsakten	363
a) Opportunitätsprinzip	363
b) Die eingeschränkte Generalklausel	363
c) Sonstige Befugnisse	365
d) Vollstreckung	366
4. Erlass von Verordnungen	366
a) Verfassungsrechtliche Maßgaben	366
b) Einzelermächtigungen	367
c) Zuständigkeit	367
d) Normsetzungsermessen	369
e) Verfahren	369
f) Materielle Rechtmäßigkeit	370
g) Vollzug von Verordnungen	370
II. Versammlungsrecht	371
1. Versammlungen	371
2. Friedlich und ohne Waffen	372
3. Gegendemonstrationen	373
4. Inhalt und Zweck des VersG	373
a) Einfachgesetzlicher Versammlungsbegriff	374
b) Verhältnis des Versammlungsgesetzes zum Polizeirecht	374
c) Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen	375
5. Polizeiliche Befugnisse	376
a) Versammlungen in geschlossenen Räumen	376
b) Versammlungen unter freiem Himmel	376
c) Verbot und Auflösung	376
I. Anhang	379
Anhang 1: Klausurfragen zum Abschleppen von Kraftfahrzeugen	379
1. Die Abgrenzung zwischen Sicherstellung und atypischer Maßnah- me	380
a) Das Fahrzeug als gefährdetes oder gefährliches Objekt	380

b) Die Gefahr durch die „Lage des Fahrzeugs im Raum“	380
2. Qualifizierung der atypischen Maßnahmen	382
a) Persönliches Wegfahrgebot gegenüber anwesendem Fahrer	382
b) Entfernung des Pkw ohne vorausgehendes Wegfahrgebot	382
c) Sonderfall: Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtung	383
3. Umfang der Maßnahme	384
4. Zuständigkeit	385
5. Abschleppkosten und Zurückbehaltungsrecht	386
6. Haftung für Abschleppschäden	388
Anhang 2: Die Rechtmäßigkeit einer Vollstreckungsmaßnahme	389
Anhang 3: Die Rechtmäßigkeit eines Kostenbescheids für die Durchführung einer Ersatzvornahme oder für die Anwendung unmittelbaren Zwangs	390

4. Teil. Öffentliches Baurecht (G. Manssen)

A. Die Akteure im öffentlichen Baurecht	393
I. Bundes- und Landesgesetzgeber	393
1. Öffentliches und privates Baurecht	393
2. Bauplanungs- und Bauordnungsrecht	393
a) Bundeskompetenz für das Bauplanungsrecht	393
b) Landeskompentenz für das Bauordnungsrecht	395
3. Verbindungslinien zwischen Bauordnungs- und Bauplanungsrecht	396
II. Kommunen, Staat und Fachplanungsträger	397
1. Die Stellung der Kommunen im öffentlichen Baurecht	397
a) Grundsätzliche Garantie der kommunalen Planungshoheit	397
b) Die Rechtsaufsicht über die Kommunen	397
c) Einschaltung der Kommunen in den Baurechtvollzug	398
2. Staatliche Behörden im Vollzug des öffentlichen Baurechts	400
a) Überwachung der kommunalen Bauleitplanung	400
b) Staatliche Behörden als Bauaufsichtsbehörden	401
c) Fachplanungsträger	402
d) Örtliche und überörtliche Planungsträger	403
III. Eigentümer und Nachbarn	404
1. Die Bauleitplanung als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums	404
2. Bürgerbeteiligung im öffentlichen Baurecht	405
3. Der Nachbar im öffentlichen Baurecht	406
B. Zulässigkeit von Vorhaben	407
I. Allgemeines zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben	407
1. Die Systematik der §§ 29 ff. BauGB	407
a) Einstieg über § 29 BauGB	407
b) Die Gebietskategorien	408
2. Das Erfordernis einer gesicherten Erschließung	408
II. Die Zulässigkeit von Vorhaben im Planbereich (§§ 30, 31 BauGB)	409
1. Der qualifizierte Bebauungsplan	409
a) Der Begriff des qualifizierten Bebauungsplans	409
b) Feinsteuerung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit nach § 15 BauNVO	410
2. Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 30 Abs. 2 BauGB)	410
3. Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 BauGB)	411

a) Allgemeines	411
b) Die Erteilung von Ausnahmen (§ 31 Abs. 1 BauGB)	411
c) Die Erteilung von Befreiungen (§ 31 Abs. 2 BauGB)	412
4. Bauen nach künftigem Bebauungsplan (§ 33 BauGB)	414
III. Die Zulässigkeit von Vorhaben im Innenbereich (§ 34 BauGB)	415
1. Anwendbarkeit von § 34 BauGB	415
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen nach § 34 Abs. 1 BauGB	415
a) Sich-Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung	415
b) Sonderregelung für die Art der baulichen Nutzung (§ 34 Abs. 2 BauGB)	416
c) Befreiungsvorschrift (§ 34 Abs. 3a BauGB)	417
3. Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB	418
a) Satzungsarten	418
b) Erlassvoraussetzungen	418
IV. Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)	419
1. Allgemeines	419
a) Begriff des Außenbereichs	419
b) Privilegierte, nicht privilegierte und teilprivilegierte Vorhaben	419
2. Die Zulässigkeit von privilegierten Vorhaben im Außenbereich	420
a) Land- oder forstwirtschaftliche Vorhaben (§ 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB)	420
b) Gartenbauliche Erzeugung (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 BauGB)	421
c) Anlagen der öffentlichen Versorgung (§ 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB)	421
d) Sonstige privilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB)	421
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)	422
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)	425
e) Unwirtschaftliche Aufwendungen (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 BauGB)	425
f) Belange des Naturschutzes i. w. S. (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 BauGB)	425
g) Agrarstruktur und Wasserwirtschaft (§ 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 Radaranlagen (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 8 BauGB)	426
j) Widerspruch gegen Ziele der Raumordnung (§ 35 Abs. 3 S. 2 1. HS BauGB)	426
k) Die positive Wirkung von Zielen der Raumordnung (§ 35 Abs. 3 S. 2 2. HS BauGB)	426
l) Standortsteuerung für privilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 3 S. 3 BauGB)	427
4. Teilprivilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 4 BauGB)	428
5. Rückbauverpflichtung (§ 35 Abs. 5 S. 2 BauGB)	428

6. Außenbereichssatzung (§ 35 Abs. 6 BauGB)	428
7. Das Erschließungserfordernis im Außenbereich	429
C. Instrumente des Städtebaurechts	430
I. Übersicht	430
II. Bebauungsplan	430
1. Funktion des Bebauungsplans	430
2. Formelle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Bebauungsplan (ohne Abwägungsgebot)	431
a) Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen	431
b) Aufstellungsbeschluss	432
c) Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden	432
d) Umweltprüfung (§ 2 Abs. 4 BauGB)	433
e) Abwägung (formelle Seite)	434
f) Beschluss als Satzung	434
g) Begründung	435
h) Genehmigung	435
i) Ausfertigung und Inkraftsetzung	436
3. Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Bebauungsplan (ohne Abwägungsgebot)	436
a) Städtebauliche Rechtfertigung (§ 1 Abs. 3 BauGB)	436
b) Entwicklungsgebot	437
c) Zulässige Festsetzungen	438
d) Allgemeine Planungsziele	439
4. Planerische Abwägung	439
a) Allgemeines	439
b) Ermittlung abwägungserheblicher Belange	440
c) Gewichtung der Belange	440
d) Eigentliche Abwägung	441
e) Weitere Anforderungen an die Abwägung	441
5. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid beim Erlass von Bebauungs- plänen	443
6. Der fehlerhafte Bebauungsplan	444
a) Allgemeine Orientierung zu §§ 214 ff. BauGB	444
b) Verfahrens- oder Formfehler (ohne Abwägung)	444
c) Verstoß gegen das Entwicklungsgebot	445
d) Abwägungsfehler (Verfahrensfehler und materielle Mängel)	445
e) Das Unbeachtlichwerden von Fehlern	447
f) Ergänzendes Verfahren nach § 214 Abs. 4 BauGB	448
7. Rechtsschutz gegen Bebauungspläne	448
a) Normenkontrollverfahren	448
b) Popularklage (Art. 98 S. 4 BV)	452
c) Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG)	453
d) Inzidente Überprüfung	453
8. Amtshaftungsansprüche wegen rechtswidriger Bauleitplanung	453
III. Flächennutzungsplan	454
1. Funktion des Flächennutzungsplans	454
2. Formelle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Flächennutzungs- plan	455
a) Allgemeines (wie beim Bebauungsplan)	455
b) Ordnungsgemäße Beschlussfassung im Gemeinderat	455
c) Erläuterungsbericht	456

d) Genehmigung des Flächennutzungsplanes	456
e) Inkraftsetzung des Flächennutzungsplans	457
3. Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen an den Flächennutzungsplan	457
a) Pflicht zur Aufstellung des Flächennutzungsplanes	457
b) Sonstiges	457
4. Der fehlerhafte Flächennutzungsplan	458
5. Rechtsschutz gegen den Flächennutzungsplan	458
IV. Kooperative Handlungsformen (§ 12 BauGB)	459
1. Allgemeines	459
a) Kein Anspruch auf eine bestimmte Bauleitplanung	459
b) Zulässigkeit von Vorabfestlegungen	459
c) Mögliche Regressforderungen bei fehlgeschlagener Planung	459
2. Neue kooperative Handlungsformen	460
3. Der Vorhaben- und Erschließungsplan (§ 12 BauGB)	461
a) Allgemeines	461
b) Vor- und Nachteile des Vorhaben- und Erschließungsplans	461
c) Realisierung des Vorhabens	462
d) Rechtliche Überprüfung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans	462
V. Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen	463
1. Veränderungssperre (§ 14 BauGB)	463
2. Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 BauGB)	464
3. Entschädigung bei Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen	464
D. Instrumente des Bauordnungsrechts	465
I. Allgemeines	465
1. Anwendbarkeit der BayBO	465
2. Präventive und repressive Befugnisse	465
3. BayBO und sonstiges bayerisches Landesrecht	466
II. Baugenehmigung	466
1. Formelle Anforderungen an die Erteilung einer Baugenehmigung ...	466
a) Genehmigungspflicht	466
b) Bauantrag	470
c) Zuständigkeit	471
d) Behördenbeteiligung	471
e) Nachbarbeteiligung (Art. 71 BayBO)	471
f) Sonstige Anforderungen	472
2. Materielle Voraussetzungen für die Erteilung der Baugenehmigung	472
a) Grundsatz: Prüfung der Vereinbarkeit des Vorhabens mit öffentlich-rechtlichen Vorschriften	472
b) Einschränkung des Prüfungsumfangs	472
3. Rechtswirkungen der Baugenehmigung	474
4. Schadens- und Entschädigungsansprüche	475
III. Sonderformen im Bauzulassungsrecht	476
1. Vorbescheid (Art. 75 BayBO)	476
a) Allgemeines	476
b) Bebauungsgenehmigung	476
c) Rechtsschutz gegen den Vorbescheid	476
d) Amtshaftungsansprüche in Zusammenhang mit dem Vorbescheid	477
2. Teilbaugenehmigung (Art. 76 BayBO)	477

3. Ausführungsgenehmigung (Art. 85 Abs. 2 S. 1 BayBO)	478
4. Zustimmung (Art. 86 BayBO)	478
IV. Baubeseitigung (Art. 82 BayBO)	478
1. Allgemeines	478
2. Tatbestandsvoraussetzungen	479
3. Ermessensausübung	480
4. Das Problem des Bestandsschutzes	481
a) Passiver Bestandsschutz: formell und materiell	481
b) Aktiver Bestandsschutz	483
c) Änderung der materiellen Baurechtslage während des gerichtlichen Verfahrens	483
5. Prozessuales	483
6. Häufiges Problem: mehrere Eigentümer	484
V. Nutzungsuntersagung (Art. 82 S. 2 BayBO)	484
VI. Baueinstellung (Art. 81 BayBO)	484
VII. Sonstige bauaufsichtliche Befugnisnormen	485
1. Generalklausel: Art. 60 Abs. 2 S. 2 BayBO	485
2. Konkretisierung allgemeiner Anforderungen: Art. 60 Abs. 3 BayBO	486
3. Anforderungen an bestehende bauliche Anlagen: Art. 60 Abs. 5 und Abs. 6 BayBO	486
VIII. Örtliche Bauvorschriften	487
1. Allgemeines zur Baugestaltung	487
2. Erlassverfahren	487
3. Materielle Anforderungen	488
4. Das Problem des Wirkungskreises	488
5. Rechtsschutz gegen örtliche Bauvorschriften	488
IX. Abweichungen (Art. 70 BayBO)	488
E. Der Nachbar im öffentlichen Baurecht	489
I. Allgemeines	489
II. Der Begriff des Nachbarn	490
III. Klagebefugnis des Nachbarn	490
1. Ausgangspunkt: Schutznormtheorie	490
2. Das sog. Rücksichtnahmegebot	492
3. Ableitung von Nachbarrechten aus Art. 14 Abs. 1 GG	493
IV. Nachbarbeteiligung nach Art. 71 BayBO	493
V. Widerspruchsfristen bei der Baunachbarklage	494
VI. Gerichtlicher Entscheidungszeitpunkt	495
VII. Der Dualismus des öffentlichen Nachbarrechts	495
VIII. Einstweiliger Rechtsschutz	496
1. Anfechtung von Baugenehmigungen	496
2. Einstweiliger Rechtsschutz im Übrigen	497
a) Rechtsschutz nach § 123 VwGO	497
b) Rechtsschutz nach § 47 Abs. 6 VwGO	497
IX. Abstandsflächen	498
1. Allgemeine Grundinformationen	498
2. Bemessung von Abstandsflächen	498
3. Nachbarrecht	499
4. Abstandsflächenrecht und Bauplanungsrecht	499
X. Drittschutz in den §§ 29 ff. BauGB	500
1. Nachbarschutz im Planbereich (§§ 30, 31 BauGB)	500
a) Nachbarschutz trotz Einhaltung des Bebauungsplans	500
b) Nachbarschutz bei Abweichungen vom Bebauungsplan	500

c) Nachbarschutz bei Ausnahmen und Befreiungen	501
2. Nachbarschutz im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)	502
3. Nachbarschutz im Außenbereich (§ 35 BauGB)	503
a) Nachbarschutz gegenüber einem privilegierten Vorhaben	503
b) Nachbarschutz eines privilegierten Vorhabens	503
Sachverzeichnis	505

